REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXIX - SUP. "B" AO Nº 89 – QUINTA-FEIRA, 19 DE JUNHO DE 2014 – BRASÍLIA - DF

SECRETARIA-GERAL DA MESA
4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO – EXERCÍCIO 2013

(Aviso nº 717/2014, na origem, do Tribunal de Contas da União)

BRASÍLIA - DF

MESA DO SENADO FEDERAL *

PRESIDENTE
Renan Calheiros - (PMDB-AL)
1º VICE-PRESIDENTE
Jorge Viana - (PT-AC)
2º VICE-PRESIDENTE
Romero Jucá - (PMDB-RR)
1º SECRETÁRIO
Flexa Ribeiro - (PSDB-PA)
2ª SECRETÁRIA
Angela Portela - (PT-RR)
3º SECRETÁRIO
Ciro Nogueira - (PP-PI)
4º SECRETÁRIO
João Vicente Claudino - (PTB-PI)
SUPLENTES DE SECRETÁRIO
1º - Magno Malta - (PR-ES)
2º - Jayme Campos - (DEM-MT)
3º - João Durval - (PDT-BA)
4º - Casildo Maldaner - (PMDB-SC)

*** As notas referentes à Mesa do Senado Federal encontram-se publicadas na Composição do Senado Federal (Vide Sumário).**

LIDERANÇAS

Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSD/PV) - 27

Líder
Eunício Oliveira - Bloco (66,68)

.....

Líder do PMDB - 20
Eunício Oliveira (66,68)

Vice-Líderes do PMDB
Ricardo Ferraço (104)
Romero Jucá (40,105)
Vital do Rêgo (107)

Líder do PP - 5
Francisco Dornelles (64)

Vice-Líder do PP
Ana Amélia (12,88)

Líder do PSD - 1
Sérgio Petecão (84,87)

Líder do PV - 1
Paulo Davim (76)

Bloco Parlamentar União e Força (PTB/PR/PSC) - 11

Líder
Gim - Bloco (56,58,59)

Vice-Líderes
Alfredo Nascimento (41,63)
Eduardo Amorim (17,47,48,80)

.....

Líder do PTB - 6
Gim (56,58,59)

Vice-Líderes do PTB
João Vicente Claudino (126)
Mozarildo Cavalcanti (57,125)

Líder do PR - 4
Alfredo Nascimento (41,63)

Vice-Líder do PR
Antonio Carlos Rodrigues (92)

Líder do PSC - 1
Eduardo Amorim (17,47,48,80)

Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PCdoB/PSOL/PRB) - 22

Líder
Humberto Costa - Bloco (117,121)

Vice-Líderes
Acir Gurgacz (49,55,70,99)
Inácio Arruda (89,94,115,128)
Marcelo Crivella (36,120,127)

.....

Líder do PT - 13
Humberto Costa (117,121)

Vice-Líderes do PT
Walter Pinheiro (22,27,103)
Anibal Diniz (25,102)
Paulo Paim (101)
Eduardo Suplicy (100)

Líder do PDT - 5
Acir Gurgacz (49,55,70,99)

Vice-Líder do PDT
Zeze Perrella (86)

Líder do PCdoB - 2
Vanessa Grazziotin (1,91,116)

Vice-Líder do PCdoB
Inácio Arruda (89,94,115,128)

Líder do PSOL - 1
Randolfe Rodrigues (18,75)

Líder do PRB - 1
Marcelo Crivella (36,120,127)

Governo

Líder
Eduardo Braga - Governo (39)

Vice-Líderes
Gim (56,58,59)
Benedito de Lira
Jorge Viana
Vital do Rêgo (107)

Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM/SD) - 16

Líder
Wilder Morais - Bloco (95,112,119)

Vice-Líderes
Mário Couto (34,61,124)
Jayme Campos (28,106,110,122)
Alvaro Dias (73,123)

.....

Líder do PSDB - 11
Aloysio Nunes Ferreira (7,62,113)

Vice-Líderes do PSDB
Cássio Cunha Lima (77)
Alvaro Dias (73,123)
Paulo Bauer (5,35,72,78)

Líder do DEM - 4
José Agripino (2,10,14,44,46,74)

Vice-Líder do DEM
Wilder Morais (95,112,119)

Líder do SD - 1
Vicentinho Alves (42,54,71,111)

PSB - 4

Líder
Rodrigo Rollemberg - PSB (65,98)

Vice-Líder
Lídice da Mata (29,38,83,129)

PROS - 1

Líder
Ataídes Oliveira - PROS (96,108,114)

EXPEDIENTE

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Diretor-Geral do Senado Federal
Florian Augusto Coutinho Madruga
Diretor da Secretaria de Editoração e Publicações
José Farias Maranhão
Coordenador Industrial

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal
Rogério de Castro Pastori
Diretor da Secretaria de Registros Legislativos de Plenários e de Elaboração de Diários
Zuleide Spinola Costa da Cunha
Diretora da Secretaria de Taquigráfia e Redação de Debates Legislativos

Impresso sob à responsabilidade da Presidência do Senado Federal. (Art. 48, nº 31, RISF)

Aviso nº 717-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 28 de maio de 2014.

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, sua síntese e Voto elaborados pelo Senhor Ministro Raimundo Carreiro sobre as Contas da Presidenta da República referentes ao exercício de 2013, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Extraordinária Pública realizada nesta data.

Respeitosamente,

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

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

Aviso nº 716-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 28 de maio de 2014.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência cópia em CD-ROM do Relatório e do Voto elaborados pelo Senhor Ministro Raimundo Carreiro sobre as Contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2013, acompanhado das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Extraordinária Pública realizada nesta data.

Respeitosamente,

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

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

SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
SERVIÇO DE PROTOCOLO LEGISLATIVO
AVS nº
5 de junho de 2014

Aviso nº 718-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 28 de maio de 2014.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia em CD-ROM do Relatório e do Voto elaborados pelo Senhor Ministro Raimundo Carreiro sobre as Contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2013, acompanhado das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Extraordinária Pública realizada nesta data.

Atenciosamente,

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

Recebido em 05/06/14
Hora: 15:12
Marcelo Gomes de Souza - Matr. 256540
SCLSF/SGM

SGLCN
Fls. 000011

A Sua Excelência, o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal
Praça dos Três Poderes, Senado Federal
Brasília - DF

Ser
Pr
AVS nº 5 de junho de 2014
Fl

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

1 PARECER PRÉVIO E FUNDAMENTAÇÃO

1.1 Parecer Prévio sobre as Contas da Presidenta da República

1.1.1 Contas da Presidenta da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as contas da Presidenta da República relativas ao exercício encerrado em 31/12/2013, com o objetivo de emitir parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

1.1.2 Competência da Presidenta da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar contas anualmente ao Congresso Nacional, dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional, de acordo com o art. 18, inciso VI da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

1.1.3 Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, nos termos do *caput* e do § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, este parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pela Presidenta da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2013;
- A observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397199.

- O reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país;
- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas no âmbito da apreciação das Contas da Presidenta da República para a emissão do parecer prévio foram realizadas de acordo com as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que as Contas da Presidenta da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas da Presidenta representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Feitas essas ponderações, o Tribunal considera que as evidências obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar as opiniões de auditoria que compõem o presente Parecer Prévio.

1.1.4 Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo TCU é um subsídio tanto para o parecer da CMO quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

1.1.5 Parecer Prévio

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.

1.1.5.1 Opinião com ressalvas sobre o relatório de execução do orçamento

O relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstra que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397199.

1.1.5.2 Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União são compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais. Tendo em vista a grande quantidade de informações sobre o patrimônio contábil-econômico da União sem efeitos imediatos na execução orçamentária e financeira, a opinião sobre o Balanço Geral da União foi segregada em duas opiniões: uma para as informações patrimoniais e outra para as informações orçamentárias e financeiras.

1.2 Opinião com ressalvas sobre as informações patrimoniais

O Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem, respectivamente, a situação patrimonial em 31/12/2013 e o resultado patrimonial relativo 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.

1.3 Opinião com ressalvas sobre as informações orçamentárias e financeiras

Os balanços Orçamentário e Financeiro, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem os resultados orçamentários e financeiros de 2013, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397199.

1.4 Fundamentação do Parecer Prévio

1.4.1 Fundamentos para a opinião com ressalvas para o relatório sobre a execução do orçamento da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião com ressalvas para o relatório sobre a execução do orçamento da União consta nos demais capítulos do relatório sobre as contas de governo.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

1. Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2);
2. Inexistência, no sistema de controle de parcelamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de informações precisas acerca dos estoques de parcelamentos previdenciários (item 3.3.3.3);
3. Ausência de contabilização no Siafi do valor do estoque de dívida ativa do Banco Central do Brasil – órgão 25201, o que contraria o disposto no art. 39, §1º, combinado com o art. 89 da Lei 4.320/1964, que prescrevem que os créditos da fazenda pública exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento devem ser inscritos em dívida ativa e evidenciados na Contabilidade Pública (item 3.3.3.3);
4. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Companhia Energética de Alagoas (Ceal); para a fonte Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora, pela empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE); para a fonte Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Outras Estatais, pela empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE); e para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas, pela Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia) (item 3.3.5);
5. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.5);
6. Descumprimento dos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, que determinam a apresentação, para fins de apreciação das contas prestadas anualmente pela Presidenta da República, das projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito realizadas a partir de 2008 pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e das respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397199.

de recursos pelo Tesouro Nacional, o que impossibilita a divulgação dos valores envolvidos, com prejuízo para a transparência de tais operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas (item 3.4.1.2);

7. Descumprimento dos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que determinam a apresentação das projeções dos montantes totais dos subsídios creditícios da União referentes aos projetos da Copa do Mundo de 2014, decorrentes das operações de financiamentos firmadas com bancos públicos federais (item 3.4.3);
8. Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.22).

1.4.2 Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião sobre o Balanço Geral da União consta no capítulo cinco deste relatório. Nos tópicos a seguir estão elencadas, de forma resumida, as constatações atinentes às demonstrações contábeis consolidadas da Presidenta da República.

1.4.2.1 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações patrimoniais

As seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalvas ao Balanço Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais de 2013:

1. Ausência de evidenciação contábil do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis federais, que em 31/12/2013 subavaliou o Passivo Não Financeiro e superestimou o Patrimônio Líquido em R$ 1,1 trilhão (item 5.3.1.1.1);
2. Limitação de escopo decorrente da ausência de estimativa e de evidenciação contábil do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos (item 5.3.1.1.1);
3. Ausência de evidenciação contábil do passivo atuarial das pensões militares (item 5.3.1.1.1);
4. Falha de divulgação em notas explicativas do déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.1.1);
5. Ausência de evidenciação contábil de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União, que totalizam aproximadamente R$ 780 bilhões (item 5.3.1.1.2);
6. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que em 31/12/2013 subavaliou o Passivo Não Financeiro em R$ 180 bilhões (item 5.3.1.2);
7. Divergência de R$ 4,3 bilhões em saldos de Restos a Pagar Processados (item 5.3.1.3);
8. Divergência de R$ 133,9 bilhões na Dívida Ativa (item 5.3.1.4.1);
9. Ausência de Nota Explicativa sobre as divergências dos saldos de Dívida Ativa (item 5.3.1.4.2);
10. Divergência metodológica para o cálculo das provisões para perdas da Dívida Ativa (item 5.3.1.4.3);
11. Divergência de R$ 26 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna (item 5.3.1.5);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397199.

12. Falha de divulgação de subavaliação das participações societárias em R$ 12 bilhões (item 5.3.1.6);
13. Limitação de escopo decorrente da não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.7);
14. Não contabilização da depreciação de bens imóveis (item 5.3.1.8.1);
15. Registro incorreto da depreciação de bens móveis em R$ 5,8 bilhões na Universidade Federal do Piauí (item 5.3.1.8.2);
16. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber (item 5.3.1.9).

Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, o Ministério da Fazenda se comprometeu a adotar as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União. Nesse sentido, cumpre alertar o Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações explicitadas no capítulo 8 deste Relatório não sejam implementadas.

1.4.2.2 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras

As seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalvas ao Balanço Orçamentário e ao Balanço Financeiro:

1. Classificação incorreta da despesa previdenciária (item 5.3.2.1);
2. Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas (item 5.3.2.2).

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ DE CARVALHO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)

(Assinado Eletronicamente)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397199.

WEDER DE OLIVEIRA
Ministro

JOSÉ JORGE
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397199.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fiscalização a serviço da sociedade



Relatório e Parecer Prévio sobre as **Contas do Governo** da República

Ministro Raimundo Carreiro, Relator



Exercício de **2013**

República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

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

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2013

Ministro **Raimundo Carreiro**, Relator

Brasília, 2014

© Copyright 2014, Tribunal de Contas de União
www.tcu.gov.br

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

v.

Anual.

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

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

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

1 PARECER PRÉVIO E FUNDAMENTAÇÃO 17

1.1 Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República 17

1.1.1 Contas da Presidente da República 17

1.1.2 Competência da Presidente da República 17

1.1.3 Competência do Tribunal de Contas da União 17

1.1.4 Competência do Congresso Nacional 18

1.1.5 Parecer Prévio 18

1.1.5.1 Opinião com ressalvas sobre o relatório de execução do orçamento 18

1.1.5.2 Opinião sobre o Balanço Geral da União 18

1.2 Fundamentação do Parecer Prévio 20

1.2.1 Fundamentos para a opinião com ressalvas para o relatório sobre a execução do orçamento da União 20

1.2.2 Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União 21

1.2.2.1 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações patrimoniais 21

1.2.2.2 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras 22

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2013 25

2.1 Atividade Econômica 27

2.1.1 Taxas de Inflação em 2013 27

2.1.2 Nível de Emprego e Salários 30

2.1.2.1 Fatores Determinantes do Desemprego 32

2.1.3 Produto Interno Bruto (PIB) 36

2.1.4 Poupança Nacional Bruta e Investimento 40

2.1.5 Carga Tributária Nacional 41

2.2 Política Macroeconômica 43

2.2.1 Política Fiscal 43

2.2.2 Política Monetária 43

2.2.3 Política Creditícia 46
2.3 Dívida Pública 48
2.3.1 Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) 49
2.3.2 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) 52
2.3.3 Plano Anual de Financiamento (PAF) e Relatório da Dívida Pública Federal 55
2.3.4 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida no Relatório de Gestão Fiscal 56
2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior 58
2.4.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais 60
3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL 67
3.1 Plano Plurianual – PPA 2012-2015 69
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2013 72
3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2013 73
3.2.2 Plano Brasil Sem Miséria 74
3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA) 78
3.3.1 Alterações na LOA 2013: Planos Orçamentários e Revisão do Cadastro de Ações 79
3.3.2 Disponibilidades de recursos no exercício de 2013 84
3.3.3 Receitas 90
3.3.3.1 Previsão e Arrecadação de Receitas 90
3.3.3.2 Desempenho da Arrecadação Federal 93
3.3.3.3 Recuperação de créditos 99
3.3.3.4 Arrecadação de Multas 115
3.3.4 Despesas 126
3.3.4.1 Despesas por Função 128
3.3.4.2 Despesas por Órgão Superior 131
3.3.4.3 Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Despesa 132
3.3.4.4 Despesas por Modalidade de Aplicação 150
3.3.4.5 Restos a Pagar – Execução em 2013 156
3.3.4.6 Apuração da Aplicação dos Mínimos Constitucionais em Saúde e Educação 164

3.3.5 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais 168

3.4 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios 182

3.4.1 Análise Geral dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios 182

3.4.1.1 Benefícios Tributários 184

3.4.1.2 Benefícios Financeiros e Creditícios 190

3.4.2 Impacto das Renúncias do IPI e do IR sobre os Repasses da União 198

3.4.3 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios referentes ao evento Copa 2014 203

3.5 Gestão Fiscal 209

3.5.1 Cumprimento das metas fiscais 209

3.5.1.1 O resultado primário da União em 2013 212

3.5.2 Receita Corrente Líquida 220

3.5.3 Despesas com Pessoal 222

3.5.4 Das Disponibilidades de Caixa 225

3.5.5 Inscrição em Restos a Pagar 226

3.5.6 Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento 228

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO 231

4.1 Programa de Aceleração do Crescimento 232

4.2 Análise Setorial 263

I. Políticas Sociais 266

4.2.1 Programa 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde 266

4.2.2 Programa Temático 2019 – Bolsa Família 271

4.2.3 Programa Temático 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso 276

4.2.4 Programa Temático 2030 – Educação Básica 287

4.2.5 Programa Temático 2031 – Educação Profissional e Tecnológica 295

4.2.6 Programa Temático 2032 – Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão 299

4.2.7 Programa Temático 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) 306

4.2.8. Programa Temático 2061 – Previdência Social 311

4.2.9 Programa Temático 2071 – Trabalho, Emprego e Renda 316

II. Políticas de Infraestrutura 320
4.2.10 Programa Temático 2022 – Combustíveis 320
4.2.11Programa Temático 2033 – Energia Elétrica 323
4.2.12 Programa Temático 2049 – Moradia Digna 328
4.2.13 Programa Temático 2053 – Petróleo e Gás 336
4.2.14 Programa Temático 2072 – Transporte Ferroviário 339
4.2.15 Programa Temático 2075 – Transporte Rodoviário 344
III. Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental 348
4.2.16 Programa Temático 2012 – Agricultura Familiar 348
4.2.17 Programa Temático 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento Comercialização 352
4.2.18 Programa Temático 2018 – Biodiversidade 356
4.2.19 Programa Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação 360
III. Políticas e Temas Especiais 364
4.2.20 Programa Temático 2058 – Política Nacional de Defesa 365
4.2.21. Programa Temático 2070 – Segurança Pública com Cidadania 368
4.2.22 Conclusão 371
5 AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO 377
5.1 Introdução 377
5.2 Opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União 378
5.2.1 Responsabilidade pela elaboração das demonstrações financeiras consolidadas da União 379
5.2.2 Responsabilidade do Tribunal de Contas da União 379
5.2.3 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações patrimoniais 379
5.2.4 Opinião com ressalvas para as informações patrimoniais 380
5.2.5 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras 380
5.2.6 Opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras 380
5.2.7 Ênfases 381
5.3 Fundamentação técnica para as opiniões emitidas 381
5.3.1 Opinião com ressalvas para as informações patrimoniais 381

5.3.1.1 Passivos ocultos ... 381

5.3.1.2 Restos a pagar não processados: retificação irregular ... 397

5.3.1.3 Divergência de R$ 4,3 bilhões em saldos de Restos a Pagar Processados ... 398

5.3.1.4 Falta de fidedignidade dos saldos de créditos inscritos em dívida ativa da União ... 400

5.3.1.5 Divergência de R$ 26,75 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna ... 404

5.3.1.6 Falha de divulgação de subavaliação das participações societárias em R$ 12 bilhões ... 405

5.3.1.7 Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do RGPS ... 406

5.3.1.8 Falta de confiabilidade sobre o valor do patrimônio imobiliário da União ... 408

5.3.1.9 Limitação de escopo relativa ao reconhecimento de créditos tributários a receber ... 410

5.3.2 Opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras ... 410

5.3.2.1 Classificação incorreta da despesa previdenciária ... 410

5.3.2.2 Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas ... 411

5.4 Assuntos que merecem ênfase ... 413

5.4.1 Expressivo montante de ordens bancárias emitidas em dezembro de 2013 para saque em janeiro de 2014 ... 413

5.4.2 Aumento significativo do saldo de obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários ... 415

5.4.3 Efeitos das remunerações de acionistas das empresas estatais federais no Balanço Geral da União ... 417

5.5 Deficiências nos controles internos contábeis ... 419

5.5.1 Baixa confiabilidade do documento "Declaração do Contador" ... 419

5.5.2 Alto número de restrições contábeis ... 420

5.5.3 Ausência de setorial contábil específica para a STN ... 422

5.5.4 Falta de estrutura da Setorial Contábil da PGFN ... 423

5.6 Balanço Geral da União divulgado pela STN ... 424

6 GOVERNANÇA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ... 431

6.1 Aspectos Institucionais de Governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal ... 438

6.1.1 Estrutura e funcionamento do sistema de planejamento do poder executivo federal ... 438

6.1.2 O processo de planejamento no Poder Executivo Federal ... 444

6.1.3 Conclusão ... 445

6.2 Educação 447

6.2.1 Unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia: estrutura e atuação 447

6.2.1.1 Análise da estrutura da unidade de auditoria interna (Audin) 449

6.2.1.2 Análise da atuação da unidade de auditoria interna (Audin) 456

6.2.1.3 Conclusão 459

6.2.2 Governança em Educação Básica, com foco no Ensino Médio: coordenação federativa 459

6.3 Proteção Social 465

6.3.1 Introdução 465

6.3.2 Governança na Assistência Social 466

6.3.3 Governança na Previdência Social 477

6.3.4 Conclusão 488

6.4 Infraestrutura 489

6.4.1 Governança da Regulação nos Setores de Energia, Telecomunicações e Transportes 489

6.4.2 Diagnóstico da gestão pública da infraestrutura rodoviária, ferroviária, portuária marítima e aeroportuária 502

6.4.2.1 Infraestrutura rodoviária: gestão pública a cargo do Dnit 502

6.4.2.2 Infraestrutura portuária marítima: gestão de risco na implantação do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, a cargo da SEP 506

6.4.2.3 Infraestrutura ferroviária: intervenções a cargo do Dnit em áreas de conflito entre a via férrea e o perímetro urbano 507

6.4.2.4 Infraestrutura aeroportuária: gestão pública a cargo da Infraero 511

6.5 Governança das renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação 514

6.6 Meio Ambiente: gestão da implantação das unidades de conservação 523

6.7 Governança de Segurança Pública 536

6.7.1 Avaliação de governança de segurança pública 537

6.7.2 Situação da governança de segurança pública 537

6.7.3 Principais constatações 539

6.8 Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais 544

6.8.1 Modelo de análise dos sistemas de avaliação 544

6.8.2 Metodologia 545

6.8.3 Análise dos resultados 546

6.8.4 Índice de maturidade dos sistemas de avaliação da administração federal direta 552

6.8.5 Conclusão 556

6.9 Avaliação da Gestão de Riscos e Controles Internos na Administração Pública Federal Indireta 557

6.9.1 Método 557

6.9.2 Modelo de avaliação da maturidade da gestão de riscos 558

6.9.3 Índice de maturidade 560

6.9.4 Resultados do levantamento 560

6.9.5 Conclusão 569

6.10 Governança de Pessoas na Administração Pública Federal 571

6.11 Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal 578

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2012 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS 589

7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2012 589

8 CONCLUSÃO 609

Introdução

Pela 79ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas da Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento 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 Renan Calheiros, no dia 30 de abril de 2014, as presentes contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2013, terceiro ano de gestão do governo da Excelentíssima Senhora Presidenta 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. Nada obstante, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente 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, com destaque para algumas mudanças realizadas nesta edição, que dão continuidade ao processo de aperfeiçoamento deste relevante produto do controle externo.

O capítulo 1 apresenta a primeira das inovações incorporadas ao Relatório sobre as Contas do Governo, consubstanciada no próprio parecer prévio. Até então, a opinião deste Tribunal sobre as Contas do Presidente da República era disponibilizada ao final do Relatório. Neste exercício, contudo, o parecer prévio constitui o capítulo inaugural da manifestação do TCU e apresenta uma nova estrutura e abordagem diferenciada, alinhada a uma linguagem global de governança pública. Trata-se de melhorias que visam à convergência do Relatório com os padrões e as boas práticas internacionais de fiscalização governamental, em consonância com as conclusões e as recomendações oriundas dos projetos de fortalecimento das Contas do Governo, realizados em parceria com o Banco Mundial e com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A partir do capítulo seguinte, passa-se ao relato da atuação governamental no exercício de 2013. No capítulo 2, consta uma breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício, destacando-se alguns dos principais dados macroeconômicos que delimitaram o contexto em que o governo precisou atuar e que foram impactados por essa atuação. Nesse sentido, são apresentados dados sobre a atividade econômica, como taxa de inflação, nível de emprego e salários, produto interno bruto, poupança nacional bruta e carga tributária nacional. Também são evidenciados os instrumentos de política fiscal, monetária e creditícia utilizados pelo governo durante o exercício,

bem como os impactos deles decorrentes sobre a dívida pública. Ao final, são trazidos dados sobre as relações econômico-financeiras do país com o exterior.

O capítulo 3 contém análise dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, bem como da gestão fiscal realizada em 2013. A esse respeito, destacam-se: análise sobre o processo de alteração e avaliação do primeiro ano do PPA 2012-2015; o exame das prioridades indicadas pela LDO 2013 – ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria; o desempenho da arrecadação federal, incluindo a recuperação de créditos parcelados ou inscritos em dívida ativa; a execução das despesas fixadas nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, bem como dos restos a pagar; e o expressivo montante das renúncias de receitas decorrentes de benefícios tributários, financeiros e creditícios. A respeito deste último item, ressalto, ainda, a análise do impacto das renúncias tributárias do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda sobre os repasses da União a estados e municípios, bem assim a análise dos benefícios tributários, financeiros e creditícios relacionados aos eventos Copa das Confederações Fifa 2013 e Copa do Mundo Fifa 2014.

O último item do terceiro capítulo traz análise da ação governamental sobre as receitas e as despesas públicas à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000, com vistas a verificar o cumprimento dos limites nela fixados e as metas fiscais estabelecidas na LDO 2013. Merece relevo, neste item, a análise sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2013.

O quarto capítulo representa o esforço do TCU no sentido de evidenciar os resultados da atuação do governo federal em 2013, por meio da análise da ação setorial do governo. Apresenta-se a evolução do PAC no exercício e a avaliação acerca da qualidade das informações de desempenho divulgadas pela Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR). Referida avaliação materializa outra inovação trazida no presente Relatório: a análise empreendida no capítulo 4 passa a ter como objetivo aferir se os instrumentos de medição de desempenho – indicadores e metas definidos no PPA e cujos valores atualizados foram informados na PCPR 2013 – são apropriados e suficientes para demonstrar os resultados das intervenções governamentais, evidenciando a relação entre os recursos públicos aplicados anualmente e a entrega de bens e serviços públicos à sociedade. Nesse sentido, o resultado da atuação governamental em 2013 é analisado não mais por funções orçamentárias, como ocorreu até o exercício anterior, mas a partir de programas temáticos e objetivos do PPA 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância.

Nada obstante, os dados sobre a execução orçamentária das 28 funções e respectivas subfunções são apresentados no documento "Execução Orçamentária por Função e Subfunção", disponível no portal do Tribunal de Contas da União (http://www.tcu.gov.br/contasdogoverno).

O quinto capítulo apresenta os resultados e as conclusões da auditoria do Balanço Geral da União (BGU) referente a 2013, realizada no intuito de verificar se o BGU reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2013 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário da União no exercício. Destaca-se que o escopo do trabalho restringiu-se à verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal, fundamentando a opinião deste Tribunal no parecer prévio.

Destaco que, em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, buscou-se aproximar, ainda mais, as técnicas e os procedimentos da auditoria que sustenta a emissão do Parecer Prévio às Diretrizes de Auditoria Financeira emitidas pela Organização

Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Os resultados dessa iniciativa estão refletidos nas análises que suportam as conclusões do capítulo 5.

O capítulo 6 trata do tema especial "Governança Pública para o Desenvolvimento", cuja escolha insere-se no contexto da valorização da governança pública como elemento crucial a ser avaliado e fomentado pelo TCU, pautado na sua missão institucional de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, em benefício da sociedade. Nesse sentido, o capítulo 6 reúne, por um lado, análises específicas sobre aspectos de governança de um amplo conjunto de políticas públicas consideradas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável, nas áreas de educação, proteção social, infraestrutura, pesquisa e inovação, entre outras. Por outro lado, são analisados aspectos de governança em temas transversais, essenciais para o bom desempenho da administração pública como um todo, como planejamento, avaliação e gestão de riscos.

A relevância do tema, aprovado por meio do Acórdão 224/2013-TCU-Plenário, foi realçada pelas análises realizadas nos Relatórios sobre as Contas do Governo de 2011 e 2012, em que se constatou que muitos dos entraves ao crescimento econômico consistente, duradouro e inclusivo decorrem de falhas nas estruturas de governança pública. No mesmo sentido, a conclusão principal da OCDE, no estudo comparativo sobre o Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo, aponta o papel central das Entidades de Fiscalização Superior no apoio à boa governança pública, ao assegurar *accountability* do uso dos recursos públicos e do desempenho dos serviços prestados pelo Estado.

No capítulo 7, que antecede a conclusão, é apresentada síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas nas recomendações exaradas no Relatório sobre as Contas referentes ao exercício de 2012.

Por fim, 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, bem como no intuito de fomentar o aprimoramento da governança e da gestão públicas no âmbito da administração pública federal, são formuladas recomendações aos dirigentes dos órgãos e entidades relacionados no capítulo 8.

Submeto, assim, 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.

1

Parecer Prévio e Fundamentação

1 PARECER PRÉVIO E FUNDAMENTAÇÃO

1.1 Parecer Prévio sobre as Contas da Presidenta da República

1.1.1 Contas da Presidenta da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as contas da Presidenta da República relativas ao exercício encerrado em 31/12/2013, com o objetivo de emitir parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

1.1.2 Competência da Presidenta da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidenta da República prestar contas anualmente ao Congresso Nacional, dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional, de acordo com o art. 18, inciso VI da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

1.1.3 Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, nos termos do *caput* e do § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, este parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pela Presidenta da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2013;
- A observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- O reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país;
- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas no âmbito da apreciação das Contas da Presidenta da República para a emissão do parecer prévio foram realizadas de acordo com as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que as Contas da Presidenta da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas da Presidenta representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Feitas essas ponderações, o Tribunal considera que as evidências obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar as opiniões de auditoria que compõem o presente Parecer Prévio.

1.1.4 Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo TCU é um subsídio tanto para o parecer da CMO quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

1.1.5 Parecer Prévio

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.

1.1.5.1 Opinião com ressalvas sobre o relatório de execução do orçamento

O relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstra que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

1.1.5.2 Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União são compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais. Tendo em vista a grande quantidade de informações sobre o patrimônio contábil-econômico da União sem efeitos imediatos na execução orçamentária e financeira, a opinião sobre o Balanço Geral da União foi segregada em duas opiniões: uma para as informações patrimoniais e outra para as informações orçamentárias e financeiras.

Opinião com ressalvas sobre as informações patrimoniais

O Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem, respectivamente, a situação patrimonial em 31/12/2013 e o resultado patrimonial relativo 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.

Opinião com ressalvas sobre as informações orçamentárias e financeiras

Os balanços Orçamentário e Financeiro, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem os resultados orçamentários e financeiros de 2013, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves, em 28 de maio de 2014.

Ministro Presidente Augusto Nardes

Ministro Relator Raimundo Carreiro

Ministro Walton Alencar

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro José Jorge

Ministro José Múcio Monteiro

Ministra Ana Arraes

1.2 Fundamentação do Parecer Prévio

1.2.1 Fundamentos para a opinião com ressalvas para o relatório sobre a execução do orçamento da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião com ressalvas para o relatório sobre a execução do orçamento da União consta nos demais capítulos do relatório sobre as contas de governo.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

1. Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2);

2. Inexistência, no sistema de controle de parcelamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de informações precisas acerca dos estoques de parcelamentos previdenciários (item 3.3.3.3);

3. Ausência de contabilização no Siafi do valor do estoque de dívida ativa do Banco Central do Brasil – órgão 25201, o que contraria o disposto no art. 39, §1º, combinado com o art. 89 da Lei 4.320/1964, que prescrevem que os créditos da fazenda pública exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento devem ser inscritos em dívida ativa e evidenciados na Contabilidade Pública (item 3.3.3.3);

4. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Companhia Energética de Alagoas (Ceal); para a fonte Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora, pela empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE); para a fonte Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Outras Estatais, pela empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE); e para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas, pela Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia) (item 3.3.5);

5. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.5);

6. Descumprimento dos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, que determinam a apresentação, para fins de apreciação das contas prestadas anualmente pela Presidenta da República, das projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito realizadas a partir de 2008 pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e das respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, o que impossibilita a divulgação dos valores envolvidos,

com prejuízo para a transparência de tais operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas (item 3.4.1.2);

7. Descumprimento dos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que determinam a apresentação das projeções dos montantes totais dos subsídios creditícios da União referentes aos projetos da Copa do Mundo de 2014, decorrentes das operações de financiamentos firmadas com bancos públicos federais (item 3.4.3);
8. Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.22).

1.2.2 Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião sobre o Balanço Geral da União consta no capítulo cinco deste relatório. Nos tópicos a seguir estão elencadas, de forma resumida, as constatações atinentes às demonstrações contábeis consolidadas da Presidente da República.

1.2.2.1 Fundamentos para a opinião com ressalvas para informações patrimoniais

As seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalvas ao Balanço Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais de 2013:

1. Ausência de evidenciação contábil do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis federais, que em 31/12/2013 subavaliou o Passivo Não Financeiro e superestimou o Patrimônio Líquido em R$ 1,1 trilhão (item 5.3.1.1.1);
2. Limitação de escopo decorrente da ausência de estimativa e de evidenciação contábil do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos (item 5.3.1.1.1);
3. Ausência de evidenciação contábil do passivo atuarial das pensões militares (item 5.3.1.1.1);
4. Falha de divulgação em notas explicativas do déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.1.1);
5. Ausência de evidenciação contábil de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União, que totalizam aproximadamente R$ 780 bilhões (item 5.3.1.1.2);
6. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que em 31/12/2013 subavaliou o Passivo Não Financeiro em R$ 180 bilhões (item 5.3.1.2);
7. Divergência de R$ 4,3 bilhões em saldos de Restos a Pagar Processados (item 5.3.1.3);
8. Divergência de R$ 133,9 bilhões na Dívida Ativa (item 5.3.1.4.1);
9. Ausência de Nota Explicativa sobre as divergências dos saldos de Dívida Ativa (item 5.3.1.4.2);
10. Divergência metodológica para o cálculo das provisões para perdas da Dívida Ativa (item 5.3.1.4.3);
11. Divergência de R$ 26 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna (item 5.3.1.5);
12. Falha de divulgação de subavaliação das participações societárias em R$ 12 bilhões (item 5.3.1.6);

13. Limitação de escopo decorrente da não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.7);
14. Não contabilização da depreciação de bens imóveis (item 5.3.1.8.1);
15. Registro incorreto da depreciação de bens móveis em R$ 5,8 bilhões na Universidade Federal do Piauí (item 5.3.1.8.2);
16. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber (item 5.3.1.9).

Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, o Ministério da Fazenda se comprometeu a adotar as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União. Nesse sentido, cumpre alertar o Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações explicitadas no capítulo 8 deste Relatório não sejam implementadas.

1.2.2.2 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras

As seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalvas ao Balanço Orçamentário e ao Balanço Financeiro:

1. Classificação incorreta da despesa previdenciária (item 5.3.2.1);
2. Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas (item 5.3.2.2).

2

Desempenho da Economia Brasileira em 2013

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2013

Durante o período de 2013 a taxa de inflação acumulada medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 5,91% a.a., acima da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, mas dentro da margem de 2 p.p. para menos ou para mais.

Entre os itens que compõem o IPCA, o grupo Alimentação e Bebidas teve variação de 8,48% a.a., respondendo sozinho por 34% da elevação do IPCA.

A inflação dos preços monitorados atingiu 1,54% em 2013, 3,65% em 2012 e 6,20% em 2011, apresentando defasagem, que vem aumentando de forma gradativa, em relação à inflação dos produtos com preços livres, que atingiu 7,29% ao final de 2013, 6,56% em 2012 e 6,63% em 2011.

A taxa de crescimento do emprego formal em 2013 foi de 2,82%, sofrendo redução de 0,3 p.p. em relação ao exercício anterior.

Os rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2009 a 2013, registram elevação na renda do trabalhador. O rendimento médio real recebido em dezembro de 2013 (R$ 2.457,20), entretanto, foi inferior ao verificado em dezembro de 2012 (R$ 2.476,00).

Os setores de serviços e comércio lideraram a oferta de vagas e foram responsáveis pela criação de aproximadamente 850 mil empregos formais, registro entretanto inferior às vagas criadas nestes dois setores em 2012, de mais de um milhão de empregos.

A produção dos bens e serviços do país em 2013 teve evolução de 2,3%, em termos reais, atingindo R$ 4,8 trilhões. Em 2012 o PIB atingiu R$ 4,4 bilhões.

O valor do PIB per capita teve variação positiva real de 1,4%, passando a registrar o valor de R$ 24.065,00. Em dólares, o PIB per capita registrou o valor de US$ 11,7 mil.

Entre os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o PIB do Brasil superou o da África do Sul, que cresceu 1,9% em 2013, e o da Rússia, que aumentou 1,3%. A China registrou variação positiva em seu PIB de 7,7%, e a Índia, de 3,8%. O México apresentou variação positiva do PIB de 1,1%. Coréia do Sul registrou 2,8% de crescimento do seu PIB. Estados Unidos e Reino Unido registraram, ambos, crescimento de 1,9% do PIB.

A despesa de consumo das famílias em 2013 cresceu 2,3%, influenciada pela elevação de 2,0%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores, e pelo acréscimo, em termos nominais, de 8,5% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias.

A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB foi de 13,9% em 2013, inferior à taxa de investimento que ficou em 18,4% do PIB.

As exportações brasileiras sofreram retração de 1,0% em 2013. Os principais países de destino das exportações brasileiras foram China, com US$ 46 bilhões, equivalente a 19% do total exportado, Estados Unidos, com US$ 24,6 bilhões (10,18% do total), Argentina, com US$ 19,6 bilhões (8,10%), e Países Baixos (Holanda), com US$ 17,3 bilhões (7,15%).

Considerada sob a ótica do fator agregado, a venda dos produtos brasileiros no exterior sofreu retração, considerando-se a média diária, tanto para os produtos básicos (-1,2%), quanto para os semimanufaturados (-8,3%). Os produtos manufaturados tiveram registro de aumento em suas vendas em 1,8%.

O superávit da balança comercial sofreu redução de 86%, no encerramento de 2013, registrando o valor de US$ 2,6 bilhões, comparados aos US$ 19,4 bilhões observados em 2012. As exportações em 2013 foram reduzidas, mas o maior impacto foi decorrente do significativo aumento das importações, que passaram de US$ 223,2 bilhões em 2012 para US$ 239,6 bilhões em 2013, um aumento de 7,4%.

As Transações Correntes em 2013 resultaram no valor deficitário de US$ 81,4 bilhões, devido ao reduzido valor do superávit comercial e aos valores deficitários da rubrica Serviços, no montante de US$ 47,5 bilhões, e da rubrica Rendas, no valor de US$ 39,8 bilhões. O saldo de Transferências Unilaterais Correntes (bens e rendas para consumo corrente) foi de US$ 3,4 bilhões.

A Conta Capital registrou saldo superavitário em 2013 de US$ 1,2 bilhão, e a Conta Financeira foi responsável por um superávit de US$ 74,2 bilhões. Obteve-se no encerramento do Balanço de Pagamentos déficit de US$ 6,0 bilhões. Em 2012 as transações com o exterior resultaram em superávit de US$ 18,9 bilhões.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US$ 375,8 bilhões em 2013.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, que desde 2006 se tornou um crédito, atingiu em 2013 o valor de R$ 714,7 bilhões, correspondente a 14,9% do PIB.

A taxa de Risco-País, representada pelo indicador EMBI+ iniciou 2013 próximo a 140 pontos. No período de janeiro a fins de março de 2013, foi registrado um sensível aumento, seguindo-se redução do patamar até o início de junho, em torno de 160 pontos. Em menos de trinta dias o indicador atingiu 263 pontos, em função da prática de intervenção governamental nas relações econômicas, e menor comprometimento com as metas de inflação. O indicador de risco situou-se em 224 pontos ao final de 2013.

As operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, em 2013, com recursos livres e direcionados, alcançaram o montante de R$ 2,71 trilhões, equivalente a 56,1% do PIB.

Registrou-se um aumento de 14,6% no total das operações de crédito em 2013. Do total do montante de crédito contratado, 44,4% foram assinados com recursos direcionados, e 55,6% com recursos livres. Os recursos direcionados cresceram 24,5%, e as operações com recursos livres tiveram um crescimento de 7,8% em 2013.

O setor privado absorveu 94,5% do total das operações de crédito em 2013, com R$ 2,56 trilhões, ficando o setor público com o restante.

As operações do setor público direcionadas aos governos estaduais e municipais apresentaram crescimento de 43,5%, e a parcela utilizada pela União cresceu 11,4%.

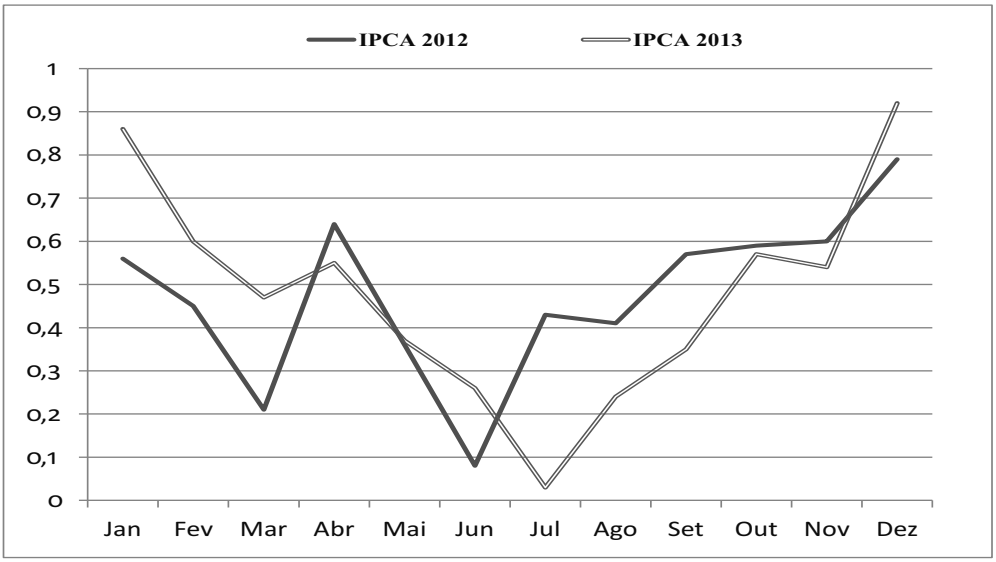
A Dívida Bruta do Governo Geral e a Dívida Líquida do Setor Público alcançaram, respectivamente, os montantes de R$ 2.747,9 bilhões e R$ 1.626,3 bilhões ao final de 2013, ou 56,8% e 33,6% em percentuais do PIB. Os juros nominais registrados no ano foram de R$ 248,8 bilhões, o que representa 5,1% do PIB. A Carga Tributária Bruta atingiu R$ 1,73 trilhão, ou 35,8% do PIB.

2.1 Atividade Econômica

2.1.1 Taxas de Inflação em 2013

O Conselho Monetário Nacional estabeleceu a meta de inflação para 2013 em 4,5% a.a., com margem de 2 p.p. para menos ou para mais. Ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas. O monitoramento da meta estabelecida é realizado pelo Banco Central 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 2013, a taxa de inflação acumulada medida pelo IPCA foi de 5,91% a.a. Em 2012 a taxa de inflação foi de 5,84% a.a.

Evolução do IPCA (%)



Fonte: IBGE.

O comportamento mensal do IPCA em 2013 apresentou semelhança em relação ao do ano anterior, com o primeiro trimestre apresentando taxas mais elevadas, e o segundo semestre apresentando taxas mensais inferiores, exceto o mês de dezembro, com taxa superior à observada em 2012.

O grupo Alimentação e Bebidas, que corresponde a 24,57% do orçamento das famílias, foi o que apresentou a maior variação dentro do IPCA (8,48% em 2013), inferior, entretanto, ao verificado no ano anterior, cuja taxa atingiu 9,86%. Com o maior impacto no índice apurado em 2013, de 2,03 p.p., esse grupo correspondeu a 34% da elevação do IPCA.

Dentro desse grupo, o item "alimentos consumidos fora do domicílio" exerceu significativa pressão, tendo atingido 10,07% em 2013, variação ainda mais elevada que os 9,51% observados em 2012. Já o item "alimentos consumidos no domicílio" teve elevação menor que em 2012, passando de 10,04% para 7,64% em 2013.

Diversos alimentos que constituem a base da alimentação de muitas famílias, tais como arroz, feijão-carioca, feijão-mulatinho, café moído, açúcar refinado e cristal, óleo de soja e cebola, tiveram redução em seus preços, com variação negativa nos preços em 2013. Outros, entretanto, que nem

sempre apresentam a mesma frequência diária na mesa da maioria das famílias, e de onde em muitos casos talvez advenha a percepção de uma maior elevação nos preços dos alimentos, tiveram reajustes pronunciados, como farinha de trigo (30,16%), farinha de mandioca (25,19%), batata inglesa (24,79%), feijão-preto (21,51%), leite em pó (20,58%), frutas (18,96%), leite longa vida (17,15%), macarrão (16,80%), pão francês (15,11%), tomate (14,74%), queijo (14,58%), hortaliças e verduras (12,32%), chocolate e achocolatado em pó (10,74%), e iogurte e bebidas lácteas (10,38%), além de outros com aumentos que podem também ser considerados significativos.

O grupo Despesas Pessoais apresentou elevação de 8,39%, a segunda maior dentro do IPCA, inferior, no entanto, à verificada em 2012, de 10,17%. Os grupos Educação, Artigos de Residência, e Saúde e Cuidados Pessoais tiveram variações superiores ao índice de inflação (7,94%, 7,12%, e 6,95%, respectivamente).

Entre os grupos de maior peso no orçamento das famílias que compõem o IPCA está o de Transportes, com 18,86%, ficando em segundo lugar, portanto, com sua variação passando de apenas 0,48% em 2012, para 3,29% em 2013, com significativa influência na composição do IPCA de 2013. No item combustíveis, o litro da gasolina foi majorado em 6,53%, em consequência do reajuste de 4,00% no preço nas refinarias. No que concerne aos preços de carros novos, houve reajuste de 3,52%, em função, além de outros fatores, do aumento do IPI. Esses dois últimos grupos foram decisivos para a variação observada.

A inflação dos produtos com preços livres atingiu 7,29% ao final de 2013, 6,56% em 2012 e 6,63% em 2011, e a dos preços monitorados atingiu 1,54% em 2013, 3,65% em 2012 e 6,20% em 2011. Observe-se que a defasagem entre preços livres, formados pelo mercado, e os monitorados, administrados pelo governo, vem aumentando paulatinamente.

IPCA – Variação dos valores dos produtos com preços livres e com preços monitorados – 2013 (%)

2013	Preços livres			Monitorados[3] Peso: 24,51
	Geral Peso: 75,49	Comercializáveis[1] Peso: 36,19	Não Comercializáveis[2] Peso: 39,30	
Janeiro	7,20	5,54	8,69	2,94
Fevereiro	7,86	6,43	9,13	1,53
Março	8,20	6,90	9,35	1,61
Abril	8,09	6,57	9,44	1,55
Maio	8,11	6,31	9,71	1,54
Junho	8,28	6,75	9,63	1,77
Julho	7,86	6,81	8,80	1,31
Agosto	7,64	6,75	8,42	1,27
Setembro	7,37	6,43	8,20	1,12
Outubro	7,37	6,38	8,24	1,01
Novembro	7,31	6,20	8,29	0,95
Dezembro	7,29	6,01	8,43	1,54

Fonte: IBGE.

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

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

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

Variação % em 12 meses.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que pesquisa itens de consumo das famílias que recebem até seis salários mínimos, apresentou variação de 5,56% em 2013, inferior aos 6,20% observados em 2012. O grupo Alimentação e Bebidas, com variação de 8,03% em 2013, inferior aos 10,41% ocorrido em 2012, foi o de maior impacto do índice, com 2,36 p.p., ou 42% do INPC, menor, entretanto, que o impacto no ano anterior, de 2,94 p.p., que correspondeu a 47% do INPC. O grupo Habitação registrou 3,38% em 2013, inferior aos 6,59% observados em 2012, e causou menor impacto positivo no índice, de 0,57 p.p., em comparação aos 1,11 p.p. verificados em 2012. Já o grupo Artigos de Residência teve variação positiva significativa, passando a 6,67% em 2013, em comparação aos 0,37% registrados no ano anterior, fazendo com que o impacto no índice passasse de 0,02 p.p. para 0,36 p.p. em 2013.

O Índice Geral de Preços (IGP-DI), que registra diversas alterações de preços de matérias-primas, bens e serviços, registrou variação em 2013 de 5,52%, inferior à verificada em 2012, igual a 8,11%. A variação em 2013 do IPA (Índice de Preços ao Produtor Amplo), que corresponde a 60% do IGP-DI, foi de 5,07%. O IPC (Índice de Preços ao Consumidor), responsável por 30% do IGP-DI, registrou elevação de 5,63% em 2013. O Índice Nacional de Construção Civil (INCC), que responde por 10% do IGP-DI, teve variação de 8,09% em 2013.

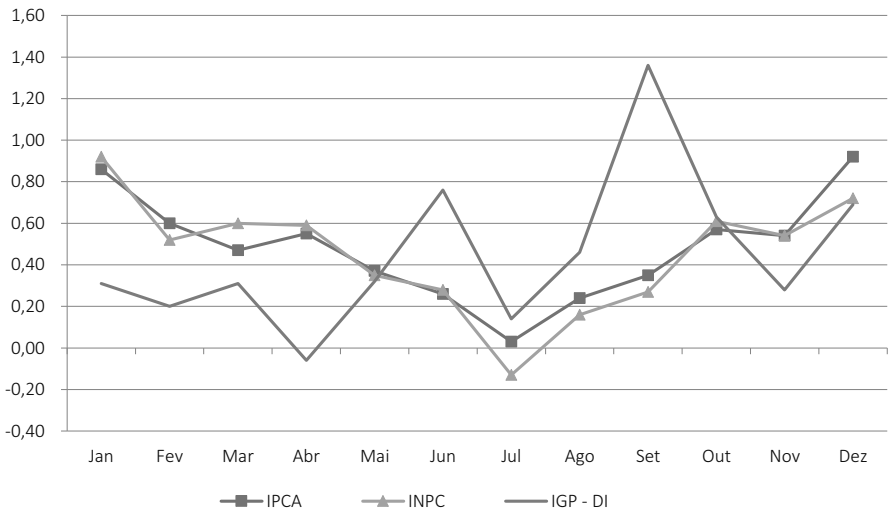
Taxas de Inflação acumuladas no ano – 2012 e 2013

Índice/Entidade	Critério	2012	2013
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	5,84% a.a.	5,91% a.a.
INPC/IBGE	Famílias 1 a 6 s.m.	6,20% a.a.	5,56% a.a.
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	8,11% a.a.	5,52% a.a.

Fontes: IBGE e FGV.

A variação mensal dos índices de preços em 2013 está demonstrada no gráfico adiante.

Variação da Inflação (%) – IPCA x INPC x IGP-DI – 2013



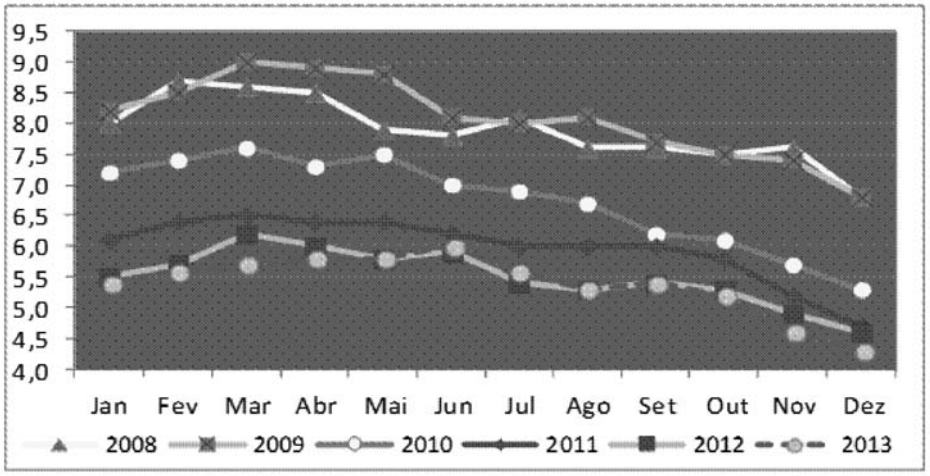
Fonte: Ipeadata.

2.1.2 Nível de Emprego e Salários

Ao longo de 2013, verificou-se redução da taxa de desocupação e elevação do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal, na maioria dos meses, em relação a 2012. A taxa de crescimento do emprego formal em 2013, a exemplo de 2012, sofreu redução em relação ao exercício anterior.

As taxas de desemprego mensal ao longo de 2013, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), elaborada pelo IBGE, foram semelhantes às do exercício anterior, conforme gráfico adiante. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2013, ao final do exercício, foi de 4,3%, inferior aos 4,6% registrados no encerramento de 2012.

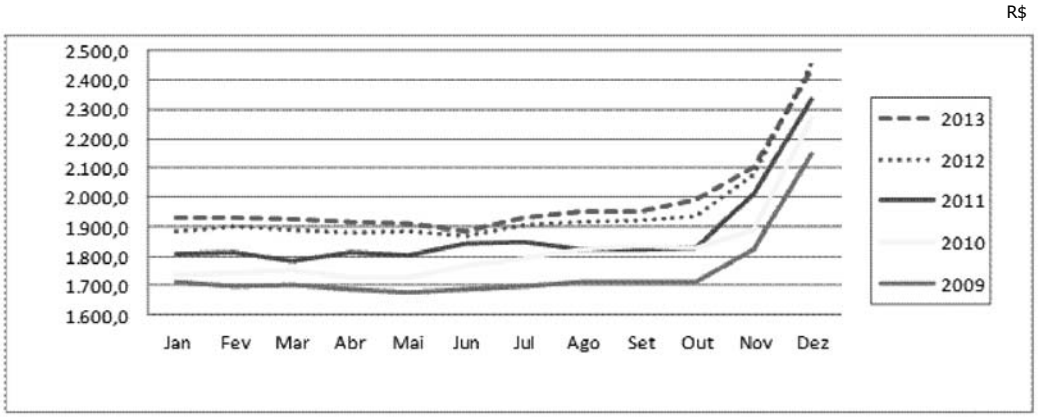
Taxa de Desocupação (%)



Fonte: IBGE.

Houve elevação dos rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2009 a 2013, a preços de dezembro do último exercício. Entretanto, no período de janeiro a novembro de 2013, a média da variação dos aumentos do rendimento do trabalhador, em relação ao mesmo período de 2012 (11 meses), situou-se em 1,7%, inferior ao registrado no mesmo período de 2012 em relação a 2011, de 4,2%, e ao de 2011 em relação a 2010, e de 2010 em relação a 2009 (3,0% e 4,3%, respectivamente). O rendimento médio real recebido em dezembro de 2013 (R$ 2.436,67) foi inferior ao verificado em dezembro de 2012 (R$ 2.455,30).

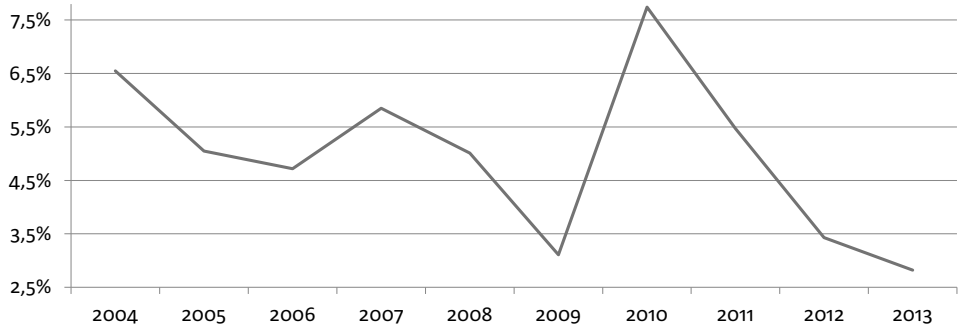
Rendimento Médio Real Mensal – 2009 a 2013



Fonte: IBGE.

Segundo registros do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), o saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada nos doze meses encerrados em dezembro de 2013 foi de 1,12 milhão de pessoas, um crescimento de 2,82% em relação ao total de trabalhadores empregados no mesmo período em 2012. Em dezembro de 2012 o saldo havia sido de 1,3 milhão, ou 3,43% de crescimento sobre o total de trabalhadores empregados em 2011.

Evolução do Emprego Formal – saldo em 12 meses



Fonte: Caged.

Nota: Os dados do acumulado de 2013 e dos últimos 12 meses para o mês selecionado, somente são comparáveis com as informações para o mesmo mês a partir de 2011, devido aos ajustes que eles incorporam.

Os setores de serviços e comércio lideraram a oferta de vagas e foram responsáveis pela criação de aproximadamente 850 mil empregos formais, inferior, entretanto, às vagas criadas nesses dois setores em 2012, de mais de um milhão de empregos. Em seguida vêm os setores da indústria de transformação, com a criação de 126 mil vagas, valor quase 50% maior que os empregos criados em 2012 (86.406), e o da construção civil, que no ano anterior reduziu o saldo da oferta de trabalho (107 mil em 2013 comparados a 149 mil em 2012).

Evolução do Emprego Formal – setores da economia – 2013

Tipo de Atividade	Nº de empregos formais (saldo)	Variação %
Serviços	546.917	3,37
Comércio	301.095	3,36
Indústria de Transformação	126.359	1,54
Construção Civil	107.024	3,44
Administração Pública	22.841	2,62
Serviço Indústria Utilidade Pública	8.383	2,21
Extrativa Mineral	2.680	1,20
Agropecuária	1.872	0,12
Total	**1.117.171**	**2,82**

Fonte: Caged.

2.1.2.1 Fatores Determinantes do Desemprego

A taxa de desemprego no Brasil tem apresentado uma tendência de queda desde 2004. Esse comportamento pode ser explicado inicialmente pelas maiores taxas de crescimento da economia brasileira, a exceção dos anos de 2009 e 2012. Em 2009, devido aos reflexos da crise do *subprime*, o país teve uma taxa de crescimento negativa de 0,9%, e em 2012 o Brasil apresentou uma taxa positiva de 0,9%. Destaque-se que se considera desempregado, pela metodologia do IBGE, aqueles trabalhadores que estão procurando emprego nos últimos trinta dias e não foram contratados.

As menores taxas de crescimento nos anos recentes podem ser explicadas pelo esgotamento do modelo de crescimento com base na expansão da demanda agregada, que é composta pelo consumo das famílias, investimentos, gastos do governo e exportações líquidas, isto é, a diferença entre as exportações e as importações.

Como o governo tem apresentado sistematicamente déficits nominais, isto é, despesas (incluindo pagamento dos juros da dívida pública) superiores às receitas, então ocorre uma poupança negativa do governo. Concomitantemente, ocorre um menor estímulo à poupança das famílias, em decorrência de uma política de estímulo ao consumo das famílias, uma vez que a poupança delas é a parte da renda disponível não consumida. Pode-se concluir, então, que a poupança doméstica, que é a soma entre as poupanças do governo e do setor privado, tende a ser baixa, o que implica menores níveis de investimentos domésticos. A consequência dessa política é que o país restringe as condições para o aumento da capacidade instalada da economia no longo prazo, o que garantiria melhores possibilidades de um crescimento sustentável com maiores taxas de crescimento do produto.

Pode-se destacar que um maior volume de exportações líquidas fica a mercê de uma conjuntura internacional favorável, o que ocorreu até a crise do *subprime* em 2007 e 2008. Para estimular as vendas externas e desestimular as importações, o governo pode adotar políticas de desvalorização cambial para tornar os produtos brasileiros mais competitivos no exterior. Entretanto, maiores taxas de câmbio podem redundar em maiores taxas de inflação. Esse é um dos dilemas do Banco Central.

Com base em políticas econômicas e de assistência social, o governo brasileiro tem estimulado principalmente o consumo das famílias, por meio de políticas monetária (redução das taxas de juros) e creditícia (expansão de crédito de bancos públicos) expansionistas, ou de transferências de renda para as famílias mais pobres (Programa Bolsa-Família e outros benefícios sociais). Além disso, o governo tem contribuído, também, para a expansão da demanda por intermédio de políticas fiscais

expansionistas, via redução da proporção do superávit primário em relação ao PIB e, também, pela redução de impostos para alguns setores da economia, principalmente o de bens de consumo duráveis. As indústrias automobilísticas e de produtos da linha branca (geladeiras, fogões, máquinas de lavar, etc) foram umas das mais beneficiadas com essas ações.

O esgotamento do modelo deve-se ao fato de que, com a expansão da demanda agregada, a capacidade ociosa da economia brasileira vem se reduzindo e, recentemente, a economia tem operado bem próximo ao pleno emprego. Como os níveis de investimento em proporção ao PIB têm sido relativamente baixos, quando comparados com anos anteriores, a capacidade do país de aumentar sua capacidade instalada e, portanto, de aumentar a produção de bens e serviços, tende a crescer a uma taxa menor do que o crescimento da demanda. O resultado são baixas taxas de crescimento combinadas com taxas de inflação mais elevadas. A razão investimento/PIB em 2013 foi de 18,39%, contra 19,46% em 2010, 20,75% em 1994 e 26,86% em 1989. Na década de 1970, em geral, a proporção investimento/PIB ficou acima dos 20%.

Mesmo com o país crescendo a taxas menores, uma maior demanda por mão de obra por parte das empresas em relação à oferta de trabalho pelos trabalhadores induz à contratação de mão de obra com maiores taxas salariais. Dessa forma, em função do aumento do salário e da economia operando praticamente a pleno emprego, as taxas de desemprego têm se reduzido sistematicamente. Assim, existe cada vez menos desemprego involuntário.

Nesse contexto, fez-se um estudo econométrico para avaliar os fatores determinantes do desemprego com uma base mensal de dados de março de 2002 a dezembro de 2013. A taxa de desemprego coletada pelo IBGE refere-se às regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. A taxa de desemprego é explicada pela própria taxa de desemprego de anos anteriores (efeito inercial), pelas políticas monetária e fiscal e, também, pela razão Balança Comercial/PIB.

Como *proxy* para o instrumento da política monetária utiliza-se a taxa de juros real *ex-post*, que é medida pela diferença entre a taxa Selic (taxa básica de juros) e a taxa de inflação medida pelo IPCA. Espera-se que taxas de juros reais mais elevadas aumentem a taxa de desemprego, pois devem contribuir para reduzir os negócios da economia. Inversamente, menores taxa de juros devem contribuir para reduzir o desemprego. Dessa forma, como esperado, um aumento da taxa de juros real, ou uma política monetária restritiva, gera mais desemprego para a economia. Como na maior parte do período analisado houve uma redução da taxa de juros real, isto quer dizer que, em média, a política monetária expansionista contribuiu para a redução da taxa de desemprego.

O gráfico apresentado a seguir mostra a evolução da taxa de desemprego e da taxa de juros real no período analisado. A taxa de juros real foi multiplicada por dez para se obter uma melhor visualização. Observa-se que a redução da taxa de juros real, decorrente de uma política monetária expansionista, reflete uma taxa de desemprego declinante.

Taxa de Desemprego x Taxa Real de Juros – 2003 a 2013

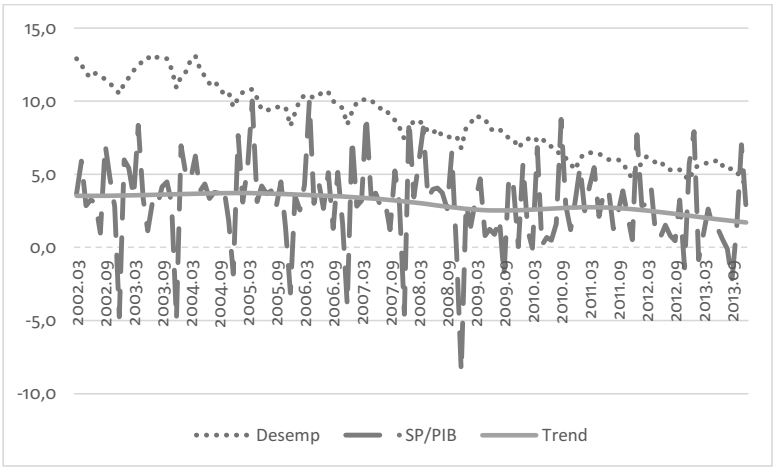


Fontes: IBGE e Ipea.

A razão Superávit Primário/PIB é uma *proxy* para o instrumento da política fiscal. Espera-se que maiores taxas de superávit primário em relação ao PIB aumentem a taxa de desemprego, pois devem contribuir para a redução da demanda agregada da economia. Inversamente, menores taxas devem contribuir para a redução do desemprego. Dessa forma, como esperado, uma redução do superávit primário como proporção do PIB, ou uma política fiscal expansionista, gera menos desemprego na economia. Pode-se observar, com base no gráfico apresentado a seguir, que a razão Superávit Primário/PIB apresenta uma redução gradual desde 2002.

O gráfico mostra, ainda, a evolução da taxa de desemprego e da taxa de Superávit Primário/PIB no período analisado. Observa-se que a redução da proporção do superávit primário como proporção do PIB, decorrente de uma política fiscal expansionista, reflete uma taxa de desemprego declinante. Pode-se observar que a taxa de desemprego (Desemp) é claramente declinante e, no geral, apresenta taxas superiores à proporção do superávit primário em relação ao PIB (SP/PIB). Nota-se que a linha cheia (Trend), que mostra uma linha de tendência da evolução da razão Superávit Primário/PIB, apresenta uma tendência suave de declínio.

Taxa de Desemprego x Superávit Primário/PIB – 2002 a 2013

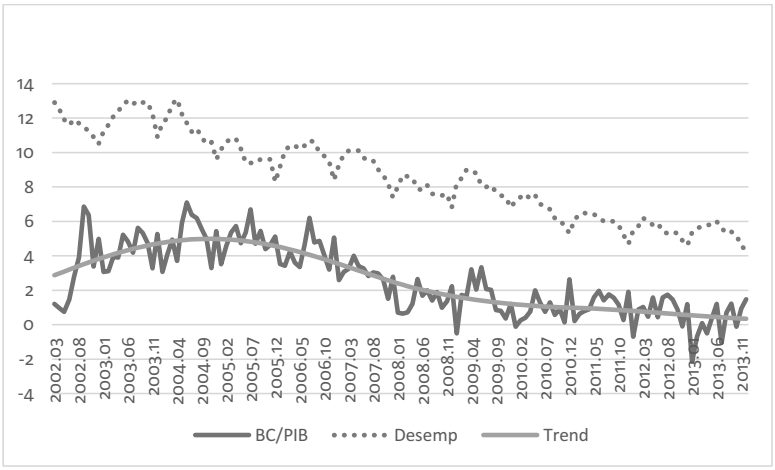


Fontes: IBGE e Ipea.

Como esperado, os resultados também mostram que uma redução na Balança Comercial em relação ao PIB (BC/PIB) aumenta a taxa de desemprego. Quando há uma queda no saldo das exportações sobre as importações do país, há uma redução da demanda agregada e, portanto, espera-se um aumento da taxa de desemprego e vice-versa. Como na maior parte do período analisado houve incrementos da Balança Comercial brasileira, principalmente antes da crise do *subprime*, na média, o estudo mostra que os incrementos do comércio externo contribuíram para a redução da taxa de desemprego.

O gráfico apresentado a seguir mostra a evolução da taxa de desemprego e da participação do saldo da Balança Comercial no PIB no período analisado. Observa-se que a evolução do referido indicador externo mostra-se crescente, com base na tendência (Trend) até o início do exercício de 2005, e apresenta um declínio mais forte entre 2006 e 2009, quando o Brasil sofreu o impacto da crise do *subprime*, continuando numa tendência de declínio mais suave até 2013. Fica claro que os fatores que mais contribuíram para a redução do desemprego foram as políticas monetária e fiscal.

Taxa de Desemprego x Balança Comercial/PIB – 2002 a 2013



Fontes: IBGE e Ipea.

Pode-se observar, ainda, que o desemprego também é explicado pelo comportamento do próprio indicador em períodos passados. O resultado do estudo indica certa resistência para mudança de tendência, o que seria uma espécie de efeito inercial. Em outras palavras, como há, no período analisado, uma tendência de queda da taxa de desemprego, esse efeito inercial contribui para que a taxa de desemprego continue baixa. Esse comportamento de resistência ao aumento da taxa de desemprego da economia brasileira é explicado em função das políticas de governo de incentivo ao aumento da demanda agregada sem uma contrapartida suficientemente forte de incentivos para a expansão da oferta agregada da economia.

O estudo demonstrou também o efeito da Balança Comercial sobre a taxa de desemprego no exercício de 2013. Pode-se observar, com base no gráfico anterior, que o saldo da Balança Comercial em 2013 foi o mais deficitário da série. A redução da BC/PIB em 2013 em relação a 2012 tem impacto negativo na taxa de desemprego, ou seja, para cada 1% de queda na razão BC/PIB ocorre, em média, um aumento da taxa de desemprego de 0,39%. Entretanto, esse impacto não foi grande o suficiente para suplantar os efeitos das políticas de estímulos à demanda agregada e, consequentemente, ao aumento do nível de emprego na economia em todo o período analisado.

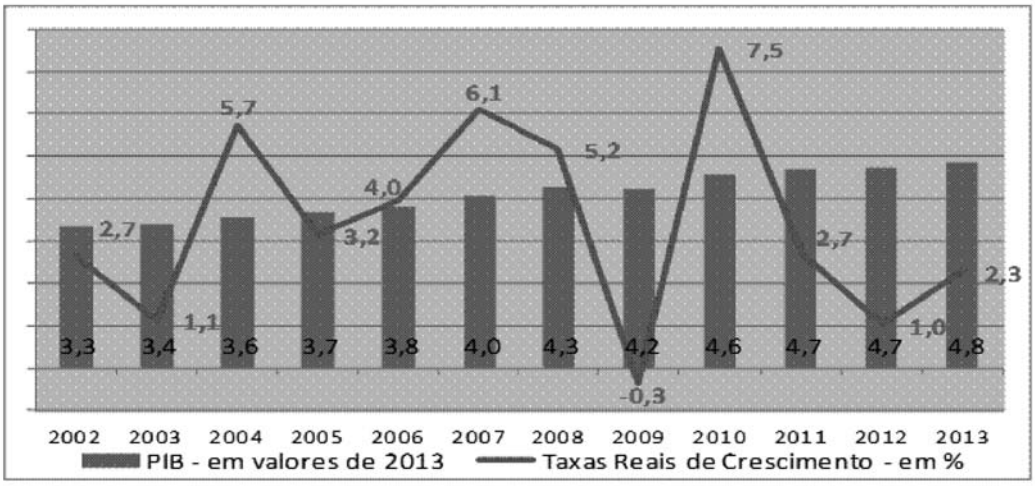
Em suma, apesar do fraco desempenho da Balança Comercial observado em 2013, a taxa de desemprego diminuiu em relação ao ano anterior devido aos demais fatores, quais sejam, as políticas expansionistas fiscal e monetária.

2.1.3 Produto Interno Bruto (PIB)

A variação percentual da produção dos bens e serviços do país em 2013, em relação ao PIB de 2012, ambos em moeda constante (descontada a inflação do período), foi de 2,3%, atingindo R$ 4.838,0 bilhões. Em 2012 o PIB atingiu R$ 4.392,1 bilhões. As taxas de variação dos trimestres de 2013, com ajuste sazonal, comparadas às dos trimestres imediatamente anteriores, mostram uma economia cujo ritmo sofre alternância, tendo início estável, sucedendo-se período de variação positiva, seguido de período de retração, e encerrando o exercício com crescimento, demonstrado pelas taxas de 0%, 1,81%, -0,52%, e finalmente 0,68%.

Produto Interno Bruto

R$ trilhões e %

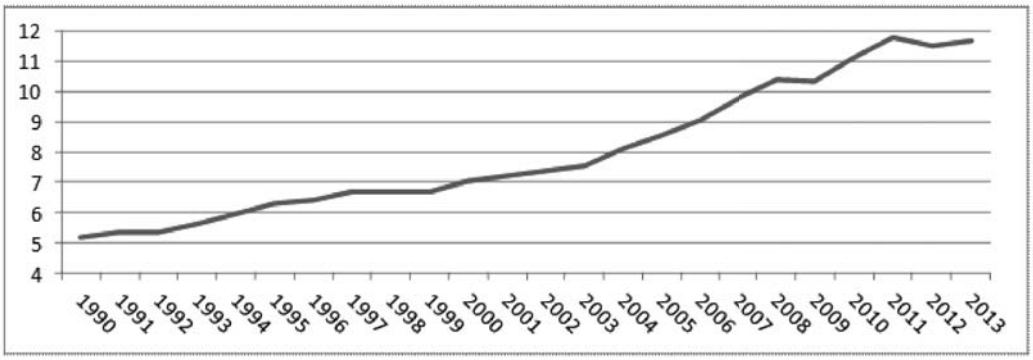


Fonte: IBGE.
Nota: PIB em valores constantes de 2013.

O valor do PIB *per capita* teve variação positiva real de 1,4% em relação a 2012, segundo estimativas populacionais do IBGE, passando a registrar o valor de R$ 24.065,00 (valores correntes). Em dólares, o PIB *per capita* registrou o valor de US$ 11,7 mil.

PIB *per capita* - paridade do poder de compra

US$ milhares



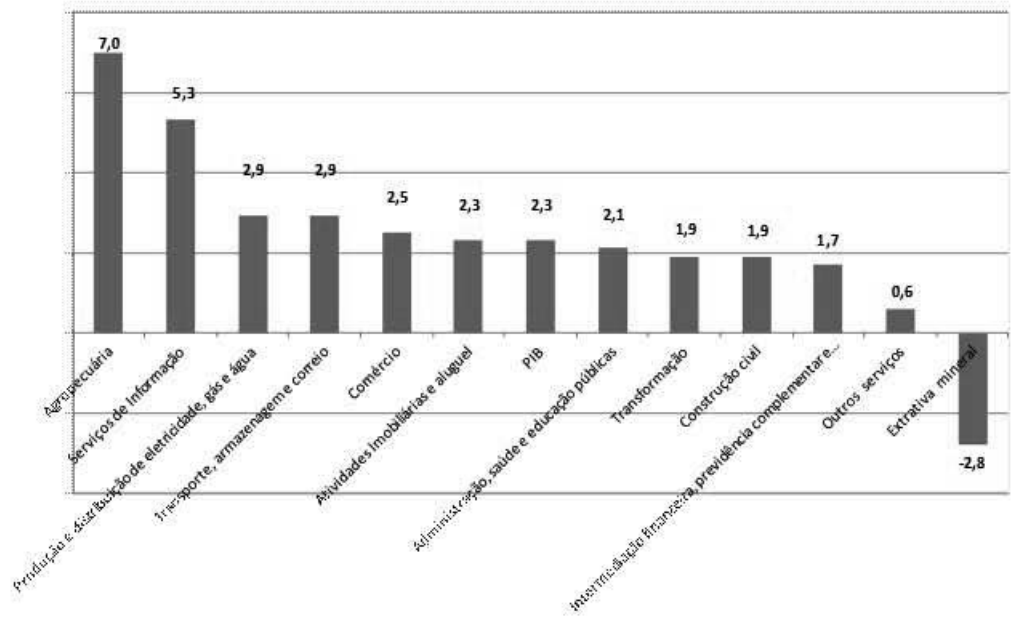
Fonte: IBGE.

Entre os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o PIB do Brasil superou o da África do Sul, que cresceu 1,9% em 2013, e o da Rússia, que aumentou 1,3%. A China registrou variação positiva em seu PIB de 7,7%, e a Índia, de 3,8%. O México, pertencente ao grupo de países emergentes denominado Mints (México, Indonésia, Nigéria e Turquia), apresentou variação positiva do PIB de 1,1%. Coréia do Sul registrou 2,8% de crescimento do seu PIB. Entre os países com economias mais desenvolvidas, os Estados Unidos e Reino Unido registraram, ambos, crescimento de 1,9% do PIB. O Japão cresceu 1,6%, a Alemanha, 0,4%, a França, 0,3%, e a Bélgica, 0,2%. Itália, Espanha e a zona do Euro registraram retração em suas economias, com variações negativas de 1,9%, 1,2% e 0,4%, respectivamente.

Em 2013 o valor do PIB no Brasil, de R$ 4.838,0 bilhões, deve-se ao valor adicionado a preços básicos, no montante de R$ 4.103,5 bilhões (2,1% de variação em comparação a 2012), e ao valor dos impostos sobre produtos menos subsídios, de R$ 734,4 bilhões (3,3% de aumento em relação a 2012). O aumento em volume do valor dos preços básicos é resultado da combinação da elevação em volume de 7,0 % no setor da Agropecuária, de 1,3% no da Indústria e de 2,0% no setor de Serviços.

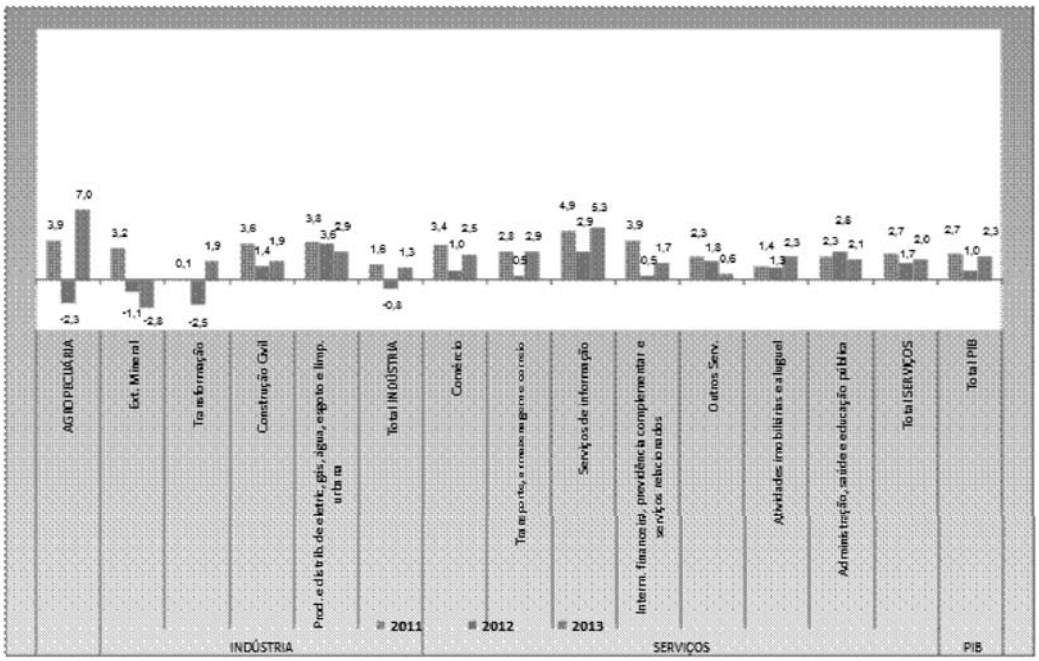
No setor da Agropecuária, verificou-se ganhos de produtividade e aumento na estimativa de produção de várias culturas significativas, como as do trigo (30,4%), soja (24,3%), cana de açúcar (10,0%), e milho (13,0%). Na Indústria, a atividade de Produção e Distribuição de Eletricidade, Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana, com crescimento de 2,9%, reflete o consumo residencial de energia elétrica. Já na área Extrativa Mineral, a queda na extração de minérios resultou em retração de 2,8% no ano encerrado. Os setores de Construção Civil e Indústria de Transformação tiveram aumento de 1,9%, cada um deles. O resultado do segundo foi decorrente da atividade ligada à produção de máquinas e equipamentos, alimentos e bebidas, caminhões e ônibus, álcool, metalurgia de metais não ferrosos, móveis, e artefatos de couro e calçados. O setor de Serviços refletiu o desempenho dos Serviços de Informação (5,3%), Transporte, Armazenagem e Correio (2,9%), Comércio (2,5%), Serviços Imobiliários e Aluguel (2,3%), Administração, Saúde e Educação Pública (2,1%), Intermediação Financeira e Seguros (1,7%), e Outros Serviços (0,6%).

PIB e subsetores – 2013 (%)



Fonte: IBGE.

PIB – Setores e subsetores – últimos 3 anos (%)



Fonte: IBGE.

Taxa Acumulada de Crescimento do PIB –
Variação em volume em relação ao mesmo período do ano anterior (%)

Setor de Atividade	2012.IV	2013.I	2013.II	2013.III	2013.IV
Agropecuária	**-2,1**	**13,2**	**12,3**	**8,1**	**7,0**
Indústria	**-0,8**	**-1,2**	**0,8**	**1,2**	**1,3**
Extrativa Mineral	-1,1	-7,2	-5,6	-3,5	-2,8
Transformação	-2,4	-0,2	2,3	2,1	1,9
Construção Civil	1,4	-1,3	1,4	1,7	1,9
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	3,5	2,6	2,3	2,8	2,9
Serviços	**1,9**	**1,7**	**2,1**	**2,1**	**2,0**
Comércio	0,9	1,4	2,4	2,4	2,5
Transporte, armazenagem e correio	1,9	1,1	2,3	3,2	2,9
Serviços de informação	4,2	3,3	4,3	4,4	5,3
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	0,7	1,2	1,5	1,9	1,7
Outros Serviços	2,2	1,4	1,6	1,1	0,6
Atividades imobiliárias e aluguel	2,2	2,4	2,8	2,5	2,3
Administração, saúde e educação públicas	2,3	2,1	1,8	2,0	2,1
Valor Adicionado a Preços Básicos	**0,9**	**1,6**	**2,4**	**2,2**	**2,1**
Impostos líquidos sobre produtos	**1,6**	**2,5**	**3,4**	**3,4**	**3,3**
PIB	**1,0**	**1,8**	**2,5**	**2,4**	**2,3**

Fonte: IBGE.

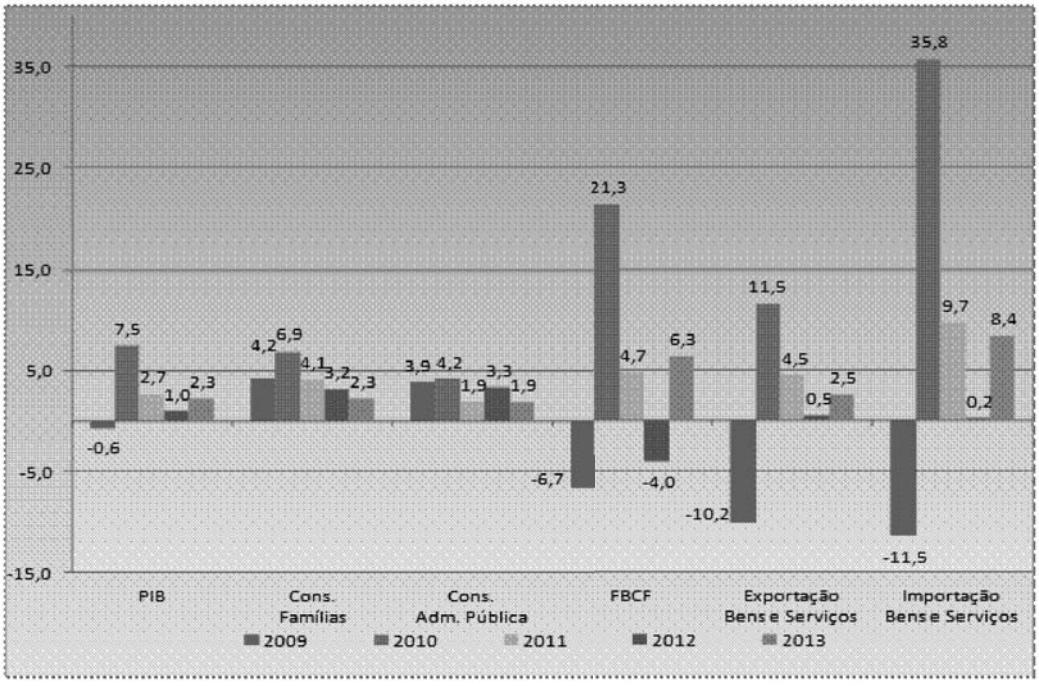
Nota: dados preliminares – 4º Trimestre de 2013.

A despesa de consumo das famílias em 2013 cresceu 2,3%, influenciada pela elevação de 2%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, e pelo acréscimo, em termos nominais, de 8,5% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias. Nos últimos dez anos, a despesa das famílias tem se apresentado com variação positiva em relação ao ano anterior, mas nos últimos três anos esse crescimento tem se reduzido, sendo o resultado em 2013 o de menor crescimento desde 2004. A despesa do consumo da administração pública ao longo de 2013 aumentou 1,9%. No último trimestre foram gastos pelo governo 45,6% da soma dos três primeiros trimestres, e 31,6% a mais que no 3º trimestre.

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) registrou crescimento de 6,3%, cujo desempenho foi reflexo do aumento da produção interna de máquinas e equipamentos (52% da FBCF), com 10,2% de crescimento. Construção civil, correspondente a 42% da FBCF, teve variação positiva de 2,3%. As exportações aumentaram 2,5%, e as importações tiveram variação de 8,4%.

Em valores absolutos, a despesa de consumo das famílias foi de R$ 3,0 bilhões, a de consumo do governo, de R$ 1,1 bilhão, a FBCF, de R$ 889,3 milhões, exportações e importações de bens e serviços geraram resultado de R$ 608,2 milhões e R$ 728,8 milhões, respectivamente. A variação de estoques registrou R$ 17,3 milhões.

PIB - Componentes da Demanda – Taxa acumulada ao longo de cada ano (%)



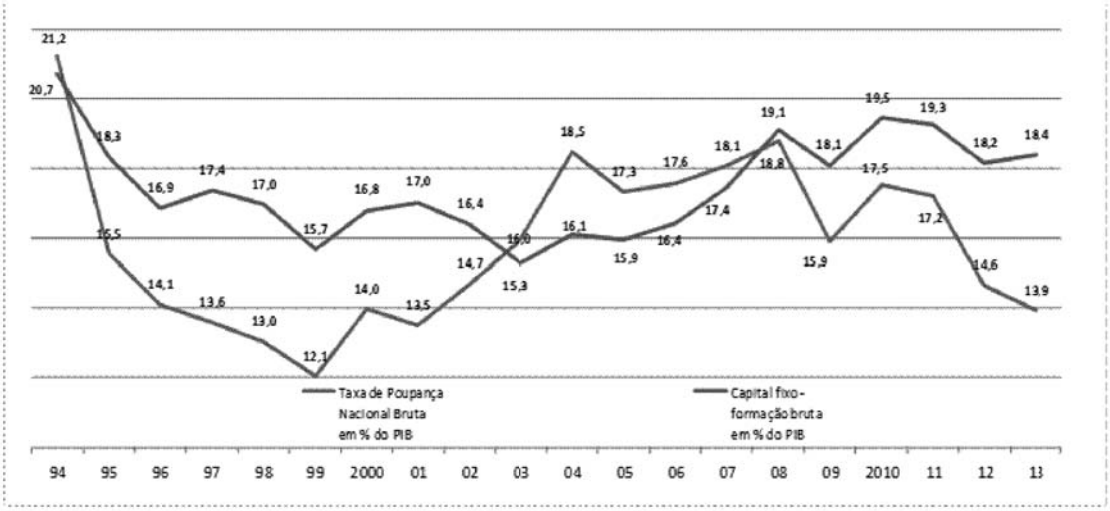
Fonte: IBGE.

Nota: dados preliminares – 4º Trimestre de 2013.

2.1.4 Poupança Nacional Bruta e Investimento

A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB foi de 13,9% em 2013, inferior à verificada no ano anterior, de 14,6%. A taxa de investimento (capital fixo – formação bruta) registrada em 2013 foi de 18,4% do PIB, próxima à verificada em 2012, igual a 18,2%.

Taxa de Poupança e de Investimento (% do PIB)



Fonte: IBGE.

2.1.5 Carga Tributária Nacional

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

Nos cálculos realizados nesta análise, adota-se o critério de Carga Tributária Bruta (CTB), que considera as receitas tributárias sem deduções das transferências ao setor privado da economia, como subsídios, benefícios da seguridade social e saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Quando são feitas essas deduções, obtém-se a carga tributária líquida.

Os dados para o cálculo da estimativa da carga tributária referente a 2013 foram fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), baseados em inovação metodológica advinda do Acordo de Cooperação Técnica 17/2013 celebrado entre esses dois órgãos e realizado com uso de técnicas estatísticas, aplicadas às bases de dados disponíveis sobre finanças públicas: Siafi, Execução Orçamentária dos Estados (EOE), Finanças do Brasil Dados Contábeis dos Municípios (Finbra) e Demonstrativo da Receita Corrente Líquida dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.

Além disso, para evitar distorções na comparação com os valores da CTB de anos anteriores, foram refeitos os cálculos a partir de 2010, utilizando-se a mesma metodologia empregada em 2013.

A estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária brasileira em 2013 alcançou 35,83% do PIB, com discreto crescimento em relação a 2012 (0,7% do PIB), conforme tabela a seguir:

Arrecadação das Receitas Federais, Estaduais, Municipais e Estimativas da Carga Tributária – 2012 e 2013

R$ milhões

Tributos	2012	%Part.	% PIB	2013	%Part.	% PIB	Evolução %	
							Da Arrecadação	Do PIB
Tributos Federais	**1.049.144**	**67,13**	**23,89**	**1.163.110**	**67,09**	**24,04**	**10,86**	**0,65**
Impostos sobre a produção e a importação	330.866	21,17	7,53	364.223	21,01	7,53	10,08	-0,06
Cofins	173.319	11,09	3,95	198.239	11,44	4,10	14,38	3,84
IOF	30.939	1,98	0,70	29.418	1,70	0,61	-4,92	-13,68
IPI	42.227	2,70	0,96	43.188	2,49	0,89	2,28	-7,15
Outros	84.380	5,40	1,92	93.378	5,39	1,93	10,66	0,46
Impostos sobre a renda, patrimônio e etc.	289.125	18,50	6,58	327.137	18,87	6,76	13,15	2,72
IRRF	92.121	5,89	2,10	120.919	6,98	2,50	31,26	19,16
IRPJ	90.806	5,81	2,07	109.056	6,29	2,25	20,10	9,03
CSLL	55.079	3,52	1,25	61.815	3,57	1,28	12,23	1,89
Outros	51.119	3,27	1,16	35.347	2,04	0,73	-30,85	-37,23
Contribuições Sociais	429.154	27,46	9,77	471.750	27,21	9,75	9,93	-0,20
RGPS	271.595	17,38	6,18	295.179	17,03	6,10	8,68	-1,33
RPPS	26.009	1,66	0,59	27.806	1,60	0,57	6,91	-2,94
Outras	131.550	8,42	3,00	148.765	8,58	3,07	13,09	2,66
Tributos Estaduais	**414.366**	**26,51**	**9,43**	**461.469**	**26,62**	**9,54**	**11,37**	**1,10**
Tributos Municipais	**99.380**	**6,36**	**2,26**	**108.970**	**6,29**	**2,25**	**9,65**	**-0,45**
Total dos Tributos	**1.562.890**	**100,00**	**35,58**	**1.733.549**	**100,00**	**35,83**	**10,92**	**0,70**
PIB (IBGE)	**4.392.094**		100,00	**4.837.950**		100,00	Evol.% PIB	**10,15**
Coeficiente Tributário			**35,58**			**35,83**	Evol.% CT	**0,70**

Fontes: STN, Ipea e IBGE.

Verifica-se que, em 2013, a arrecadação total das receitas federais incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento nominal de 10,86%, em relação a 2012, enquanto no mesmo período, o PIB cresceu 10,15%, em termos nominais.

No entanto, essa comparação adquire maior precisão quando se consideram as variações em termos reais. Ou seja, tomando-se como parâmetro o Deflator Implícito das Contas Nacionais, que é a variação média dos preços no período em relação à média dos preços no período anterior – 7,44% em 2013 em relação a 2012, segundo dados provisórios do Ipeadata –, a arrecadação federal apresentou crescimento real acumulado de 4,08% (RFB, "Análise da Arrecadação das Receitas Federais", dezembro de 2013) e o PIB, de 2,3%, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 27/2/2014.

Assim como a arrecadação federal, os tributos estaduais e municipais apresentaram crescimento no período de janeiro a dezembro de 2013, variando, nominalmente, no conjunto, 11,37% e 9,65%, respectivamente.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) rendeu, em 2013, R$ 366,5 bilhões aos cofres públicos, representando alta nominal de 10,92%. O bom desempenho do ICMS pode ser atribuído a uma melhora na atividade econômica, a uma aceleração no fluxo de importações, e ao resultado de parcelamentos de dívidas tributárias promovidos por alguns estados, especialmente São Paulo.

Nesse mesmo período, os mais de 81 milhões de proprietários de veículos de todo o país pagaram R$ 29,7 bilhões de Imposto sobre Propriedade de veículos e Automotores (IPVA), sendo que

o estado de São Paulo apresentou a maior arrecadação, enquanto a menor foi registrada em Roraima. Em média, cada veículo pagou R$ 359,01 de IPVA em 2013.

Nos municípios, as arrecadações do IPTU e do ISS cresceram, no ano de 2013, em torno de 6,78% e 7,61%, respectivamente, mantendo a mesma trajetória de crescimento observada em anos anteriores.

Devido a sua elevada participação no coeficiente tributário (67,09%), os tributos federais influenciam significativamente seu resultado. Nesse item, observa-se que o crescimento de 10,86% em relação ao ano anterior deve-se, principalmente, à adesão aos parcelamentos de débitos cujo valor total arrecadado até dezembro foi de R$ 21,7 bilhões. Ademais, contribuiu para o crescimento a arrecadação extraordinária, em maio, de cerca R$ 4 bilhões referentes à Cofins/PIS e ao IRPJ/CSLL e, em dezembro, de R$ 2,5 bilhões referentes a lançamentos de ofício e acréscimos legais de IRPJ/CSLL. Por outro lado, a Previdência contribuiu negativamente (-20,1%) para o coeficiente tributário, em razão da desoneração da folha.

2.2 Política Macroeconômica

2.2.1 Política Fiscal

No âmbito do governo federal, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R$ 991,1 bilhões, o que equivale a cerca de 20,5% do PIB, contra 20,1% em 2012. Quanto à despesa primária, o montante foi ampliado, alcançando o total de R$ 914,11 bilhões, ou 18,9% do PIB, contra 18,3% no ano anterior.

No tocante às metas fiscais, estabelecidas em valores absolutos e não mais em percentual do PIB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO 2013), Lei 12.708/2012, estabeleceu meta de resultado primário para a União em R$ 108,09 bilhões, integralmente atribuída aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vez que a meta para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) foi nula. A meta de resultado primário, conforme art. 3º da LDO 2013, poderia ser reduzida em até R$ 65,2 bilhões, relativos principalmente aos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) constantes no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social da União. A análise quanto ao cumprimento das metas fiscais consta do item 3.5.1 deste Relatório.

2.2.2 Política Monetária

A análise tradicional de execução de uma política pública em um ambiente de incerteza distingue objetivos, instrumentos, metas intermediárias e indicadores de política.

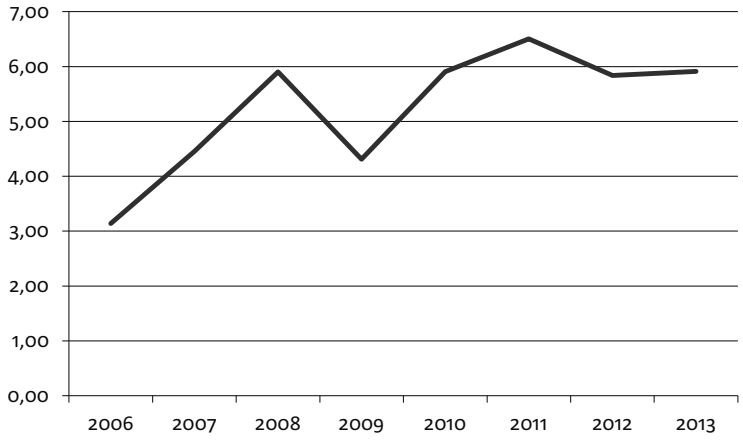
Os objetivos são os fins últimos da política, tais como inflação e desemprego ou o comportamento do produto. Os instrumentos são as variáveis que os formuladores de política podem controlar diretamente, tais como as operações de mercado aberto, as exigências de reservas requeridas dos bancos comerciais pela autoridade monetária, as alíquotas de tributos e as compras governamentais. As metas intermediárias, por sua vez, tais como o comportamento da inflação em doze meses durante o ano calendário, permitem aferir a eficácia dos instrumentos utilizados pela autoridade incumbida da execução da política. Por último, a avaliação da eficácia da autoridade monetária pelo público depende de quão próximo do centro da meta estipulada ficou a inflação, e de seus impactos sobre a estabilização da produção. Nesse sentido, a meta inflacionária para 2013 foi de 4,5%, com intervalo de tolerância de menos 2,0 pontos percentuais e de mais 2,0 pontos percentuais.

Conforme estabelece o art. 4º do Decreto 3.088/1999, considera-se que a meta foi cumprida quando a variação acumulada da inflação, relativa ao período de janeiro a dezembro, situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância.

Encerrado o exercício de 2013, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, indicador utilizado para aferição do cumprimento da meta, alcançou 5,91%, valor 1,41% p.p. acima do centro da meta e 0,59% p.p. abaixo do limite superior. Cumprida, portanto, a meta de inflação para o ano calendário, situando-se acima do valor de 5,84% realizado no exercício de 2012.

O Banco Central persegue a meta inflacionária de 4,5% ao ano com uma banda de 2% desde 2006. A inflação medida pelo IPCA superou a meta em 2008 (5,90%), 2010 (5,91%), 2011 (6,5%), 2012 (5,84%) e 2013 (5,91%), conforme gráfico apresentado a seguir. Uma possível interpretação dessa persistente tolerância a taxas de inflação acima do centro da meta seria uma insuficiente ou relativa autonomia da Autoridade Monetária, acarretando maior transigência com taxas de inflação mais elevadas. Todavia, as taxas ainda não superaram o limite superior da banda de 6,5% ao ano.

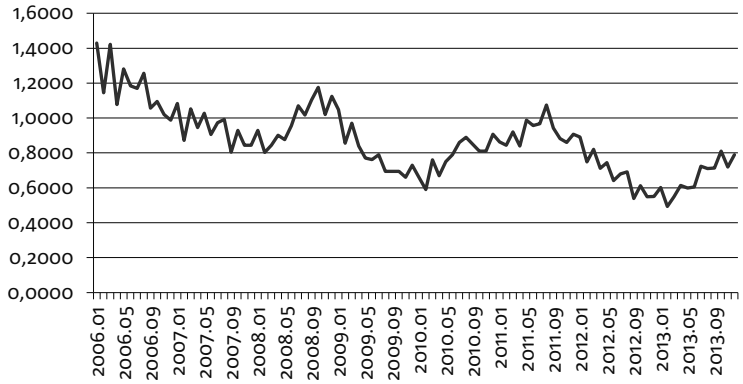
Evolução da taxa de inflação – IPCA (% a.a.) – 2006 a 2013



Fonte: IBGE.

Com base no gráfico apresentado a seguir, pode-se observar que a partir de agosto de 2011 a taxa de juros utilizada pelo Bacen como instrumento de controle da taxa de inflação rompeu a tendência de alta iniciada em 2010 e passou a implementar uma política monetária expansionista até fevereiro de 2013. A partir daí o Banco Central do Brasil mostra uma nova tendência de alta, indicando que utilizaria uma política monetária mais restritiva. Os efeitos da política monetária sobre o comportamento dos preços da economia não são imediatos, de forma que o país mais uma vez apresentou a taxa de inflação medida pelo IPCA bem mais próxima do limite superior de 6,5% do que do centro da meta de 4,5%.

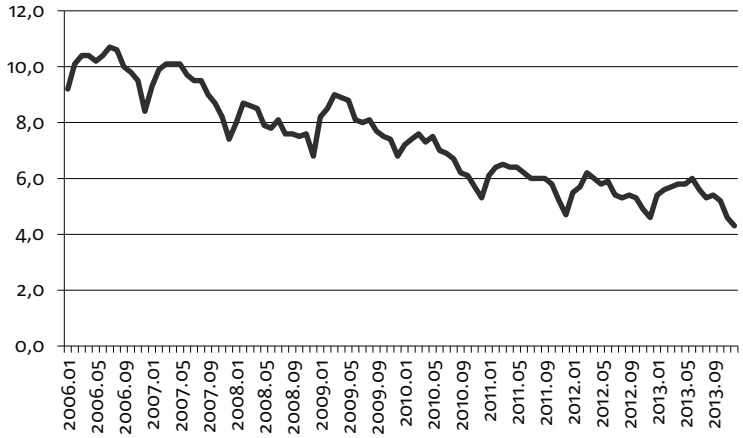
Evolução da taxa de juros Over/Selic – (% a.m) – 2006 a 2013



Fonte: Ipea.

Um dos motivos que explicam taxas de inflação bem acima da meta de 4,5% ao ano está no fato de que a economia brasileira encontra-se operando próxima do pleno emprego. Pode-se observar que a taxa de desemprego para as principais regiões metropolitanas (RMs) tem declinado sistematicamente, alcançando uma taxa de apenas 4,3% em 2013, conforme gráfico apresentado a seguir. Apesar de a economia brasileira nos últimos anos ter crescido a taxas relativamente baixas, uma vez que o país opera próximo do seu limite de capacidade de produção de bens e serviços, qualquer incremento da demanda agregada é suficiente para gerar pressão de alta sobre o nível geral de preços.

Evolução da taxa de desemprego – RMs (% am) – 2006 a 2013



Fonte: Ipea.

Nesse contexto, no período recente a demanda agregada tem se expandido em função do caráter expansionista das políticas monetária (via redução das taxas de juros), fiscal (via redução do superávit primário) e creditícia (via expansão do crédito encabeçada pelos bancos públicos). Além disso, o governo tem utilizado políticas de transferências de renda para a população mais pobre, o que tem incentivado o aumento do consumo das famílias.

Outro ponto relevante que pode ser obervado é o *trade off* entre inflação e desemprego no curto prazo. Em outras palavras, o governo tem uma escolha conflitante entre menos inflação e mais desemprego ou vice-versa. Ao que parece, há indícios de que o governo, através de suas políticas econômicas expansionistas, tem optado por menores taxas de desemprego à custa de taxas de inflação um pouco mais elevadas. Esse *trade off* pode ser observado ao se analisar os gráficos da evolução da taxa de inflação, que apresenta uma tendência crescente, e da evolução da taxa de desemprego, que apresenta uma tendência decrescente.

Base Monetária

Durante o ano de 2013, a base monetária aumentou cerca de R$ 16.136 milhões, o que representou uma expansão de 6,9% em relação ao saldo de dezembro de 2012, resultado do aumento de R$ 16.618 milhões no montante de papel moeda emitido e da redução de R$ 479 milhões nas reservas bancárias.

A tabela seguinte mostra os fatores que condicionaram referida variação, com destaque, por um lado, para as expansões proporcionadas: i) pelas operações com títulos públicos federais (R$ 198,3 bilhões), as quais incluem os ajustes de liquidez efetuados pelo Bacen no mercado monetário via operações compromissadas, e por outro lado ii) a contração monetária ocasionada pelas operações do Tesouro Nacional (R$ 127,6 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	Seto 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
2012	-121.649	5.653	25.897	118.729	-1.101	-8.393	19.136
2013	-127.555	198.327	-22.429	-19.903	1.315	-13.619	16.136

Fonte: Bacen.

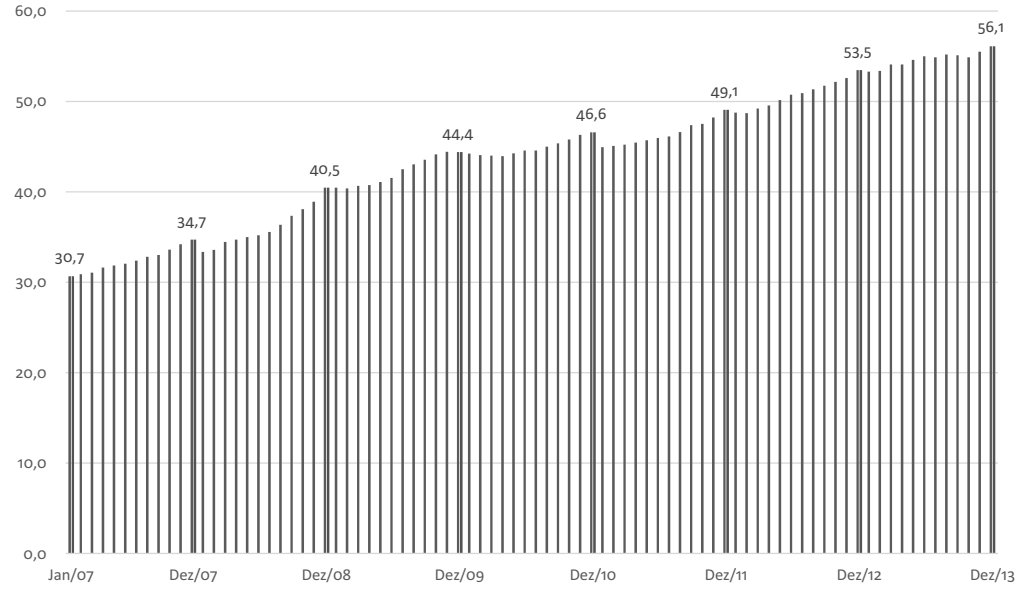
Nota: (+) Expansão da base monetária / (-) retração da base monetária.

2.2.3 Política Creditícia

As operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, em 2013, com recursos livres e direcionados (provenientes de depósitos compulsórios e programas governamentais), alcançaram o montante de R$ 2,71 trilhões, equivalente a 56,1% do PIB. Em 2012 o volume alcançou R$ 2,36 trilhões, o que correspondeu a 53,5% do PIB.

Operações de Crédito – 2006 a 2013

% do PIB

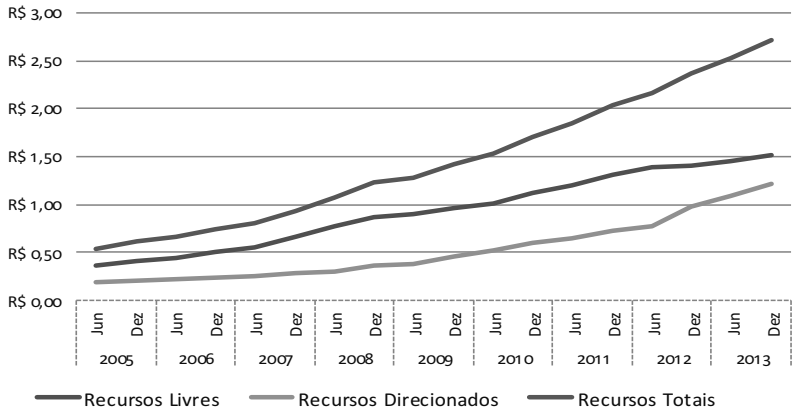


Fonte: Bacen.

Ao longo de 2013 registrou-se um aumento de 14,6% no total das operações de crédito, em relação a dezembro de 2012. Do total do montante de crédito contratado, 44,4% foram assinados com recursos direcionados, e 55,6% com recursos livres. Entre os recursos direcionados, cujo crescimento foi de 24,5% em 2013, a parcela contratada junto às pessoas físicas teve variação de 32%, e a com as pessoas jurídicas variação de 19,6%. As operações com recursos livres tiveram um crescimento de 7,8% em 2013.

Operações de Crédito – Recursos Livres e Direcionados – 2005 a 2013

R$ trillhões



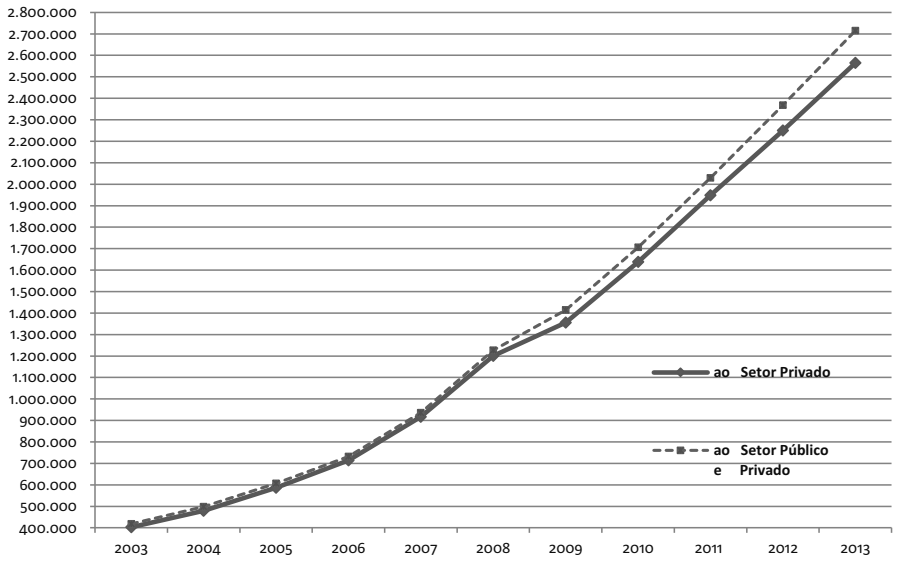
Fonte: Bacen.

O setor privado absorveu 94,5% do total das operações de crédito em 2013, com R$ 2,56 trilhões, ficando o setor público com o restante, distribuído entre a União, governos estaduais e municipais.

No setor público, com total de R$ 150,3 bilhões (R$ 118,8 bilhões em 2012), as operações direcionadas aos governos estaduais e municipais apresentaram crescimento de 43,5%, atingindo R$ 79,7 bilhões (53% do setor público). A União utilizou R$ 70,6 bilhões, com evolução de 11,5% (47% do total). No setor privado, a parcela das operações contratadas com as pessoas físicas, exceto as operações para os setores rural e habitacional, atingiu R$ 767,5 bilhões, uma participação de 28,3% do total do setor privado. A maior variação ocorreu no setor de habitação, com operações voltadas para pessoas físicas e jurídicas, com variação de 32,5% sobre 2012, totalizando R$ 395,2 bilhões.

Evolução das Operações de Crédito do Sistema Financeiro ao Setor Público e Privado – 2003 a 2013

R$ milhões



Fonte: Bacen.

2.3 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, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos que variam: em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como 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, bem como com a exclusão ou não de algumas empresas, a exemplo da Petrobras e da Eletrobras, na União.

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

a) Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): publicado pelo Banco Central do Brasil, abrange União, estados, Distrito Federal e municípios. Aumentou R$ 164,1 bilhões no exercício, chegando a R$ 2.747,9 bilhões, ou 56,8% do PIB em 2013;

b) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): publicado pelo Bacen, cresceu R$ 76,3 bilhões no exercício, atingindo R$ 1.626,3 bilhões ao final de 2013, ou 33,6% do PIB. Abrange o endividamento líquido do setor público não financeiro e do Bacen junto ao sistema financeiro (público e privado), ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. Inclui os governos federal, distrital, estaduais e municipais, o Bacen, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras;

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. Aumentou R$ 176,6 bilhões desde 2012, alcançando o montante de R$ 3.130,9 bilhões em 2013;

d) Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: também publicado no RGF do Poder Executivo Federal. Em virtude do incremento do saldo da dívida consolidada em R$ 176,6 bilhões e do saldo dos ativos da União no valor de R$ 145,1 bilhões, a Dívida Consolidada Líquida ampliou-se em R$ 31,5 bilhões, totalizando R$ 1.120,1 bilhões ao final de 2013.

Este subtópico contém cinco análises. A primeira examina a DBGG e a segunda, as variações da DLSP entre os exercícios de 2012 e 2013, com seus respectivos fatores condicionantes. A terceira trata da evolução da taxa Selic e da taxa implícita (média das taxas de juros incidentes sobre passivos e ativos) da DLSP. A quarta comenta o Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2013 e o Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2013. Por fim, a quinta examina o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do RGF.

As informações utilizadas 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 2013 e no Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2013, 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).

2.3.1 Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)

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. 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.

As modificações diminuem tanto a dívida interna quanto a Dívida Bruta do Governo Geral em R$ 429 bilhões ao final de 2013, em vista da exclusão dos títulos livres na carteira do Banco Central do Brasil. A tabela 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	2011	% PIB	2012	% PIB	2013	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral (1)	2.653.563	64,05	2.966.578	67,54	3.177.361	65,68
Dívida interna (1)	2.545.178	61,43	2.837.518	64,61	3.027.702	62,58
Títulos na carteira do Bacen (A)	751.837	18,15	906.627	20,64	958.098	19,80
Operações compromissadas do Bacen (B)	341.878	8,25	523.995	11,93	528.734	10,93
Títulos livres na carteira do Bacen (C=A-B)	409.959	9,90	382.632	8,71	429.365	8,87
Dívida Bruta do Governo Geral (2)	2.243.604	54,15	2.583.946	58,83	2.747.997	56,80
Dívida interna (2)	2.135.219	51,54	2.454.886	55,89	2.598.338	53,71
PIB (3)	4.143.013		4.392.094		4.837.950	

Fontes: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2014 e Março/2014.

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

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

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 2013, um subconjunto de ativos do governo geral cresceu R$ 1.153,3 bilhões, com média anual de 19,8%, passando de R$ 591,5 bilhões para R$ 1.744,8 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	%	2013	%	Variação	p.p.
Recursos do FAT	138.392	23,4	208.933	12,0	70.541	-11,4
Instrumentos Hib K/D	7.504	1,3	53.912	3,1	46.408	1,8
Créditos BNDES	6.645	1,1	413.012	23,7	406.367	22,5
Aplic. em Fundos e Prog.	59.175	10,0	122.738	7,0	63.563	-3,0
Créd. Ext. Liq. BCB	319.216	54,0	869.490	49,8	550.274	-4,1
Aplic. Gov. Est.	28.050	4,7	59.996	3,4	31.946	-1,3
Créd. Est. Fed.	24.217	4,1	7.361	0,4	(16.856)	-3,7
Dep. à vista	8.267	1,4	9.322	0,5	1.055	-0,9
Total	**591.466**	**100,0**	**1.744.766**	**100,0**	**1.153.300**	**-**

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2014.

Conforme mostrado na tabela seguinte, houve aumento da DBGG, da DLGG e da DLSP, respectivamente, em R$ 164,1 bilhões, R$ 78,9 bilhões e R$ 76,3 bilhões, representando, em relação ao PIB, diminuição de 1,7 pontos percentuais para a DBGG e decréscimo de 1,5 ponto percentual tanto para a DLSP como para a DLGG. O aumento do endividamento bruto decorreu, principalmente, da elevação da dívida mobiliária do Tesouro Nacional (que variou de R$ 1.905 bilhões, em 2012, para R$ 2.017,3 bilhões, ao final de 2013), secundada pelo aumento da dívida bancária e da dívida externa dos governos estaduais, respectivamente, em R$ 21,2 bilhões e R$ 16,5 bilhões.

Dívidas Bruta e Líquida do Governo Geral

R$ milhões

Item	2011	% PIB	2012	% PIB	2013	% PIB
Dívida Líquida do Setor Público (A= B+K+L)	**1.508.547**	**36,4**	**1.550.083**	**35,3**	**1.626.335**	**33,6**
Dívida Líquida do Governo Geral (B=C+F+I+J)	**1.536.154**	**37,1**	**1.581.281**	**36,0**	**1.660.187**	**34,3**
Dívida Bruta do Governo Geral (C=D+E)	**2.243.604**	**54,2**	**2.583.946**	**58,8**	**2.747.997**	**56,8**
Dívida interna (D)	**2.135.219**	**51,5**	**2.454.886**	**55,9**	**2.598.338**	**53,7**
Dívida mobiliária em mercado	1.746.630	42,2	1.871.346	42,6	1.990.128	41,1
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	1.769.333	42,7	1.905.036	43,4	2.017.344	41,7
Títulos sob custódia do FGE	*(2.691)*	*(0,1)*	*(5.620)*	*(0,1)*	*(5.654)*	*(0,1)*
Dívidas securitizadas e TDA	*13.727*	*0,3*	*11.673*	*0,3*	*10.782*	*0,2*
Aplic. de entidades da adm. Federal	*(32.264)*	*(0,8)*	*(39.058)*	*(0,9)*	*(31.816)*	*(0,7)*
Aplicações dos governos subnacionais	*(1.476)*	*0,0*	*(684)*	*0,0*	*(528)*	*0,0*
Operações compromissadas do BCB	341.878	8,3	523.995	11,9	528.734	10,9
Dívida bancária do Governo federal	6.879	0,2	9.550	0,2	10.702	0,2
Dívida assumida pela União Lei 8.727/93	10.136	0,2	5.930	0,1	1.687	0,0
Dívida bancária governos estaduais	22.035	0,5	34.187	0,8	55.395	1,1
Dívida bancária governos municipais	7.660	0,2	9.878	0,2	11.692	0,2
Dívida externa (E)	**108 385**	**2,6**	**129.060**	**2,9**	**149.659**	**3,1**
Governo federal	80.059	1,9	87.471	2,0	90.058	1,9
Governos estaduais	23.724	0,6	36.147	0,8	52.623	1,1
Governos municipais	4.601	0,1	5.442	0,1	6.978	0,1
Créditos do governo geral (F=G+H)	**(1.128.444)**	**(27,2)**	**(1.395.198)**	**(31,8)**	**(1.512.226)**	**(31,3)**
Créditos internos (G)	**(1.127.901)**	**(27,2)**	**(1.394.242)**	**(31,7)**	**(1.511.717)**	**(31,2)**
Disponibilidades do governo geral	(529.644)	(12,8)	(683.387)	(15,6)	(727.586)	(15,0)
Aplic.da Previdência Social	*(642)*	*0,0*	*(448)*	*0,0*	*(206)*	*0,0*
Arrecadação a recolher	*(1.940)*	*0,0*	*(2.612)*	*(0,1)*	*(3.802)*	*(0,1)*
Depósitos à vista (inclui ag.descentral.)	*(8.349)*	*(0,2)*	*(9.664)*	*(0,2)*	*(8.145)*	*(0,2)*
Disponibilidades do gov federal no Bacen	*(475.622)*	*(11,5)*	*(620.401)*	*(14,1)*	*(655.965)*	*(13,6)*
Aplicações na rede bancária (estadual)	*(43.091)*	*(1,0)*	*(50.262)*	*(1,1)*	*(59.468)*	*(1,2)*
Créditos concedidos a Inst. Fin. Oficiais	(319.147)	(7,7)	(406.933)	(9,3)	(466.925)	(9,7)
Instrum híbridos de capital e dívida	*(16.922)*	*(0,4)*	*(35.260)*	*(0,8)*	*(53.912)*	*(1,1)*
Créditos junto ao BNDES	*(302.225)*	*(7,3)*	*(371.673)*	*(8,5)*	*(413.012)*	*(8,5)*
Aplicações em fundos e programas	(99.658)	(2,4)	(113.313)	(2,6)	(116.190)	(2,4)
Créditos junto às estatais	(11.824)	(0,3)	(9.927)	(0,2)	(8.121)	(0,2)
Demais créditos do governo federal	(10.119)	(0,2)	(9.728)	(0,2)	(9.230)	(0,2)
Recursos do FAT na rede bancária	(157.509)	(3,8)	(170.954)	(3,9)	(183.665)	(3,8)
Créditos externos (H)	**(543)**	**0,0**	**(957)**	**0,0**	**(508)**	**0,0**
Títulos livres na carteira do Bacen (I)	**409.959**	**9,9**	**382.632**	**8,7**	**429.365**	**8,9**
Equalização Cambial (J)	**11.035**	**0,3**	**9.901**	**0,2**	**(4.949)**	**(0,1)**
Dívida líquida do Banco Central (K)	**(52.617)**	**(1,3)**	**(59.653)**	**(1,4)**	**(65.035)**	**(1,3)**
Dívida líquida das empresas estatais (L)	**25.010**	**0,6**	**28.456**	**0,6**	**31.183**	**0,6**

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2014.

2.3.2 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

A DLSP aumentou R$ 76,3 bilhões entre 2012 e 2013, quando alcançou o montante de R$ 1.626,3 bilhões. Em percentual do PIB, houve redução da DLSP em cerca de 1,5 ponto percentual, de 35,29% em dezembro de 2012 para aproximadamente 33,83% ao final de 2013. O governo federal aumentou o endividamento líquido, com variação de R$ 28,5 bilhões em 2013. Destaca-se que o Bacen e as estatais federais apresentaram variações menos expressivas. Enquanto aquele aumentou seus ativos líquidos em R$ 5,4 bilhões ao longo de 2013, estas, no mesmo período, aumentaram seu indicador em R$ 0,2 bilhão. Vale ressaltar, outrossim, o aumento em R$ 52,9 bilhões do endividamento líquido dos demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais), que passou de R$ 554 bilhões, em 2012, para R$ 606,9 bilhões, em 2013.

Evolução da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

R$ milhões

Item	dez-11	% PIB	dez-12	% PIB	dez-13	% PIB	Variação	% PIB
Dívida líquida total	**1.508.547**	**36,41**	**1.550.083**	**35,29**	**1.626.335**	**33,62**	**76.252**	**-1,68**
Governo Federal	1.061.809	25,63	1.061.858	24,18	1.090.393	22,54	28.535	-1,64
Bacen	-52.617	-1,27	-59.653	-1,36	-65.035	-1,34	-5.382	0,01
Estatais	-7.363	-0,18	-6.122	-0,14	-5.897	-0,12	225	0,02
Demais entes	506.718	12,23	554.001	12,61	606.874	12,54	52.873	-0,07
Dívida interna líquida	**2.047.015**	**49,41**	**2.169.502**	**49,40**	**2.341.011**	**48,39**	**171.509**	**-1,01**
Governo Federal	982.292	23,71	975.343	22,21	1.000.843	20,69	25.500	-1,52
Bacen	599.046	14,46	693.505	15,79	804.454	16,63	110.950	0,84
Estatais	-7.558	-0,18	-6.386	-0,15	-6.178	-0,13	208	0,02
Demais entes	473.234	11,42	507.040	11,54	541.891	11,20	34.851	-0,34
Dívida externa líquida	**-538.468**	**-13,00**	**-619.419**	**-14,10**	**-714.676**	**-14,77**	**-95.257**	**-0,67**
Governo Federal	79.516	1,92	86.515	2,38	89.550	1,85	3.035	-0,53
Bacen	-651.663	-15,73	-753.158	-12,95	-869.490	-17,97	-116.332	-5,02
Estatais	195	0,00	263	0,01	280	0,01	17	-0,00
Demais entes	33.484	0,81	46.961	-3,55	64.983	1,34	18.023	4,89
PIB	**4.143.013**		**4.392.094**		**4.837.950**			

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2014.

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 1,6%, enquanto o crescimento do PIB reduziu o endividamento em 3,05%. A conjugação dos dois fatores resultou em diminuição da dívida líquida como percentual do PIB em 1,5%.

Os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R$ 248,9 bilhões (5,1% do PIB), enquanto os principais fatores de redução foram o ajuste cambial/metodológico de R$ 95,9 bilhões (ou 2,0% do PIB), o superávit primário de R$ 91,3 bilhões (1,9% do PIB), os outros ajustes efetuados na dívida externa da ordem de R$ 17,6 bilhões (ou 0,4% do PIB) e o reconhecimento de dívidas (haveres) no valor de R$ 2,4 bilhões (ou 0,1% do PIB).

Fatores Condicionantes da Variação da DLSP/PIB em 2013

R$ milhões

Item	2011	% PIB	2012	% PIB	2013	% PIB
Dívida líquida total – saldo	**1.508.547**	**36,4**	**1.550.083**	**35,3**	**1.626.335**	**33,6**
Dívida líquida – var. acum. no ano	**32.727**	**-2,7**	**41.536**	**-1,1**	**76.252**	**-1,5**
Fatores condicionantes:	**32.727**	**0,8**	**41.536**	**0,9**	**76.252**	**1,6**
NFSP	107.963	2,6	108.912	2,5	157.550	3,3
Primário	*-128.710*	*-3,1*	*-104.951*	*-2,4*	*-91.306*	*-1,9*
Juros nominais	*236.673*	*5,7*	*213.863*	*4,9*	*248.856*	*5,1*
Ajuste cambial	-66.626	-1,6	-56.560	-1,3	-95.923	-2,0
Dívida interna indexada ao câmbio	*-3.405*	*-0,1*	*-3.171*	*-0,1*	*-4.643*	*-0,1*
Dívida externa – metodológico	*-63.221*	*-1,5*	*-53.389*	*-1,2*	*-91.280*	*-1,9*
Dívida externa – outros ajustes	-9.097	-0,2	-5.011	-0,1	17.600	0,4
Reconhecimento de dívidas	487	0,0	-5.805	-0,1	-2.427	-0,1
Privatizações	0	0,0	0	0,0	-547	0,0
Efeito crescimento PIB – dívida		**-3,5**		**-2,1**		**-3,0**
PIB últimos 12 meses val correntes	**4.143.013**		**4.392.094**		**4.837.950**	

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2014.

A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada tanto da dívida bruta quanto da dívida líquida em valores nominais, mas em trajetórias divergentes, aumentando a diferença entre as duas medidas pelo acúmulo de passivos do Governo Central. Em percentual do PIB há uma estabilização da dívida bruta e um decréscimo na dívida líquida.

O impacto das operações de concessão de crédito ao BNDES sobre a DBGG e a DLSP, que será abordado no item 3.4.1.2 deste Relatório, foram apresentados no Ofício 71/2014/Coger/Gabin/STN/MF-DF, conforme explicitado na tabela seguinte.

Impacto das Operações de Concessão de Crédito ao BNDES sobre a DBGG e a DLSP

R$ milhões

Exercício	DBGG	%	DLSP	%
2008	10.305	0,6	18	0
2009	110.271	5,6	4.576	0,3
2010	115.213	5,7	8.469	0,6
2011	69.182	3,1	10.538	0,7
2012	76.894	3	12.343	0,8
2013	47.494	1,7	10.629	0,7
Total	**429.359**	**19,7**	**46.573**	**3,1**

Fonte: Ofício 71/2014/Coger/Gabin/STN/MF-DF.

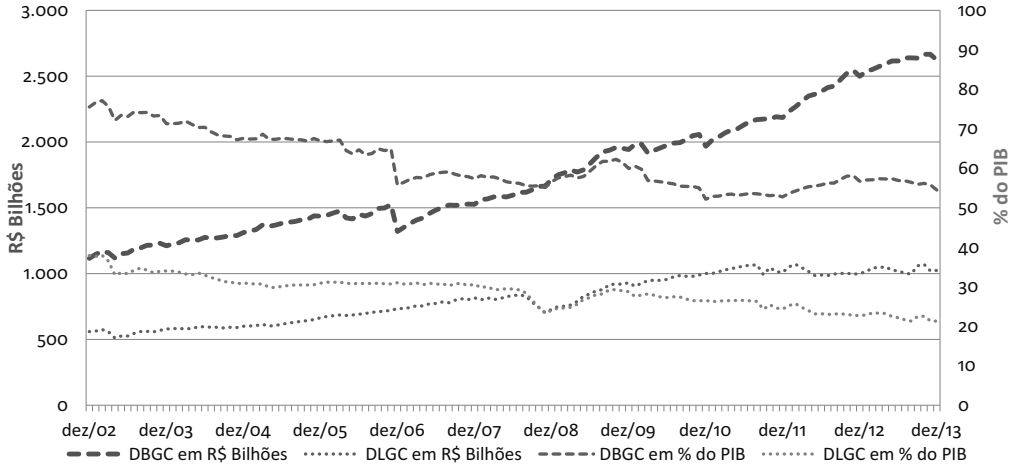
A STN considerou que, para a DBGG, o impacto decorrente dos subsídios corresponde ao valor dos novos contratos celebrados no ano, menos os pagamentos feitos pelo BNDES, mais a despesa financeira, que representa o custo de carregamento da dívida em mercado, com base no custo de oportunidade do Tesouro. Por outro lado, para a DLSP, o impacto inicial é nulo, devido ao registro simultâneo de um ativo e um passivo de mesmo valor. Ao longo do tempo, no entanto, ocorre um diferencial entre o custo da dívida e o retorno dos contratos, que é igual aos subsídios concedidos.

Independentemente do questionamento do custo de oportunidade, verifica-se um impacto não trivial sobre a DBGG e a DLSP, de, respectivamente 19,7% e 3,1% sobre os respectivos estoques.

Adicionalmente, a utilização da taxa Selic, e não da taxa implícita da dívida, implica uma subestimação do impacto sobre os estoques nos dois conceitos em vista da disparidade entre essas taxas em cada um dos exercícios considerados conforme pode ser visto do quadro que trata da referida taxa implícita.

Ademais, o governo federal tem contado com instrumentos pouco convencionais para atingir a meta de superávit primário nos últimos anos, questão tratada com maiores detalhes no subtópico 3.5.1.1 deste Relatório. 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 Dívida Bruta do Governo Central (DBGC) e da Dívida Líquida do Governo Central (DLGC) no período de 2002 a 2013, tanto em valores correntes quanto em percentual do PIB.

Dívidas Bruta e Líquida do Governo Central



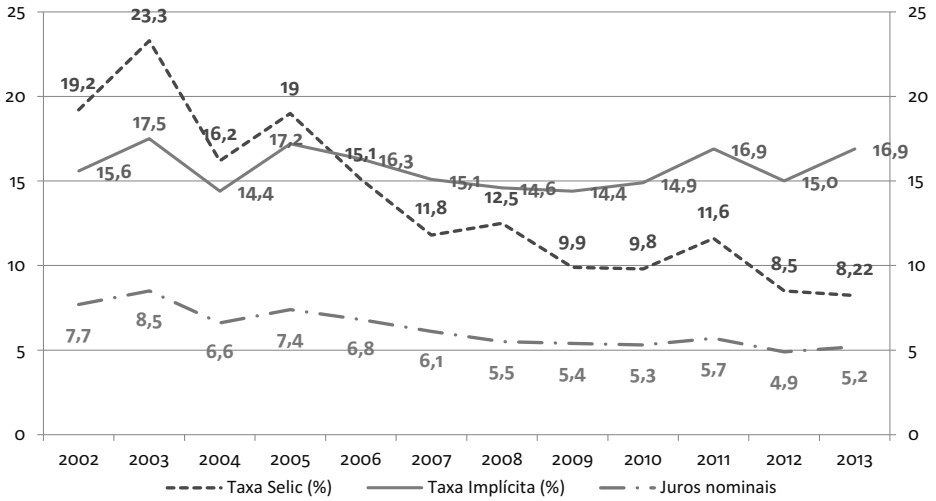
Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2014.

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 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 (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP).

Dados da Nota de Política Fiscal de março de 2014 e da série histórica do Bacen mostram que, entre 2002 e 2013, a taxa Selic recuou onze pontos percentuais (de 19,20% para 8,22%), enquanto a taxa implícita da DLSP aumentou 1,3% pontos percentuais (de 15,6% 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. Adicionalmente, a apropriação dos juros nominais tem se mantido desde 2008 no patamar de aproximadamente 5% do PIB.

Evolução da Taxa Selic (%), da Taxa Implícita da DLSP (%) e dos Juros Nominais (% do PIB)



Fontes: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2014 e Séries Temporais.

2.3.3 Plano Anual de Financiamento (PAF) e Relatório da Dívida Pública Federal

De acordo com o Plano Anual de Financiamento (PAF) da Dívida Pública Federal (DPF) para 2013, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de R$ 412,6 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 543,8 bilhões, deduzidos os recursos orçamentários de R$ 131,2 bilhões. Essa necessidade bruta está dividida em R$ 493,2 bilhões de dívida interna em mercado, R$ 39,9 bilhões de encargos no Banco Central e R$ 10,7 bilhões de dívida externa. Eis o comparativo entre o programado e o executado.

Necessidade de Financiamento: Programado X Executado em 2013

R$ bilhões

Especificação	Programado	Executado	Diferença
Necessidade Líquida de Financiamento	412,6	421,8	9,2
(+) Recursos Orçamentários	131,2	166,8	35,6
(=) Necessidade Bruta de Financiamento	543,8	588,6	44,8
(+) Dívida Externa	10,7	26,2	15,5
(+) Dívida Interna em Mercado	493,2	521,5	28,3
(+) Encargos no Banco Central	39,9	40,9	1,0

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Federal 2013.

Observa-se que os recursos orçamentários utilizados foram R$ 35,6 bilhões maiores que o programado, mas ainda assim não foram suficientes para cobrir o aumento da necessidade bruta de recursos.

Pela programação, o estoque ocorrido ao final de 2012, de R$ 2.008 bilhões, deveria crescer em 2013 para um intervalo entre R$ 2.100 bilhões e R$ 2.240 bilhões. Os resultados apresentados a seguir demonstram que a DPF cresceu R$ 115 bilhões, alcançando R$ 2.123 bilhões, dentro das previsões do PAF 2013. O percentual vincendo em doze meses alcançou 24,8%, também dentro do limite previsto (21% a 25%).

Dívida Pública Federal

Indicadores DPF	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	dez/09	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13	PAF 2013
Estoque em R$ bilhões	1.157	1.237	1.334	1.397	1.497	1.694	1.866	2.008	2.123	2.100/2.240
Prazo médio (meses)	33,3	35,5	39,2	42,0	42,4	42,0	42,0	48,0	50,4	49,2/51,6
% vencimento/12 meses	36,3	32,4	28,2	25,4	23,6	23,9	25,4	24,4	24,8	21/25
Composição da DPF										
Prefixado (%)	23,6	31,9	35,1	29,9	32,2	36,6	37,2	40,0	42,0	41-45
Índice de preços (%)	13,1	19,9	24,1	26,6	26,7	26,6	28,3	33,9	34,5	34-37
Selic (%)	43,9	33,4	30,7	32,4	33,4	30,8	30,1	21,7	19,1	14-19
Câmbio (%)	17,6	12,7	8,2	9,7	6,6	5,1	4,4	4,4	4,3	3-5
TR e outros (%)	1,8	2,0	1,9	1,4	1,1	0,8	-	-	-	-

Fontes: Plano Anual de Financiamento/2013 e Relatório Anual da Dívida Pública 2013/STN.

De acordo com o "Quadro 1 – Emissões Diretas em 2013" do Relatório Anual da DPF de 2013 foram emitidos, fora dos leilões competitivos, R$ 61,75 bilhões em títulos públicos no exercício. Dessas operações de concessão de crédito, R$ 41 bilhões foram para o BNDES e R$ 8 bilhões para a Caixa (como instrumento híbrido de capital e dívida) para adequar o patrimônio de referência aos parâmetros do Acordo de Basiléia III, em face do pagamento de dividendos feitos por essas instituições ao Tesouro Nacional.

Também houve operações de concessão de R$ 7,87 bilhões para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), para cobrir parcialmente as necessidades financeiras da Eletrobras a fim de arcar com o custo adicional da energia elétrica e manter estabilizadas as tarifas para o consumidor final; operações de contrapartida financeira com o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), no valor de R$ 2,94 bilhões, além de outras operações que somaram R$ 1,94 bilhão.

2.3.4 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida no Relatório de Gestão Fiscal

A Dívida Consolidada Líquida cresceu R$ 31,5 bilhões entre dezembro de 2012 e dezembro de 2013, como resultado da expansão de R$ 145,1 bilhões de ativos e de R$ 176,5 bilhões de passivos. Entre os ativos da DCL, destaca-se o crescimento dos depósitos do Tesouro Nacional no Bacen, das aplicações financeiras e dos demais ativos financeiros em, respectivamente, R$ 34 bilhões, R$ 46,5 bilhões e R$ 52 bilhões. Quanto aos passivos da mesma DCL, mencione-se a Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional em mercado e na carteira do Bacen, que expandiram, respectivamente, R$ 175,9 bilhões e R$ 52,5 bilhões. Mencione-se, também, um inusitado passivo reconhecido por insuficiência de créditos no montante de R$ 9,9 bilhões, com expansão de R$ 4,1 bilhões no período.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Janeiro a Dezembro de 2012 e Quadrimestres de 2013

Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

R$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	SALDO 2012	Até o 1º Quadr.	Var. Perc.	Até o 2º Quadr.	Var Perc.	Até o 3º Quadr.	Var. Perc.
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	**2.954.321**	**2.933.809**	***-0,69***	**2.983.202**	***1,68***	**3.130.873**	***4,95***
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	***2.891.114***	***2.838.858***	***-1,81***	***2.883.293***	***1,57***	***3.067.042***	***6,37***
Dívida Mobiliária Interna (mercado)	1.933.639	1.867.952	-3,40	1.911.061	2,31	2.044.085	6,96
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-38.264	-40.435	5,68	-38.451	-4,91	-30.987	-19,41
Dívida Mobiliária Interna (cart. Bacen)	904.200	922.857	2,06	911.518	-1,23	956.646	4,95
Dívida Securitizada	12.068	11.866	-1,68	11.510	-3,00	11.205	-2,65
Dívida Mobiliária Externa	79.470	76.619	-3,59	87.654	14,40	86.092	-1,78

ESPECIFICAÇÃO	SALDO 2012	Até o 1º Quadr.	Var. Perc.	Até o 2º Quadr.	Var Perc.	Até o 3º Quadr.	Var. Perc.
Equalização Cambial	***9.901***	***43.133***	***335,66***	***51.604***	***19,64***	***9.901***	***-80,81***
Dívida Contratual	***41.120***	***41.568***	***1,09***	***39.351***	***-5,33***	***39.735***	***0,98***
Precatórios posteriores a 5/5/2000	***85***	***2.531***	***2.885,34***	***2.489***	***-1,63***	***93***	***-96,26***
Dívida Assumida pela União (Lei 8.727/93)	***6.211***	***5.171***	***-16,75***	***3.703***	***-28,38***	***4.159***	***12,31***
Passivos por insuficiência de créditos	***5.890***	***2.548***	***-56,74***	***2.761***	***-4.966***	***9.943***	***-300,2***
DEDUÇÕES (II)	**1.865.716**	**1.836.852**	***-1,55***	**1.811.473**	***-1,38***	**2.010.786**	***11,00***
Ativo Disponível	***619.401***	***547.315***	***-11,64***	***514.797***	***-5,94***	***657.158***	***27,65***
Depósitos do TN no Bacen	618.376	522.703	-15,47	490.284	-6,20	652.408	33,07
Depósitos à vista	1.010	1.024	1,43	543	-46,95	570	4,91
Arrecadação a Recolher	15	23.587	154.167,3	23.969	1,62	4.180	-82,56
Haveres Financeiros	***1.272.591***	***1.311.605***	***3,07***	***1.326.203***	***1,11***	***1.387.236***	***4,60***
Aplicações Financeiras	380.478	418.184	9,91	417.416	-0,18	426.983	2,29
Disponib. do FAT no BNDES e Sist Banc.	*171.665*	*173.746*	*1,21*	*180.191*	*3,71*	*186.988*	*3,77*
Aplic. Fundos Divs ao Setor Privado	*208.813*	*244.438*	*17,06*	*237.225*	*-2,95*	*239.995*	*1,17*
Reneg. de Dívidas de Entes da Federação	507.573	507.803	0,05	510.755	0,58	523.749	2,54
Dív Est/Mun: Lei 9.496/97/MP 2.185/01	*457.499*	*461.285*	*0,83*	*466.394*	*1,11*	*481.114*	*3,16*
Créditos da Lei 8.727/93	*21.308*	*19.494*	*-8,52*	*16.695*	*-14,36*	*15.088*	*-9,63*
Dív Ext Reneg. (Aviso MF 30 e outros)	*5.096*	*4.851*	*-4,81*	*5.542*	*14,24*	*5.208*	*-6,03*
Demais (Roy, créds Caixa ced União/outs)	*23.670*	*22.174*	*-6,32*	*22.123*	*-0,23*	*22.339*	*0,98*
Demais Ativos Financeiros	384.540	385.618	0,28	398.032	3,22	436.504	9,67
(-) Restos a Pagar Processados	***-26.276***	***-22.067***	***-16,02***	***-29.527***	***33,80***	***-33.608***	***13,82***
DÍVIDA CONS. LÍQ. -DCL (III) = (I - II)	**1.088.605**	**1.096.956**	**0,77**	**1.171.728**	**6,82**	**1.120.087**	**-4,41**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	**616.933**	**621.159**	**0,68**	**625.462**	**0,69**	**656.094**	**4,90**
% da DC sobre a RCL	**478,87%**	**472,31%**	**-1,37**	**476,96%**	**0,98**	**477,20%**	**0,05**
% da DCL sobre a RCL	**176,45%**	**176,60%**	**0,08**	**187,34%**	**6,08**	**170,72%**	**-8,87**

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

Ações de Controle Externo

Por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o TCU realizou acompanhamentos quadrimestrais sobre os limites e condições atinentes à dívida consolidada, às operações de crédito, às garantias e contragarantias, entre outros aspectos relevantes da gestão fiscal da União. Tais acompanhamentos resultaram nos acórdãos 3.652/2013 e 542/2013, ambos do Plenário. Além dessas fiscalizações, merece destaque o levantamento de auditoria efetuado em 2013 que tratou dos sistemas de informação para gerenciamento da Dívida Pública Federal, objeto do Acórdão 3.456/2013-TCU-Plenário.

Sistemas de Informação da Dívida Pública Federal

A gestão da dívida pública é um processo complexo, que tem levado ao desenvolvimento de sistemas informatizados específicos para esse fim. Sua implementação envolve a necessidade de uma estratégia para a administração prudente da dívida do governo, a garantia de que o fornecimento de dados e o processamento sejam registrados de forma precisa e tempestiva, bem como a produção de relatórios gerenciais sobre a carteira da dívida, que forneçam estatísticas oportunas, completas e confiáveis.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho da Dívida Pública da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior (*Intosai WGPD*) propôs uma auditoria paralela em doze países, com o objetivo de avaliar a eficiência dos sistemas de informação de gestão da dívida pública em funcionamento, em particular, a adequação dos controles gerais e de aplicativos implementados nesses sistemas.

Com a execução da auditoria paralela, as doze entidades de fiscalização participantes, entre as quais o TCU, irão se beneficiar da aplicação das normas da Intosai (*Issais*, na sigla em inglês) e de ferramentas específicas relevantes, como o Guia Prático de Auditoria de Gestão da Dívida Pública (Programa Transregional IDI-WGPD, 2012) e o Guia de Orientação de Auditoria sobre os Sistemas de Informação da Dívida Pública (elaborado pela equipe de investigação do WGPD liderada pelo TCU em 2012).

Assim, por meio do levantamento de auditoria que culminou no Acórdão 3.456/2013-TCU-Plenário, foram descritos e analisados os controles de aplicativos dos atuais sistemas utilizados no gerenciamento da Dívida Pública Federal: Elabora, Seorfi e Gerir. Ademais, foram obtidas informações recentes acerca do Sistema Integrado da Dívida Pública (SID), que integrará as bases de dados e os diversos sistemas de informação da dívida pública.

Com efeito, o conhecimento obtido a partir dessa ação de controle será fundamental para o cumprimento da última etapa do acordo firmado com a Intosai. Prevista para ocorrer em 2014, tal etapa consiste na realização de auditoria com o intuito de avaliar as potenciais áreas de risco em relação aos sistemas de gerenciamento da DPF, bem como a eficiência e eficácia dos controles gerais e de aplicativos identificados anteriormente.

2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

Os principais países compradores dos produtos brasileiros em 2013 foram: China, com US$ 46 bilhões, equivalente a 19% do total exportado (em 2012 foram US$ 41,2 bilhões, e 17% do total das exportações); Estados Unidos, com US$ 24,9 bilhões (10,18% do total) – em 2012 foram US$ 26,7 bilhões (11%); Argentina, com US$ 19,6 bilhões (8,10%) – em 2012 foram exportados US$ 18 bilhões (7,4%); Países Baixos (Holanda), com US$ 17,3 bilhões (7,15%) – em 2012 foram US$ 15 bilhões (6,2%); Japão, com US$ 8 bilhões (3,29%) – valor e percentual semelhantes em 2012; e Alemanha, com US$ 6,5 bilhões (2,71%), sendo que em 2012 foram comercializados US$ 7,3 bilhões (3% do total).

As exportações brasileiras, em valor, pela média diária, sofreram retração de 1% se comparadas a 2012. Considerando os índices de preço a retração foi maior, de 3,2% nas exportações totais. A quantidade exportada em volume, entretanto, foi superior em 3,1% ao *quantum* exportado em 2012. Considerando os blocos econômicos, a Ásia registrou aumento da participação nas compras de produtos brasileiros, as quais passaram de 31,1% em 2012 para 32,1% no exercício encerrado, sendo a China o principal comprador individual dos produtos brasileiros, que teve sua participação elevada de 17% em 2012 para 19% em 2013, como já comentado. Aumento da participação também foi observado nas vendas para a América Latina e Caribe, passando de 20,8% para 22,2% do total. A Argentina, principal país comprador do bloco, e atrás apenas da China e dos EUA nas compras individuais, elevou sua participação de 7,4% em 2012 para 8,1% em 2013 no total exportado. Considerando a média diária, o aumento observado das exportações para a Argentina comparado a 2012 foi de 9%. Nos demais blocos verificou-se redução da participação nas compras totais de 2012 para 2013.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos – 2011 a 2013

US$ milhões *free on board* (FOB)

Blocos Econômicos e Países	Janeiro a Dezembro			Participação %		
	2013	2012	2011	2013	2012	2011
Ásia	**77.659**	**75.325**	**76.697**	**32,1**	**31,1**	**30,0**
- China	46.026	41.228	44.315	19,0	17,0	17,3
América Latina e Caribe	**53.700**	**50.445**	**57.156**	**22,2**	**20,8**	**22,3**
- Mercosul*	29.533	27.856	32.444	12,2	11,5	12,7
- Argentina	*19.615*	*17.998*	*22.709*	*8,1*	*7,4*	*8,9*
- Outros Países	24.167	22.589	24.712	10,0	9,3	9,7
União Europeia	**47.765**	**49.102**	**52.946**	**19,7**	**20,2**	**20,7**
EUA**	**24.862**	**26.849**	**25.942**	**10,3**	**11,1**	**10,1**
África	**11.087**	**12.213**	**12.225**	**4,6**	**5,0**	**4,8**
Oriente Médio	**10.954**	**11.528**	**12.276**	**4,5**	**4,8**	**4,8**
Europa Oriental	**4.178**	**4.327**	**5.174**	**1,7**	**1,8**	**2,0**
Outros	**11.974**	**12.789**	**13.623**	**4,9**	**5,3**	**5,3**
Total	**242.179**	**242.578**	**256.039**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC) – janeiro-dezembro/2013.

(*) Inclui a Venezuela a partir de agosto/2012.

(**) Inclui Porto Rico.

A venda dos produtos brasileiros no exterior, sob a ótica do fator agregado, ao longo de 2013, experimentou retração, considerando-se a média diária, tanto para os produtos básicos (-1,2%), quanto para os semimanufaturados (-8,3%). Os produtos manufaturados tiveram registro de aumento em suas vendas em 1,8% (US$ 2,4 bilhões), tendo a exportação de plataformas de extração de petróleo, no valor de US$ 7,7 bilhões, gerado polêmica (crescimento de 430% sobre 2012, quando as vendas desse mesmo item registraram o valor US$ 1,46 bilhão), em razão da existência do Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural (Repetro), fato que contribuiu para melhorar a relação custo-benefício na aquisição de plataformas por filiais no exterior de petroleiras sediadas no Brasil. A controvérsia existe em função de a plataforma produzida no Brasil ser contratada em regime de aluguel à petrolífera brasileira e não vir a ocorrer de fato a transferência geográfica da plataforma. As operações são consideradas legais do ponto de vista contábil e fiscal. Na hipótese de não ter ocorrido tal registro, observaríamos retração em 2013 na venda dos produtos manufaturados.

Aumento sensível também ocorreu na venda de automóveis de passageiros, com elevação de 47,3% de 2012 para 2013.

Exportação Brasileira por Fator Agregado – 2012 e 2013

US$ milhões *free on board* (FOB)

Fator Agregado	Janeiro a Dezembro		Variação % 2013 / 2012 pela média diária	Participação %	
	2013	2012		2013	2012
Básicos	113.023	113.454	-1,2	46,7	46,8
Industrializados	123.616	123.749	-0,9	51,0	51,0
Semimanufaturados	*30.526*	*33.042*	*-8,3*	*12,6*	*13,6*
Manufaturados	*93.090*	*90.707*	*1,8*	*38,4*	*37,4*
Operações Especiais	5.540	5.375	2,3	2,3	2,2
Total	**242.179**	**242.578**	**-1,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secex/MDIC.

Entre os principais produtos exportados, destacam-se, entre os básicos, minério de ferro e seus concentrados (13,4% das exportações totais), soja mesmo triturada (9,4%), óleo bruto de petróleo (5,3%), e carne de frango congelada, fresca ou refrigerada, farelo e resíduos da extração de óleo de soja, milho em grãos, carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada, e café cru em grãos, juntos com 12,37% do total.

Exportações Brasileiras – Principais Produtos por Fator Agregado – 2012 e 2013

US$ bilhões

	2013	Part. % sobre total exportado	2012	Part. % sobre total exportado	Variação % 2013/2012
Produtos Básicos	**113,0**	**46,7**	**113,5**	**46,8**	**-0,4**
Minério de Ferro	32,5	13,4	31,0	12,8	4,8
Soja mesmo Triturada	22,8	9,4	17,4	7,2	30,7
Petróleo	13,0	5,3	20,3	8,4	-36,0
Produtos Industrializados	**123,6**	**51,0**	**123,7**	**51,0**	**-0,1**
Semimanufaturados	30,5	12,6	33,0	13,6	-7,6
Açúcar de cana	9,2	3,8	10,0	4,1	-8,6
Celulose/Pastas quím. madeira	5,2	2,1	4,7	1,9	10,2
Manufaturados	93,1	38,4	90,7	37,4	-2,6
Plat. Perfur./ Explor./Dragas	7,7	3,2	1,5	0,6	430,6
Automóveis de Passageiros	5,5	2,3	3,7	1,5	47,2
Operações Especiais	**5,5**	**2,3**	**5,4**	**2,2**	**2,1**
Total Produtos Exportados	**242,1**	**100,0**	**242,6**	**100,0**	**-0,16**

Fonte: Secex/MDIC.

As importações do Brasil em 2013, em comparação a 2012, tiveram aumento de 6,5%, pela média diária, passando de US$ 223.183 milhões para US$ 239.621 milhões *free on board* (FOB). A categoria de produto "matérias-primas e intermediários", que historicamente tem a maior participação na pauta de importações, apesar do aumento de 5,8% pela média diária entre 2012 e 2013, teve sua participação no total importado levemente reduzida, passando de 44,7% em 2012 para 44,4% em 2013. Excepcional crescimento apresentou a subcategoria "petróleo", com 20,6% de aumento pela média diária, quase US$ 3 bilhões de diferença, comparando-se 2012 a 2013, o que provocou aumento na participação total de 6% em 2012 para 6,8% em 2013. A importação de bens de consumo ao longo de 2013 representou 17,1% das compras totais, com aumento de 3,2% pela média diária, sendo que os bens não duráveis cresceram 8,4%, isso depois de em 2012 ter sido observado aumento de 7,3%. Os automóveis (bens duráveis) sofreram redução de 5,8% em 2013, percentual relevante ao se constatar que em 2012 já havia ocorrido retração de 19,5%. As aquisições de bens de capital, com 21,6% do total importado, elevaram-se 5,4%, com as aquisições de partes e peças para bens de capital para agricultura com aumento de 40,1%, e as compras de partes e peças para bens de capital para indústria tendo elevação de 17,1%.

2.4.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

O superávit da Balança Comercial sofreu significativa redução, de 86,6%, no encerramento de 2013, registrando o valor de apenas US$ 2,6 bilhões, comparados aos US$ 19,4 bilhões observados em 2012. As exportações em 2013 sofreram pequena redução em relação ao valor exportado em 2012, quando registraram o montante de US$ 242,6 bilhões, ficando no exercício passado próximo de US$ 242,2 bilhões. Foi significativo o aumento das importações, que passaram de US$ 223,2 bilhões em 2012 para US$ 239,6 bilhões em 2013, um aumento de 7,4%. A corrente de comércio, soma dos fluxos comerciais (exportações mais importações), atingiu US$ 481,8 bilhões em 2013.

As Transações Correntes em 2013 resultaram no valor deficitário de US$ 81,4 bilhões (US$ 54,2 bilhões de déficit em 2012), devido ao reduzido valor do superávit comercial e aos valores deficitários da rubrica Serviços (transportes, viagens, seguros, financeiros, royalties, aluguel de equipamentos), no montante de US$ 47,5 bilhões (US$ 41 bilhões em 2012), e da rubrica Rendas (de investimento: direto – lucros, dividendos e juros intercompanhias; e em carteira – lucros, dividendos e títulos da dívida da renda fixa), no valor de US$ 39,8 bilhões (US$ 35,4 bilhões em 2012). O saldo de Transferências Unilaterais Correntes (bens e rendas para consumo corrente) foi de US$ 3,4 bilhões, que contribuiu para reduzir o valor deficitário das Transações Correntes.

Apesar da diminuição dos valores recebidos, a Conta Capital registrou saldo superavitáriode US$ 1,2 bilhão em 2013, aproximadamente US$ 3,1 bilhões maior que em 2012, em função principalmente da redução dos valores enviados ao exterior. A Conta Financeira foi responsável por um superávit de US$ 74,2 bilhões, US$ 2,3 bilhões mais elevado que em 2012, sendo significativa a entrada líquida de aproximadamente US$ 18,3 bilhões em 2013, US$ 7,9 bilhões a mais que em 2012, de empréstimos intercompanhia, sendo, deste valor, grande parte – US$ 6,5 bilhões, enviada ao Brasil pelas filiais de empresas brasileiras no exterior. Registrou-se, ainda, dentro do item Investimento Direto Estrangeiro, redução, de 2012 para 2013, na conta Participação no Capital, no valor de US$ 11,2 bilhões, e aumento do saldo da conta Empréstimo Intercompanhia de US$ 10 bilhões, resultado, por sua vez, do aumento, também de 2012 para 2013, do saldo no valor de US$ 9,5 bilhões, na conta que identifica o envio de recursos das matrizes no exterior para suas filiais no Brasil.

Assim, com o resultado positivo da Conta Capital e Financeira, foi possível reduzir o déficit verificado em Transações Correntes em 2013, obtendo-se no encerramento do Balanço de Pagamentos o valor deficitário, de Resultado do Balanço, de US$ 6 bilhões. Em 2012 as transações com o exterior resultaram em superávit de US$ 18,9 bilhões.

Evolução do Balanço de Pagamentos – 2012 e 2013

US$ milhões

Discriminação	2012	2013
Transações Correntes	**-54.249**	**-81.374**
Balança Comercial (FOB)	19.435	2.558
Exportação de Bens	242.578	242.179
Importação de Bens	-223.183	-239.621
Serviços e Rendas	-76.489	-87.296
Transferências Unilaterais Correntes (líquido)	2.846	3.364
Conta Capital e Financeira	**70.010**	**75.367**
Conta Capital	-1.877	1.194
Conta Financeira	71.886	74.173
Investimento Direto	68.093	67.541
Brasileiro - Empréstimo Intercompanhia	10.377	18.256
Filial no Exterior a Matriz no Brasil	10.456	16.976
Estrangeiro	65.272	64.045
Participação no Capital	52.838	41.644
Empréstimo Intercompanhia	12.434	22.401
Matriz no Exterior a Filial no Brasil	12.817	22.272
Erros e Omissões	**3.138**	**80**
Resultado do Balanço (=Variação de reservas)	**18.900**	**-5.926**
Transações Correntes/PIB (%)	**2,40**	**3,62**

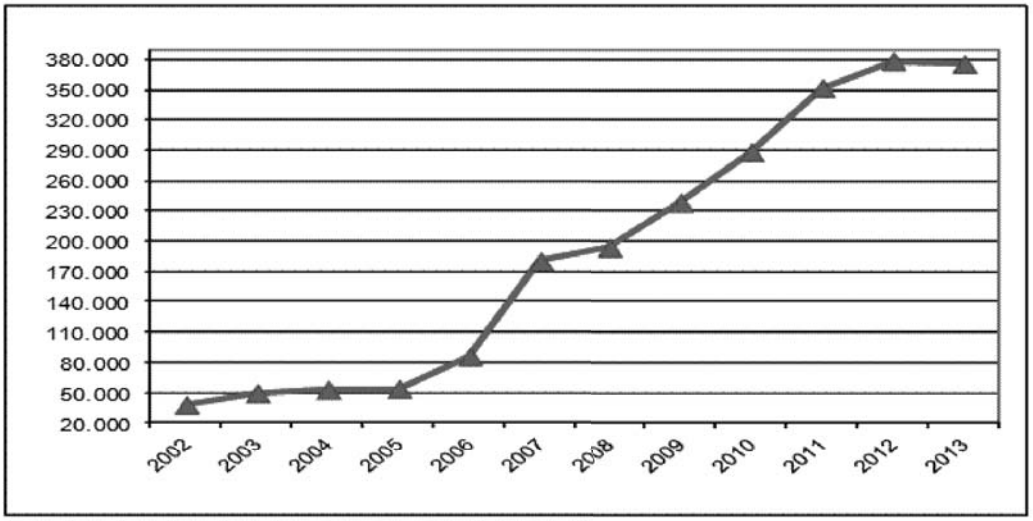
Fonte: Banco Central do Brasil. Indicadores Econômicos – Balanço de Pagamentos.

Nota: dados preliminares (19/3/2014).

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US$ 375,8 bilhões em 2013, com variação negativa de 0,7% sobre o exercício anterior, cujo saldo havia sido de US$ 378,6 bilhões.

Reservas Internacionais – 2002 a 2013

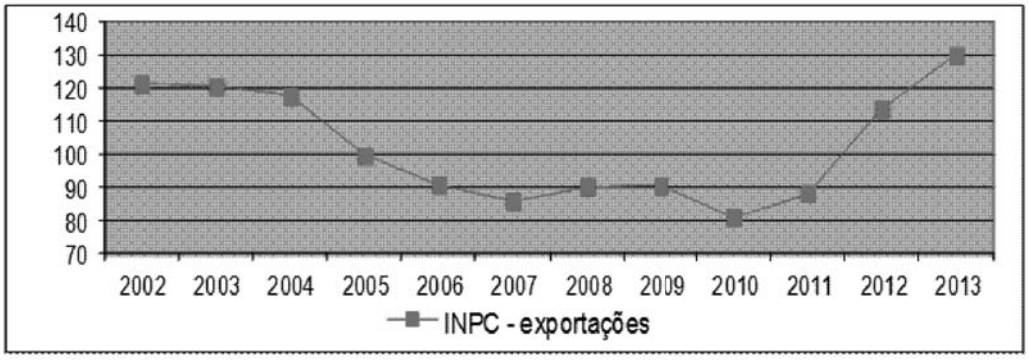
US$ milhões



Fonte: Bacen.

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 ao Consumidor do Brasil (INPC). O quociente obtido é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa efetiva. A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, e aponta para melhora da competitividade internacional dos produtos exportados fabricados no país.

Taxa de Câmbio Efetiva Real – 2002 a 2013



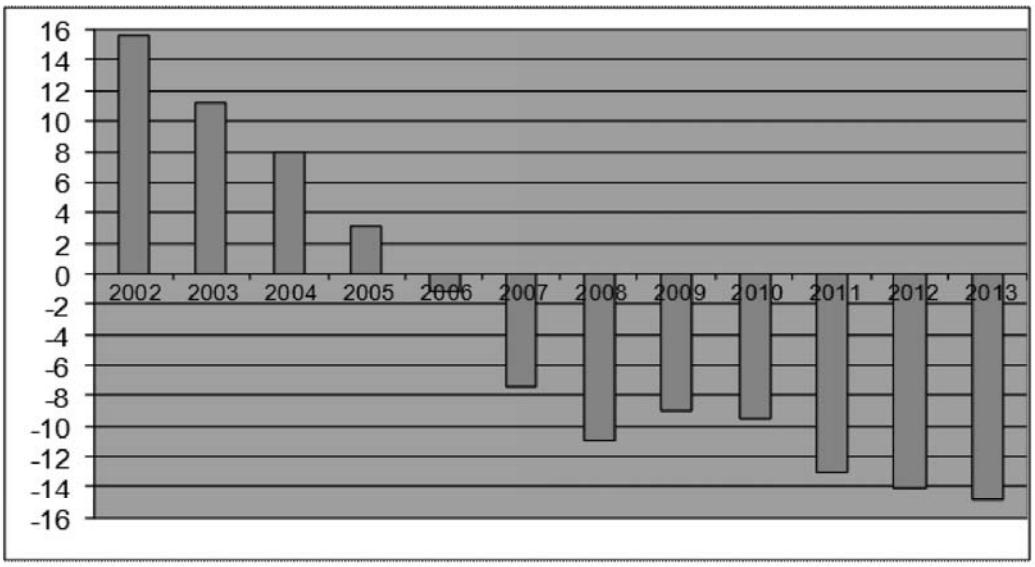
Fonte: Ipeadata.

Observação: número-índice correspondente à média ponderada do índice de paridade do poder de compra dos 16 maiores parceiros comerciais do Brasil.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, que desde 2006 se tornou um crédito, atingiu em 2013 o valor de R$ 714,7 bilhões, correspondente a 14,9% do PIB.

Dívida Externa Líquida - Governo Federal e Banco Central – 2002 a 2013

% do PIB



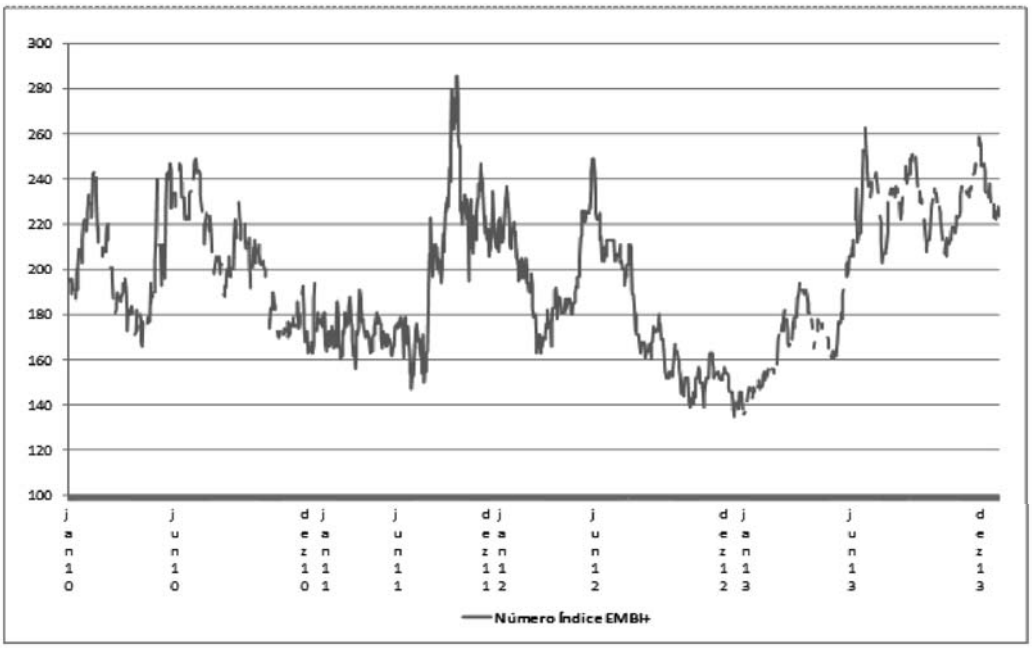
Fonte: Ipeadata.

A taxa de risco-país, 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 que o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado. Quanto menor o número, menor o risco. Quanto menor for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar suas taxas de juros que remuneram os títulos representativos da dívida.

O indicador EMBI+ para o Brasil encerrou 2010 perto dos 160 pontos, oscilando em patamares próximos até agosto de 2011. A perspectiva de queda no PIB, em função da retração do mercado externo, quando surgiram incertezas quanto à evolução dos negócios tanto nos EUA quanto na Europa, aliado à preocupação do índice IPCA ficar acima da meta estabelecida, contribuíram para o índice EMBI+ atingir 286 pontos em 3/10/2011. No início de junho de 2012 o índice atingiu 246 pontos, em razão da persistência da crise fiscal e do financiamento do sistema bancário na Europa, aliados à perspectiva de redução da recuperação econômica nos EUA e elevação da aversão ao risco nos mercados financeiros globais, recuando para níveis inferiores a 200 pontos após agosto. No encerramento de 2012 o indicador situou-se em 138 pontos. No período de janeiro a fins de março de 2013 foi registrado um sensível aumento, com novo recuo até o início de junho, em torno de 160 pontos. Em 24 dias, porém, o indicador atingiu 263 pontos, devido à percepção de aumento da intervenção governamental nas relações econômicas, menor comprometimento com as metas de inflação, gerando incertezas sobre a estabilidade do regime cambial e fazendo com que o indicador ficasse acima da escala de risco de países onde também se verificou aumento do prêmio de risco,

como Colômbia, México, Peru, China, e Chile (208, 180, 194, 196, e 177, respectivamente, pontos atingidos em 12/6/2013). As oscilações continuaram ao longo do segundo semestre, com o indicador de risco encerrando 2013 em 224 pontos.

Risco Brasil – janeiro de 2010 a dezembro de 2013



Fonte: Ipeadata.

3

Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal

3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL

O capítulo de planejamento, orçamento e gestão fiscal abrange análises: (i) do Plano Plurianual (PPA); (ii) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), inclusive no tocante à execução das ações prioritárias e ao cumprimento das metas fiscais; (iii) da Lei Orçamentária Anual (LOA), com exame da disponibilidade de recursos no exercício para abertura de créditos adicionais, limites de movimentação, empenho e de pagamento do Poder Executivo e dos demais Poderes, e disponibilidades por fonte de recursos; (iv) da arrecadação da receita; (v) da execução da despesa, inclusive das transferências voluntárias; (vi) do orçamento de investimento das empresas estatais; (vii) das renúncias de receitas; e (viii) da gestão fiscal.

A Constituição estabelece, em seu art. 165, o conjunto das normas que definem o planejamento e o orçamento governamentais, entre as quais a lei que institui o PPA. A esse 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 despesas relativas aos programas de duração continuada. Em 2013, foi enviado ao Congresso Nacional relatório com as alterações efetuadas no PPA 2012-2015, conforme será detalhado em item específico deste capítulo, porém não houve criação ou exclusão dos programas inicialmente previstos no Plano (65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado).

Por sua vez, a LDO deve estabelecer as metas e prioridades da administração pública, de forma a orientar a elaboração do orçamento anual. No entanto, assim como ocorrido em relação à LDO 2012, a LDO relativa ao exercício de 2013 não contemplou anexo específico de prioridades e metas, limitando-se a indicar como prioridades da administração pública federal as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Isso se configura em descumprimento ao mandamento constitucional, pois não foi identificado o rol de ações prioritárias com suas respectivas metas. O PAC é objeto do item 4.1 deste Relatório. Já em relação ao PBSM, verificou-se que em 34 das 39 ações do Plano foram executadas despesas em montante superior a 50% da dotação.

A LOA, por fim, compreende os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o de Investimentos (OI). Em 2013, foram autorizadas despesas da ordem de R$ 2,355 trilhões para os OFSS, após a aprovação de créditos adicionais. As despesas empenhadas ao final do exercício corresponderam a 82% do valor total autorizado. No OI, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 113 bilhões, correspondentes a 92% da dotação final autorizada.

No item relativo à despesa dos OFSS, verifica-se que os montantes empenhados apresentaram uma redução de 2,4% em relação ao exercício de 2012. Destaca-se a baixa execução das despesas relativas às funções Urbanismo e Desporto e Lazer, cujo percentual (despesa empenhada/dotação) foi de 55% e 56%, respectivamente. Do valor global empenhado, 51% se referem à função Encargos Especiais, composta em sua maior parte por despesas financeiras. Excluindo as despesas financeiras, ou seja, considerando apenas as despesas primárias, a função Previdência Social corresponde a 39% das despesas da União; em seguida, estão os gastos das funções Encargos Especiais (22%), Saúde (7%) e Educação (6%).

No período de 2009 a 2013, o crescimento real das despesas dos OFSS foi de 11,5%, com destaque para as despesas relativas ao PAC, que cresceram 142%. Ressalta-se, no período, o aumento do orçamento destinado às funções Comunicações (80%), Desporto e Lazer (80%) e Organização Agrária (78%).

A conta “Disponibilidades por Fonte de Recursos” indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na Conta Única. Ao final do exercício de 2013, seu saldo era de R$ 498,9 bilhões, dos quais R$ 210,2 bilhões (42%) 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 federais contidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constatou-se a arrecadação de R$ 1,86 trilhão, ante uma previsão na Lei Orçamentária Anual de 2013 de R$ 2,15 trilhões, com receitas correntes no montante de R$ 1,2 trilhão e receitas de capital alcançando R$ 638,2 bilhões. Se descontados os R$ 418,5 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,44 trilhão.

Relativamente à receita tributária, observa-se que a arrecadação real em 2013 foi superior em 2,10% à arrecadação de 2012. Por seu turno, a receita de contribuições, que corresponde à maior fonte de arrecadação entre os itens da Receita Corrente (52,7% do total arrecadado), apresentou crescimento real de 2,78% comparada ao ano anterior.

Ressalta-se, também, que o conjunto das receitas primárias alcançou R$ 1,18 trilhão (24,37% do PIB), 0,02 ponto percentual abaixo da meta estabelecida na LDO 2013 (24,39%).

No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2013, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,4 trilhões, composto por: R$ 156,7 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 886 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.406,8 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa. Constataram-se divergências entre as informações gerenciais e contábeis de estoque de créditos inscritos em dívida ativa, cuja análise é complementada no capítulo 5 deste Relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2013.

A arrecadação das multas aplicadas por órgãos e entidades de regulação e fiscalização da administração pública federal, em 2013, alcançou 5,3% do total aplicado, percentual próximo ao verificado em 2012 (5,1%). Os dados mostram baixo quantitativo de inscrições de devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), ante o montante de multas aplicadas, por unidade fiscalizadora, e o pequeno percentual de arrecadação em relação ao valor das multas aplicadas. Esses dados demonstram a necessidade de se estabelecer mecanismos efetivos para incrementar a capacidade de arrecadação de multas nas instâncias administrativa e judicial.

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 280,9 bilhões em 2013, assim distribuídos: R$ 175,5 bilhões de benefícios tributários, R$ 42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 62,7 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Nos itens 3.4.2 e 3.4.3 são apresentadas informações detalhadas sobre o impacto das desonerações do IPI e do IR sobre as transferências obrigatórias da União aos demais entes federativos e sobre os benefícios financeiros, tributários e creditícios relativos ao evento Copa do Mundo da Fifa 2014.

Em seguida, no item referente à Gestão Fiscal no âmbito da União, analisa-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, com enfoque sobre as operações realizadas visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2013 (R$ 155,9 bilhões).

No mesmo item são analisadas as informações que integram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2013, 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 à receita corrente líquida, às despesa de pessoal, às disponibilidades de caixa e à inscrição em restos a

pagar. A esse respeito, destaca-se que a despesa líquida com pessoal aumentou 11,8% em relação a 2012, representando um acréscimo de gastos de R$ 20 bilhões. Paralelamente, houve aumento de 6,3% na receita corrente líquida, ou seja, R$ 39,2 bilhões. Verificou-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público da União foram cumpridos no exercício de 2013, conforme estabelecido na LRF.

3.1 Plano Plurianual – PPA 2012-2015

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

O PPA 2012-2015 foi instituído pela Lei 12.593/2012, cujo art. 21 considera revisão do plano a inclusão, a exclusão ou a alteração de programas, por meio de proposta pelo Poder Executivo consolidada em projeto de lei.

Os §§ 3º, 4º e 5º desse mesmo artigo preveem, por sua vez, que a inclusão, a exclusão ou a alteração de atributos de programas, tais como objetivos, iniciativas e metas e outras informações gerenciais (indicador; valor de referência; meta de caráter qualitativo; órgão responsável e iniciativa sem financiamento orçamentário), podem ser realizadas pelo próprio Poder Executivo, com vistas à compatibilização das alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicionais. Tais modificações deverão ser informadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

No ano de 2013, foi enviado ao Congresso Nacional relatório com as alterações efetuadas no PPA 2012-2015, estruturado em três partes:

a) Alterações dos atributos dos programas temáticos do PPA 2012-2015;

b) Atualização do valor global dos programas temáticos e dos programas de gestão, manutenção e serviços ao estado do PPA 2012-2015;

c) Justificativas das alterações realizadas em metas e iniciativas do PPA 2012-2015.

Segundo o documento, foram propostas inclusões, alterações e exclusões em atributos de programas (iniciativas, metas, indicadores, valor global) de 62 programas temáticos. Apesar das alterações efetuadas nos atributos dos programas, não houve, em 2013, proposta do Poder Executivo com vistas à criação ou exclusão dos programas inicialmente previstos no PPA 2012-2015.

O Decreto 7.866/2012 regulamenta a Lei 12.593/2012, definindo princípios, competências e procedimentos para a gestão do plano, que compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA.

O § 1º do art. 7º do referido decreto dispõe que o Poder Executivo encaminhará o relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015 ao Congresso Nacional, nos termos do art. 15 da Lei 12.593/2012, até o dia 31 de maio do ano subsequente ao avaliado, e adotará as providências necessárias para sua ampla divulgação junto à sociedade. Em razão dos prazos existentes para elaboração do relatório e parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, a análise do relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015 apresentará defasagem de um exercício.

O Relatório Anual de Avaliação, ano base 2012, está organizado em dois volumes, sendo o primeiro (Volume I) relativo à "Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA" e o segundo (Volume II) relacionado ao "Monitoramento Temático" (Dimensão Tática). Esse segundo volume, por sua vez,

contém quatro tomos: I - Políticas Sociais; II - Políticas de Infraestrutura; III - Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; e IV - Políticas de Soberania, Território e Gestão. No conjunto, os dois volumes fornecem um panorama geral do desempenho da atuação governamental em suas diversas áreas de atuação.

Segundo o modelo de planejamento que embasou a construção do PPA 2012-2015, a dimensão estratégica do plano dá foco ao alcance da visão de futuro do país e à realização dos macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais, enquanto a dimensão tática do PPA enfatiza os resultados dos programas temáticos, evidenciando a contribuição das políticas públicas que integram a agenda de governo para o alcance dos macrodesafios. Os resultados alcançados por 21 programas temáticos do PPA 2012-2015 são objetos de análise neste relatório, no item 4.2. Análise Setorial: Programas Temáticos do PPA 2012- 2015.

Segundo o relatório de avaliação do PPA 2012-2015, exercício de 2012, a avaliação da dimensão estratégica do PPA compreende análise geral do andamento do conjunto de políticas prioritárias, explicitando seus resultados e perspectivas no que se refere às potencialidades de geração de oportunidades e ao enfrentamento das desigualdades existentes.

O relatório de avaliação da dimensão estratégica dispôs que os macrodesafios propostos para o quadriênio compreendem uma série de políticas públicas organizadas em seis eixos estruturantes: macroeconomia para o desenvolvimento; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão. Para tanto, o documento elege, por eixos, alguns indicadores, metas e outras medidas implementadas pelo governo federal.

A tabela seguinte apresenta alguns dos indicadores apresentados no relatório de avaliação do PPA 2012-2015, exercício de 2012, atualizados, quando possível, para o exercício de 2013, conforme informações do IBGE.

Relação de indicadores por eixos do PPA 2012-2015: evolução entre 2009 e 2013

Eixo	Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
Macroeconomia para o desenvolvimento	Taxa Média de Desemprego (% da população economicamente ativa	8,1	6,7	6,0	5,5	5,4
	Evolução do salário mínimo real e nominal (R$)	562,8	579,8	584,1	627,7	678,0
	Inflação ao consumidor – IPCA (% a.a.)	4,3	5,9	6,5	5,8	5,9
Sistema de proteção social	Ideb – anos iniciais Ensino Fundamental (Real x Meta PDE/PNE)	4,6/4,2	4,6/4,2	5,0/4,6	5,0/4,6	-
	Ideb – anos finais Ensino Fundamental (Real x Meta PDE/PNE)	4,0/3,7	4,0/3,7	4,1/3,9	4,1/3,9	-
	Evolução do gasto em políticas sociais nos	16	15,4	15,8	16,9	-

Eixo	Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
	orçamentos da União (% do PIB)					
Produção com sustentabilidade e inovação *	Produção agrícola (milhões de toneladas)	135	149	163	166	181**
	Área plantada (milhões de hectares)	48	47	50	51	53**
	Crédito agrícola (valores aplicados em R$ bilhões)	64,9	86,8	94,5	93,5	115,3**
Inserção Internacional	Participação do país no comércio internacional (%)	-	-	1,44%	-	-

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Volume I e IBGE.

* Os valores dos indicadores apresentados no eixo "Produção com sustentabilidade e inovação" referem-se à variação obtida em relação ao ano anterior.

** Valores estimados para 2013.

Apesar da existência de informações sobre os resultados alcançados em termos de metas quantitativas ou qualitativas, além de outras iniciativas do governo federal, o relatório carece de indicadores de efetividade, índices previstos para o final da vigência do plano e valores de referência que permitam o monitoramento anual da orientação estratégica do PPA 2012-2015 e que possibilitem demonstrar o alcance de todos os macrodesafios ou eixos inicialmente propostos.

A dificuldade de avaliação da orientação estratégica de governo presente nos planos de governo também já foi apontada nos Relatórios sobre as Contas do Governo dos exercícios de 2004 e 2011, por ocasião de avaliação dos PPA 2004-2007 e 2008-2011.

No PPA 2004-2007, por exemplo, atestou-se a dificuldade de avaliação da orientação estratégica de governo, haja vista a inexistência de macroindicadores para retratar a contribuição dos resultados alcançados pelos programas de governo para o alcance dos macrobjetivos estabelecidos. No PPA 2008-2011, houve o estabelecimento de indicadores para acompanhamento da dimensão estratégica de governo. Contudo, foram elaborados somente os Relatórios de Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA 2008-2011 referentes aos exercícios de 2008 e 2009.

A tabela abaixo resume a execução orçamentária do PPA 2012-2015 em 2012:

PPA 2012-2015: execução orçamentária de 2012

	Autorizado*	Executado**
Programas temáticos	**785,6**	**632,3**
Políticas sociais	553,1	501,9
Políticas de infraestrutura	154,9	99,8
Políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental	47,1	20,3
Políticas de soberania e demais temas especiais	30,5	10,3
Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado	**236,8**	**218,7**
Total	**1.022,4**	**851,0**

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Ano base 2012, Volume I, Dimensão Estratégica.

* LOA e créditos adicionais.

** Liquidado dos orçamentos fiscal e seguridade e pago do orçamento de investimentos.

Verifica-se que, em 2012, a execução orçamentária do plano, considerando-se recursos autorizados pela lei orçamentária e créditos adicionais, alcançou R$ 851 bilhões, o que representa 83,2% do total autorizado. Os programas temáticos responderam por 74,3% da execução total,

somando R$ 632,3 bilhões, enquanto o conjunto dos programas de gestão representou 25,7% do total orçamentário executado pelo plano. Segundo o relatório de avaliação da dimensão estratégica, destaca-se a escala dos recursos orçamentários executados no âmbito dos programas sociais, em 2012: R$ 501,9 bilhões ou 59% do executado pelo PPA.

Apesar de a mensagem presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015 ter previsto dispêndios globais, para o quadriênio, da ordem de R$ 4,5 trilhões, os dados disponíveis permitem apenas o monitoramento da execução dos recursos orçamentários oriundos do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) e do orçamento de investimento (OI).

Cumpre mencionar que a materialização das políticas públicas que integram o PPA 2012-2015 conta, ainda, com recursos extraorçamentários, originários de fundos públicos, recursos próprios de empresas estatais, depósitos compulsórios, crédito direcionado, entre outros, o que evidencia a amplitude do plano e da pactuação social a ele subjacente.

Em que pese a dificuldade de acompanhamento da execução das despesas financiadas com recursos extraorçamentários, o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012, ressalta: a importância dos desembolsos do BNDES, de R$ 156 bilhões, para o financiamento das micro e pequenas empresas, do investimento e da infraestrutura no país, embora não faça menção aos subsídios incorridos pelo Tesouro Nacional por meio de operações de crédito para viabilizar parte expressiva da atuação do banco (objeto de análise no item 3.3.4.1.2 deste relatório); a relevância dos R$ 94,4 bilhões do crédito rural aplicado na agricultura empresarial; a contratação de R$ 82,8 bilhões de operações de crédito imobiliário com recursos da caderneta de poupança; a crescente importância do financiamento subsidiado à habitação popular, decorrente da entrega de mais de um milhão de moradias no âmbito da segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida; os R$ 16,4 bilhões em empréstimos para agricultores familiares (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário); e a atuação do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia para a redução das desigualdades regionais, sem apresentar, entretanto, indicadores que atestem tendências de minimização das disparidades socioeconômicas nos âmbitos macro e sub-regional, cuja persistência foi abordada nos Relatórios sobre as Contas do Governo referentes a 2011 e 2012.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2013

O § 2º do art. 165 da Constituição Federal estabelece que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO):

> (...) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acrescentou outros conteúdos à LDO e determinou que o projeto de lei deve ser acompanhado pelos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais.

Nesse sentido, é possível 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 2013, as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei 12.708/2012 (LDO 2013). Do projeto substitutivo da LDO 2013 encaminhado à sanção presidencial, foram vetados 92 dispositivos (artigos, parágrafos e incisos) e as 221 programações constantes do Anexo de Prioridades e Metas.

3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2013

O projeto da LDO 2013 encaminhado ao Congresso Nacional não continha anexo específico de prioridades e metas, exatamente como ocorrido em relação ao projeto da LDO 2012. No entanto, a elaboração da LDO 2012 ocorreu em 2011, primeiro ano de um novo governo, quando ainda estava em curso a elaboração do plano plurianual que vigeria a partir do exercício seguinte. Assim, a omissão do referido anexo já ocorreu outras vezes no passado, mas sempre nos primeiros anos de governo.

O PPA 2012-2015 foi sancionado em 18 de janeiro de 2012 e o projeto da LDO 2013 foi encaminhado ao Congresso Nacional em 13 de abril de 2012. Ou seja, para o exercício de 2013, a ausência do anexo de metas não se justifica pela ausência de PPA. Na mensagem de encaminhamento do projeto de LDO não há justificativas sobre a omissão.

As prioridades para 2013 foram abordadas no art. 4º do projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo, nos seguintes termos:

> Art. 4º As prioridades da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC e ao Programa Brasil sem Miséria, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

O Congresso Nacional, no entanto, considerou que a indicação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), sem identificar as ações específicas e suas respectivas metas, não atendia aos requisitos da Constituição e o dispositivo foi alterado no decorrer de seu trâmite legislativo. No projeto substitutivo, o *caput* do referido artigo incluiu como metas e prioridades, além daquelas do PBSM e do PAC, as ações elencadas em um anexo de metas e prioridades, o Anexo VII. Foi também introduzido um parágrafo único, determinando que o Poder Executivo mantivesse atualizada, na internet, a relação das programações orçamentárias do PAC e do PBSM.

Encaminhado o projeto de lei substitutivo à sanção presidencial, todas as 221 ações elencadas no Anexo VII foram vetadas, sob o argumento de que sua inclusão poderia "desorganizar os esforços do governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas ações prioritárias, especialmente à luz do contexto econômico internacional." Também o parágrafo único incluído foi vetado, sob argumentação de que outros dispositivos da LDO já regulamentavam a divulgação das ações do PAC e do PBSM.

Assim, para o exercício de 2013, a LDO limitou-se a indicar como prioridades da administração pública federal, após o atendimento das despesas que constituem obrigação constitucional ou legal e daquelas de funcionamento dos órgãos, as ações do PAC e do PBSM. É importante frisar que o Poder Executivo tem autonomia durante todo o exercício para incluir/excluir ações nesses dois conjuntos definidos como prioritários.

Cabe destacar que o art. 3º da LDO permitiu que a meta de superávit primário fosse reduzida até montante de R$ 45,2 bilhões, relativos aos investimentos prioritários de que trata o art. 4º da lei. Nos exercícios anteriores a possibilidade de dedução se limitava às despesas do PAC, que alcançaram R$ 39,3 bilhões em 2012, conforme dados apresentados no Relatório sobre as Contas do Governo daquele exercício.

Questão relevante a ser considerada é se a mera designação desses dois conjuntos de despesas, que não têm necessariamente correspondência direta com as ações orçamentárias, satisfaz a determinação constitucional de **indicação das metas e prioridades da administração pública**

federal. Há de se considerar que o Poder Executivo, em seu projeto de lei, ao definir como metas e prioridades o PAC e o PBSM, sem elencar, na própria LDO, um conjunto de prioridades com suas respectivas metas, não preenche os requisitos estabelecidos estabelecidos pela Constituição Federal e pela LRF: simplesmente nomeia dois conjuntos de despesas, cuja alteração não necessita de autorização do Congresso Nacional, sem definir suas respectivas metas.

Nesse sentido, a não inclusão de um rol de ações prioritárias, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, merece ser ressalvada por este Tribunal, em virtude do descumprimento do § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Do mesmo modo, há que se propor recomendação à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentarias o rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, a fim de possibilitar o monitoramento e avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem.

A seguir, é analisada a prioridade dada pelo Poder Executivo às despesas relativas ao Plano Brasil Sem Miséria no exercício de 2013. As ações referentes ao PAC, por sua vez, serão analisadas no item 4.1 deste relatório.

3.2.2 Plano Brasil Sem Miséria

O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo Decreto 7.492/2011, com o objetivo de "superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações". De acordo com o art. 2º, parágrafo único, do decreto, é considerada de extrema pobreza a população com renda familiar *per capita* mensal de até R$ 70,00 (setenta reais).

No que tange a sua atuação, o plano está ancorado em três eixos: garantia de renda; acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva de seu público alvo. Com relação ao seu custeio, assentou o art. 12, parágrafo único, do citado normativo que as dotações orçamentárias da União destinadas ao plano deverão ser executadas, pelos órgãos e entidades participantes, utilizando o plano interno (PI) específico do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

No exercício de 2012, a identificação das ações do PBSM por meio do plano interno revelou-se bastante precária, sendo, inclusive, objeto de ressalva no parecer prévio sobre as contas da Presidenta da República do exercício. Como já estava estipulada, para 2013, a identificação das ações do PBSM por meio do plano orçamentário (PO), instituto introduzido em 2013 e objeto de análise no item 3.3.1 deste relatório, foi recomendado que, por intermédio desse instrumento, fossem criadas condições para a correta identificação das ações do plano, ou, caso não fosse possível, que fossem criados outros mecanismos para essa identificação.

Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) definiu os parâmetros para identificação das despesas do PBSM no Siafi, por meio de um dos indicadores de plano orçamentário. No entanto, o ministério chama atenção para as ambiguidades contidas nos critérios utilizados nessa identificação:

> Cabe mencionar, no entanto, que em razão do seu caráter universal, algumas ações do Brasil Sem Miséria não foram identificadas como tal no OGU. Isso se verifica, principalmente, nas ações de Saúde e Educação, cujo alcance abrangente e irrestrito garante o atendimento ao público em extrema pobreza, tendo ou não um componente desenhado especificamente para esse segmento universal e não somente a tal público.
>
> De maneira inversa, há programas que constam do Orçamento com marcação PBSM, ainda que o público beneficiário não seja exclusivamente da extrema pobreza. É o caso do Programa Bolsa Família, que atende a famílias pobres e extremamente pobres. A marcação como BSM da totalidade da ação, justifica-se pela

volatilidade da renda do público-alvo do Programa que frequentemente transita entre as situações de pobreza e extrema pobreza.

Ou seja, por um lado, mesmo utilizando os critérios estabelecidos pelo MDS, parte das despesas referente ao PBSM, em especial nas áreas de saúde e educação, não são incluídas como tal. Por outro lado, parte dos gastos considerados como do plano inclui despesas com beneficiários que não se situam em condição de extrema pobreza.

A seguir, são apresentadas as despesas relacionadas ao PBSM conforme os critérios estabelecidos pelo MDS. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que essa identificação não é feita por ação orçamentária, mas por plano orçamentário. O PO, de acordo com o Poder Executivo, "é um instrumento gerencial, de caráter facultativo, e tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado."

Assim, uma ação orçamentária pode ter planos orçamentários pertencentes ao PBSM e outros não. A tabela seguinte apresenta como se subdividem as ações que contemplam despesas do Brasil Sem Miséria por ministérios.

Ações com planos orçamentários referentes ao Plano Brasil Sem Miséria por ministérios.

R$ milhões

Ministério	Nº de ações	Planos orçamentários referentes ao BSM (A)	Total de planos orçamentários das ações (B)	(A)/(B)%	Dotação do planos orçamentários referentes ao BSM (C)	Dotação total das ações (D)	(C)/(D)%
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	23	31	38	82%	30.357	30.482	99,6%
Integração Nacional	4	11	15	73%	1.417	1.464	96,8%
Desenvolvimento Agrário	5	8	37	22%	340	1.052	32,3%
Fazenda	1	1	23	4%	209	1.104	18,9%
Meio Ambiente	2	3	3	100%	182	182	100,0%
Trabalho e Emprego	3	9	15	60%	125	150	83,3%
Agricultura	1	1	3	33%	11	112	9,8%
Total	**39**	**64**	**134**	**48%**	**32.641**	**34.546**	**94,5%**

Fonte: Siafi Gerencial.

Pela tabela, verifica-se que não existe um padrão em relação à participação dos planos orçamentários referentes ao PBSM em relação ao total de POs das ações. Enquanto no Ministério do Meio Ambiente as ações são exclusivamente compostas por POs do PBSM, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, apenas 22% dos POs das ações referem-se ao Plano Brasil Sem Miséria. Em média, o número de POs do Brasil Sem Miséria correspondeu a 48% do número total de POs das ações; em termos de valores monetários, a dotação dos POs do PBSM correspondeu a 94,5% da dotação total das ações.

A tabela seguinte apresenta a execução das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, ou seja, são consideradas, nas ações, apenas as despesas que contenham marcadores do PBSM. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome executa a maior parte das ações do Plano Brasil Sem Miséria (23 das 38 ações) e, em termos monetários, o valor empenhado pelo MDS corresponde a 94% do valor total empenhado no PBSM.

Despesas relacionadas ao Plano Brasil Sem Miséria por ministérios - 2013.

R$ milhões

Ministério	Nº de programas	Nº de ações	Dotação	Empenho	Inscrição em RP - Não Processado	% Empenhado por ministério
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	7	23	30.357	29.425	1.988	97%
Integração Nacional	2	4	1.417	1.376	856	97%
Desenvolvimento Agrário	2	5	340	171	138	50%
Fazenda	1	1	209	120	0	57%
Meio Ambiente	2	2	182	149	95	82%
Trabalho e Emprego	2	3	125	118	94	94%
Agricultura	1	1	11	6	4	55%
Total	**12[1]**	**39**	**32.641**	**31.365**	**3.175**	**96%**

Fonte: Siafi Gerencial.

(1) A totalização não coincide com a soma das parcelas, porque alguns programas são executados por mais de um ministério.

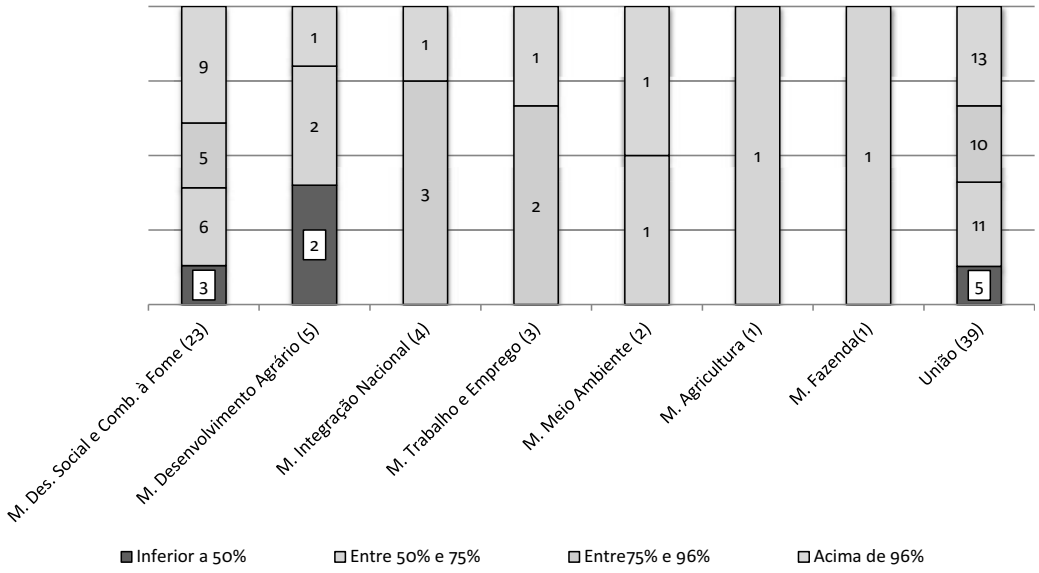
Verifica-se também que doze programas, subdivididos em 39 ações, contemplam despesas do PBSM. O Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério da Integração Nacional, em conjunto, respondem por 98% da despesa empenhada e ambos executaram 97% da dotação. Considerando o valor total empenhado por ministério, tem-se que em nenhum ministério o valor empenhado foi inferior a 50% da dotação.

Na tabela analisada, a apresentação da execução das despesas do Plano Brasil Sem Miséria concentrou-se na soma dos valores monetários por ministério, indiferente ao ocorrido individualmente com cada ação. Ou seja, pode haver ações nas quais nem sequer houve empenho (como de fato ocorreu com uma ação do MDS), mas essa situação permanece oculta devido ao seu reduzido valor monetário em relação ao conjunto das ações do órgão.

O gráfico seguinte apresenta os dados de outra forma, procurando complementar as informações apresentadas. Nele, os percentuais de execução – valor empenhado em relação à dotação – são considerados individualmente para cada ação e é o número de ações com grau similar de execução que é somado, indiferente ao valor monetário de cada ação. No gráfico, o número apresentado entre parênteses, após a denominação do órgão, indica o número de ações do ministério que receberam dotação para despesas do PBSM.

Cada ministério corresponde a uma coluna do gráfico e a execução das despesas do Plano Brasil Sem Miséria dessas ações é distribuída em quatro subgrupos: o de ações cujas despesas do PBSM têm execução inferior 50% à respectiva dotação; o de ações com execução entre 50% e 75%; o de ações com execução entre 75% e 96%; e o grupo das ações com execução superior a 96% (percentual que corresponde ao valor total empenhado em despesas do PBSM em relação ao total da dotação). Por exemplo, a coluna referente à totalização dos dados (União) informa que o Poder Executivo executou 39 ações que contemplam despesas com marcadores do Plano Brasil Sem Miséria: em treze dessas ações as despesas referentes ao PBSM obtiveram percentual de execução superior a 96% da respectiva dotação; em dez, entre 75% e 96%; em onze, entre 50% e 75%; e, em cinco ações, o percentual de execução das despesas do PBSM foi inferior a 50%, o que corresponde a 13% das ações.

Execução das Despesas Referentes ao Plano Brasil Sem Miséria Agregadas por Ação e Ministérios 2013



Fonte: Siafi.

Nota: Percentuais de execução correspondem a despesa empenhada em relação à dotação.

Pelo gráfico, percebe-se que, em 34 das 39 ações (87%), as despesas o Plano Brasil sem Miséria obtiveram execução superior a 50%. Das cinco ações que obtiveram percentual de execução considerado fraco, inferior a 50%, três pertencem ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e duas ao Ministério de Desenvolvimento Agrário. O quadro seguinte apresenta essas ações, discriminadas pelos respectivos planos orçamentários.

Ações e Planos Orçamentários do Brasil Sem Miséria Com Empenho Inferior a 50% da Dotação 2013

R$ milhões

Ministério	Programa	Ação	Plano Orçamentário	Dotação	Empenho	% Empenho /Dotação
Desenvol-vimento Social e Combate à Fome	Desenvolvi-mento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores	Brasil Sem Miséria	133,35	0,00	0%
	Segurança Alimentar e Nutricional	Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio à Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos	Brasil Sem Miséria	116,07	51,27	44%
	Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Concessão de Bolsas para Famílias com Crianças e Adolescentes	Brasil Sem Miséria	30,00	6,95	23%

Ministério	Programa	Ação	Plano Orçamentário	Dotação	Empenho	% Empenho /Dotação
		Identificadas em Situação de Trabalho Infantil				
Desenvol-vimento. Agrário	Agricultura Familiar	Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	Brasil Sem Miséria - Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos	150,27	55,72	37%
			Brasil Sem Miséria - Formação e Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural	2,00	0,80	40%
	Segurança Alimentar e Nutricional	Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	Brasil Sem Miséria - Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	50,00	20,04	40%
			Brasil Sem Miséria Operacionalização da Aquisição, da Armazenagem e da Revenda de Produtos da Agricultura Familiar - PAA	4,22	0,03	1%

Fonte: Siafi Gerencial.

Ressalva
Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.
Recomendação
À Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentarias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem.

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 Alterações na LOA 2013: Planos Orçamentários e Revisão do Cadastro de Ações

A elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2013 (PLOA 2013) foi acompanhada de um processo de revisão do Cadastro de Ações orçamentárias para o exercício de 2013, excluindo ações, fundindo duas ou mais ações em apenas uma, entre outras medidas.

O Cadastro de Ações orçamentárias tem por objetivo fornecer informações qualitativas sobre as ações programadas no orçamento de cada exercício, contribuindo para a maior transparência da atuação governamental e para subsidiar o processo de monitoramento e avaliação das ações de governo.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), divulga para a sociedade brasileira o cadastro das ações constantes da lei orçamentária, em conformidade com o disposto no art. 112, §1º, inciso I, alínea "h", da Lei 12.708/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013). A publicação do cadastro é realizada em página eletrônica da SOF por "Programa", estando também disponível no módulo "Acesso Público" do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop).

Os manuais técnicos de orçamento (MTOs) estabelecem que a revisão do Cadastro de Ações sempre ocorre anualmente, em maior ou menor intensidade, no sentido de evidenciar no orçamento, no que concerne a atividades e projetos, somente as ações que entregam produtos e serviços "finais" à sociedade ou ao Estado, minorando assim o alto grau de pulverização das programações orçamentárias existentes. A revisão é entendida como um processo de aperfeiçoamento da programação a cada ano, num esforço contínuo de aproximação do orçamento brasileiro à gestão por resultados.

Segundo informações obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o número de ações constantes da Lei Orçamentária Anual teve variações ao longo dos exercícios, particularmente entre os anos de 2012 e 2013:

Evolução do número de ações na LOA (2009 a 2013)

Ano	2009	2010	2011	2012	2013
Nº de ações(1)	3.561	3.491	3.374	3.723	2.916

(1) Os números foram levantados a partir de dados relacionados à dotação atualizada e à execução da despesa.
Fonte: Siafi.

No contexto da revisão das ações, foi criado o Plano Orçamentário (PO), que constitui uma identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante na LOA) e discricionário, vinculado à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação.

O Plano Orçamentário foi disciplinado no MTO, a partir do exercício de 2013, e pela Portaria SOF 28/2013, que estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias no exercício de 2013. De forma complementar, algumas consultas e funcionalidades do Siop relacionadas ao PO também podem ser visualizadas no Manual do Usuário do Siop.

Segundo o MTO 2013, no primeiro ano de aplicação dessa metodologia, foram três os principais usos de POs:

i) POs como produção pública intermediária: quando identifica a geração de produtos ou serviços intermediários ou a aquisição de insumos utilizados na geração do bem ou serviço final da ação orçamentária:

Produção Pública Intermediária

Ações da LOA 2012	Ação para o PLOA 2013
4932 - Formação de Educadores Ambientais	XXXX - Fomento à Educação Ambiental
6857 - Produção e Difusão de Informação Ambiental de Caráter Educativo	
2D08 - Gestão Compartilhada da Educação Ambiental	

Detalhamento do PO

Ação: XXXX - Fomento à Educação Ambiental
PO 01: Formação de Educadores Ambientais
PO 02: Produção e Difusão de Informação Ambiental de Caráter Educativo
PO 03: Gestão Compartilhada da Educação Ambiental

ii) POs como etapas de projeto: quando representam fases de um projeto cujo andamento se pretende acompanhar mais detalhadamente:

Etapas de Projeto

Ação da LOA 2012	Ação para o PLOA 2013
1A79 - Instalação da Hemeroteca Nacional	1A79 - Instalação da Hemeroteca Nacional

Detalhamento do PO

Ação: 1A79 - Instalação da Hemeroteca Nacional
PO 01: Projeto Inicial
PO 02: Materiais e Serviços
PO 03: Instalações
PO 04: Reformas
PO 05: Aquisição de Mobiliário e Equipamentos de Informática

iii) POs como mecanismo de acompanhamento intensivo: quando utilizado para individualizar segmentos de uma ação orçamentária, cujo acompanhamento mais estreito é demandado por qualquer parte interessada em sua execução:

Mecanismo de Monitoramento Intensivo

Ações da LOA 2012	Ação para o PLOA 2013
12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água - Plano Brasil Sem Miséria	12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água

Detalhamento do PO

Ação: 12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água
PO 01: Oferta de água (Brasil Sem Miséria)
PO 02: Oferta de água (Demais)

Depreende-se, então, que, no nível legal, a ação orçamentária deve especificar a decisão política do que será feito com os recursos públicos, restando ações genéricas como exceções. No nível gerencial, os POs devem preservar os dados necessários à análise da execução orçamentária e financeira e à avaliação dos programas de governo, com a finalidade de realimentar todo o processo.

As unidades orçamentárias dos órgãos setoriais dispõem da prerrogativa de criar, alterar e excluir planos orçamentários. Se forem consideradas apenas as despesas "discricionárias" do governo federal, os POs que possibilitam, de fato, o detalhamento do acompanhamento físico e financeiro das ações governamentais, representam cerca de 70% das despesas liquidadas do exercício de 2013.

Despesas Liquidadas por Função e Plano Orçamentário – 2013

R$ milhões

Função	Valor Não Detalhado	%	Valor Detalhado	%	Total (1)
Administração	652	14%	3.884	86%	4.537
Agricultura	236	15%	1.298	85%	1.534
Ciência e Tecnologia	1.653	34%	3.193	66%	4.845
Comercio e Serviços	12	5%	255	95%	268
Comunicações	192	52%	175	48%	367
Cultura	60	11%	496	89%	556
Defesa Nacional	3.081	26%	8.906	74%	11.987
Desporto e Lazer	47	12%	328	88%	374
Direitos da Cidadania	37	10%	340	90%	377
Educação	14.723	53%	13.060	47%	27.783
Encargos Especiais	7.308	84%	1.387	16%	8.695
Energia	269	78%	74	22%	343
Essencial a Justiça	5	1%	419	99%	424
Gestão Ambiental	1.855	78%	518	22%	2.373
Habitação	11	100%	0	0%	11
Indústria	113	11%	905	89%	1.018
Organização Agrária	380	35%	692	65%	1.072
Previdência Social	1.081	58%	769	42%	1.850
Saneamento	629	100%	0	0%	629
Saúde	13.937	20%	54.528	80%	68.465
Segurança Publica	468	2%	29.973	98%	30.442
Trabalho	216	46%	254	54%	470
Transporte	5.719	94%	389	6%	6.108
Urbanismo	519	78%	146	22%	665
Total	**53.204**	**30%**	**121.991**	**70%**	**175.195**

Fonte: Siafi.

(1) Foram consideradas as despesas sujeitas ao decreto de programação orçamentária e financeira (excluídos gastos com pessoal e encargos sociais; amortização e juros e encargos da dívida; despesas financeiras, recursos de doações e de convênios; e despesas relacionadas no Anexo V da LDO 2013, e não constantes do Anexo VI).

De um lado, a criação do plano orçamentário trouxe benefícios para o processo de planejamento e orçamento federal, tais como o detalhamento no acompanhamento físico e financeiro do planejamento e da execução orçamentária, possibilitando o seu monitoramento desde a elaboração da proposta orçamentária, diferentemente de outros instrumentos com natureza gerencial, a exemplo do plano interno. Para tanto, o MTO 2013 definiu as principais características dos planos orçamentários, tais como estrutura, conceitos, atributos, finalidades e produtos, bem como a previsão de criação de indicadores para fins de consulta nos sistemas de informações do governo federal, como Siafi e Siop.

Ademais, trouxe maior flexibilidade no remanejamento de dotações no decorrer do exercício. Isso porque, ao contrário das demais categorias orçamentárias, o conjunto dos POs vinculados a uma ação pode ser ajustado em qualquer época do ano, dispensando publicação em ato legal. A criação e a alteração de POs no decorrer do exercício seguem, assim, os trâmites utilizados para as alterações orçamentárias (créditos adicionais), com a diferença de prescindirem de publicação.

Por último, a criação dos planos orçamentários permitiu o acompanhamento em nível orçamentário das iniciativas governamentais que não guardam correspondência direta com os programas e ações orçamentárias, mas de alguma forma são objeto de acompanhamento intensivo, seja por parte da sociedade civil organizada, seja por parte dos próprios órgãos do governo federal.

Entre essas iniciativas se enquadram os diversos planos, políticas ou programas com nome fantasia, como o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) – uma das prioridades da administração pública federal, segundo a LDO 2013 –, a Rede Cegonha, o Mais Médicos, a Copa do Mundo e as Olimpíadas, cuja dificuldade de acompanhamento foi objeto, nos últimos exercícios, de diversas críticas por ocasião da elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.

Por outro lado, como um instrumento inédito, ainda está suscetível a ajustes e a mudanças com vistas ao aprimoramento do próprio processo orçamentário. Discute-se, por exemplo, a necessidade de aprimoramento das características dos atributos dos planos orçamentários, o registro, de forma estruturada e sistemática, de normas e procedimentos para operacionalização dos planos orçamentários, bem como a definição das responsabilidades dos agentes envolvidos (SOF, órgão setorial e unidade orçamentária) no cadastro e alterações de POs, na elaboração da proposta orçamentária e na execução do orçamento ao longo do exercício.

O inciso II do art. 17 do Decreto 7.675/2012 dispõe, em particular, que compete à SOF estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade. Verificou-se que, após a promulgação da LOA 2013 (Lei 12.798/2013), não foi realizada, no decorrer do exercício de 2013, a normatização acerca do uso do PO no planejamento e execução do orçamento, fato este já apontado durante a realização do levantamento de natureza operacional (TC 043.571/2012-3) que culminou no Acórdão 1.012/2013-TCU-Plénário.

Questionam-se também outros aspectos relacionados ao controle e à transparência do orçamento frente às alterações realizadas no Cadastro de Ações e à criação dos Planos Orçamentários, uma vez que algumas instituições não governamentais asseveram que a criação de POs dificultou o monitoramento de políticas públicas que perpassam questões relacionadas à perspectiva de gênero e de raça/etnia nos gastos públicos – despesas cujo monitoramento já vinha sendo alterado desde a mudança da estrutura do PPA 2012-2015, que aglutinou programas antigos em objetivos e criou uma nova categoria, as iniciativas.

Ações de Controle Externo

Conforme mencionado, em 2012 o TCU realizou levantamento (TC 043.571/2012-3, Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário) no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o objetivo de descrever e analisar a estrutura do PPA 2012-2015. Buscou-se verificar se os novos conceitos visam corrigir deficiências apontadas nos planos anteriores, bem como analisar a reprogramação orçamentária para 2013, com ênfase no novo instrumento denominado Plano Orçamentário.

No Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário foram reiteradas as constatações realizadas durante o levantamento, referentes à ausência de participação de atores relevantes no processo de revisão do Cadastro de Ações, tais como o TCU, e à ausência de normatização do Plano Orçamentário, entre outros aspectos.

Com o objetivo de analisar o processo de gerenciamento dos Planos Orçamentários e os impactos da revisão do Cadastro de Ações na elaboração do PLOA 2013, o TCU iniciou, no referido exercício, auditoria operacional (TC 022.750/2013-4) no MP. O relatório preliminar foi concluído e submetido à apreciação da Secretaria de Orçamento Federal (unidade auditada), encontrando-se, à presente data, em fase de exame da manifestação dos gestores sobre os achados de auditoria, para a elaboração do relatório final.

Constatou-se, na referida ação de controle, que a criação dos Planos Orçamentários trouxe benefícios para o processo de planejamento e orçamento federal, tais como o detalhamento no

acompanhamento físico e financeiro do planejamento e da execução orçamentária, a maior flexibilidade no remanejamento de dotações no decorrer do exercício e a possibilidade de se evidenciar, por meio dos Planos Orçamentários, iniciativas governamentais que não correspondem a programas temáticos, objetivos, iniciativas ou ações orçamentárias específicas.

Conclusão

Embora a criação dos Planos Orçamentários tenha viabilizado o aumento da transparência de iniciativas governamentais que não guardam correspondência direta com ações da LOA, apurou-se que ainda existem políticas, planos e programas implementados pelo governo federal cujo acompanhamento por meio de Planos Orçamentários permanece limitado, entre eles, as Agendas Transversais do PPA 2012-2015.

O governo federal, em uma tentativa de melhorar a transparência do acompanhamento de temas transversais, criou, a partir do PPA 2012-2015, as referidas Agendas Transversais, uma forma de monitorar políticas públicas transversais e multissetoriais, as quais abrangem temas como criança e adolescente, políticas para as mulheres, políticas para o idoso, igualdade racial e comunidades quilombolas, juventude, pessoas com deficiência, população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), povos indígenas. Apurou-se que os mecanismos de acompanhamento de planos orçamentários existentes no Siop não contemplam as Agendas Transversais do PPA, à exceção do Plano Brasil Sem Miséria. Verificou-se também que persistem lacunas normativas nas disposições emanadas pela SOF, que disciplinam as características, a forma de operacionalização, os papéis e as responsabilidades de cada um dos agentes envolvidos na gestão do plano orçamentário.

A possibilidade de se extraírem dados fidedignos a respeito das iniciativas governamentais, sejam elas nominalmente identificadas no orçamento ou não, é um imperativo de transparência, princípio caro à gestão de recursos públicos e que norteou o próprio processo de revisão do cadastro de ações em 2012.

Sugere-se, portanto, recomendar à SOF, em atenção ao princípio da transparência e no uso das competências que lhe foram atribuídas pelos incisos II e III do art. 11 do Decreto 7.675/2012, que adote medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, entre elas as Agendas Transversais do PPA.

Apesar de algumas limitações de ordem normativa e operacional, pesquisa realizada junto aos órgãos setoriais de orçamento do governo federal evidenciou que, em sua maioria, as unidades de planejamento e orçamento avaliaram positivamente a criação do Plano Orçamentário e a revisão do Cadastro de Ações no processo de elaboração do PLOA 2013.

Dessa forma, conclui-se que o uso do Plano Orçamentário, apesar dos benefícios apontados pelos órgãos setoriais na elaboração e execução do orçamento federal, necessita de reavaliação em pontos específicos, particularmente no que se refere à apresentação de normas e procedimentos de forma estruturada e sistemática e à melhoria dos procedimentos envolvidos no acompanhamento de políticas transversais nos sistemas de informações do governo federal. As correspondentes medidas corretivas e de aperfeiçoamento deverão ser expedidas por este Tribunal na apreciação de mérito da mencionada auditoria operacional, enfocada no processo TC 022.750/2013-4.

Recomendação

À Secretaria de Orçamento Federal, na qualidade de órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e no uso das competências que lhe foram atribuídas pelos incisos II e III do art. 11 do Decreto 7.675/2012, que adote medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, entre elas as "agendas transversais" do PPA, em atenção ao princípio da transparência.

3.3.2 Disponibilidades de recursos no exercício de 2013

A lei orçamentária anual referente ao exercício financeiro de 2013 (LOA 2013), Lei 12.798/2013, estimou a receita e fixou a despesa em cerca de R$ 2,276 trilhões. Desse valor, R$ 2,165 trilhões destinaram-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), sendo R$ 610,0 bilhões concernentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O orçamento de investimento (OI), que abrange as empresas estatais independentes, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, totalizou R$ 111,0 bilhões.

Alterações dos orçamentos

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e a reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o orçamento anual foi acrescido em R$ 202,1 bilhões, sendo R$ 189,5 bilhões nos OFSS e R$ 12,6 bilhões no orçamento de investimento.

As tabelas a seguir registram, para os exercícios de 2012 e 2013, os valores abertos por tipo de crédito no âmbito dos OFSS e do OI. Destaca-se que parcela dos créditos adicionais foi suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA, cujos valores também estão registrados.

Abertura de créditos adicionais – OFSS – 2012 e 2013

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2012	2013
Suplementares	200,7	269,8
Especiais	3,8	2,0
Extraordinários	59,0	49,9
Total Bruto	**263,5**	**321,7**
Cancelamentos	157,4	132,2
Total Líquido	**106,1**	**189,5**

Fonte: Secretaria do Orçamento Federal (SOF).

Abertura de créditos adicionais – OI – 2012 e 2013

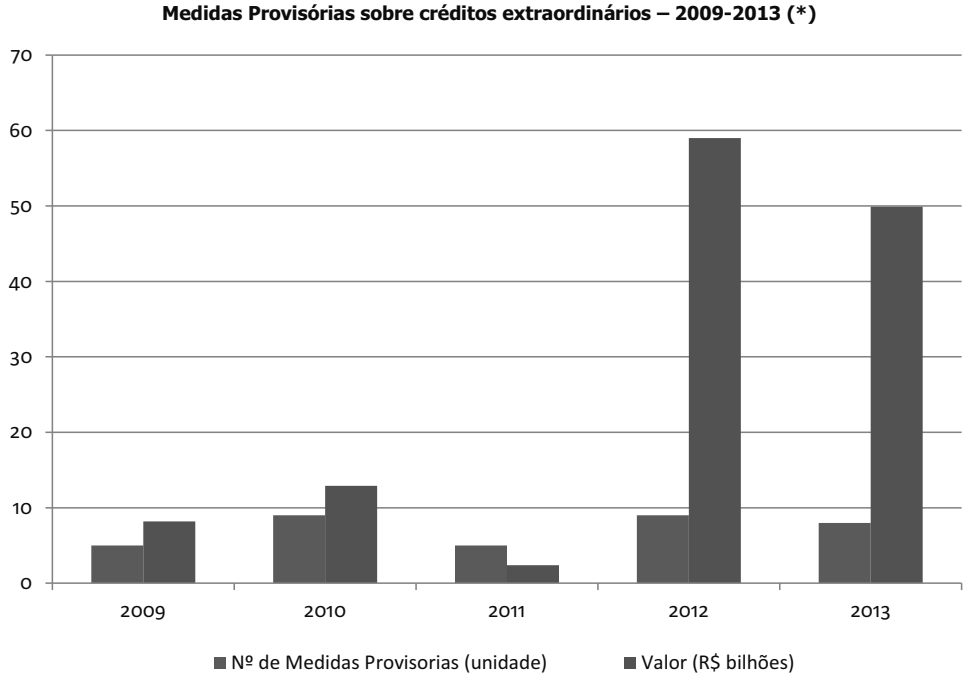
R$ bilhões

Créditos Adicionais	2012	2013
Suplementares	3,7	30,0
Especiais	0,2	1,7
Extraordinários	18,3	0,2
Total Bruto	**22,2**	**32,0**
Cancelamentos	23,5	19,3
Total Líquido	**(1,3)**	**12,7**

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

Abertura de créditos extraordinários

Em 2013, foram editadas oito medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários, no valor total de R$ 59,0 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: SOF e Presidência da República.

Nota: Excluem-se as MPs relativas a refinanciamentos da dívida pública e abrange-se 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, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a 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 e as despesas ressalvadas pela LDO, denominadas despesas obrigatórias.

Adicionalmente, o art. 4º da LRF estabelece 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) recebiam tratamento destacado na estimativa da meta de superávit primário a ser atingida. Seguindo essa mesma lógica, a LDO 2013 autorizou a redução de até R$ 65,2 bilhões no valor do superávit primário para o atendimento da programação relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

Além disso, o art. 8º da LRF e o art. 48 da LDO 2013 determinam o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso em até trinta dias após a publicação da LOA.

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 2013.

Em 2/5/2013, foi publicado o Decreto 7.995/2013, estabelecendo a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício de 2013, antes mesmo da primeira avaliação bimestral.

No supracitado decreto, o limite de empenho do Poder Executivo foi fixado, inicialmente, em R$ 272,1 bilhões, dos quais R$ 99,7 bilhões foram destinados ao atendimento das despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira, e R$ 172,4 bilhões para o atendimento das despesas discricionárias, cujo valor total em 2/5/2013 era de R$ 272,1 bilhões.

A tabela 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 2013.

Restrição de Movimentação e Empenho no Poder Executivo – 2013

R$ milhões

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Sujeita a Programação Financeira[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Presidência da República	1.021,8	886,5	135,3	13,2%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3.619,3	2671,1	948,2	26,2%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	7.912,9	6747,3	1.165,6	14,7%
Ministério da Fazenda	5.349,6	4099,9	1.249,7	23,4%
Ministério da Educação	45.317,6	38419,2	6.898,4	15,2%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.432,7	1010,0	422,7	29,5%
Ministério da Justiça	4.988,8	3885,2	1.103,6	22,1%
Ministério de Minas e Energia	1.079,8	888,2	191,6	17,7%
Ministério da Previdência Social	2.476,2	2040,2	436,0	17,6%
Ministério das Relações Exteriores	1.225,5	1085,9	139,6	11,4%
Ministério da Saúde	84.051,8	76802,0	7.249,8	8,6%
Ministério do Trabalho e Emprego	1.275,9	871,9	404,0	31,7%
Ministério dos Transportes	17.295,9	15454,3	1.841,6	10,6%
Ministério das Comunicações	753,9	615,5	138,4	18,4%
Ministério da Cultura	2.235,9	1427,5	808,4	36,2%
Ministério do Meio Ambiente	1.161,9	881,5	280,4	24,1%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.625,7	990,4	635,3	39,1%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5.682,5	4717,3	965,2	17,0%
Ministério do Esporte	4.110,7	2333,9	1.776,8	43,2%
Ministério da Defesa	19.542,3	17281,6	2.260,7	11,6%
Ministério da Integração Nacional	7.184,2	5554,0	1.630,2	22,7%
Ministério do Turismo	2.833,5	1452,8	1.380,7	48,7%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	30.731,6	29773,5	958,1	3,1%
Ministério das Cidades	25.284,1	21633,3	3.650,8	14,4%

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Sujeita a Programação Financeira[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Ministério da Pesca e Aquicultura	598,6	265,7	332,9	55,6%
Gabinete da Vice-Presidência da República	5,2	4,0	1,2	23,1%
Secretaria de Assuntos Estratégicos	187,3	62,2	125,1	66,8%
Secretaria de Aviação Civil	2.579,1	2395,8	183,3	7,1%
Advocacia-Geral da União	349,9	327,4	22,5	6,4%
Secretaria de Direitos Humanos	320,6	228,4	92,2	28,8%
Secretaria de Políticas para as Mulheres	199,1	142,7	56,4	28,3%
Controladoria-Geral da União	100,9	95,8	5,1	5,1%
Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial	49,7	29,9	19,8	39,8%
Secretaria de Portos	978,5	697,7	280,8	28,7%
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	112,4	28,3	84,1	74,8%
Encargos Financeiros da União	1.454,0	1465,6	-11,6	-0,8%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	140,4	138,3	2,1	1,5%
Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES – Min. da Educação	272,2	272,2	0,0	0,0%
Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Cultura	6,8	6,8	0,0	0,0%
Total	**285.548,8**	**247.683,8**	**37.865,0**	**13,3%**

Fonte: SOF.

(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 2013, a base sujeita a programação financeira alcançou o montante de R$ 285,5 bilhões, com uma restrição orçamentária final de R$ 37,8 bilhões. Ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R$ 247,6 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 (MPU) e para o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Assim, em 2013, os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recursos em relação à base sujeita a programação financeira foram: Secretaria da Micro e Pequena Empresa, com 74,8%; Secretaria de Assuntos Estratégicos, com 66,8% da base contingenciada; Ministério da Pesca e Aquicultura, com 55,6%; Ministério do Turismo, com 48,7% de restrição orçamentária; e Ministério do Esporte, com 43,2% de contingenciamento da base sujeita a programação financeira.

Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 3,1%; Controladoria-Geral da União, com 5,1%; e Advocacia-Geral da União, com 6,4% de restrição orçamentária.

Em termos absolutos, por sua vez, verificou-se que o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e o Ministério das Cidades foram os órgãos com maior volume de recursos contingenciados: R$ 7,2 bilhões, R$ 6,9 bilhões e R$ 3,6 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. Tal limite é o montante até o qual se permite efetuar o pagamento de despesas à conta do orçamento vigente ou à conta de orçamentos de exercícios anteriores (restos a pagar). No Decreto 8.021/2013, o limite de pagamento foi fixado, inicialmente, em R$ 234,8 bilhões, de modo

que, considerando-se apenas a dotação autorizada, da ordem de R$ 272,5 bilhões – que não leva em conta os créditos extraordinários, por serem considerados despesas "obrigatórias" –, chegou-se a uma limitação de pagamento de R$ 37,7 bilhões. De acordo com o inciso I do art. 8º do referido decreto, os Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderiam, em ato conjunto, ampliar os limites de pagamento até o montante de R$ 15 bilhões, caso em que a limitação de pagamento cairia para R$ 22,7 bilhões, que coincide com a limitação inicial de empenho.

Ao longo do exercício, os limites de pagamento foram ampliados gradualmente, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 239,8 bilhões. Os referidos limites 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 no Anexo II do Decreto 8.021/2013.

Observa-se que o estabelecimento de 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. Isso porque parte das despesas empenhadas não tem como efetivamente ser paga no decorrer do exercício, pois o limite de pagamento destina-se à cobertura das despesas orçamentárias do exercício corrente e aos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores.

Diante do crescimento do volume de restos a pagar inscritos ao final do ano, mais detalhadamente analisado nos itens 3.3.4.5 e 3.5.5deste relatório, há que se destacar sua relação com o resultado primário. 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 afetam o cálculo do resultado no ano de sua inscrição, pois, nesse estágio, as despesas encontram-se somente empenhadas e, no máximo, liquidadas (restos a pagar processados), estando, ainda, pendentes de pagamento. O efeito potencial da inscrição de restos a pagar sobre o resultado primário, em 2013, é detalhado no item 3.5.1.1 deste relatório.

Contingenciamento nos demais Poderes

O art. 9º da LRF também 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 2013 (Lei 12.708/2013), a exemplo das anteriores, determinou, em seu art. 48, 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.

Outrossim, a LDO 2013 estabeleceu, no mesmo artigo, que a base contingenciável corresponderia ao total das despesas discricionárias primárias, excluídas, entre outras, as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU 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 do CNMP deveriam ser contingenciadas proporcionalmente à frustração da receita estimada na proposta orçamentária.

Assim, houve limitação de empenho na primeira avaliação bimestral no valor de R$ 256,1 milhões, proporcionalmente à participação de cada Poder na base contingenciável, definida

no § 1º do art. 49 da LDO 2013. Desse 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$ 41,3 milhões, R$ 166,2 milhões, R$ 47,8 milhões e R$ 0,8 milhão.

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 reduzida na 3ª avaliação orçamentária e ampliada na 5ª avaliação. Ao final do exercício, a restrição orçamentária, considerando a ampliação da base contingenciável, ficou em R$ 45,5 milhões para o Poder Legislativo, R$ 183,1 milhões para o Poder Judiciário, R$ 52,6 milhões para o MPU e R$ 0,8 milhão para o CNMP.

Disponibilidades por fonte de recursos

Em que pese a necessidade 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. São 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 – ao dispor 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.

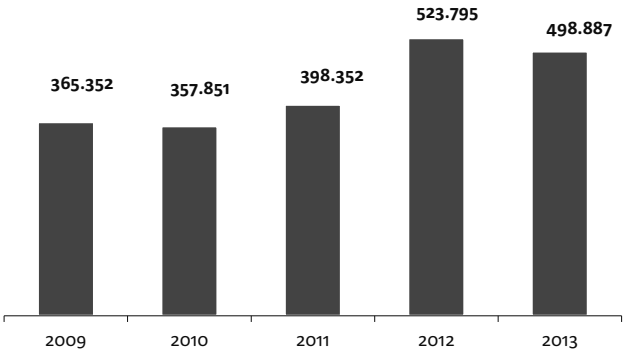
Não obstante, as receitas primárias só afetam o cálculo do resultado primário no exercício de sua arrecadação. Dessa forma, as despesas efetivadas à conta desses valores em exercícios seguintes ao da arrecadação não possuem contrapartida em nenhuma receita, e por isso, causam um efeito negativo no resultado primário. Isso termina por incentivar a manutenção de tais recursos na Conta Única, e, consequentemente, dificulta o uso desses recursos nas áreas em que originalmente deveriam ser aplicados.

A conta Disponibilidades por Fonte de Recursos indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na conta única. Seu saldo, ao final do exercício de 2013, correspondeu a R$ 498,9 bilhões. Desses, R$ 210,2 bilhões (42%) 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.

O gráfico a seguir compara os saldos finais da referida conta no final de cada exercício, desde 2009.

Disponibilidades por fonte de recursos – 2008 a 2012

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Nota-se que, ainda que tenham decrescido 5% em relação a 2012, as disponibilidades existentes ao final do exercício de 2013 permanecem bastante expressivas, com volume 35,7% maior que aquele apurado em 2009.

Esse panorama revela uma tensão entre as necessidades de cumprimento de metas de superávit primário e a efetividade do planejamento orçamentário, fenômeno que se reflete na política de gestão das disponibilidades orçamentárias.

3.3.3 Receitas

3.3.3.1 Previsão e Arrecadação de Receitas

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2013 estimou em R$ 2,276 trilhões a arrecadação total da União, compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos. Entretanto, este tópico se restringe aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cuja receita total estimada foi de R$ 2,165 trilhões, e posteriormente atualizada para R$ 2,147 trilhões, conforme tabela a seguir:

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias – 2013

R$ milhões

Discriminação da Receita	Receita Prevista Atualizada (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
I - Receitas do Tesouro	2.147.660	1.857.871	-13,49
I.1- Receitas Correntes	1.296.468	1.219.646	-5,93
Receita Tributária	418.840	376.042	-10,22
Receita de Contribuições	658.606	642.689	-2,42
Receita Industrial	1.054	925	-12,25
Receita de Serviços	49.105	49.545	0,90
Transferências Correntes	996	733	-26,40
Outras Receitas Correntes	58.056	64.502	11,10
I.2- Receitas de Capital	851.191	638.225	-25,02

Discriminação da Receita	Receita Prevista Atualizada (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
I.2.1- Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	241.126	219.682	-8,89
Operações de Crédito Internas	126.061	88.512	-29,79
Operações de Crédito Externas	1.206	1.939	60,82
Alienação de Bens	10.183	2.288	-77,53
Amortização de Empréstimos	35.324	35.959	1,80
Transferências de Capital	99	112	12,56
Outras Receitas de Capital	68.253	90.872	33,14
I.2.2-Refinanciamento da Dívida Pública Federal	610.066	418.543	-31,39
Operações de Crédito Internas	610.066	413.786	-32,17
Operações de Crédito Externas	-	4.757	-

Fonte: BGU 2013.

A receita realizada do Tesouro, que alcançou o valor de R$ 1,858 trilhão, fica reduzida a R$ 1,439 trilhão se descontados os R$ 418,5 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal. Nessa linha, o montante previsto era de R$ 1,537 trilhão, ou seja, R$ 2,147 trilhão menos R$ 610,1 bilhões. Portanto, expurgando-se o refinanciamento da dívida pública, tratado no item 2.5 deste Relatório, observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 6,39% abaixo do previsto.

Tem-se observado ao longo dos últimos anos a manutenção de uma diferença entre o valor previsto da receita de capital e o efetivamente realizado. Essa diferença deve-se, principalmente, à dificuldade de previsão dessas receitas, que são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. A receita de capital realizada, R$ 638,2 bilhões, deduzida do refinanciamento da dívida (R$ 418,5 bilhões) ficou 8,89% abaixo da previsão total, que era de R$ 241 bilhões. Examinando mais detalhadamente essa receita, constata-se que os itens operações de crédito externas e alienação de bens apresentam maiores diferenças relativas entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 60,82% e -77,53% respectivamente.

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R$ 1,219 trilhão, verificou-se uma variação negativa de 5,93% quando comparada à previsão atualizada. Entre os itens que contribuíram para esse resultado, observa-se que as receitas patrimoniais e transferências correntes foram as que apresentaram maior divergência entre a previsão atualizada e a receita realizada em 2013.

Nota-se que a estimativa das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), mesmo sendo a que apresenta maior aderência entre a estimativa e a realização, apresentou variações negativas tanto nas receitas tributárias (-10,22%), quanto nas de contribuições (-2,42%), situação que será analisada mais adiante.

Critério Gerencial

A meta para as receitas primárias ou não financeiras estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2013 foi de 24,39% 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 relativa ao resultado primário, o Poder Executivo publicou, em 2/5/2013, o Decreto 7.995, 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. 9º) e na LDO 2013 (art. 49).

Receitas Primárias – 2013

R$ milhões

Discriminação	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada jan-dez (B)	% Realização (B/A)	% PIB*
I - Receita Primária Total	**1.253.366,0**	**1.179.060,7**	**94,07**	**24,37**
1.1 - Rec. Administrada	**754.785,1**	**718.611,4**	**95,21**	**14,85**
1.1.1 Imp. Importação	33.719,0	37.138,8	**110,14**	**0,77**
1.1.2 IPI	61.858,5	44.078,7	**71,26**	**0,91**
1.1.3 Imposto Renda	282.000,1	272.030,7	**96,46**	**5,62**
1.1.4 IOF	37.075,8	29.642,6	**79,95**	**0,61**
1.1.5 Cofins	189.201,7	202.800,6	**107,19**	**4,19**
1.1.6 PIS/Pasep	50.451,7	52.035,1	**103,14**	**1,08**
1.1.7 CSLL	72.920,1	64.250,6	**88,11**	**1,33**
1.1.8 Cide - combust.	0,0	749,5	**0,00**	**0,02**
1.1.9 Outras Receitas Administradas**	27.558,2	15.884,8	**57,64**	**0,33**
1.2 Receita do RGPS	**315.966,1**	**307.267,2**	**97,25**	**6,35**
1.3 Receitas Não Administ.	**182.614,8**	**153.182,1**	**83,88**	**3,17**
1.3.1 Concessões	15.679,0	21.127,6	**134,75**	**0,44**
1.3.2 Participações e Dividendos	34.639,4	17.141,6	**49,49**	**0,35**
1.3.3 Cont. Plano Seg. Serv.	11.544,7	10,171,4	**88,10**	**0,21**
1.3.4 Cota-Parte Comp. Finan.	47.205,3	36.358,2	**77,02**	**0,75**
1.3.5 Demais Receitas	34.065,7	34.993,9	**102,72**	**0,72**
1.3.6 Receitas Próprias	12.022,1	13.197,8	**109,78**	**0,27**
1.3.7 Salário Educação	16.324,3	16.562,2	**101,46**	**0,34**
1.3.8 FGTS	3.052,3	3.629,4	**118,91**	**0,08**
1.3.9 Operações com Ativos	8.082,0	0,0	**0,00**	**0,00**
1.4 Incentivos Fiscais	**0,0**	**0,0**	**0,00**	**0,00**
PIB (acumulado jan-dez/2013) *				**4.837.950**

Fontes: LOA 2013, Siafi Gerencial e IBGE.

*PIB divulgado pelo IBGE em 27/2/2014.

** O item 1.1.9 Outras Receitas Administradas é composto por Imposto de Exportação (IE), Imposto Territorial Rural (ITR), Contribuição ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf) e Demais Contribuições.

Ao longo de 2013, o TCU acompanhou a arrecadação das receitas primárias, bem como as reestimativas dos parâmetros macroeconômicos e de realização dessas receitas, feitas bimestralmente pelo Poder Executivo. No acompanhamento feito ao final do primeiro semestre do exercício (TC 018.302/2013-0, que culminou no Acórdão 3.694/2013-TCU-Plenário), constatou-se que, se prevalecesse a tendência de realização da receita – que alcançou 24,17% 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 (24,37%) ficou 0,02 p.p. abaixo da meta estabelecida na LDO 2013.

Durante os trabalhos de acompanhamento da arrecadação de receitas primárias de 2013 e de elaboração do presente tópico, algumas divergências foram observadas entre os valores extraídos do Siafi pelo TCU e os divulgados no relatório Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Assim, após reuniões com a STN, foram apresentados os esclarecimentos sobre as principais diferenças, a seguir, por categorias:

i) Receitas administradas pela RFB: R$ 756,1 milhões referem-se ao montante contabilizado na natureza de receita 19229900 – Outras Restituições, no Siafi, mas que não discrimina as

respectivas receitas tributárias de origem; e R$ 544 milhões correspondem ao valor do Imposto de Renda destinado como incentivos fiscais (Finam, Finor e Funres), que é considerado no RTN;

ii) Arrecadação líquida RGPS/INSS: a diferença de R$ 437 milhões pode ser explicada, principalmente, por o RTN utilizar como fonte de informação o Fluxo de Caixa do INSS, que considera o acréscimo da diferença entre Arrecadação e Transferência para os terceiros (Sistema "S" e outros);

iii) Receitas não administradas pela RFB: R$ 682,5 milhões referem-se à arrecadação da receita própria do Banco Central, que é informada diretamente à STN, não sendo capturada na consulta realizada no Siafi; e R$ 945 milhões foram reclassificados do grupo "Demais Receitas não administradas pela RFB" para o grupo "Concessões", por se tratar de receita de outorga de serviços de telecomunicações, conforme esclarecido pela STN;

iv) Receita primária total: restou sem explicação pela STN uma diferença de R$ 5,6 milhões que continuará sendo acompanhada pelo Tribunal ao longo de 2014.

Registre-se, por oportuno, que os recursos provenientes das devoluções das restituições de tributos são contabilizados na natureza de receita 19229900 – Outras Restituições, sem discriminação da origem tributária dos recursos. A SOF, por meio da Nota Técnica 14/Seafi/SOF/MP, de 26/3/2014, posiciona-se a favor de que as devoluções da restituições dos tributos sejam abrigadas sob o mesmo código da espécie tributária de origem.

Com efeito, o princípio orçamentário da discriminação, consagrado na Lei 4.320/1964 (art. 8º), impõe que as receitas, seus acréscimos e suas deduções constem do orçamento de forma pormenorizada, permitindo a correta identificação dos recursos a serem arrecadados. Ademais, a Lei Complementar 101/2000 disciplina que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (art. 8º, parágrafo único). Assim, a não contabilização das devoluções de restituições tributárias nas correspondentes origens configura afronta aos dispositivos legais em comento, e inviabiliza o acompanhamento detalhado da realização da receita tributária, bem como da devida destinação dos tributos vinculados.

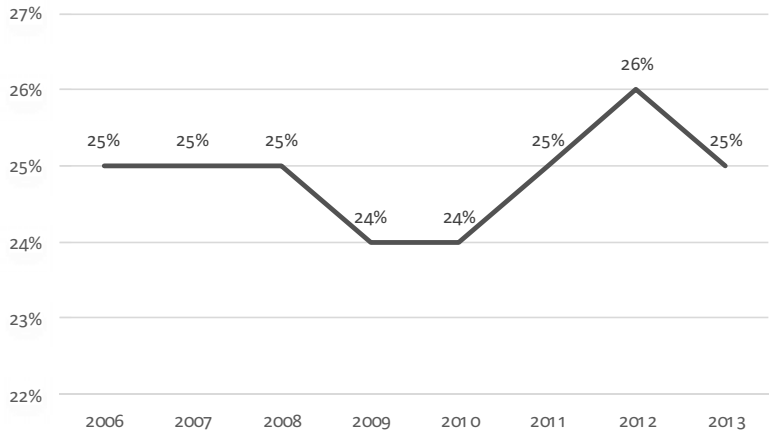
Destarte, recomenda-se à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, em conjunto, apresentem, no prazo de noventa dias, estudo no sentido de que as devoluções de recursos ao Fisco originadas de restituições tributárias sejam apropriadas nas naturezas de receitas correspondentes às respectivas espécies de tributo, de modo a assegurar a estrita observância do princípio orçamentário da discriminação e a correta destinação dos recursos arrecadados.

3.3.3.2 Desempenho da Arrecadação Federal

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, em 2013, o montante de R$ 1,2 trilhão, representando um aumento de 7,48% relativamente ao ano anterior. Entretanto, conforme mostrado no gráfico a seguir, a receita corrente total, em termos percentuais do PIB, retornou ao patamar de 2011, e ao nível observado anteriormente à crise internacional de 2009.

Receita Corrente Total em % do PIB – 2006 a 2013



Fontes: BGUs e IBGE.

Como apresentado na tabela a seguir, pode-se observar que as receitas de contribuições continuam sendo a maior fonte de arrecadação federal entre os itens da receita corrente, representando 52,69% do total arrecadado no ano, com um crescimento real de 2,78%, comparando-se ao ano anterior. Isso se deve, basicamente, às contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), item individual de maior expressão entre as receitas correntes (23,89% em 2013), com um crescimento real de 2,73% no exercício analisado.

Desempenho das Receitas Correntes – 2012/2013

R$ milhões

Receita	2012		2013		Variações %	
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	IPCA
Receita Tributária	**347.752**	30,65	**376.042**	30,83	8,14	**2,10**
Impostos	**340.901**	30,04	**369.195**	30,27	8,30	**2,26**
sobre Comércio Exterior	31,085	2,74	36.709	3,01	18,09	**11,50**
sobre Propr. Territorial Rural	609	0,05	753	0,06	23,53	**16,64**
sobre a Renda e Prov.qq.Natureza	**235.641**	20,77	**259.614**	21,29	10,17	**4,03**
Pessoa Física	22.265	1,96	23.778	1,95	6,79	**0,83**
Pessoa Jurídica	92.185	8,12	105.250	8,63	14,17	**7,80**
Retido nas Fontes	107.511	9,47	130.587	10,71	7,75	**1,74**
sobre Produtos Industrializados	**42.567**	3,75	**42.706**	3,5	0,33	**-5,27**
Fumo	4.079	0,36	5.099	0,42	24,99	**18,01**
Bebidas	3.217	0,28	3.438	0,28	6,88	**0,92**
Automóveis	4.380	0,39	3.777	0,31	-13,77	**-18,58**
Vinculado à Importação	15.930	1,40	14.624	1,20	-8,20	**-13,32**
Outros	14.961	1,32	15.769	1,29	5,40	**-0,48**
sobre Operações Financeiras	**30.998**	2,73	**29.412**	2,41	-5,12	**-10,41**
Taxas	**6.851**	0,60	**6.848**	0,56	-0,04	**-5,62**
Contribuições	**590.425**	52,03	**642.689**	52,69	8,85	**2,78**
Contribuições Sociais	**578.861**	51,01	**632.494**	51,86	9,27	**3,17**
Cofins	174.626	15,39	193.125	15,83	10,59	**4,42**
CPSSS	9.501	0,84	10.169	0,83	7,03	**1,05**
Contribuições Reg. Geral de Prev. Social	267.782	23,60	291.361	23,89	8,81	**2,73**
PIS/Pasep	46.352	4,08	49.725	4,08	7,28	**1,29**
CSLL	55.608	4,90	59.776	4,90	7,49	**1,50**
Demais contribuições Sociais	24.991	2,20	28.338	2,32	13,39	**7,07**

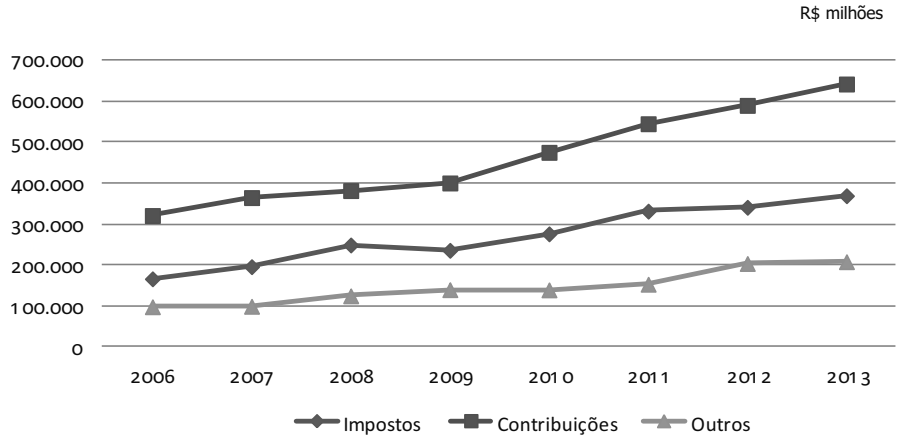
Receita	2012		2013		Variações %	
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	IPCA
Contribuições Econômicas	**11.564**	1,02	**10.195**	0,84	-11,84	**-16,76**
Cide Combustíveis	2.879	0,25	733	0,06	-74,54	**-75,96**
Demais contribuições econômicas	8.685	0,77	9.462	0,78	8,94	**2,86**
Receita Patrimonial	**81.047**	7,14	**85.183**	6,98	5,10	**-0,76**
Receitas Imobiliárias	1.214	0,11	1.337	0,11	10,14	**3,99**
Receitas de Valores Mobiliários	41.734	3,68	25.645	2,10	-38,55	**-41,98**
Compensações Financeiras	35.721	3,15	36.393	2,98	1,88	**-3,80**
Receita de Concessões e Permissões	2.060	0,18	21.117	1,73	925,29	**868,08**
Outras receitas patrimoniais	317	0,03	691	0,06	117,73	**105,58**
Receita Agropecuária	**25**	0,00	**26**	0,00	7,12	**1,14**
Receita Industrial	**756**	0,07	**925**	0,08	22,37	**15,54**
Receita de Serviços	**47.920**	4,22	**49.545**	4,06	3,39	**-2,38**
Transferências Correntes	**844**	0,07	**733**	0,06	-13,20	**-18,04**
Outras Receitas Correntes	**65.949**	5,81	**64.502**	5,29	-2,19	**-7,65**
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	18.243	1,61	15.709	1,29	-13,89	**-18,69**
Multas e Juros da Dív. Ativa de Trib.e Contrib.	6.869	0,61	2.153	0,18	-68,66	**-70,41**
Receita da Dívida Ativa dos Tributos	2.423	0,21	5.951	0,49	145,63	**131,93**
Receita da Dívida Ativa não Tributária	12.225	1,08	12.767	1,05	4,43	**-1,39**
Demais receitas correntes	26.189	2,31	27.922	2,29	6,62	**0,67**
Total das Receitas Correntes	**1.134.717**	**100,00**	**1.219.646**	**100,00**	**7,48**	**1,49**

Fonte: BGU.

Relativamente à receita tributária, observa-se que a arrecadação real em 2013 foi superior em 2,10% à arrecadação de 2012, merecendo destaque, nesse grupo, o Imposto de Renda, equivalente a 70,32% do total dos impostos arrecadados no exercício, e 21,29% do total de receitas correntes.

O gráfico a seguir apresenta o comportamento das origens de receita no período de 2006 a 2013.

Desempenho das Receitas Correntes – 2006 a 2013



Fonte: BGU.

O comportamento da arrecadação em 2013 deve-se, principalmente: ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, com destaque para a variação do PIB; à arrecadação relativa à adesão ao parcelamento de débitos instituído pela Lei 12.865/2013; à arrecadação extraordinária referente à Cofins e ao PIS, em decorrência de depósitos judiciais, e ao IRPJ e à CSLL, em virtude de vendas de participações societárias; à arrecadação

extraordinária relativa a lançamento de ofício e acréscimo legal de IRPJ/CSLL; bem como ao impacto das desonerações tributárias.

A arrecadação do IRPJ e a da CSLL tive resultados reais positivos de 7,80% e de 1,50%, respectivamente. Esse desempenho foi, segundo a RFB, reflexo do crescimento de 11,35% na arrecadação do imposto pago por estimativa mensal, em especial do setor financeiro, em razão, principalmente, da venda de participação societária. Acrescenta-se ainda a reclassificação, em dezembro de 2013, de R$ 7,6 bilhões relativos aos recolhimentos da Lei 12.865/2013, assim como o crescimento de 48,92% dos recolhimentos dos itens "lançamentos de ofício", "depósitos judiciais" e "acréscimos legais".

Cabe acrescentar que o decréscimo na arrecadação da Cide-Combustíveis, comparativamente a 2012, deveu-se à redução das alíquotas incidentes sobre a gasolina e o diesel.

Merece destaque, também, a redução da arrecadação do IPI – automóveis (-18,58%), que refletiu a alteração da tabela de incidência do IPI-Automóveis para os fatos geradores a partir de maio de 2012.

Já os fatores mais relevantes que contribuíram para o resultado positivo da arrecadação foram o crescimento da Cofins e das contribuições para o RGPS, 4,42% e 2,73%, respectivamente, relativamente a 2012. Além disso, houve a reclassificação por estimativa de R$ 12,67 bilhões relativos aos recolhimentos da Lei 12.865/2013, e o crescimento de 3,57% do volume de vendas de dezembro de 2011 a novembro de 2012 em relação a dezembro de 2012 a novembro de 2013 (PMC-IBGE).

Com relação ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a RFB atribuiu o seu bom desempenho ao aumento real de 6,1% no IRRF – Rendimento do Trabalho, decorrente da variação nominal de 11,68% da massa salarial e da correção da tabela progressiva em 4,5% a partir de janeiro de 2013. Já o desempenho da receita previdenciária, com crescimento real em torno de 2,73%, foi atribuído, principalmente ao crescimento da massa salarial e da arrecadação proveniente das micro e pequenas empresas, por meio do Simples (12,6%), e às desonerações sobre a folha de pagamentos, em especial as instituídas pelas Leis 12.715/2012, 12.794/2012 e 12.844/2012.

Por fim, no que concerne às receitas patrimoniais, destaca-se o recebimento de R$ 15 bilhões relativamente ao bônus de assinatura do contrato de concessão do campo de Libra (reserva de petróleo e gás da camada pré-sal).

Receitas de Capital

O valor total das receitas de capital arrecadadas em 2013 foi de R$ 638,2 bilhões.

Este tópico restringe-se à análise do item receitas de capital (exceto refinanciamento da dívida), que em 2013 teve uma arrecadação de R$ 219,7 bilhões, representando 34,42% do total arrecadado. A análise da receita decorrente do refinanciamento da dívida pública federal é objeto do item 2.5 deste Relatório.

O tabela a seguir mostra a comparação do desempenho das receitas de capital em 2012 e em 2013.

Desempenho das Receitas de Capital – 2012/2013

R$ milhões

Receitas de Capital	2012		2013		Variação %
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	(B/A)
I. Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	**419.906**	**52,71**	**219.682**	**34,42**	**-47,68**
Operações de Crédito Internas	169.696	21,30	88.512	13,87	-47,84
Operações de Crédito Externas	5.003	0,63	1.939	0,30	-61,24
Alienação de Bens	14.218	1,78	2.288	0,36	-83,91
Amortização de Empréstimos	34.287	4,30	35.959	5,63	4,88
Transferências de Capital	220	0,03	112	0,02	-49,29
Outras Receitas de Capital	196.482	24,66	90.872	14,24	-53,75
Resultado do Banco Central	148.767	18,67	44.362	6,95	-70,18
Remuneração de Disp. Tesouro Nacional	47.646	5,98	46.507	7,29	-2,39
Outras Receitas	69	0,01	4	**0,00**	**-94,46**
II. Refinanciamento da Dívida Pública Federal	**376.744**	**47,29**	**418.543**	**65,58**	**11,09**
Operações de Crédito Internas	372.030	46,70	413.786	64,83	11,22
Operações de Crédito Externas	4.714	0,59	4.757	0,75	0,91
Total (I + II)	**796.650**	**100,00**	**638.225**	**100,00**	**-19,89**

Fonte: Balanço Geral da União.

No tocante à redução na arrecadação do item Alienação de Bens comparativamente ao ano anterior, observou-se uma diminuição da participação das alienações de bens móveis, em decorrência, principalmente, da alienação de Estoques de Café – Funcafé e alienação de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM.

Destaca-se, ainda, que a variação apurada na rubrica outras receitas de capital (-53,75%) deveu-se, principalmente, ao resultado do Banco Central e à Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional.

Verifica-se, também, uma diminuição significativa no montante de novas operações de créditos internas (-47,84%) e externas (-61,24%), em relação ao ano anterior e, paralelamente, um discreto aumento no valor total de amortizações de empréstimos. Por outro lado, apurou-se um aumento (11,22%) nas operações de crédito internas voltadas ao refinanciamento da dívida pública federal.

Receita do Seguro DPVAT

Em cumprimento ao disposto no Acórdão 1.861/2005-TCU-Plenário, a Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU acompanha a arrecadação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), inclusive fazendo constar do cálculo da carga tributária nacional.

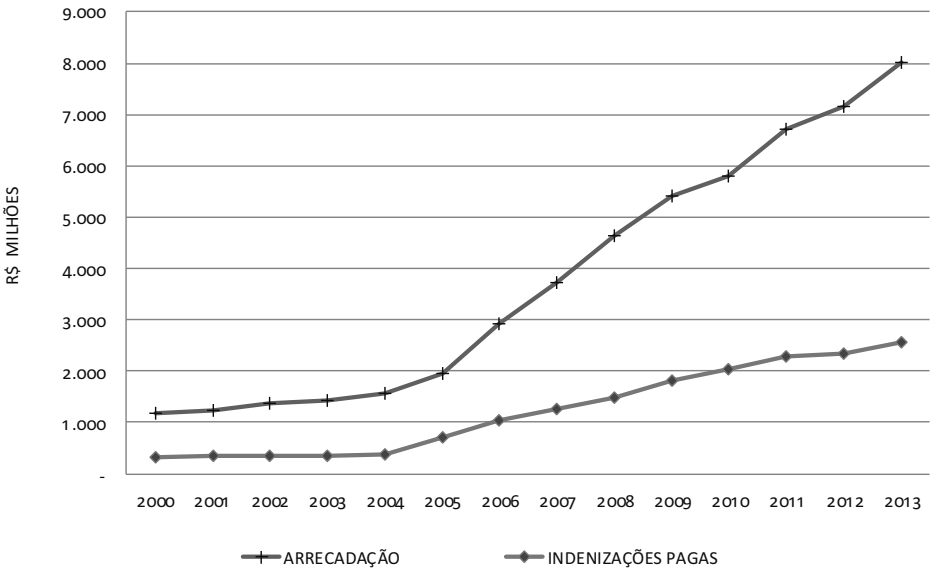
O DPVAT foi instituído pela Lei 6.194/1974, com a finalidade de indenizar vítimas de acidentes causados por veículos terrestres, ou por sua carga, em caso de morte e de invalidez permanente, e, ainda, reembolsar eventuais despesas comprovadas com atendimento médico-hospitalar. Cabe destacar, assim, que 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), Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), Despesas Gerais, Margem de Resultado, Corretagem e, ainda, Prêmio Puro e Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados (IBNR).

O gráfico a seguir demonstra a evolução da arrecadação do seguro DPVAT e das indenizações pagas no período de 2000 a 2013. Observou-se um aumento significativo da arrecadação, principalmente a partir de 2005. No período, o total arrecadado aumentou cerca de 585%, enquanto o total de indenizações pagas cresceu 723%. Verifica-se, ainda, que a despesa com indenizações representou, em média no período, cerca de 31% da arrecadação.

Arrecadação e Indenização do DPVAT – 2000 a 2013



Fonte: Seguradora-Líder.

Em 2013 a arrecadação atingiu o valor de R$ 8 bilhões, enquanto o montante total de indenizações pagas foi de R$ 2,56 bilhões, ou seja, cerca de 31,89% do total arrecadado.

Do valor arrecadado em 2013, R$ 3,61 bilhões foram destinados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), o que corresponde a 45% do total, conforme disposto na Resolução-CNSP 192/2008.

Recomendação

À Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, em conjunto, apresentem, no prazo de noventa dias, estudo no sentido de que as devoluções de recursos ao Fisco originadas de restituições tributárias sejam apropriadas nas naturezas de receitas correspondentes às respectivas espécies de tributo, de modo a assegurar a estrita observância do princípio orçamentário da discriminação e a correta destinação dos recursos arrecadados.

3.3.3.3 Recuperação 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 de Responsabilidade Fiscal.

O parcelamento de créditos 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 créditos por parte dos contribuintes.

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

Em termos gerais, observa-se que, ao final de 2013, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,4 trilhões, composto por R$ 156,7 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 886 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.406,8 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Registre-se que foram constatadas divergências entre as informações gerenciais e contábeis de estoque de créditos inscritos em dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Com efeito, a análise da confiabilidade desses números é feita no Capítulo 5 deste Relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2013.

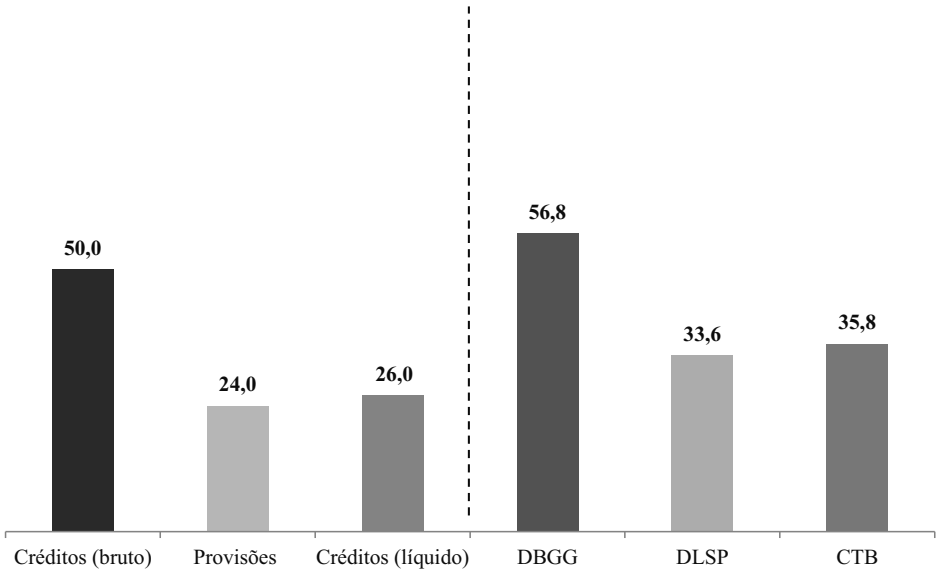
Não obstante, em relação ao PIB de 2013, o montante de R$ 2,4 trilhões de créditos a recuperar equivale a nada menos que 50%, proporção considerável se comparada a outros relevantes agregados econômicos analisados no capítulo 2 deste Relatório, tais como a Dívida Bruta do Governo Geral (R$ 2,75 trilhões, ou 56,8% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R$ 1,63 trilhão, ou 33,6% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R$ 1,73 trilhão, ou 35,8% do PIB), ressalvando-se que essa última é medida de fluxo, e não de estoque como as demais.

A par disso, a perspectiva histórica apresentada nas análises subsequentes demonstra que tanto a expectativa de arrecadação dos créditos a recuperar quanto a efetiva realização de suas receitas são bem inferiores à magnitude de seu correspondente estoque. Nesse sentido, em 2013, as provisões da dívida ativa e dos créditos tributários em geral foram atualizadas. No total, os saldos provisionados a título de perdas prováveis atingiram R$ 1,17 trilhão em 31/12/2013, o que corresponde a cerca de 49% dos créditos em estoque ou 24% do PIB.

Assim, o gráfico seguinte evidencia, para o final do exercício de 2013, o montante bruto de créditos a recuperar, suas provisões para perdas e seu montante líquido, em percentual do PIB, comparativamente a outros agregados relevantes da economia brasileira. Ressalte-se que os créditos a recuperar em análise referem-se apenas à esfera federal, ao passo que os demais agregados – DBGG, DLSP e CTB – abrangem todos os níveis da Federação.

Créditos a recuperar – comparação com outras variáveis – 2012

% do PIB



Fontes: Siafi, Bacen, STN, Ipea e IBGE.

Outra comparação envolve a receita de multas e juros da dívida ativa da União e a despesa com juros e encargos da dívida pública federal. Em 2013, as multas e juros da dívida ativa geraram arrecadação líquida de R$ 6,7 bilhões, enquanto os juros e encargos da dívida pública acarretaram empenhos da ordem de R$ 141,7 bilhões – montante vinte e uma vezes maior –, conforme detalhado na tabela a seguir.

Multas e Juros da Dívida Ativa X Juros e Encargos da Dívida Pública – 2013

R$ milhões

Multas e juros de mora da dívida ativa da União	Arrecadação líquida 2013	Juros e encargos da dívida pública federal	Valores empenhados 2013
Tributos	2.153	Juros dívida mobiliária	140.019
Contribuições	2.349	Juros dívida contratual	1.259
Outras receitas	2.201	Encargos dívida mobiliária	22
		Encargos dívida contratual	407
Total	**6.703**	**Total**	**141.706**

Fonte: Siafi.

Parcelamentos

Como instrumento de cobrança amigável dos créditos tributários e previdenciários, os parcelamentos podem ser classificados de acordo com a sua abrangência. O parcelamento

convencional alcança tanto pessoas físicas como jurídicas. Por outro lado, os chamados parcelamentos especiais distinguem-se da modalidade convencional por estabelecerem critérios de inclusão mais restritos, seja em relação aos sujeitos passivos, seja em relação à data limite de vencimento dos créditos.

Além da distinção quanto à abrangência, os parcelamentos diferenciam-se pela natureza dos créditos que os compõem, podendo ser tributários, previdenciários ou mistos. Inicialmente serão abordados os créditos parcelados não inscritos em dívida ativa sob administração da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

A análise dos parcelamentos inscritos em 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 (PGBCB), será feita mais adiante juntamente com os demais créditos inscitos em dívida ativa.

Assim, o exame subsequente leva em conta a natureza dos créditos 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 administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2012			2013			Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A) %	(D/B) %
Fazendários	20.594,93	97.955,92	21,02	24.264,59	110.678,00	21,92	17,82	12,99
Previdenciários	12.337,50	56.565,77	21,81	10.173,34	46.023,62	22,10	(17,54)	(18,64)
Total	**32.932,43**	**154.521,69**	**21,31**	**34.437,94**	**156.701,62**	**21,98**	**4,57**	**1,41**

Fontes: PCPR 2013 e RFB.

Observa-se que o estoque consolidado de créditos parcelados de 2013 atingiu o montante aproximado de R$ 156,7 bilhões, refletindo um aumento de 1,41% em relação ao exercício anterior. Em paralelo, a arrecadação total no mesmo exercício, de cerca de R$ 34,4 bilhões, foi 4,57% superior à registrada em 2012. Como resultado, o percentual de realização da receita subiu de 21,31%, em 2012, para 21,98%, em 2013.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio da Nota RFB/Suara/Codac 23/2014, esclareceu que a redução observada em algumas modalidades de parcelamentos decorre da migração dessas modalidades para os parcelamentos instituídos pela Lei 12.865/2013, intitulado "Reabertura do Refis da Crise", cujo prazo final de adesão foi 31/12/2013.

Aduziu, ainda, com relação aos parcelamentos do grupo Órgãos do Poder Público, que, após iniciada a consolidação eletrônica dos parcelamentos da Lei 11.960/2009, foi instituída nova modalidade de parcelamento voltada para esse segmento, com a edição da Lei 12.810/2013, a qual tem consolidação prevista para o final de 2014.

Parcelamentos Fazendários

Na tabela a seguir, estão demonstrados os valores arrecadados e a arrecadar (estoque), nos exercícios de 2012 e 2013, relativamente aos créditos de natureza tributária, destacando-se o montante abrangido em cada modalidade de parcelamento.

Arrecadação e estoque dos parcelamentos fazendários administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2012			2013			Variação	
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	A	B	%	C	D	%	%	%
Convencional	6.429,69	19.640,86	32,7	7.638,61	17.006,87	44,9	18,8	(13,4)
Refis	205,12	18.701,38	1,1	227,52	15.390,84	1,5	10,9	(17,7)
Paex	253,76	837,79	30,3	235,47	533,94	44,1	(7,2)	(36,3)
Paes	827,50	5.261,99	15,7	611,51	4.411,38	13,9	(26,1)	(16,2)
Timemania	24,20	431,01	5,6	48,62	429,85	11,3	100,9	(0,3)
Simples Nacional	135,64	527,30	25,7	148,55	343,81	43,2	9,5	(34,8)
Lei 11.941/2009 (1)	12.599,52	52.547,46	24,0	10.439,16	72.554,8	14,4	(17,1)	38,1
Lei 2.865/2013 (2)	-	-	-	4.849,84	-	-	-	-
Outros (3)	119,51	8,13	1.469,9	65,33	6,51	1.004,2	(45,3)	(20,0)
Total	**20.594,93**	**97.955,92**	**21,0**	**24.264,59**	**110.678,00**	**21,9**	**17,8**	**13,0**

Fontes: PCPR 2013 e RFB.

(1) Os créditos do parcelamento da Lei 11.941/2009 são de natureza conjunta e foram considerados como fazendários.

(2) Inclui a reabertura do parcelamento da Lei 11.914/2009.

(3) Previdenciária = Instituições de Ensino Superior (IES) (Lei 10.260/2001) e Parcelamento Clubes de Futebol (Lei 8.641/1993, art. 2º), MP 449/2008, MP 470/2009, IES (Lei 10.260/2001) e Simples Federal. Fazendária = MP 449/2008, MP 470/2009, IES (Lei 10.260/2001) e Simples Federal.

A evolução dos parcelamentos de créditos fazendários de 2012 para 2013 revela acréscimo de 13% no volume em estoque. Já a arrecadação teve redução de 17,8%. Ao atentar para materialidade da arrecadação frente ao estoque, percebe-se que, em 2013, o percentual de realização da receita correspondeu a 21,9%, frente a 21% em 2012.

No que tange à arrecadação por modalidade, merece destaque o parcelamento convencional, com recursos arrecadados da ordem de R$ 7,6 bilhões em 2013, o que resultou em um percentual de realização da receita de 44,9%. Todavia, houve redução do estoque de 13,4% do parcelamento convencional, que caiu de R$ 19,6 bilhões em 2012 para R$ 17 bilhões em 2013. O Programa de Recuperação Fiscal (Refis), instituído pela Lei 9.964/2000, apresentou em 2013 uma proporção de apenas 1,5% entre a arrecadação e o estoque, sendo a mais baixa entre as modalidades de parcelamento fazendário. Por sua vez, o parcelamento autorizado pela Lei 11.941/2009, denominado Refis da Crise, apresentou os maiores valores nominais de arrecadação (R$ 10,4 bilhões) e estoque em 2013 (R$ 72,5 bilhões), mas seu percentual de realização da receita foi de apenas 14,4%.

Parcelamentos Previdenciários

A tabela seguinte mostra a arrecadação e o estoque relativos aos parcelamentos de créditos de natureza previdenciária. Os valores estão dispostos por modalidade de parcelamento e referem-se aos exercícios de 2012 e 2013.

Arrecadação e estoque dos parcelamentos previdenciários administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2012			2013			Variação	
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	A	B	%	C	D	%	%	%
Convencional	2.578,65	15.189,19	17,0	3.285,81	16.819,01	19,5	27,4	10,73
Refis	123,09	-	-	114,69	-	-	(6,8)	-
Paex	136,76	478,39	28,6	121,88	343,07	35,5	(10,9)	(28,3)

Parcelamentos	2012			2013			Variação	
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	A	B	%	C	D	%	%	%
Paes	375,07	2.356,39	15,9	266,61	1.948,24	13,7	(28,9)	(17,3)
Timemania	25,90	496,38	5,2	30,63	516,39	5,9	18,3	4,0
Simples Nacional	4,74	48,57	9,8	2,37	39,20	6,0	(50,0)	(19,3)
Órgãos do Poder Público	1.147,83	11.017,74	10,4	795,72	6.346,64	12,5	(30,7)	(42,4)
Lei 11.941/2009 (1)	4.320,86	-	-	3.498,97	-	-	(19,0)	-
Lei 11.960/2009	3.623,98	13.479,7	26,9	1.973,01	19.992,1	9,9	(45,6)	48,3
Lei 12.865/2013 (2)	-	-	-	83,07	-	-	-	-
Outros (3)	0,63	13.499,41	0,0	0,59	18,99	3,1	(5,6)	(99,9)
Total	**12.337,50**	**56.565,77**	**21,8**	**10.173,34**	**46.023,62**	**22,1**	**(17,5)**	**(18,6)**

Fontes: PCPR 2013 e RFB.

(1) Os créditos do parcelamento da Lei 11.941/2009 são de natureza conjunta e seus estoques foram considerados como fazendários.
(2) Inclui a reabertura do parcelamento da Lei 11.914/2009.

(3) Previdenciária = Instituições de Ensino Superior (IES) (Lei 10.260/2001) e Parcelamento Clubes de Futebol (Lei 8.641/1993, art. 2º), MP 449/2008, MP 470/2009, IES (Lei 10.260/2001) e Simples Federal. Fazendária = MP 449/2008, MP 470/2009, IES (Lei 10.260/2001) e Simples Federal.

Os valores totais demonstram que nesse período houve diminuição na arrecadação de 17,5% e e redução de 18,6% do estoque dos créditos previdenciários administrados pela RFB. A arrecadação em 2013 alcançou o valor de R$ 10,2 bilhões e o estoque atingiu o montante de R$ 46 bilhões.

Ocorreu, ainda, variação negativa de realização da receita nesse período, que passou de 21,8% em 2012 para 22,1% em 2013. Registre-se, outrossim, a elevação do estoque de créditos previdenciários do parcelamento da Lei 11.960/2009 de aproximadamente 48,3%.

Dentre as modalidades, destacam-se o Parcelamento Excepcional (Paex), pelo maior índice de realização da receita em 2013 (35%), assim como os parcelamentos da Lei 11.960/2009, convencional e o denominado "Órgãos do Poder Público", pelos expressivos volumes em estoque, esse último composto por dívidas de estados e municípios oriundas de contribuições sociais e de outras importâncias devidas ao INSS.

Créditos com exigibilidade suspensa

Os créditos com exigibilidade suspensa diferenciam-se dos parcelamentos de créditos 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 créditos contra ele lançados.

A RFB contabiliza como ativos de longo prazo os créditos tributários e de contribuições sociais em situação de suspensão de exigibilidade. A tabela seguinte evidencia os montantes de créditos tributários e de contribuições sociais com exigibilidade suspensa, em 2012 e 2013, reconhecidos pela RFB, com a discriminação das respectivas contas contábeis que identificam esses ativos.

Créditos tributários e previdenciários com exigibilidade suspensa

R$ bilhões

Conta Contábil	Descrição	Saldo em 31/12/2012	Saldo em 31/12/2013
1.2.2.1.8.03.00	Créditos tributários com exigibilidade suspensa	334,34	438,41
1.2.2.1.8.04.00	Créditos de contribuições com exigibilidade suspensa	379,17	447,59
Total		**713,51**	**886,00**

Fonte: Siafi

De acordo com esses registros, os valores contestados totalizaram cerca de R$ 886 bilhões ao final de 2013. Tal montante é aproximadamente 24% maior do que o saldo de R$ 575,63 bilhões existente em 31/12/2012.

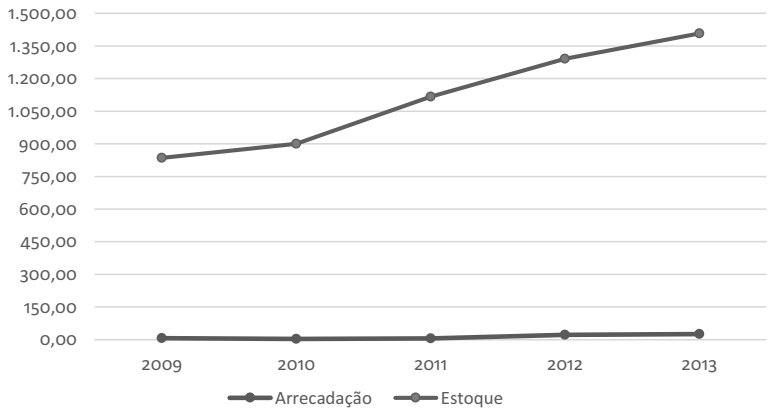
Dívida Ativa

O registro da dívida ativa tem por função evidenciar a movimentação e o estoque de créditos não tributários, tributários e previdenciários da União que se tornaram exigíveis após vencido o prazo de pagamento. 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 (PGF), ou ainda na Dívida Ativa do Banco Central do Brasil, sob a gestão de sua Procuradoria-Geral (PGBCB).

No período de 2009 a 2013, o estoque da dívida ativa da União teve elevação de 64% e alcançou o montante de R$ 1,4 trilhão, enquanto a arrecadação teve acréscimo de 250% e atingiu R$ 25,4 bilhões.

Evolução do estoque e da arrecadação da Dívida Ativa da União – 2009 a 2013

R$ bilhões

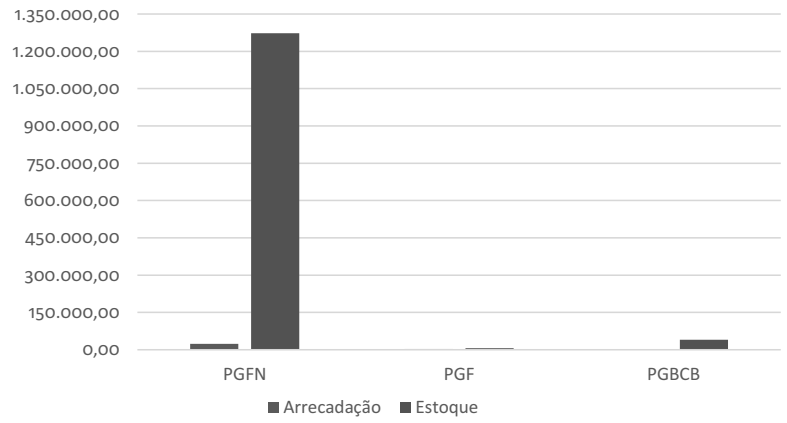


Fonte: Siafi.

A situação dos créditos inscritos em dívida ativa, conforme o órgão responsável por sua administração, é apresentada no gráfico a seguir. Destaque-se que a PGFN administra aproximadamente R$ 1,2 trilhão, o que corresponde a 96% do estoque total da Dívida Ativa da União.

Dívida Ativa por órgão gestor – 2013

R$ milhões



Fonte: PCPR 2013.

Dívida Ativa administrada pela PGFN

Primeiramente, com relação à Dívida Ativa da União sob responsabilidade da PGFN, observou-se, com base em informações gerenciais constantes da Prestação de Contas da Presidenta da República (PCPR) 2013, um aumento de arrecadação de 101,8% em relação a 2012, atingindo o montante de R$ 23,4 bilhões. Tal aumento deve-se principalmente à reabertura dos prazos de parcelamentos de dívidas tributárias e previdenciárias no âmbito da Lei 11.941/2009 e da Lei 12.249/2010, que se deu por intermédio da Lei 12.865/2013.

No que concerne ao estoque de dívida ativa sob administração da PGFN, também com referência em informações gerenciais constantes da PCPR 2013, verificou-se aumento tanto na dívida ativa parcelada de 4,6% (de R$ 52,9 bilhões para R$ 55,4 bilhões) quanto na dívida não parcelada de 39,3% (de R$ 1.115 bilhões para R$ 1.217 bilhões). Já a variação do estoque total da dívida ativa de 2013 com relação a 2012 teve crescimento de 9% (de R$ 1.168 bilhões para R$ 1.273 bilhões). Nota-se ainda aumento de 39,3% do estoque da dívida ativa não parcelada e não ajuizada de 2012 para 2013, que alcançou o montante aproximado de R$ 85,8 bilhões, o que corresponde a 6,7% do estoque da dívida ativa em 2013, frente ao percentual de 5,3% registrado no ano anterior.

Dívida ativa da União sob administração da PGFN

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2012	Parcelados	Não tributários		203,35	534,49
		Tributários		8.819,96	7.222,66
		Subtotal (A)		**9.023,30**	**7.757,15**
		Previdenciários		437,96	45.241,34
		Subtotal (B)		**437,96**	**45.241,34**
	Subtotal (C) = (A+B)			**9.461,26**	**52.998,49**
	Não parcelados		Não tributários	275,54	68.510,33

Exercício	Situação dos Créditos		Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
		Ajuizados	Tributários	1.017,88	783.764,55
			Previdenciários	334,80	201.419,14
		Subtotal (D)		**1.628,22**	**1.053.694,03**
		Não ajuizados	Não Tributários	96,59	5.644,26
			Tributários	265,87	49.066,40
			Previdenciários	178,17	6.889,10
		Subtotal (E)		**540,64**	**61.599,77**
	Subtotal (F) = (D+E)			**2.168,86**	**1.115.293,79**
Total = (C+F)				**11.630,12**	**1.168.292,28**
2013	Parcelados	Não tributários		243,66	586,44
		Tributários		18.321,19	8.841,67
		Subtotal (G)		**18.564,86**	**9.428,10**
		Previdenciários		289,42	46.001,51
		Subtotal (H)		**289,42**	**46.001,51**
	Subtotal (I) = (G+H)			**18.854,28**	**55.429,61**
	Não parcelados	Ajuizados	Não tributários	465,18	78.718,99
			Tributários	2.924,10	834.410,81
			Previdenciários	548,43	218.807,26
			Subtotal (J)	**3.937,72**	**1.131.937,06**
		Não ajuizados	Não tributários	127,05	7.564,25
			Tributários	359,16	67.755,91
			Previdenciários	190,81	10.494,05
			Subtotal (L)	**677,03**	**85.814,21**
	Subtotal (M) = (J+L)			**4.614,74**	**1.217.751,28**
	Total = (I+M)			**23.469,02**	**1.273.180,89**

Fonte: PCPR 2013.

Fez-se diligência à PGFN sobre a diferença entre os dados de arrecadação e estoque da dívida do exercício de 2012 informados na PCPR de 2013 e a informação correspondente a esse mesmo exercício constante da PCPR de 2012. Em resposta, a PGFN, por meio do Ofício 722/PGFN/DIGAB, de 11/4/2014, informou que as divergências apontadas são devidas à "flutuação de dados decorrentes da movimentação regular do fluxo da dívida e, ainda, à própria sistemática de apuração dos dados nos sistemas gerenciais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional". Aduziu que os dados referentes aos parcelamentos especiais (10% dos créditos inscritos) constituem dificuldade para a acurácia das informações da Dívida Ativa da União. A par disso, menciona ainda a reabertura do parcelamento especial instituído pela Lei 11.941/2009, por força da Lei 12.865/2013, que causou migração de débitos já parcelados para o novo parcelamento, o que repercutiria em alteração dos dados da dívida ativa em 2013. Por último, com respeito à arrecadação, acrescentou que na PCPR de 2012 foram somados os ingressos de depósitos judiciais, enquanto na PCPR 2013 esses valores foram apresentados separadamente.

Parcelamentos da Dívida Ativa Fazendária

A análise dos créditos parcelados sob administração da PGFN leva em consideração a natureza do crédito e a modalidade de parcelamento. Ressalte-se que 4,35% do estoque da dívida ativa administrada pela PGFN está parcelada. A tabela seguinte apresenta os créditos parcelados de natureza tributária.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Fazendários administrados pela PGFN

R$ milhões

Parcelamentos	2012			2013			Variação	
	Arrecadação	Estoque	A/B	Arrecadação	Estoque	C/D	(C/A)-1	(D/B)-1
	A	B	%	C	D	%	%	%
Convencional	2.249,76	7.596,88	29,6	2.748,29	8.162,32	33,7	22,2	7,4
Refis	35,18	4.810,66	0,7	35,35	4.294,09	0,8	0,5	(10,7)
Paex	109,48	916,93	11,9	106,56	840,48	12,7	(2,7)	(8,3)
Paes	124,55	2.282,78	5,5	101,86	1.711,76	6,0	(18,2)	(25,0)
Timemania	19,84	786,67	2,5	30,11	568,94	5,3	51,8	(27,7)
Simples Nacional	45,22	275,78	16,4	29,26	315,36	9,3	(35,3)	14,4
Lei 11.941/2009	6.438,72	89.676,69	7,2	6.345,74	87.229,7	7,3	(1,4)	(2,7)
IES	0,15	177,14	0,1	0,08	176,83	0,05	(45,5)	(0,2)
PIS/Cofins Inst. Fin. e Cia de Seguros	-	-	-	4.406,49	-	-	-	-
PIS/Cofins - Exclusão do ICMS	-	-	-	13,62	-	-	-	-
TBU - IRPJ E CSLL	-	-	-	4.735,15	-	-	-	-
Outros	0,19	3.208,35	0,01	12,35	3.092,50	0,4	6.253,1	(3,6)
Total	**9.023,09**	**109.731,88**	**8,2**	**18.564,86**	**106.391,94**	**17,4**	**105,7**	**(3,0)**

Fonte: PCPR 2013.

A evolução dos parcelamentos de créditos da dívida ativa fazendária de 2012 para 2013 revela diminuição de 3% no volume em estoque. Já a arrecadação teve acréscimo de 105,7%, igualmente justificada pela reabertura dos parcelamentos promovida pela Lei 12.865/2013. Ao atentar para a materialidade da arrecadação frente ao estoque, percebe-se que, em 2013, o percentual de realização da receita correspondeu a 17,4%, frente a 8,2% em 2012.

No que tange à arrecadação por modalidade, merece destaque o parcelamento da Lei 11.941/2009, com recursos arrecadados de aproximadamente R$ 6,3 bilhões em 2013, o que resultou em um percentual de realização da receita de 7,3%. Além disso, ressalte-se a expressiva arrecadação de parcelamentos referentes aos tributos IRPJ e CSLL e PIS/Cofins de Instituições Financeiras e Companhias de Seguros, respectivamente, nos valores de R$ 4,7 bilhões e R$ 4,4 bilhões. Já o estoque do parcelamento convencional teve elevação de 7,4%, passando de R$ 7,5 bilhões, em 2012, para R$ 8,1 bilhões em 2013. O Refis apresentou em 2013 uma proporção de apenas 0,8% entre a arrecadação e o estoque, sendo a mais baixa entre as modalidades de parcelamento fazendário.

Parcelamentos da Dívida Ativa Previdenciária

A tabela adiante mostra a arrecadação e o estoque dos parcelamentos de natureza previdenciária da dívida ativa administrada pela PGFN. Os valores estão dispostos por modalidade de parcelamento e referem-se aos exercícios de 2012 e 2013.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Previdenciários administrados pela PGFN

R$ milhões

Parcelamentos	2012			2013			Variação	
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	A	B	%	C	D	%	%	%
Convencional	48,04	133,17	36,1	25,34	133,17	19,0	(47,3)	-
Refis	4,83	2.065,63	0,2	2,34	2.065,63	0,1	(51,6)	-

Parcelamentos	2012			2013			Variação	
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	A	B	%	C	D	%	%	%
Paex	32,55	66,40	49,0	21,81	66,40	32,8	(33,0)	-
Paes	95,16	632,49	15,0	58,07	632,50	9,2	(39,0)	-
Simples Nacional	-	7,38	-	-	7,38	-	-	-
Times de Futebol	0,03	9,39	0,4	0,05	9,39	0,5	42,2	-
Orgãos do Poder Público	257,34	1.344,10	19,1	181,8	1.344,10	13,5	(29,3)	-
Lei 11.941/2009	-	38.831,08	-	-	38.831,1	-	-	-
Parc. Previdênciários não consolidados	-	439,12	-	-	670,39	-	-	52,67
Instituições de Ensino Superior	-	7,81	-	-	8,83	-	-	13,04
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	**437,96**	**43.536,59**	**1,0**	**289,42**	**43.768,88**	**0,7**	**(33,9)**	**0,5**

Fonte: PCPR 2013.

Os valores totais demonstram que nesse período houve diminuição na arrecadação de 33,9% e e crescimento de 0,5% do estoque dos créditos parcelados da dívida previdenciária administrados pela PGFN. A arrecadação em 2013 alcançou o valor de R$ 289,4 milhões e o estoque atingiu o montante de R$ 43,7 bilhões. Ocorreu, ainda, variação negativa de realização da receita nesse período, que passou de 1% em 2012 para 0,7% em 2013.

Dentre as modalidades, destacam-se o Paex, pelo maior índice de realização da receita em 2013 (32,8%), assim como os parcelamentos do Refis e o denominado "Órgãos do Poder Público", pelos expressivos volumes em estoque.

Observa-se, ainda, que o estoque de várias modalidades de parcelamento previdenciário permaneceu inalterado. Destaca-se, porém, a seguinte advertência contida na PCPR 2013:

> É imprescindível destacar que o Sida (que é fonte dos dados constantes do [Data Warehouse] DW) apenas receberá informações de pagamento de prestações de parcelamentos especiais, controlados pela SRFB, quando da quitação ou da rescisão. Como a informação apenas chega ao Sida nos referidos momentos, o estoque em valores consolidados não é preciso, pois muitos pagamentos, no momento da extração dos dados, ainda não sensibilizaram as inscrições controladas pelo referido sistema.
>
> Da mesma forma, a informação do estoque de créditos previdenciários objeto de parcelamentos especiais também não é precisa, pois os parcelamentos especiais quitados por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) apenas são informados nos mesmos momentos expostos no parágrafo anterior.
>
> Qualquer informação de estoque de créditos objeto de parcelamento especial tem de ser interpretada com ressalva, pois os pagamentos estão sendo feitos pelos devedores e apenas serão registrados nos sistemas de controle dos créditos em momento futuro. (grifou-se)

Considerando que o sistema de controle da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não dispõe de informação precisa acerca dos estoques de parcelamentos da dívida ativa previdenciária, propõe-se recomendar ao Ministério da Fazenda que adote medidas para o aperfeiçoamento dos referidos sistemas de controle de parcelamentos da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com o fim de informar tempestivamente, na Prestação de Contas da Presidenta da República, a correta posição dos estoques de parcelamentos previdenciários.

Dívida Ativa administrada pela PGF

A dívida ativa sob administração da PGF 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 seguinte, elaborada a partir de informações gerenciais constantes de PCPR 2013, a redução da arrecadação e do estoque de 2012 para 2013, respectivamente em 2,83% e 20,24%. Isso significa que a variação da proporção entre arrecadação e estoque passou de 41,74% para 50,85%. Observa-se, ainda, nesse período, uma redução do estoque da dívida não parcelada e não ajuizada em proporção ao estoque de 27,45% para 16,77%.

Arrecadação e estoque da dívida ativa sob administração da PGF

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Arrecadação	Estoque
2012	Parcelados	Ajuizados	93,53	412,36
		Não ajuizados	55,90	19,38
	Subtotal (A)		**149,42**	**431,74**
	Não parcelados	Ajuizados	116,11	4.950,46
		Não ajuizados	2.831,26	2.036,83
	Subtotal (B)		**2.947,37**	**6.987,30**
Total (C) = (A+B)			**3.096,79**	**7.419,04**
2013	Parcelados	Ajuizado	15,28	336,41
		Não ajuizado	77,32	42,83
	Subtotal (D)		**92,60**	**379,24**
	Não parcelados	Ajuizados	36,83	4.546,31
		Não ajuizados	2.879,71	992,11
	Subtotal (E)		**2.916,54**	**5.538,42**
Total (F) = (D+E)			**3.009,14**	**5.917,66**

Fonte: PCPR 2013.

A Procuradoria-Geral Federal foi instada a se manifestar sobre: (i) a diferença entre os dados de arrecadação e estoque da dívida do exercício de 2012 informados pela PCPR de 2013 e a informação correspondente a esse mesmo exercício constante da PCPR de 2012; (ii) redução da arrecadação e do estoque de dívida ativa de 2012 para 2013. Em resposta à diligência deste Tribunal, a Coordenadora-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal, por meio de mensagem eletrônica de 11/4/2014, endereçada ao Coordenador-Geral de Contas do Governo, retificou os dados informados na PCPR de 2013 a respeito do exercício anterior, aduzindo, com respeito à redução do estoque e da arrecadação da dívida ativa, entender que essa redução "possa ser atribuída a falta de informações de algumas Autarquias/Fundações que informaram em 2012 e não informaram em 2013 (...)". Não foram indicadas as entidades que deixaram de prestar as informações.

Ressalte-se que as informações sobre a dívida ativa sob administração da PGF da PCPR 2012 foram retificadas por aquela Procuradoria. A esse respeito, consta da PCPR 2013 que a Procuradoria-Geral Federal afirma, na PCPR 2013, que as divergências entre os dados informados nos sistemas próprios dos órgãos e os registros do Siafi serão sanadas quando da implantação do Sistema de Dívida Ativa (Sisdat). Aduz, ainda, que sem contar com o referido sistema, "todo o acompanhamento de créditos ocorre de forma individualizada em cada um dos vários sistemas das entidades, ou ainda de forma manual por meio de contato direto com as Autarquias e Fundações Públicas Federais". Tendo

em vista a informação de desenvolvimento do sistema Sidat, deixa-se de ressalvar essa impropriedade.

Contudo, recomenda-se à Procuradoria-Geral Federal que priorize a efetiva implantação do Sisdat, com vistas a aperfeiçoar o acompanhamento e o controle da arrecadação e do estoque dos créditos da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais.

Dívida Ativa administrada pela PGBCB

A dívida ativa do Banco Central do Brasil compreende os créditos inscritos pela própria autarquia, sob administração de sua Procuradoria-Geral (PGBCB).

A tabela a seguir foi elaborada com base nas informações gerenciais prestadas pelo Banco Central na PCPR 2013.

Arrecadação e estoque da dívida ativa sob administração da PGBCB

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Arrecadação	Estoque
2012	Parcelados	Ajuizados	37,79	512,20
		Não ajuizados	0,44	89,58
	Subtotal (A)		**38,23**	**601,79**
	Não parcelados	Ajuizados	51,14	38.661,19
		Não ajuizados	-	79,40
	Subtotal (B)		**51,14**	**38.740,59**
Total (C) = (A+B)			**89,37**	**39.342,37**
2013	Parcelados	Ajuizados	499,80	12.092,62
		Não ajuizados	0,27	92,77
	Subtotal (D)		**500,07**	**12.185,39**
	Não parcelados	Ajuizados	3,94	27.531,89
		Não ajuizados	-	96,87
	Subtotal (E)		**3,94**	**27.628,76**
Total (F) = (D+E)			**504,01**	**39.814,15**

Fonte: PCPR 2013.

Com relação à arrecadação da dívida ativa do Banco Central do Brasil, também houve elevação considerável de 2012 para 2013, alcançando o montante de R$ 504 milhões. Já o estoque da dívida ativa nesse período aumentou 1,2% e atingiu o montante de R$ 39,8 bilhões. Esses valores informados englobam tanto o Banco Central (órgão 25201), que integra os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), quanto a Autoridade Monetária (órgão 25280), que não integra os OFSS.

Com respeito à dívida ativa do Banco Central do Brasil - órgão 25201, cumpre mencionar que a arrecadação está registrada no Siafi, mas não o estoque que gerou tal arrecadação, conforme apresentado na tabela seguinte.

Arrecadação da dívida ativa do Bacen no OFSS

Órgão	Conta Contábil	Descrição	Saldo em 31/12/2012	Saldo em 31/12/2013	(B/A) - 1 %
25201 (OFSS)	4.1.9.3.2.99.01	Rceita de Dívida Ativa não Tributária	6.243.017,51	7.162.342,43	14,73

Fonte: Siafi.

Em resposta à diligência deste Tribunal, o Banco Central do Brasil informou, por intermédio de mensagem eletrônica de 11/4/2014, que, para apurar-se o estoque da dívida ativa do Bacen "orçamentário" (órgão 25201), deve-se deduzir de seu montante informado R$ 39.814.147.887,15, o valor de R$ 11.388.765.555,38. Isso porque são créditos relativos às instituições financeiras em liquidação, registrados como ativo na contabilidade do Bacen e integrados ao Siafi por meio do órgão 25280 (Autoridade Monetária). Segundo o Banco Central, o saldo restante de R$ 28.425.382.331,77 corresponde ao estoque de dívida ativa gerador da arrecadação pertencente aos OFSS.

Ressalte-se que o valor do estoque de dívida ativa do Banco Central do Brasil – órgão 25201 não está contabilizado no Siafi, o que contraria o disposto no art. 39, §1º, combinado com o art. 89 da Lei 4.320/1964, que prescrevem que os créditos da fazenda pública exigíveis pelo transcurso do pagamento devem ser inscritos em dívida ativa e contabilizados, uma vez que são decorrentes da atuação do Bacen como agência reguladora, e não dizem respeito a sua atividade como Autoridade Monetária (órgão 25280).

Por essa razão, propõe-se recomendar ao Banco Central do Brasil, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote providências para o registro do estoque da Dívida Ativa daquela instituição no órgão 25201, referente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Com relação à arrecadação da dívida ativa da União em todas as gestões em 2013, como mostra a tabela seguinte, o valor da receita realizada, obtido por consulta às informações contábeis do Siafi Gerencial, foi de R$ 25,4 bilhões, o que é compatível com os valores de recebimento do principal e dos juros e multas da dívida ativa (R$ 17,6 bilhões) e as deduções de receita antecipada de R$ 7,7 bilhões, segundo consta na Prestação de Contas da Presidenta da República de 2013.

Arrecadação e estoque da dívida ativa por órgão

R$

Órgão	2012		2013		(A/B)%	(C/D)%	(C/A)-1 %	D/B-1 %
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	Estoque (D)				
Justica Federal	-	83.239,47	-	12.377,16	-	-	-	-85,13
Presidencia da República	3.612.447,08	31.578.202,80	3.047.435,95	36.098.771,30	11,4	8,4	-15,64	14,32
MPOG	-	1.056.658,37	13.072,08	1.197.937,31	-	1,1	-	13,37
Mapa	754.798,08	-	649.919,74	-	-	-	-13,89	-
MCT	49.349,86	-	46.514,67	-	-	-	-5,75	-
MF	17.548.257.674,00	1.284.238.339.490,41	21.334.636.859,27	1.391.891.191.696,33	1,4	1,5	21,58	8,38
MEC	572,01	921.548.948,30	165.188,77	966.706.550,36	0,0	0,0	28.778,65	4,90
MDIC	45.616.561,18	284.190.956,25	44.162.152,10	284.500.163,99	16,1	15,5	-3,19	0,11
MJ	1.885.864,43	7.242.001,32	1.462.870,81	7.396.082,01	26,0	19,8	-22,43	2,13
MME	28.457.755,05	506.948.823,80	41.751.489,47	667.340.246,97	5,6	6,3	46,71	31,64
MPS	4.141.023.287,05	1.286.221.541,78	3.989.610.198,31	5.168.156.962,02	322,0	77,2	-3,66	301,81
MS	697.742,86	735.851.066,53	589.487,94	1.248.229.071,60	0,1	0,0	-15,52	69,63
MT	3.184,66	18.887.004,99	54.911,11	32.083.349,31	0,0	0,2	1.624,24	69,87
MD	-	-	24.934,47	-	-	-	-	-
MC	-	24.849.839,49	4.218.176,14	2.617.380.374,27	-	0,2	-	10.432,79
MinC	53.173,25	8.173.911,14	650.535,60	8.173.911,14	0,7	8,0	1.123,43	0,00
MMA	10.212,97	3.202.057.351,28	3.569,23	3.819.341.186,26	0,0	0,0	-65,05	19,28
MDA	17.906,79	33.489.330,58	87.934,26	40.421.267,44	0,1	0,2	391,07	20,70
MI	-	5.845.522,74	-	5.845.522,74	-	-	-	0,00
MCidades	-	-	3.068,29	-	-	-	-	-
Total	**21.770.440.529,27**	**1.291.306.363.889,25**	**25.421.178.318,21**	**1.406.794.075.470,21**	**1,69**	**1,81**	**16,77**	**8,94**

Fonte: Siafi.

Em relação a 2012, a arrecadação líquida da dívida ativa da União de 2013 teve uma variação positiva de 16,7%. Já a razão entre arrecadação e estoque evoluiu de 1,69% para 1,81%. O aumento dessa razão reflete uma ampliação da capacidade de arrecadação da dívida ativa.

Todavia, conforme a tabela seguinte, verifica-se que, em 2012 e 2013, os totais da arrecadação e do estoque registrado no Siafi diferem 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. Destaque-se que as informações sobre a dívida ativa do Banco Central do Brasil contidas na PCPR 2013 englobam os órgãos 25201 (OFSS) e 25280 (Autoridade Monetária).

Dívida Ativa da União – Siafi X Sistemas Próprios PGFN/PGF/PGBCB – 2012 e 2013

R$ milhões

Exercício	Sistemas		Arrecadação	Estoque
2012	**Siafi (A)**		**21.770,44**	**1.291.306,36**
	Sistemas Próprios	PGFN	11.630,12	1.168.292,28
		PGF	3.096,79	7.419,04
		Bacen	89,37	39.342,37
		Total (B)	**14.816,28**	**1.215.053,70**
	Diferença (C) = A-B		**6.954,16**	**76.252,66**
2013	**Siafi (D)**		**25.421,18**	**1.406.794,08**
	Sistemas Próprios	PGFN	23.469,02	1.273.180,89
		PGF	3.009,14	5.917,66
		Bacen	504,01	39.814,15
		Total (E)	**26.982,17**	**1.318.912,70**
	Diferença (F) = D-E		**(1.560,99)**	**87.881,38**

Fontes: PCPRs 2012 e 2013 e Siafi.

Percebe-se que o valor da arrecadação da dívida ativa no Siafi, em 2012, foi de R$ 21,7 bilhões, enquanto a arrecadação registrada nos sistemas próprios somou R$ 14,8 bilhões, produzindo diferença de aproximadamente R$ 6,9 bilhões a menos no valor registrado no Siafi. Já em 2013, o valor de arrecadação consignado no Siafi correspondeu a R$ 25,4 bilhões, ao passo que a soma da arrecadação dos sistemas próprios equivaleu a R$ 26,4 bilhões, o que resulta em diferença de R$ 1,06 bilhão a menos na arrecadação registrada no Siafi.

Por sua vez, o estoque de dívida ativa constante do Siafi em 31/12/2012 foi de R$ 1.291,3 bilhões, enquanto a soma do estoque de dívida ativa inscrita nos sistemas próprios correspondeu a R$ 1.215 bilhões, o que implica diferença líquida de R$ 76,2 bilhões. Ao final de 2013, a dívida ativa registrada no Siafi foi de R$ 1.406,8 bilhões e o estoque da dívida ativa consignado nos sistemas próprios somou R$ 1.318,9 bilhões, o que implica diferença líquida de R$ 87,9 bilhões a mais no estoque de dívida ativa registrado no Siafi.

A ausência de conciliação entre os valores de arrecadação e de estoque 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 gerou ressalva e recomendação no Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas de Governo de 2012.

Deixa-se de propor ressalva e recomendação a respeito das divergências apontadas de arrecadação e estoque de dívida ativa no exercício de 2013 entre os valores registrados no Siafi e nos sistemas próprios da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da

Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, porquanto a PCPR 2013 apresenta explicações sobre as diferenças entre os registros de dívida ativa desses sistemas.

Isso posto, a tabela seguinte, elaborada a partir de informações contábeis extraídas do Siafi, 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 2012 e 2013 foi de 8,94%, alcançando o montante final de R$ 1.406,8 bilhões.

Estoque da dívida ativa por órgão e gestão – 2012 e 2013

R$

Órgão Superior	Código	Gestão	Estoque 2012	Estoque 2013	Var %
Justiça Federal	12000				
Justiça Federal - Tesouro Nacional		00001	83.239,47	12.377,16	(85)
Presidência da República	20000				
Instituto de Pesquisa Economica Aplicada		11302	1.488.584,50	1.515.166,5	1,79
Agência Nacional de Aviação Civil		20214	30.089.618,30	34.583.604,80	14,94
MPOG	20113				
Fundação Instituto Bras. Geografia e Estatística		11301	1.056.658,37	1.197.937,31	13,37
Ministério da Fazenda	25000				
MF - Tesouro Nacional		00001	1.282.052.213.310,62	1.389.559.031.950,82	8,39
Comissão de Valores Mobiliários		17202	1.063.426.409,10	1.182.045.022,86	11,15
Superintendência de Seguros Privados		17203	1.122.699.770,69	1.150.114.722,65	2,44
Ministério da Educação	26000				
Universidade Federal do Ceará			-	2.475.628,18	
Universidade Federal Fluminense		15227	2.017.153,17	2.361.157,51	17,05
Universidade Federal do Pará		15230	412.955,44	412.955,44	-
Universidade Federal do Paraná		15232	974.651,05	1.056.601,61	8,41
Universidade Federal do Rio Grande do Norte		15234	155.620,57	152.464,41	(2,03)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul		15235	3.461.313,93	3.753.008,30	8,43
Universidade FederalVales Jequitinhonha e Mucuri		15243	30.440,26	30.440,26	-
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educacão		15253	821.579.115,93	854.819.384,53	4,05
Fund .Coord. de Aperf. de Pessoal Nível Superior		15279	7.554.490,07	7.554.490,07	-
Instituro Nacional de Est. e Pesq. Educaconais		26290	82.796.820,41	89.604.292,84	8,22
Inst.Fed.de Educ., Cienc. e Tec. do Ceará		26405	254.100,65	254.100,65	-
Inst.Fed.de Educ., Cienc. e Tec. do Maranhão		26408	1.602.766,68	1.607.701,22	0,31
Inst.Fed.de Educ., Cienc. e Tec. de São Paulo		26439	631.714,87	2.540.567,50	302,17
Fundação Joaquim Nabuco		34202	77.805,27	83.757,84	7,65
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	46.366.849,13	46.676.056,87	0,67
Ministério da Justiça	30000				
MJ - Tesouro Nacional		00001	1.881,40	1.881,40	-
Fundação Nacional do Índio		19208	7.240.119,92	7.394.200,61	2,13
Ministério de Minas e Energia	32000				
MME -Tesouro Nacional		00001	1.210,43	2.420,86	100,00
Agência Nacional do Petróleo		32205	506.947.613,37	667.337.826,11	31,64
Ministério da Previdência Social	33000				
Superint..Nac. de Prev. Complementar		33206	821.647,94	4.611.607,59	461,26
Instituto Nacional do Seguro Social		57202	1.285.399.893,84	5.163.545.354,43	301,71
Ministério da Saúde	36000				
Fundação Oswaldo Cruz		25201	1.862.010,65	2.035.137,04	9,30
Agência Nacional de Vigilância Sanitária		36212	11.002.835,47	40.669.443,59	269,63
Agência Nacional de Saude Suplementar		36213	722.986.220,41	1.205.524.490,97	66,74
Ministério dos Transportes	39000				
Agência Nacional de Transportes Terrestres		39250	18.410.998,80	31.528.922,74	71,25
Depto. Nac. de Infra-estrutura de Transportes		39252	476.006,19	554.426,57	16,47

Órgão Superior	Código	Gestão	Estoque 2012	Estoque 2013	Var %
Ministério das Comunicações	41000				
Fundo de Univers. dos Serv. de Telecomunicações		14902	260.095,00	62.803.858,99	24.046,53
Agência Nacional de Telecomunicações		41231	24.589.744,72	2.554.576.515,28	10.288,79
Ministério da Cultura	42000				
Agência Nacional do Cinema		20203	7.098.104,70	7.098.104,70	-
Fundação Cultural Palmares		34208	1.075.806,44	1.075.806,44	-
Ministério do Meio Ambiente	44000				
IBAMA		19211	3.202.057.351,26	3.819.341.186,24	19,28
Instituto Chico Mendes de Cons. da Biodiversidade		44207	0,02	0,02	-
Ministério do Desenvolvimento Agrário	49000				
Instit. Nac. de Colonização e Reforma Agrária		37201	33.489.330,58	40.421.267,44	20,70
Ministério da Integração Nacional	53000				
Depart. Nac. de Obras contra as Secas		11203	5.845.522,74	5.845.522,74	-
Total			**1.291.306.363.889,25**	**1.406.794.075.470,21**	**8,94**

Fonte: Siafi.

Ressalte-se o montante do estoque da dívida ativa do Ministério da Fazenda na gestão Tesouro, no valor de R$ 1.389 bilhões, o que corresponde a 98,77% do total da dívida ativa. Em seguida, destacam-se o INSS, o Ibama, a Agência Nacional de Telecomunicações, a Agência Nacional de Saúde Suplementar 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 2012 para 2013, principalmente, nos seguintes órgãos: Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Agência Nacional de Telecomunicações, Superintendência Nacional de Previdência Complementar, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnológia de São Paulo e INSS.

Ressalvas

- Inexistência no sistema de controle de parcelamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de informações precisas acerca dos estoques de parcelamentos previdenciários;
- Ausência de contabilização no Siafi do valor do estoque de dívida ativa do Banco Central do Brasil – órgão 25201, o que contraria o disposto no art. 39, §1º, combinado com o art. 89 da Lei 4.320/1964, que prescrevem que os créditos da fazenda pública exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento devem ser inscritos em dívida ativa e evidenciados na Contabilidade Pública.

Recomendações

- Ao Ministério da Fazenda que adote medidas para o aperfeiçoamento dos sistemas de controle de parcelamentos da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com o fim de informar tempestivamente, na Prestação de Contas da Presidenta da República, a correta posição dos estoques de parcelamentos previdenciários;
- À Procuradoria-Geral Federal que priorize a efetiva implantação do Sistema de Dívida Ativa (Sisdat), com vistas a aperfeiçoar o acompanhamento e o controle da arrecadação e do estoque dos créditos da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais;

Ressalvas
● Ao Banco Central do Brasil que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, adote providências para o registro contábil dos créditos inscritos em dívida ativa no órgão Siafi 25201 – Banco Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social).

3.3.3.4 Arrecadação de Multas

Em prosseguimento ao trabalho iniciado no Relatório sobre as Contas do 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 2009 a 2013.

Inicialmente, cumpre ressaltar que algumas das séries históricas dos dados apresentados pelas entidades federais de regulação e fiscalização, para os cinco anos em comento, apresentam divergências com as séries apresentadas nos anos anteriores. Por essa razão, os dados constantes neste relatório podem eventualmente diferir dos disponíveis nos Relatórios sobre as Contas de Governo dos anos anteriores.

A título de exemplo, no caso da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), foi informado que as mudanças são devidas às diferenças entre as ferramentas disponíveis à época para a extração das informações. Já com relação ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), as maiores divergências ocorreram em virtude da consideração nas quantidades e nos montantes encaminhados de todas as ocorrências de multas aplicadas, arrecadadas e inscritas no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) no respectivo exercício financeiro, independentemente do ano de lavratura do auto de infração.

Ao longo dos cinco anos analisados, foram aplicadas cerca de 1,76 milhão de multas, que somaram aproximadamente R$ 61,0 bilhões. Dessa quantia, em torno de R$ 3,5 bilhões foram arrecadados, o equivalente a 5,8% do total aplicado. Particularmente no ano de 2013, o percentual de arrecadação correspondeu a 5,3%, equivalentes ao recolhimento de pouco mais de R$ 1,0 bilhão ao Tesouro Nacional.

As informações apresentadas a seguir dizem respeito aos 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 do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (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).

Os elementos trazidos ao presente relatório são úteis à avaliação dos problemas enfrentados pelas entidades na arrecadação das multas, bem como para o acompanhamento dos resultados das medidas adotadas com vistas 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 – 2009 a 2013

Unidades

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
ANTT	118.546	182.762	196.798	186.012	243.916	**928.034**
Inmetro	78.827	89.766	96.784	110.821	121.782	**497.980**
Bacen	46.194	51.655	4.220	2.660	2.202	**106.931**
Ibama	22.510	20.173	19.813	18.348	13.878	**94.722**
ANP	5.158	9.385	8.553	5.738	4.225	**33.059**
Anatel	4.789	6.575	4.911	2.649	1.945	**20.869**
Anac	2.628	3.474	4.665	4.804	4.743	**20.314**
Anvisa	2.213	3.760	5.303	1.449	1.930	**14.655**
TCU	2.482	3.417	3.386	2.240	2.328	**13.853**
ANS	3.252	2.484	3.210	2.480	2.120	**13.546**
CVM	1.421	1.040	1.449	1.668	1.912	**7.490**
Susep	634	539	550	445	557	**2.725**
Aneel	336	341	252	397	423	**1.749**
Ancine	392	258	190	219	244	**1.303**
Antaq	21	24	105	160	190	**500**
Cade	29	19	26	24	31	**129**
ANA	8	15	38	40	21	**122**
Total	**289.440**	**375.687**	**350.253**	**340.154**	**402.447**	**1.757.981**

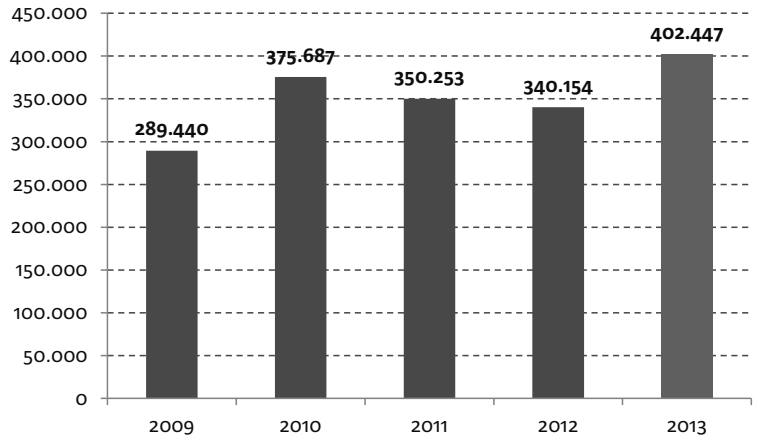
Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Em parte como decorrência da diversidade das atribuições de regulação e fiscalização, verifica-se que a quantidade de multas aplicadas varia bastante de uma entidade para outra. Nos dois extremos da tabela, permaneceram as mesmas agências identificadas no Relatório sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2012: a ANTT, com 928.034 multas, e a ANA, com 122, no acumulado do período analisado, ficando em 23.673 a quantidade média de multas aplicadas por entidade em 2013.

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

Quantidade de multas aplicadas – 2009 a 2013

Unidades



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Observa-se que, no decorrer desses cinco anos, o pico da quantidade de multas aplicadas ocorreu em 2013, com um crescimento de 18,3% em relação a 2012 e de 39,0% em relação ao ano de menor quantidade de multas aplicadas, 2009.

Parte considerável desse crescimento deve-se ao aumento de 57,9 mil multas aplicadas pela ANTT em 2013, o que corresponde a um incremento de 31,1% sobre o exercício anterior. Vale destacar que as multas decorrentes de Fiscalização Técnica do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional e Ferroviário de Passageiros e Fiscalização do Transporte Rodoviário de Cargas caracterizam-se pela grande quantidade e pequenos valores individuais. Quanto às multas decorrentes da Fiscalização Técnica e Econômico-financeira dos Contratos da Exploração de Rodovias Concedidas, dos Contratos de Concessão dos Serviços de Transporte de Cargas Ferroviárias e dos Contratos de Arrendamento de Ativos Operacionais Ferroviários (móveis e Imóveis), ao contrário, caracterizam-se pela menor quantidade e valores significativos individualmente.

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 2009 a 2013.

Série histórica dos montantes relativos às multas aplicadas – 2009 a 2013

R$ mil

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Susep	18.781,60	17.803,27	156.231,55	11.767.591,45	14.235.361,96	**26.195.769,83**
Ibama	3.505.501,40	2.662.452,20	3.484.784,86	3.046.775,99	2.737.019,30	**15.436.533,75**
Anatel	2.813.522,22	1.662.084,57	820.957,05	1.005.831,87	618.318,61	**6.920.714,32**
Cade	358.577,54	2.352.238,68	12.706,70	113.732,09	503.227,98	**3.340.482,99**
Aneel	266.060,00	432.195,84	321.491,53	692.480,33	484.114,08	**2.196.341,78**
ANP	137.215,70	485.616,56	419.611,63	452.422,01	225.550,93	**1.720.416,83**
ANS	358.891,63	262.888,40	305.257,64	226.695,86	186.025,43	**1.339.758,96**
ANTT	125.469,14	194.488,20	259.769,37	317.289,59	356.966,80	**1.253.983,10**
Inmetro	124.786,32	165.133,08	228.746,82	268.964,01	298.362,00	**1.085.992,23**

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Bacen	342.895,22	48.416,33	25.633,78	19.720,37	79.785,20	**516.450,90**
CVM	65.801,78	28.234,47	37.072,96	113.505,57	92.475,26	**337.090,04**
Anvisa	31.649,00	21.444,70	113.513,48	34.614,90	30.376,53	**231.598,61**
TCU	25.297,56	44.598,51	39.236,47	41.151,92	72.651,25	**222.935,71**
Anac	17.266,94	34.247,45	35.529,24	39.334,85	27.337,28	**153.715,76**
Ancine	7.460,18	4.254,25	3.023,82	4.950,10	7.113,54	**26.801,89**
Antaq	499,40	970,90	3.998,82	5.700,13	7.156,36	**18.325,61**
ANA	13,81	22,54	242,94	242,15	45,05	**566,49**
Acumulado	**8.199.689,44**	**8.417.089,95**	**6.267.808,66**	**18.151.003,19**	**19.961.887,56**	**60.997.478,80**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

O valor acumulado das multas aplicadas no período, por todas as entidades, atingiu cerca de R$ 61,0 bilhões, sendo que, em 2013, houve um acréscimo de 10% em relação a 2012. Esse incremento decorre, principalmente, de multas aplicadas pela Susep, sobretudo em razão de uma penalidade no valor de R$ 13,3 bilhões aplicada a uma sociedade que estava atuando como seguradora no Brasil sem a devida autorização da Susep, em face da qual já houve, inclusive, propositura de Ação Civil Pública perante a Justiça Federal de São Paulo-Capital.

Em que pese, como nos anos anteriores, a expressividade do montante das multas aplicadas pelo Ibama, que, no acumulado da série, aproximou-se de R$ 15,4 bilhões, a Susep totalizou quase R$ 26,2 bilhões em multas aplicadas, em grande parte devido a uma multa no valor de R$ 11,7 bilhões em 2012 e outra de R$ 13,3 bilhões em 2013. Dessa forma, a superintendência é responsável por 42,9% do valor total de multas geradas pelo conjunto das dezessete entidades de fiscalização, nos cinco anos analisados.

No extremo inferior da tabela, encontra-se o valor total bastante reduzido das multas aplicadas pela ANA, da ordem de R$ 566,5 mil ao longo de cinco 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. De toda sorte, há que se apurar as possíveis causas para a discrepância dos valores apresentados pela ANA em relação aos demais órgãos e entidades, tendo em vista que a fiscalização é atividade precípua da agência, o que será oportunamente tratado por este Tribunal em trabalhos específicos.

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 2009 a 2013.

Série histórica dos montantes financeiros da arrecadação de multas – 2009 a 2013

R$ mil

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Inmetro	103.265,65	144.355,17	206.816,10	300.861,02	346.727,40	**1.102.025,33**
Aneel	42.230,47	72.069,95	151.452,68	273.297,27	178.095,54	**717.145,91**
Anatel	55.984,85	62.039,41	55.364,72	53.725,91	72.430,61	**299.545,49**
Ibama	40.072,64	32.232,48	40.365,51	45.071,68	114.387,28	**272.129,60**
Cade	46.026,11	23.863,45	30.536,11	45.420,60	91.857,10	**237.703,36**
ANTT	12.256,17	16.654,22	31.687,47	61.567,39	67.229,01	**189.394,27**
ANP	27.761,14	58.569,75	37.630,50	36.160,05	21.497,50	**181.618,94**
ANS	6.447,78	10.555,58	13.916,68	27.269,17	99.043,65	**157.232,85**
Anvisa	11.462,63	14.353,75	47.284,22	19.358,71	20.876,38	**113.335,68**

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Anac	7.299,38	17.429,59	19.389,51	14.354,50	15.249,94	**73.722,92**
Susep	16.168,28	6.344,58	14.695,19	5.527,20	6.245,33	**48.980,58**
Bacen	22.681,86	13.150,87	2.067,87	3.524,96	5.717,49	**47.143,05**
TCU	2.945,38	4.189,41	6.132,08	26.056,82	4.763,34	**44.087,02**
CVM	3.255,46	4.066,40	14.156,13	7.386,50	9.637,44	**38.501,92**
Antaq	274,59	447,10	566,93	776,55	1.429,50	**3.494,67**
Ancine	42,18	113,35	249,34	433,97	701,20	**1.540,05**
ANA	14,10	12,29	47,80	64,62	19,74	**158,55**
Acumulado	**398.188,67**	**480.447,34**	**672.358,85**	**920.856,91**	**1.055.908,42**	**3.527.760,19**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Percebe-se que os montantes acumulados relativos à arrecadação de multas oscilaram pouco nos dois primeiros exercícios, havendo, entretanto, elevação expressiva em 2011, correspondente a 39,9% na comparação com o ano anterior. Em 2013, o acréscimo foi de 57% relativamente a 2011, e de 165,2% em relação a 2009.

O volume de arrecadação mais elevado coube ao Inmetro, com R$ 1,1 bilhão nos cinco anos avaliados, o que representa cerca de 31,2% do total arrecadado. Mantendo a tendência verificada em 2012, no extremo inferior aparecem três entidades com valores bem menores que as demais: Antaq, Ancine e ANA, cujas arrecadações, somadas, correspondem a 0,1% do total auferido por todas as entidades. Note-se, ainda, que o ente com maior arrecadação alcançou um valor mais de 6.900 vezes superior ao da entidade com o menor recolhimento de multas.

O incremento no montante da arrecadação do TCU em 2012 decorre, em sua maior parte, do acordo celebrado com o Grupo OK Construções e Incorporações Ltda., homologado pela justiça em 5/9/2012, para pagamento do débito/multa imputado pelo Tribunal, por meio do Acórdão 163/2001-Plenário (caso TRT/SP). O acordo assinado garante a devolução de quase R$ 470 milhões. Em 2012, foram recolhidos R$ 42,25 milhões, dos quais R$ 22,09 milhões referiram-se a multas, não restando para 2013 multas a serem pagas pelo referido grupo empresarial.

Vale destacar que os valores que compõem a série histórica da Aneel divergem daqueles apresentados no Relatório sobre as Contas do Governo de 2012, em decorrência da utilização, no presente Relatório, de informações atualizadas pela agência.

Comparação entre os montantes das multas aplicadas e da arrecadação efetivada

Na tabela seguinte, apresentam-se os percentuais dos montantes das multas arrecadadas em relação às aplicadas, para cada entidade, anualmente.

Comparação entre os montantes de multa arrecadados e os valores aplicados – 2009 a 2013

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Inmetro	82,8%	87,4%	90,4%	111,9%	116,2%	**101,5%**
Anvisa	36,2%	66,9%	41,7%	55,9%	68,7%	**48,9%**
Anac	42,3%	50,9%	54,6%	36,5%	55,8%	**48,0%**
Aneel	15,9%	16,7%	47,1%	39,5%	36,8%	**32,7%**
ANA	102,1%	54,5%	19,7%	26,7%	43,8%	**28,0%**
TCU	11,6%	9,4%	15,6%	63,3%	6,6%	**19,8%**
Antaq	55,0%	46,1%	14,2%	13,6%	20,0%	**19,1%**
ANTT	9,8%	8,6%	12,2%	19,4%	18,8%	**15,1%**
ANS	1,8%	4,0%	4,6%	12,0%	53,2%	**11,7%**

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
CVM	4,9%	14,4%	38,2%	6,5%	10,4%	**11,4%**
ANP	20,2%	12,1%	9,0%	8,0%	9,5%	**10,6%**
Bacen	6,6%	27,2%	8,1%	17,9%	7,2%	**9,1%**
Cade	12,8%	1,0%	240,3%	39,9%	18,3%	**7,1%**
Ancine	0,6%	2,7%	8,2%	8,8%	9,9%	**5,7%**
Anatel	2,0%	3,7%	6,7%	5,3%	11,7%	**4,3%**
Ibama	1,1%	1,2%	1,2%	1,5%	4,2%	**1,8%**
Susep(1)	86,1%	35,6%	9,4%	0,0%	0,0%	**0,2%**
Acumulado	**4,9%**	**5,7%**	**10,7%**	**5,1%**	**5,3%**	**5,8%**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

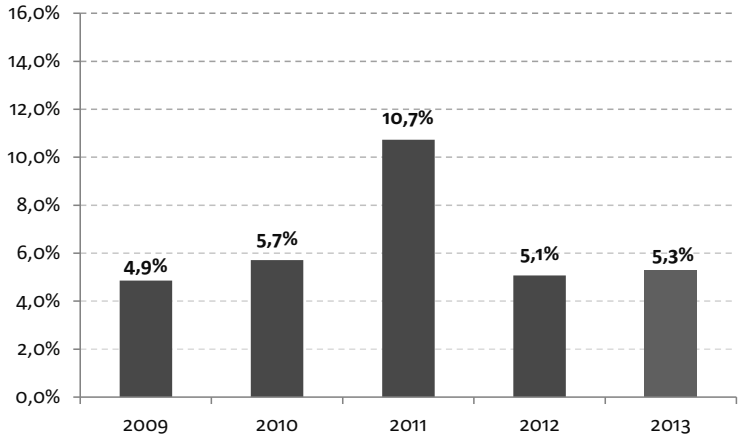
(1) Caso fossem desconsiderados os R$ 11,7 bilhões referentes a uma multa aplicada pela Susep em 2012, os 0,05% obtidos por essa autarquia no exercício seriam convertidos em 18,0%.

Embora haja exceções no decorrer do período ou em anos específicos, no geral, a eficiência da arrecadação de multas não é satisfatória, já que, das dezessete entidades, somente uma, no acumulado dos cinco anos analisados, arrecadou mais de 50% do montante aplicado, e doze delas, até 20%. Como se vê, o maior percentual de arrecadação de multas coube ao Inmetro, com 101,5%, o que é especialmente relevante quando se considera que a entidade destaca-se também pela grande quantidade de multas aplicadas no período (497.980) e pelo expressivo valor recolhido (R$ 1,1 bilhão). Por sua vez, a Anvisa, com o segundo maior percentual de recebimento de multas, aplicou 14.655 penalidades pecuniárias no período e arrecadou 48,9% do valor delas (R$ 113,3 milhões).

Em relação ao Inmetro, registra-se que o Instituto utiliza sistema de tecnologia da informação desenvolvido pela própria entidade para controlar créditos, pagamentos e inadimplências, além de emitir de guias de recolhimento da União (GRU). Com esse sistema, o Inmetro procede à recobrança periódica dos créditos inadimplidos. Além disso, no âmbito da autarquia, tem sido realizado o protesto extrajudicial dos títulos executivos, evitando-se execuções fiscais, que, em geral, são mais demoradas, o que favorece os elevados níveis de quitação dos títulos protestados. Ademais, são feitos o acompanhamento e a manutenção das ações de consultoria e supervisão jurídica, referentes aos serviços de fiscalização, autuação e cobrança das multas aplicadas pelos órgãos estaduais delegados pelo Inmetro, que compõem a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade-Inmetro (RBLMQ-I).

Em relação ao conjunto das entidades, o valor médio para o período, de 5,8%, demonstra o ainda reduzido percentual da arrecadação efetiva, em comparação com o montante financeiro das multas aplicadas. Desse modo, em que pese a elevação do percentual em 2011 (10,7%), em 2013 tal indicador caiu novamente, aproximando-se dos níveis verificados em 2012, 2010 e 2009, em torno de 5%. O gráfico a seguir ilustra o comportamento dos percentuais totais de arrecadação nos cinco anos da série em estudo, evidenciando a persistência do problema.

Evolução da relação percentual entre os montantes arrecadado e aplicado de multas – 2009 a 2013



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Observa-se que o percentual de arrecadação em 2011 superou o patamar de 10% pela primeira vez nos levantamentos do TCU, considerando séries que se iniciam em 2005. No entanto, nos exercícios seguintes, o percentual voltou ao patamar dos anos anteriores.

Cabe ressaltar, no entanto, que o percentual registrado em 2012 foi impactado por uma multa de R$ 11,7 bilhões aplicada pela Susep a um ente estrangeiro que estava atuando como seguradora no Brasil, sem a devida autorização. Em 2013, a Susep aplicou outra multa, no valor de R$ 13,3 bilhões, como mencionado anteriormente neste tópico, o que também se refletiu na relação percentual entre os montantes arrecadados e aplicados de multa.

No que se refere ao desempenho de cada um dos órgãos e entidades analisados, cabe destacar a ANS, o Ibama, a Anatel e a Ancine como as que apresentaram as maiores elevações em relação às próprias médias nos quatro 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, 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 – 2009 a 2013

Unidades

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Ibama	8.689	7.534	6.134	8.109	7.859	**38.325**
Inmetro	nd	nd	8.958	12.663	13.211	**34.832**
ANP	3.605	6.593	5.543	3.508	1.930	**21.179**
Anatel	2.686	2.684	3.133	2.377	1.931	**12.811**
ANTT	nd	189	1.065	665	3.385	**5.304**

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Anvisa	469	332	186	677	624	**2.288**
CVM	457	303	321	135	156	**1.372**
ANS	192	222	282	265	215	**1.176**
Bacen	368	179	164	111	99	**921**
Anac	43	87	223	256	150	**759**
Ancine	ni	ni	50	105	61	**216**
Aneel	ni	ni	ni	83	53	**136**
Antaq	5	5	6	29	47	**92**
Susep	5	8	19	26	31	**89**
Cade	0	20	1	12	8	**41**
ANA	0	0	0	2	0	**2**
TCU(1)	0	0	0	0	0	**0**
Acumulado	**16.519**	**18.156**	**26.085**	**29.023**	**29.760**	**119.543**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

ni: não informado.

nd: não disponível.

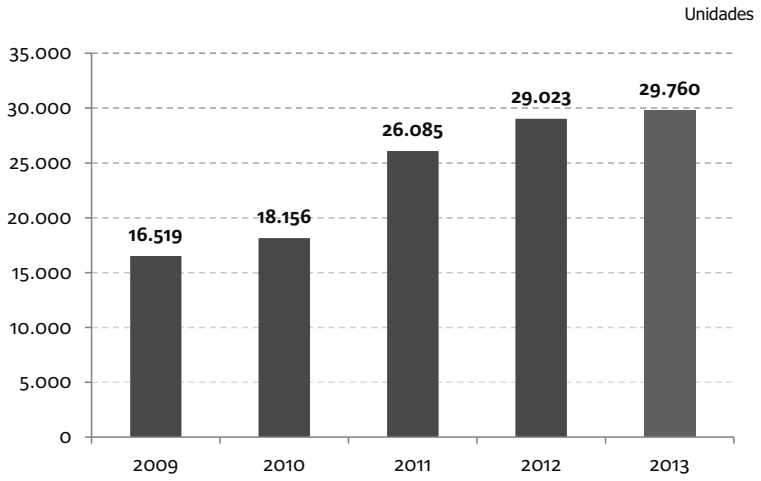
(1) A inscrição de débitos no Cadin relativos às multas aplicadas pelo TCU, consoante a Decisão Normativa-TCU 126/2013, compete à Advocacia-Geral da União (AGU), e, em relação aos casos anteriores a 14/4/2013, a inclusão dos responsáveis no Cadin compete à Secretaria do Tesouro Nacional. Contudo, as inscrições não foram feitas nos exercícios analisados, conforme detalhado mais adiante.

Os dados mostram que a maioria dos órgãos e entidades inscreveu pequena quantidade de devedores no Cadin no período analisado, sendo que cinco deles inscreveram menos de cem devedores, e quatro não têm dados disponíveis ou não os informou, em pelo menos um dos exercícios. A média de inscrições no período é de 7.032 devedores por entidade, o que corresponde a 1.406 inscrições anuais por entidade. Trata-se de valor ainda muito reduzido, ante a média anual de 23.673 multas aplicadas no período, por unidade fiscalizadora, e o pequeno percentual de arrecadação – de apenas 5,8% – em relação ao valor das multas.

No tocante à quantidade de devedores inscritos pela ANS no Cadin, no período de 2009 a 2013, há que se considerar a ponderação da agência de que não consegue gerar um relatório discriminando a natureza do débito que motiva a inclusão de um devedor no Cadin. Dessa forma, o quantitativo informado refere-se ao total de devedores inscritos, que podem ser decorrentes não apenas de multas, mas também de taxas, ressarcimentos ao Sistema Único de Saúde (SUS) ou outros débitos.

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

Série histórica da quantidade de devedores inscritos no Cadin – 2009 a 2013



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Constata-se tendência de crescimento no período de 2009 a 2013, chegando-se a uma elevação global de 80,2% na quantidade de devedores inscritos no Cadin informadas ao TCU. Em 2013, houve aumento de 2,5% relativamente ao exercício anterior.

Observa-se, ainda, que os indicadores têm grande variação entre as entidades. Os números relativos aos três entes que mais realizaram inscrições – Ibama, Inmetro e ANP – correspondem a 78,9% do total. Essas mesmas entidades fiscalizadoras, no período em estudo, aplicaram 625.761 multas, o que corresponde a 35,6% das penalidades pecuniárias.

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. Assim, deficiências na sua utilização podem reduzir a eficácia da arrecadação das multas e, por conseguinte, a própria efetividade das atividades de fiscalização que geram tais sanções.

Outro ponto a considerar refere-se à inexistência de débitos inscritos no Cadin relativos às multas aplicadas pelo TCU, cuja inscrição, até abril de 2012, era de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, consoante a Decisão Normativa-TCU 52/2003. Com a publicação da Decisão Normativa-TCU 126/2013, as atribuições relativas à inclusão e exclusão de nomes de responsáveis condenados ao pagamento de débito ou multa pelo Tribunal passaram à responsabilidade da AGU.

Conforme informação prestada pela Coordenação-Geral de Créditos e Precatórios da Procuradoria-Geral da União (PGU/AGU), no exercício de 2013 não houve nenhuma inclusão no registro do Cadin, considerando que aquele órgão precisou adequar rotinas e procedimentos para a atribuição que lhe foi conferida, o que culminou na elaboração da Portaria PGU 3/2013, publicada em dezembro do referido exercício. A partir do mês de abril de 2014 é que começaram a ser registrados os primeiros devedores pela PGU/AGU.

Segundo informações fornecidas pela STN àquela coordenadoria da AGU – repassadas a este Tribunal –, a referida secretaria também não incluiu, no exercício de 2013, registros no Cadin provenientes de multas aplicadas pelo TCU.

Tal assunto foi objeto do item 9.3.1 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, estando sob análise no processo de monitoramento TC 029.692/2013-0, pendente de apreciação de mérito por este

Tribunal. No referido processo, a equipe de fiscalização verificou que a AGU e a STN estão adotando providências com vistas a equacionar o problema e propôs que a Controladoria-Geral da União informasse os respectivos resultados nas contas prestadas anualmente pela STN.

Montante financeiro relativo às multas inscritas em dívida ativa

Na tabela a seguir, apresenta-se a série histórica dos montantes associados às multas inscritas em dívida ativa.

Série histórica do montante de multas inscritas em dívida ativa – 2009 a 2013

R$ mil

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Ibama	265.518,58	343.113,77	632.511,31	513.960,50	534.722,78	**2.289.826,94**
ANP	76.720,00	100.220,00	171.780,00	186.820,00	388.330,00	**923.870,00**
Anatel	6.807,43	12.546,68	15.420,49	150.792,03	667.742,71	**853.309,34**
Bacen	117.187,42	96.876,77	103.048,43	87.690,36	120.918,62	**525.721,60**
CVM	94.158,01	34.044,81	157.226,65	26.288,77	50.401,05	**362.119,29**
ANS	1.354,00	9.288,11	69.477,85	112.807,45	110.340,06	**303.267,47**
Inmetro	28.211,40	23.116,78	46.063,61	81.290,93	109.980,10	**288.662,82**
Aneel	0,00	9.206,65	41.679,35	160.398,37	7.315,17	**218.599,54**
Cade	3.595,02	26.019,06	403,82	47.842,73	45.682,04	**123.542,67**
Susep	42.572,38	8.060,39	9.529,39	7.911,71	12.266,80	**80.340,67**
Anac	763,22	9.870,50	17.540,74	10.460,27	7.080,15	**45.714,88**
Anvisa	1.298,89	9.002,79	2.894,97	7.453,14	21.953,25	**42.603,04**
ANTT	913,29	1.867,62	3.027,77	12.989,64	17.131,29	**35.929,61**
Ancine	ni	253,83	6.830,91	983,54	2.729,31	**10.797,59**
Antaq	ni	53,20	124,00	72,00	1.030,76	**1.279,96**
ANA	0	0	99,00	0	0	**99,00**
TCU	0	0	0	0	0	**0**
Acumulado	**639.099,64**	**683.540,96**	**1.277.658,29**	**1.407.761,44**	**2.097.624,09**	**6.105.684,42**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

ni: não informado.

Observa-se tendência de crescimento no montante de multas inscritas em dívida ativa, sendo que, em 2013, o aumento foi de 49% sobre o exercício anterior e de 228,2% sobre 2009. Cabe destacar, dentre as entidades mais representativas, o acentuado incremento em 2013, relativamente a 2012, dos débitos inscritos em dívida ativa pela Anatel (342,8%), ANP (107,9%), CVM (91,7%) e pelo Bacen (37,9%). Em que pese o incremento do indicador para essas entidades, a situação geral ainda preocupa, pois continuam baixos os percentuais de arrecadação das multas aplicadas, conforme visto anteriormente (média geral de 5,8%).

Em referência às multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, segundo informações prestadas pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas em 20/3/2014, "as multas do TCU não são inscritas em dívida ativa da União, notadamente porque, se assim fosse, a competência para execução passaria para a PGFN [Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional] e, conforme estudo já apontado por este MP/TCU, [isso] afrontaria o princípio da eficiência." Por conta desse entendimento, foi interposto recurso pelo MP/TCU e pela Advocacia-Geral da União – que se encontra em análise por parte desta Corte de Contas – contra o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário, no que concerne à possibilidade de inscrição em dívida ativa dos créditos da Fazenda Pública resultantes de condenações proferidas pelo TCU.

No tocante ao significativo resultado obtido pela Anatel em 2013, foi informado que decorreu da decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos autos do Recurso Especial n. 1126515-PR, em que o STJ alterou sua jurisprudência anterior, passando a admitir o protesto de certidões da dívida ativa (CDAs). Segundo a entidade, o volume de multas inscritas no referido exercício demonstra o sucesso da medida, sobretudo quando comparada com o meio tradicional de cobrança dos créditos públicos, que é a execução fiscal.

No Bacen, foi editada a Portaria Interministerial 1/2013, por meio da qual também foi autorizado o protesto das certidões de dívida ativa (CDAs) do banco, independentemente de valor. O Bacen acredita que essa medida incrementará a arrecadação, em especial a decorrente da inscrição de pequenos valores. No entanto, ainda falta regulamentação interna na Procuradoria-Geral do Banco Central. Outra ação de destaque é a celebração de convênios para acesso direto a bancos de dados, com o fim de localizar o devedor e os bens elegíveis e suficientes para a satisfação do crédito.

Entre as medidas informadas pela Susep, destacam-se duas efetuadas pela Coordenação-Geral de Julgamentos, em resposta às recomendações constantes do Acórdão 1.204/2012-TCU-Plenário: a implantação de rotina de trabalho, em 2012, para análise dos processos administrativos sancionadores segundo a ordem de prescrição; e, antes de pedir a inscrição do débito em dívida ativa da União, passou-se a fazer a cobrança do ente fiscalizado por meio de ofício de intimação, informando a possibilidade da inscrição caso não haja pagamento do valor devido.

A análise das multas inscritas em dívida ativa demanda informações adicionais, como as referentes a multas em instância administrativa e em execução judicial, não incluídas no escopo deste trabalho. De todo modo, a presente análise tem por finalidade contribuir para o aprimoramento do processo de arrecadação realizado pelos órgãos e entidades abrangidos pelo trabalho, bem como subsidiar outros trabalhos de fiscalização.

Considerações finais

Deve-se ressaltar que a elevação do percentual de arrecadação de multas alcançado em 2011, na comparação com os anos anteriores, foi seguida de uma queda em 2012 e um ligeiro incremento em 2013. A despeito do impacto das duas bilionárias multas aplicadas pela Susep, uma em 2012 e outra em 2013, que distorcem o percentual geral arrecadado nesses exercícios, os resultados da arrecadação nos últimos anos demonstram a necessidade da adoção de providências céleres, com vistas ao estabelecimento de mecanismos apropriados para incrementar a capacidade de arrecadação de multas nas instâncias administrativa e judiciária.

A maioria das unidades monitoradas por este Tribunal informou a adoção de medidas administrativas para otimizar o processamento dos autos de infração, incluindo a integração de sistemas e a implantação de rotinas de trabalho com o estabelecimento de procedimentos padrões, além da capacitação de servidores, entre outros aprimoramentos. De todo modo, ainda persiste a necessidade de aperfeiçoar parâmetros e critérios para aplicação de sanções e de fortalecer a capacidade regulatória dos órgãos e entidades de regulação e fiscalização, mediante a criação de incentivos à regularização de infrações, bem como de desincentivos à litigância administrativa e judicial, em atenção aos princípios da eficiência, celeridade e economia processual.

Ressalte-se, por fim, que, a par das presentes análises direcionadas às Contas do Governo, o tema continua sendo objeto de monitoramentos no âmbito deste Tribunal, a exemplo do mencionado TC 029.692/2013-0.

3.3.4 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2013, foram aprovadas pela Lei 12.798/2013 (LOA 2013) no montante de R$ 2,166 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R$ 2,355 trilhões.

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 de Investimento das Empresas Estatais serão tratados no tópico 3.3.5 deste Relatório.

Execução orçamentária por esfera e identificador de resultado primário – 2013

R$ milhões

Esfera Orçamentária/ Indicador de Resultado Fiscal	LOA 2013	LOA + créditos	Despesas Empenhadas (A)	% Empenho	Valores Pagos (B)	% B/A	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados
Orçamento Fiscal	**1.515.254**	**1.674.532**	**1.261.196**	**75%**	**1.148.033**	**91%**	**7.987**	**105.176**
Primária Obrigatória	373.454	363.936	345.061	95%	312.140	90%	946	31.975
Primária Discricionária 1	88.261	101.981	74.224	73%	45.719	62%	2.407	26.098
Primária Discricionária - PAC	56.572	60.848	57.153	94%	18.207	32%	2.302	36.643
Financeira	996.967	1.147.767	784.759	68%	771.967	98%	2.332	10.460
Orçamento da Seguridade Social	**650.657**	**680.958**	**669.207**	**98%**	**634.683**	**95%**	**17.752**	**16.771**
Primária Obrigatória 2	611.367	639.469	638.479	100%	615.088	96%	17.401	5.990
Primária Discricionária	29.673	32.558	22.141	68%	15.641	71%	309	6.192
Primária Discricionária - PAC	6.865	6.102	5.989	98%	1.386	23%	25	4.578
Financeira 3	2.752	2.829	2.598	92%	2.569	99%	17	12
Total = Fiscal + Seg. Social	**2.165.911**	**2.355.490**	**1.930.403**	**82%**	**1.782.716**	**92%**	**25.739**	**121.948**

Fonte: Siafi.

(1) "Despesas Primárias Discricionárias são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente e que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos". (www.orcamentofederal.gov.br)

(2) "Despesas Primárias Obrigátorias são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente e que o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução". (www.orcamentofederal.gov.br)

(3) "Despesas Financeiras são aquelas que não pressionam o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, um vez que criam um direito ou extinguem uma obrigação, ambas de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo". (www.orcamentofederal.gov.br)

Do total autorizado, foram empenhados 82%. Desse montante, em 92% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1,3%) e não processados (6,3%).

Considerando-se apenas as despesas primárias discricionárias, o percentual de empenhos corresponde a 79% da dotação aprovada na LOA mais créditos adicionais, sendo que os valores pagos correspondem a 40% desse valor. Foram pagos 51% dos valores empenhados, tendo sido o restante inscrito em restos a pagar processados e não processados, o que contribuiu significativamente para o aumento do montante de restos a pagar em 2013, que chegou a aproximadamente 16% do total de empenhos.

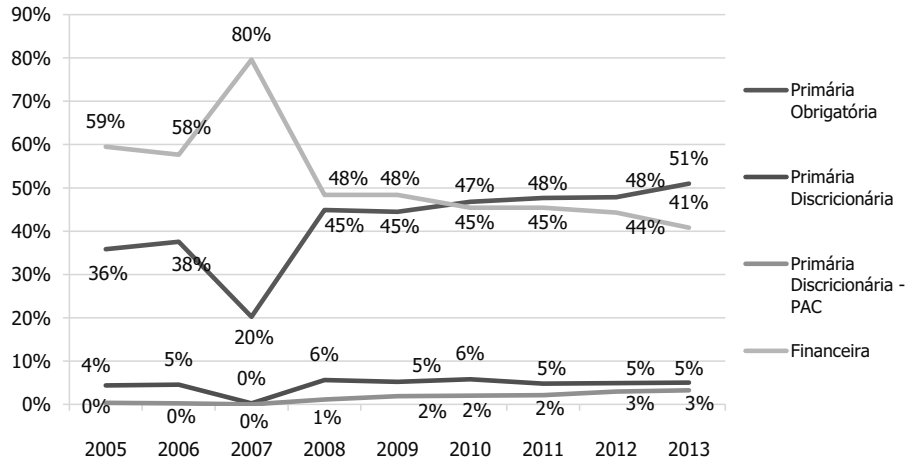
Analisando-se apenas os valores que correspondem ao PAC, verifica-se que foram empenhados 94% da dotação prevista na LOA mais créditos adicionais, e foram pagos apenas 29% desses valores, o que resultou na inscrição em restos a pagar processados e não processados de 69% dos valores empenhados.

O valor atualizado empenhado em 2013 apresentou redução de 2,4% em relação a 2012. Apesar de o valor empenhado em despesas discricionárias ter aumentado 2,8% sendo que o PAC aumentou seus empenhos em 9% e as despesas obrigatórias terem crescido 4%, o valor empenhado relativo às despesas financeiras diminuiu 10%.

No período entre 2009 e 2013, o crescimento real das despesas orçamentárias foi de 11,5%. Mais uma vez, o PAC se destaca com um crescimento de 142% no período. As despesas primárias obrigatórias também tiveram crescimento maior que a média, 18,7%. Já as despesas primárias discricionárias, excluídas as despesas do PAC, e as despesas financeiras tiveram crescimento real mais modesto, de 2,6% e 2,2%, respectivamente.

O gráfico a seguir contém a série histórica da participação dos identificadores de resultado no total das despesas empenhadas no período de 2005 a 2013. Observa-se a continuidade da tendência de alteração na composição das despesas da União, com a manutenção da queda nas despesas financeiras e do aumento das despesas obrigatórias e das despesas relativas ao PAC, como já vinha ocorrendo em exercícios anteriores.

Participação dos identificadores de resultado primário no total de despesas empenhadas – 2005 a 2013



Fonte: Siafi.

Nota: O identificador Primária Discricionária - PAC passou a ter essa denominação a partir de 2009, tendo em vista a Lei 12.053/2009 ter alterado a redação que inicialmente constava da LDO para aquele exercício. Até então, o identificador era denominado Primária Discricionária relativa ao PPI.

Entre 2005 e 2013, a participação das despesas obrigatórias passou de 36% para 51%, enquanto as despesas financeiras caíram de 59% para 41% no mesmo período. No caso das despesas obrigatórias, o crescimento no período deveu-se ao aumento nas despesas com inversões financeiras, outras despesas correntes e pessoal e encargos sociais. No caso das despesas financeiras, com exceção do grupo amortização/refinanciamento da dívida, houve diminuição dos valores empenhados em todos os grupos de despesas, com destaque para os grupos outras despesas correntes e inversões financeiras, que apresentaram diminuição de 42% e 14%, respectivamente, nos valores empenhados entre 2012 e 2013. As despesas primárias discricionárias relativas ao PAC, por outro lado, saltaram de 0,3%, em 2005, para 3%, em 2013. Como observação, até 2009, as despesas do PAC não eram inteiramente classificadas nesse grupo. Isso justifica, em parte, o salto observado no período.

3.3.4.1 Despesas 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, 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 2012 e 2013, estão dispostas adiante.

Despesas empenhadas por função – 2012 e 2013

R$ milhões

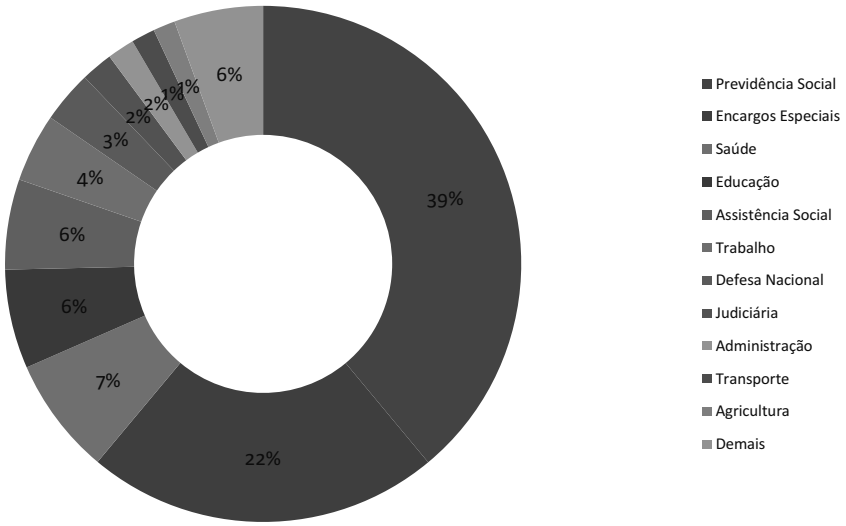
Função	2012	Desp. Emp./ Dotação	2013	Desp. Emp./ Dotação	% 2013/2012
Encargos Especiais	1.005.023	76%	987.582	74%	-2%
Previdência Social	400.075	100%	446.135	100%	12%
Saúde	79.917	90%	85.304	92%	7%
Educação	72.576	87%	82.252	92%	13%
Trabalho	42.502	87%	66.150	98%	56%
Assistência Social	56.634	97%	64.647	98%	14%
Defesa Nacional	36.977	88%	37.796	95%	2%
Judiciária	24.381	95%	25.741	96%	6%
Administração	22.149	89%	21.966	85%	-1%
Transporte	22.414	65%	20.903	87%	-7%
Agricultura	16.474	74%	20.492	82%	24%
Ciência e Tecnologia	7.811	72%	10.740	88%	38%
Segurança Pública	8.647	75%	9.109	81%	5%
Organização Agrária	5.836	74%	7.559	75%	30%
Gestão Ambiental	5.530	65%	6.595	88%	19%
Legislativa	6.054	92%	6.580	93%	9%
Comércio e Serviços	3.961	58%	4.995	71%	26%
Urbanismo	4.722	52%	4.832	55%	2%
Essencial à Justiça	4.020	96%	4.648	96%	16%
Saneamento	2.654	61%	2.953	86%	11%
Cultura	1.905	63%	2.408	69%	26%
Desporto e Lazer	1.257	35%	2.317	56%	84%
Relações Exteriores	2.314	97%	2.258	96%	-2%
Indústria	2.175	83%	2.241	85%	3%
Direitos da Cidadania	1.330	61%	1.533	75%	15%
Comunicações	1.096	71%	1.434	87%	31%
Energia	796	68%	1.027	85%	29%
Habitação	565	75%	207	70%	-63%
Total	**1.839.796**	**82%**	**1.930.403**	**83%**	**5%**

Fonte: Siafi.

A tabela enfatiza a distribuição do gasto entre as diferentes áreas de atuação governamental. Em acréscimo, apresenta o percentual das despesas empenhadas em relação à dotação orçamentária da respectiva função. Nesse aspecto, chama atenção a baixa execução nos últimos dois exercícios nas funções Urbanismo e Desporto e Lazer.

A função Encargos Especiais representou, isoladamente, 51% das despesas empenhadas em 2013, apresentando leve queda em relação a 2012, quando correspondia a 54% dos empenhos. A maior parte das despesas da função são despesas financeiras associadas aos serviços da dívida pública. Excluindo-se as despesas financeiras – ou seja, considerando apenas as despesas primárias –, a composição das despesas da União entre suas diferentes áreas pode ser expressa conforme o gráfico a seguir.

Composição das despesas primárias por função – 2013

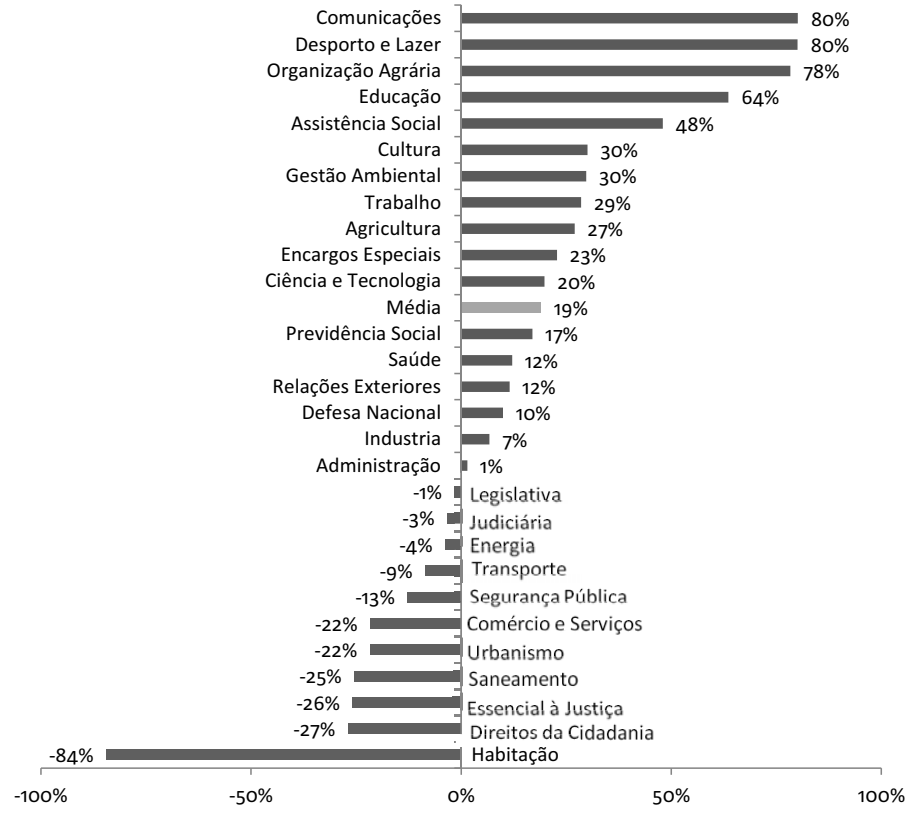


Fonte: Siafi.

Observa-se que, com a exclusão das despesas financeiras, as despesas com a função Previdência Social passam a ser as mais representativas, correspondendo a 39% do montante empenhado no período. Seguem as despesas nas funções Encargos Especiais, Saúde, Educação e Assistência Social, que juntamente com a função Previdência Social correspondem a 80% do total de empenhos.

Em complemento à análise acima, o quadro a seguir mostra o crescimento real das despesas primárias nos últimos cinco exercícios. Como parâmetro, utilizou-se o deflator implícito do PIB, variação percentual anual, calculado pelo IBGE, cujo valor acumulado entre 2009 e 2013 é 1,31.

Crescimento real das despesas primárias por função – entre 2009 e 2013



Fonte: Siafi.

Na média, as despesas primárias da União cresceram 19% nos últimos cinco exercícios. Entre aquelas com maior incremento estão Comunicações (80%), Desporto e Lazer (80%) e Organização Agrária (78%). Essas três funções tiveram incremento de 30%, 72% e 43%, respectivamente, nos valores empenhados relativos às despesas primárias entre 2012 e 2013. Na função Comunicações, o crescimento deve-se ao aumento da despesa primária nas subfunções Administração Geral, Educação Infantil e Telecomunicações, que juntas obtiveram crescimento de cerca de 88% em 2013. Na função Organização Agrária o crescimento deve-se principalmente ao aumento da despesa primária na subfunção Ordenamento Territorial, que teve incremento de cerca de R$ 2,3 milhões, aumento de 140% em relação a 2012. Na função Desporto e Lazer o incremento deve-se ao aumento da despesa primária nas subfunções Desporto de Rendimento e Desporto Comunitário, que juntas apresentaram crescimento de 114% em 2013.

Entre as funções que apresentaram decréscimo real no período, destacam-se as seguintes: Habitação (-84%), Direitos da Cidadania (-27%), Essencial à Justiça (-26%) e Saneamento (-25%).

3.3.4.2 Despesas por Órgão Superior

A classificação institucional demonstra a estrutura administrativa responsável pela programação orçamentária, qual seja, os órgãos e respectivas unidades orçamentárias da 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. Privilegia-se, portanto, o detentor do crédito orçamentário consignado na LOA ou nos créditos adicionais, em detrimento daquele que apenas o executa.

De forma exemplificativa, estão sendo considerados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome os créditos descentralizados pela pasta ao Ministério da Previdência Social para pagamento do Benefício de Prestação Continuada. Pelo mesmo critério, 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 as despesas por órgão superior em 2013, comparando-as com as do exercício anterior.

Despesas empenhadas por órgão superior – 2012 e 2013

R$ milhões

Órgão Superior	2012	% Total	2013	% Total	% 2013/2012
Câmara dos Deputados	4.112	0,2%	4.695	0,2%	14,2%
Senado Federal	3.384	0,2%	3.386	0,2%	0,1%
Tribunal de Contas da União	1.364	0,1%	1.508	0,1%	10,5%
Poder Legislativo	**8.860**	**0,5%**	**9.589**	**0,5%**	**8,2%**
Justiça do Trabalho	13.555	0,7%	14.820	0,8%	9,3%
Justiça Federal	7.328	0,4%	8.038	0,4%	9,7%
Justiça Eleitoral	5.312	0,3%	4.840	0,3%	-8,9%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	1.787	0,1%	1.842	0,1%	3,1%
Superior Tribunal de Justiça	933	0,1%	1.040	0,1%	11,5%
Supremo Tribunal Federal	448	0,0%	483	0,0%	7,8%
Justiça Militar	400	0,0%	439	0,0%	9,7%
Conselho Nacional de Justiça	134	0,0%	149	0,0%	10,8%
Poder Judiciário	**29.897**	**1,6%**	**31.652**	**1,6%**	**5,9%**
Ministério da Fazenda	945.061	51,4%	932.557	48,3%	-1,3%
Ministério da Previdência Social	331.682	18,0%	371.746	19,3%	12,1%
Ministério da Educação	90.566	4,9%	101.904	5,3%	12,5%
Ministério da Saúde	86.817	4,7%	92.712	4,8%	6,8%
Ministério da Defesa	66.548	3,6%	71.060	3,7%	6,8%
Ministério do Trabalho e Emprego	61.437	3,3%	66.955	3,5%	9,0%
Minist. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	56.526	3,1%	64.075	3,3%	13,4%
Ministério de Minas e Energia	25.596	1,4%	30.901	1,6%	20,7%
Ministério da Integração Nacional	19.328	1,1%	24.378	1,3%	26,1%
Ministério dos Transportes	23.650	1,3%	22.773	1,2%	-3,7%
Ministério das Cidades	18.989	1,0%	22.088	1,1%	16,3%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	12.706	0,7%	13.151	0,7%	3,5%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	10.832	0,6%	13.121	0,7%	21,1%
Ministério da Ciência e Tecnologia	8.271	0,4%	11.275	0,6%	36,3%
Ministério da Justiça	10.538	0,6%	11.260	0,6%	6,9%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	6.592	0,4%	8.430	0,4%	27,9%

Órgão Superior	2012	% Total	2013	% Total	% 2013/2012
Presidência da República	5.542	0,3%	6.854	0,4%	23,7%
Ministério do Meio Ambiente	2.698	0,1%	2.923	0,2%	8,3%
Advocacia-Geral da União	2.452	0,1%	2.597	0,1%	5,9%
Ministério da Cultura	2.045	0,1%	2.544	0,1%	24,4%
Ministério das Relações Exteriores	2.573	0,1%	2.530	0,1%	-1,7%
Ministério do Esporte	1.435	0,1%	2.462	0,1%	71,6%
Ministério do Turismo	1.275	0,1%	2.199	0,1%	72,5%
Ministério das Comunicações	2.051	0,1%	2.161	0,1%	5,3%
Minististério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.635	0,1%	1.615	0,1%	-1,2%
Ministério da Pesca e Aquicultura	252	0,0%	303	0,0%	20,1%
Gabinete da Vice-Presidência da República	9	0,0%	9	0,0%	1,9%
Poder Executivo	**1.797.105**	**97,7%**	**1.884.584**	**97,6%**	**4,9%**
Ministério Público da União	**3.875**	**0,2%**	**4.516**	**0,2%**	**16,5%**
Conselho Nacional do Ministério Público	**60**	**0,0%**	**63**	**0,0%**	**4,9%**
Total Geral	**1.839.796**	**100,0%**	**1.930.403**	**100,0%**	**4,9%**

Fonte: Siafi.

Nota: A tabela tem por parâmetro a execução dos créditos orçamentários consignados ao órgão, ainda que executados por outro órgão via descentralização de créditos orçamentários.

Das despesas empenhadas no exercício de 2013, 97,6% referem-se ao Poder Executivo; 1,6%, ao Poder Judiciário; 0,5%, ao Poder Legislativo; e 0,2%, ao Ministério Público.

Destaca-se o elevado montante dos dispêndios dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, que respondem por 67,6% das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. O valor expressivo das despesas orçamentárias desses órgãos decorre das funções Encargos Especiais e Previdência Social, respectivamente, que agregam os subconjuntos de dispêndio materialmente mais relevantes no orçamento da União, como os serviços da dívida pública, as transferências constitucionais e os benefícios previdenciários.

Em relação a 2012, os órgãos que tiveram maior incremento percentual de despesas foram o Ministério do Turismo (72,5%), o Ministério do Esporte (71,6%) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (36,3%). Outros órgãos tiveram redução no volume de despesas empenhadas, tais como Ministério dos Transportes (-3,7%), Ministério das Relações Exteriores (-1,7%), Ministério da Fazenda (-1,3%) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (-1,2%).

3.3.4.3Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Despesa

A tabela seguinte apresenta as despesas empenhadas nos exercícios de 2012 e 2013 relativas ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa.

Despesas empenhadas por natureza e grupo de despesa – 2012 e 2013

R$ milhões

Grupo de Despesa	2012	% Total	2013	% Total	2013/2012
Pessoal e Encargos Sociais	204.502	11,1	221.981	11,5	8,5%
Juros e Encargos da Dívida	135.058	7,3	141.706	7,3	4,9%
Outras Despesas Correntes	756.263	41,1	854.225	44,3	13,0%
Subtotal Despesas Correntes	**1.095.823**	**59,6**	**1.217.913**	**63,1**	**11,1%**
Investimentos	66.663	3,6	66.695	3,5	0,0%
Inversões Financeiras	56.788	3,1	69.056	3,6	21,6%

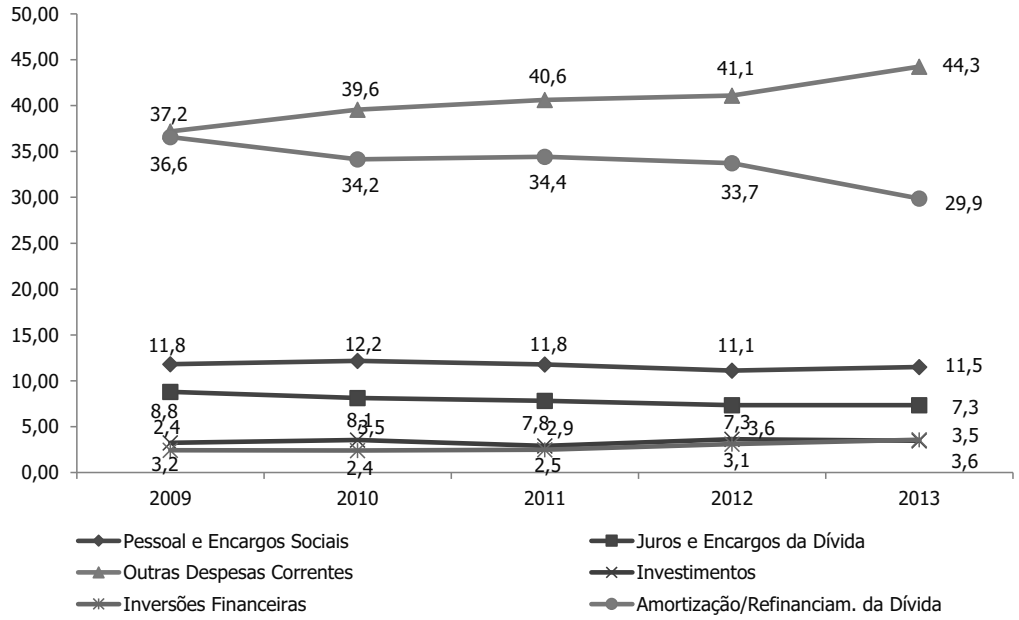
Amortização/Refinanciam. da Dívida	620.523	33,7	576.739	29,9	-7,1%
Subtotal Despesas Capital	**743.973**	**40,4**	**712.490**	**36,9**	**-4,2%**
Total Geral	**1.839.796**	**100,0**	**1.930.403**	**100,0**	**4,9%**

Fonte: Siafi.

Como se observa, o grupo Inversões Financeiras foi o que apresentou maior incremento em relação a 2012 (21,6%) e passou a representar cerca de 3,6% do total das despesas orçamentárias. Cabe destacar a queda do montante empenhado em relação a 2012 do grupo Amortização/Refinanciamento da Dívida (-7,1).

No gráfico a seguir, comparam-se as despesas empenhadas por grupos de despesa, nos últimos cinco exercícios.

Participação dos grupos de despesa no total de despesas empenhadas – 2009 a 2013



Fonte: Siafi.

Ressalta-se o aumento da participação do grupo Outras Despesas Correntes, que se elevou de 37,2%, em 2009, para 44,3% do total das despesas empenhadas. Esse aumento deve-se principalmente à inclusão dos elementos de despesa de 53 a 58, a partir de 2012, e do elemento 59, a partir de 2013. Esses elementos referem-se a despesas relacionadas a aposentadorias e benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e a pensões especiais.

Merece destaque também o grupo Amortização e Refinanciamento da Dívida, que apresentou, no período, queda na participação no total das despesas, de 36,6% para 29,9%. Os valores constam do gráfico a segui

Nos subtópicos seguintes, avaliam-se as despesas empenhadas nos grupos de despesa Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Transferências Constitucionais, Investimentos e Inversões Financeiras.

Despesas com Pessoal

A seguir são apresentados os gastos com pessoal e encargos especiais em 2012 e 2013, discriminados por elemento de despesa.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais, por elemento de despesa – 2012 e 2013

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2012	% Total	2013	% Total	% 2013/2012
11	Vencimentos e Vantag. Fixas - Pessoal Civil	76.452	37,4	84.486	38,1	11%
01	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares (1)	52.929	25,9	58.885	26,5	11%
03	Pensões do RPPS e do militar(2)	29.578	14,5	31.488	14,2	6%
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pes. Militar	16.461	8,0	17.894	8,1	9%
13	Obrigações Patronais	15.290	7,5	16.815	7,6	10%
91	Sentenças Judiciais	6.097	3,0	5.800	2,6	-5%
92	Despesas de Exercícios Anteriores	3.001	1,5	2.252	1,0	-25%
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	1.562	0,8	1.184	0,5	-24%
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	1.053	0,5	968	0,4	-8%
04	Contratação por Tempo Determinado	692	0,3	825	0,4	19%
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	564	0,3	683	0,3	21%
94	Indenizações e Restituições Trabalhistas	85	0,0	397	0,2	369%
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	331	0,2	262	0,1	-21%
41	Contribuições	40	0,0	41	0,0	1%
05	Outros Benefícios Previdenciários do RPPS	0	0,0	1	0,0	-
67	Depósitos Compulsórios	131	0,1	0	0,0	-
08	Outros Benefícios Assistenciais2	160	0,1	0	0,0	-
09	Salário-Família (3)	1	0,0	0	0,0	-
70	Rateio pela Participação em Consórcio Público	74	0,0	0	0,0	-
Total		**204.502**	**100,0**	**221.981**	**100,0**	**9%**

Fonte: Siafi.

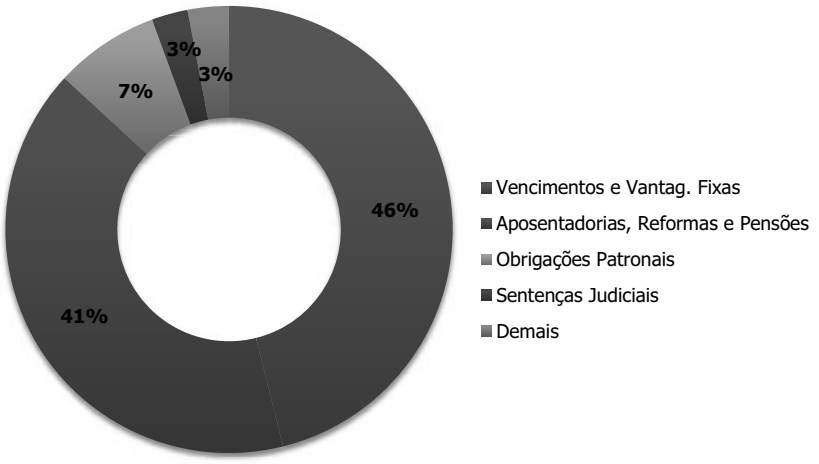
(1) Conceito e especificação alterados pela Portaria Conjunta 5/2011, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001.

(2) Título, conceito e especificação alterados pela Portaria Conjunta 1/2012, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001.

(3) Extinto pela Portaria Conjunta 1/2012, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001.

No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 9% em relação ao ano anterior. As despesas do grupo são compostas, em sua maior parte, de gastos com vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias, reformas e pensões, que correspondem a 87% do total da despesa, como demonstra o gráfico a seguir.

Despesas de Pessoal e Encargos Sociais – Composição em 2013



Fonte: Siafi.

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da administração pública federal nos exercícios de 2012 e 2013 está apresentada a seguir.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais por órgão – 2012 e 2013

R$ milhões

Órgão	2012	% Total	2013	% Total	% 2013/2012
Câmara dos Deputados	3.416	1,7	3.782	1,7	11%
Senado Federal	2.879	1,4	2.892	1,3	0%
Tribunal de Contas da União	1.176	0,6	1.245	0,6	6%
Poder Legislativo	**7.471**	**3,7**	**7.920**	**3,6**	**6%**
Justiça do Trabalho	11.575	5,7	12.532	5,6	8%
Justiça Federal	5.765	2,8	6.303	2,8	9%
Justiça Eleitoral	3.547	1,7	3.369	1,5	-5%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.426	0,7	1.519	0,7	7%
Superior Tribunal de Justiça	709	0,3	755	0,3	7%
Justiça Militar	332	0,2	364	0,2	10%
Supremo Tribunal Federal	296	0,1	310	0,1	5%
Conselho Nacional de Justiça	25	0,0	30	0,0	21%
Poder Judiciário	**23.674**	**11,6**	**25.182**	**11,3**	**6%**
Ministério da Defesa	47.271	23,1	51.262	23,1	8%
Ministério da Educação	30.166	14,8	35.133	15,8	16%
Ministério da Fazenda	27.738	13,6	29.408	13,2	6%
Ministério da Saúde	15.258	7,5	16.172	7,3	6%
Ministério da Previdência Social	10.179	5,0	10.699	4,8	5%
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	7.194	3,5	7.844	3,5	9%
Ministério da Justiça	6.761	3,3	7.264	3,3	7%
Min. da Agricul., Pec. e Abastecimento	5.187	2,5	5.611	2,5	8%
Ministério dos Transportes	3.692	1,8	3.731	1,7	1%

Órgão	2012	% Total	2013	% Total	% 2013/2012
Ministério do Trabalho e Emprego	2.505	1,2	2.628	1,2	5%
Presidência da República	2.060	1,0	2.352	1,1	14%
Advocacia-Geral da União	2.139	1,0	2.271	1,0	6%
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.906	0,9	2.188	1,0	15%
Ministério do Meio Ambiente	1.249	0,6	1.345	0,6	8%
Ministério das Comunicações	1.292	0,6	1.322	0,6	2%
Ministério das Relações Exteriores	1.194	0,6	1.304	0,6	9%
Ministério da Integração Nacional	1.024	0,5	1.091	0,5	7%
Ministério de Minas e Energia	936	0,5	1.000	0,5	7%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	887	0,4	972	0,4	10%
Min. do Desenv., Ind.e Comercio	513	0,3	607	0,3	18%
Ministério das Cidades	503	0,2	601	0,3	19%
Ministério da Cultura	457	0,2	481	0,2	5%
Ministério do Turismo	62	0,0	67	0,0	8%
Min. Desenv. Social e Combate à Fome	46	0,0	57	0,0	25%
Ministério da Pesca e Aquicultura	32	0,0	35	0,0	10%
Ministério do Esporte	99	0,0	28	0,0	-72%
Gabinete da Vice-Presidência da República	4	0,0	5	0,0	25%
Poder Executivo	**170.353**	**83,3**	**185.477**	**83,6**	**9%**
Ministério Público da União	2.971	1,5	3.372	1,5	14%
Conselho Nacional do Ministério Público	33	0,0	31	0,0	-6%
Total Geral	**204.502**	**100,0**	**221.981**	**100,0**	**9%**

Fonte: Siafi

O Poder Executivo foi responsável por 83,6% dos gastos com pessoal em 2013. Somente o Ministério da Defesa respondeu por 23,1% das despesas com pessoal da União. Também merecem destaque os Ministérios da Educação e da Fazenda, que representaram, respectivamente, 15,8% e 13,2% do total desse grupo de despesa no exercício.

Comparando-se com os valores de 2012, os órgãos que apresentaram maior aumento foram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Gabinete da Vice-Presidência da República, com 25% de acréscimo cada um, e o Conselho Nacional de Justiça, com 21% de aumento. Destaca-se ainda o Ministério do Esporte, que apresentou queda de 72% nos gastos com pessoal em 2013 comparativamente a 2012.

Outras Despesas Correntes

As despesas denominadas "Outras Despesas Correntes (ODC)" constituem os principais dispêndios do Orçamento 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, entre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social, transferências a estados e municípios e custeio.

A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa nos exercícios de 2012 e 2013 encontra-se consolidada no quadro a seguir.

Outras despesas correntes por elemento de despesa – 2012 e 2013

R$ milhões

Cód	Elemento de Despesa	2012	% Total	2013	% Total	% 2013/2012
81	Distribuição de receitas	173.711	22,97	192.906	22,58	11%
54	Aposentadorias do RGPS - área urbana	159.003	21,02	177.431	20,77	12%
41	Contribuições	73.876	9,77	78.130	9,15	6%
56	Pensões do RGPS - área urbana	59.158	7,82	66.527	7,79	12%
53	Aposentadorias do RGPS - área rural	49.851	6,59	57.641	6,75	16%
10	Seguro Desemprego e Abono Salarial	39.950	5,28	46.561	5,45	17%
06	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	30.322	4,01	33.867	3,96	12%
39	Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	28.439	3,76	30.394	3,56	7%
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	22.790	3,01	28.696	3,36	26%
58	Outros benefícios do RGPS - área urbana	21.804	2,88	25.243	2,96	16%
55	Pensões do RGPS - área rural	17.975	2,38	19.534	2,29	9%
45	Subvenções Econômicas	16.478	2,18	18.512	2,17	12%
30	Material de consumo	12.824	1,70	12.454	1,46	-3%
91	Sentenças judiciais	10.022	1,33	11.145	1,30	11%
98	Compensações ao RGPS	1.790	0,24	11.132	1,30	522%
18	Auxílio financeiro a estudantes	4.864	0,64	6.933	0,81	43%
37	Locação de mão-de-obra	5.395	0,71	6.524	0,76	21%
93	Indenizações e restituições	8.301	1,10	6.474	0,76	-22%
46	Auxílio-alimentação	3.504	0,46	4.169	0,49	19%
32	Material de distribuição gratuita	1.902	0,25	3.608	0,42	90%
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	2.079	0,27	2.685	0,31	29%
92	Despesas de exercícios anteriores	2.720	0,36	2.534	0,30	-7%
57	Outros benefícios do RGPS - área rural	2.216	0,29	2.476	0,29	12%
33	Passagens e despesas com locomoção	1.116	0,15	1.405	0,16	26%
43	Subvenções sociais	930	0,12	995	0,12	7%
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	728	0,10	946	0,11	30%
14	Diárias - pessoal civil	848	0,11	889	0,10	5%
49	Auxílio-transporte	780	0,10	786	0,09	1%
47	Obrigações tributárias e contributivas	475	0,06	724	0,08	53%
08	Outros Benefícios Assistenciais do servidor ou do militar	356	0,05	626	0,07	76%
59	Pensões Especiais	0	0,00	624	0,07	-
35	Serviços de consultoria	444	0,06	424	0,05	-4%
34	Outras desp. pessoal dec. de cont. de terceirização	349	0,05	385	0,05	10%
19	Auxílio-fardamento	25	0,00	298	0,03	1112%
04	Contratação por tempo determinado	545	0,07	263	0,03	-52%
15	Diárias - pessoal militar	177	0,02	193	0,02	9%
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outras	62	0,01	52	0,01	-17%
70	Rateio pela participação em consórcio público	35	0,00	18	0,00	-49%
95	Indenização p/execução trab. de campo	9	0,00	11	0,00	21%
67	Depósitos compulsórios	11	0,00	5	0,00	-54%
27	Encargos pela honra de avais, garantias, seguros e similares	5	0,00	5	0,00	3%
96	Ressarcimento Despesas Pessoal Requisitado	-	0,00	2	0,00	-
03	Pensões do RPPS e do militar	398	0,05	0	0,00	-
Total		**756.263**	**100,00**	**854.225**	**100,00**	**13%**

Fonte: Siafi.

[1] Criado pela Portaria Conjunta 1/2012, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001.

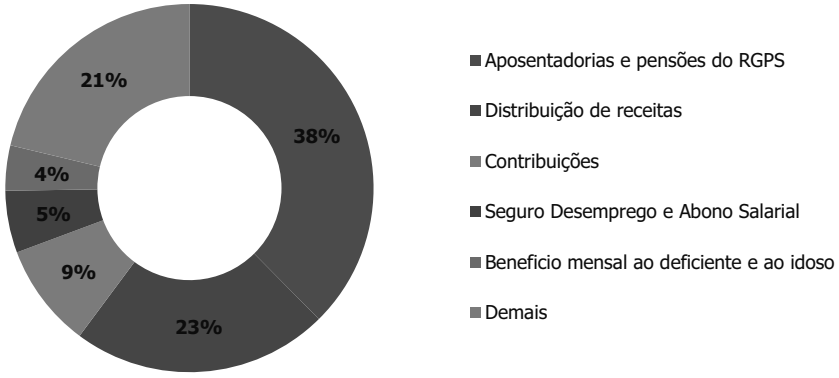
Os dispêndios a título de ODC aumentaram 13% no período. Destacam-se os gastos previdenciários (elementos 53 a 58) e a distribuição de receitas aos entes subnacionais (elemento 81),

que juntos responderam por 63,4% do total do grupo. Outro elemento de despesa relevante foram as contribuições, responsáveis por cerca de 9,2% das ODC. 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.

Comparando-se as despesas em relação a 2012, merecem destaque os elementos "19 - Auxílio-fardamento", e "98 – Compensações ao RGPS", que aumentaram 1.112% e 522%, respectivamente, no período.

O gráfico a seguir destaca os elementos materialmente mais relevantes entre as ODC.

Outras despesas correntes por elemento de despesa – 2013



Fonte: Siafi.

A classificação por elemento de despesa é disciplinada pela Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001. Esse normativo sofreu diversas alterações, tendo sido as duas últimas modificações realizadas por meio da Portaria Conjunta STN/SOF 5/2011 e da Portaria Conjunta STN/SOF 1/2012.

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 contabilizadas apenas as despesas associadas aos subelementos mais diretamente associados à terceirização no âmbito dos elementos: "36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física", "39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica", "35 - Serviços de Consultoria" e "37 - Locação de mão de obra". A identificação de tais subelementos é realizada na próxima tabela.

Despesa com terceirização por órgão superior – 2012 e 2013

R$ milhões

Órgão	2012 (A)	2013(B)	% B/A	Pessoal 2013 (C)	% B/C
Câmara dos Deputados	179	190	6%	3.782	5%
Senado Federal	112	108	-3%	2.892	4%
Tribunal de Contas da União	59	66	11%	1.245	5%

Órgão	2012 (A)	2013(B)	% B/A	Pessoal 2013 (C)	% B/C
Subtotal Poder Legislativo	**350**	**364**	**4%**	**7.920**	**5%**
Justiça Federal	534	624	17%	6.303	10%
Justiça do Trabalho	478	560	17%	12.532	4%
Justiça Eleitoral	397	341	-14%	3.369	10%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	110	113	3%	1.519	7%
Supremo Tribunal Federal	87	101	16%	310	33%
Superior Tribunal de Justiça	81	99	21%	755	13%
Conselho Nacional de Justiça	35	38	9%	30	124%
Justiça Militar	16	19	23%	364	5%
Subtotal Poder Judiciário	**1.738**	**1.893**	**9%**	**25.182**	**8%**
Ministério da Educação	3.342	4.129	24%	35.133	12%
Ministério da Saúde	2.681	2.840	6%	16.172	18%
Ministério da Fazenda	2.203	2.174	-1%	29.408	7%
Ministério da Defesa	1.777	1.740	-2%	51.262	3%
Ministério da Previdência Social	1.173	1.077	-8%	10.699	10%
Ministério dos Transportes	625	834	33%	3.731	22%
Ministério da Ciência e Tecnologia	460	752	63%	2.188	34%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	721	666	-8%	972	69%
Ministério da Justiça	538	607	13%	7.264	8%
Ministério de Minas e Energia	288	505	75%	1.000	51%
Presidência da Republica	371	428	15%	2.352	18%
Ministério do Meio Ambiente	292	330	13%	1.345	25%
Min. da Agricultura Pec. e Abastecimento	312	288	-8%	5.611	5%
Min. do Desenv., Indústria e Comércio	317	277	-13%	607	46%
Ministério do Trabalho e Emprego	221	268	21%	2.628	10%
Ministério das Cidades	262	263	1%	601	44%
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	222	255	15%	7.844	3%
Ministério da Cultura	270	238	-12%	481	50%
Ministério da Integração Nacional	184	225	22%	1.091	21%
Ministério das Relações Exteriores	159	155	-3%	1.304	12%
Min. do Desenv. Social e Comb. à Fome	138	134	-3%	57	235%
Ministério do Esporte	97	115	19%	28	416%
Ministério das Comunicações	104	101	-3%	1.322	8%
Advocacia-Geral da União	90	100	10%	2.271	4%
Ministério do Turismo	97	84	-14%	67	125%
Ministério da Pesca e Aquicultura	44	49	12%	35	142%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	1	1	6%	5	14%
Subtotal Poder Executivo	**16.988**	**18.636**	**10%**	**185.477**	**10%**
Ministério Público da União	258	305	18%	3.372	9%
Conselho Nacional do Ministério Publico	6	7	24%	31	22%
Total Geral	**19.340**	**21.206**	**10%**	**221.981**	**10%**

Fonte: Siafi.

De acordo com a metodologia empregada neste relatório, as despesas com terceirização somaram, em 2013, R$ 21,2 bilhões, o que representa 10% do que foi gasto com pessoal e encargos sociais na União no exercício. Nesse aspecto, destacam-se os Ministérios do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Pesca e Aquicultura, do Turismo e o Conselho Nacional de Justiça, cujas despesas com terceirização superaram a despesa com pessoal do respectivo órgão. Comparativamente a 2012, as despesas com terceirização cresceram 10%, e os órgãos com crescimento mais significativo foram o Ministério de Minas e Energia (75%) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (63%).

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

Despesa com terceirização por natureza de despesa detalhada – 2012 e 2013

R$ milhões

Código	Título	2012	% Total	2013	% Total	% 2013/2012
33903500	**Serviços de Consultoria**	**389**	**2%**	**384**	**2%**	**-1%**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	389	2%	384	2%	-1%
33903600	**Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física**	**749**	**4%**	**953**	**4%**	**27%**
33903607	Estagiários	393	2%	440	2%	12%
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	215	1%	329	2%	53%
33903610	Perícias Técnicas - Justiça Gratuita	128	1%	170	1%	33%
	Demais subelementos(1)	13	0%	13	0%	0%
33903700	**Locação de Mão-de-Obra**	**5.379**	**28%**	**6.403**	**30%**	**19%**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	1.892	10%	2.140	10%	13%
33903703	Vigilância Ostensiva	1.559	8%	1.948	9%	25%
33903702	Limpeza e Conservação	1.278	7%	1.507	7%	18%
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	290	2%	344	2%	18%
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	168	1%	221	1%	32%
	Demais subelementos(2)	191	1%	242	1%	127%
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**12.823**	**66%**	**13.466**	**63%**	**5%**
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	2.594	13%	2.345	11%	-10%
33903957	Serviços Técnicos Profissionais de T.I.	2.169	11%	1.948	9%	-10%
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	1.839	10%	1.683	8%	-8%
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	1.450	7%	1.600	7%	10%
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	845	4%	1.293	6%	53%
33903927	Suporte de Infraestrutura de T.I.	970	5%	965	5%	0%
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	721	4%	902	4%	25%
33903978	Limpeza e Conservação	563	3%	658	3%	17%
33903977	Vigilância Ostensiva/Monitorada	440	2%	517	2%	18%
33903908	Manutenção de Software	382	2%	443	2%	16%
33903928	Suporte a usuários de T.I.	257	1%	372	2%	45%
33903919	Manutenção e Conserv. de Veículos	202	1%	221	1%	9%
	Demais subelementos(3)	393	2%	518	2%	132%
Total		**19.340**	**100%**	**21.206**	**100%**	**10%**

Fonte: Siafi.

(1) Subelementos: 33903622 - Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis, 33903624 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado, 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, 33903629 – Honorários Advocatícios – Ônus da Sucumbência.

(2) Subelementos: 33903707 - Serviços de Brigada de Incêndio, 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: 33903920 - Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas, 33903946 - Serviços Domésticos, 33903989 - Manutenção de Repartições de Serv. Exterior, 33903956 - Serv. de Perícia Médica/Odontolog. P/Benefícios, 33903961 - Serviços de Socorro e Salvamento, 33903942 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado, 33903954 - Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar, 33903913 - Perícias Técnicas Justiça Gratuita, 33903995 – Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados

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%), Vigilância Ostensiva (11%), Manutenção e Conservação de Bens Imóveis (10%), Limpeza e Conservação (10%) e Serviços Técnicos Profissionais de T.I. (9%).

As naturezas de despesa até então analisadas referem-se a contratos para execução de atividades-meio dos órgãos e entidades da administração pública federal. Podem ser objeto de execução indireta pela União, nos termos do Decreto 2.271/1997, "as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade" (conforme art. 1º, *caput*, do diploma referido).

Por outro lado, nos termos do § 1º do art. 2º do mesmo decreto, não podem "ser objeto de execução indireta [i. é: terceirização] as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal".

Conforme anotado nos Relatórios sobre as Contas do Governo de exercício anteriores, o Acórdão 1.520/2006-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, depois do prazo definido pelo acórdão, portanto, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou, no âmbito do TC 002.764/2011-3, o quantitativo, por órgão, de contratados 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 2.681/2011-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 apresentassem 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 1.520/2006-TCU-Plenário seria 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 estendesse além de 2012.

Em decorrência dos trabalhos anteriores, esta Corte de Contas realizou, em 2012, auditoria (TC 006.836/2012-7) para acompanhamento dos procedimentos de substituição de terceirizados irregulares em alguns órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. Como resultado, foi proferido o Acórdão 2.081/2012-TCU-Plenário. Na decisão, deliberou-se que as unidades técnicas do TCU acompanhassem, individualmente, a necessidade de substituição residual de terceirizados irregulares nos processos de prestação de contas anuais, haja vista essa informação constar de item específico dos relatórios de gestão de cada unidade jurisdicionada. Assim, suspendeu-se a necessidade de órgãos e entidades apresentarem, separadamente do relatório de gestão, ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares.

No ano de 2013, o TCU publicou a Portaria-TCU 175/2013, que orienta as unidades jurisdicionadas sobre a elaboração de conteúdo dos relatórios de gestão de 2013, com base na Decisão Normativa-TCU 127/2013. Os normativos determinam a inserção, no conteúdo geral do relatório de gestão, uma análise crítica da situação da terceirização no órgão, em observância às disposições do Acórdão 2.081/2012-TCU-Plenário e do art. 1, § 2º, do Decreto 2.271/1997, com vistas a consignar, entre outras informações, as seguintes:

> a) dispositivo legal, se houver, que ampara a contratação de pessoas de forma indireta para o exercício de cargos ou atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão;

b) medidas adotadas para a completa substituição das pessoas terceirizadas por servidores contratados por meio de concurso público, caso a terceirização não esteja amparada por ato legal ou normativo específico;

Em relação à letra "b" acima, caso a unidade jurisdicionada (UJ) tenha recorrido a instâncias internas ou externas para a adoção das medidas necessárias à referida substituição, deve informar os dados dos documentos expedidos: tipo, número, destinatário, síntese da solicitação, resposta obtida etc.

Transferências Constitucionais

A distribuição das transferências constitucionais ocorre por meio do programa "0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica", que abrange, entre outros, 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, viabilizadas por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A tabela seguinte mostra os valores líquidos relativos às transferências constitucionais para o FPE, FPM, IPI-Exp e Cide, distribuídos por Unidade da Federação, em 2013.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação - 2013[(1)(2)]

R$ milhares

Unidade da Federação	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total	Total *per capita*[(3)]
Acre	1.823.536	311.187	166	340	113	2.135.342	1,84%	2.750
Amapá	1.818.738	228.499	7.554	289	96	2.055.176	1,77%	2.796
Amazonas	1.487.400	899.537	22.574	711	237	2.410.459	2,08%	633
Pará	3.257.951	2.163.261	222.137	1.375	458	5.645.182	4,87%	708
Rondônia	1.500.832	517.674	6.374	600	200	2.025.680	1,75%	1.172
Roraima	1.322.317	266.691	189	316	105	1.589.617	1,37%	3.257
Tocantins	2.313.401	835.680	2.415	856	285	3.152.637	2,72%	2.133
Região Norte	**13.524.174**	**5.222.529**	**261.409**	**4.486**	**1.495**	**19.014.094**	**16,42%**	**1.120**
Alagoas	2.217.507	1.399.946	5.606	602	201	3.623.861	3,13%	1.098
Bahia	5.008.566	5.372.300	185.457	2.811	937	10.570.071	9,13%	703
Ceará	3.910.874	2.920.725	23.606	1.564	521	6.857.290	5,92%	781
Maranhão	3.847.601	2.446.839	35.616	1.318	439	6.331.813	5,47%	932
Paraíba	2.552.683	1.900.927	4.176	831	277	4.458.895	3,85%	1.139
Pernambuco	3.678.094	2.899.141	26.478	1.554	518	6.605.786	5,70%	717
Piauí	2.303.486	1.559.272	687	1.014	338	3.864.798	3,34%	1.214
Rio Grande do Norte	2.226.995	1.481.897	3.265	820	273	3.713.251	3,21%	1.101
Sergipe	2.214.948	877.449	1.692	521	174	3.094.783	2,67%	1.409
Região Nordeste	**27.960.755**	**20.858.497**	**286.583**	**11.036**	**3.679**	**49.120.548**	**42,41%**	**880**
Distrito Federal	367.905	98.554	4.529	804	0	471.792	0,41%	169
Goiás	1.515.491	2.146.905	65.361	2.128	709	3.730.594	3,22%	580
Mato Grosso	1.230.207	1.086.208	44.264	1.359	453	2.362.490	2,04%	742
Mato Grosso do Sul	710.012	895.751	52.141	1.080	360	1.659.344	1,43%	641

Unidade da Federação	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total	Total *per capita*[3]
Reg. Centro-Oeste	**3.823.615**	**4.227.419**	**166.294**	**5.370**	**1.522**	**8.224.219**	**7,10%**	**549**
Espírito Santo	799.563	1.021.324	201.619	907	302	2.023.715	1,75%	527
Minas Gerais	2.374.434	7.710.587	524.900	4.791	1.597	10.616.309	9,17%	516
Rio de Janeiro	814.328	1.772.431	678.262	2.194	731	3.267.946	2,82%	200
São Paulo	533.042	7.848.715	714.768	7.685	2.562	9.106.772	7,86%	209
Região Sudeste	**4.521.366**	**18.353.057**	**2.119.549**	**15.578**	**5.193**	**25.014.742**	**21,60%**	**296**
Paraná	1.536.866	3.969.020	272.192	2.769	923	5.781.769	4,99%	526
Rio Grande do Sul	1.255.207	3.956.397	282.670	2.389	796	5.497.459	4,75%	492
Santa Catarina	682.187	2.291.116	185.143	1.564	521	3.160.531	2,73%	476
Região Sul	**3.474.259**	**10.216.533**	**740.005**	**6.722**	**2.241**	**14.439.760**	**12,47%**	**501**
Total	**53.304.168**	**58.878.035**	**3.573.840**	**43.190**	**14.129**	**115.813.363**	**100,00%**	**576**

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.

(3) Valores em reais, considerando-se o número de habitantes informados pelo IBGE (ref. 1º/7/2013).

Em 2013, houve aumento de 6% em relação ao montante distribuído em 2012 (cerca de R$ 109 bilhões), enquanto em 2012 havia sido registrado aumento de apenas 2% em relação ao total distribuído em 2011. Esses números refletem uma pequena recuperação no ritmo de crescimento da economia, após a desaceleração observada em 2012, a qual sucedeu um biênio de ritmo de crescimento mais intenso (2010-2011).

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 foi a que 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 contou 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 dos recursos 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 o valor das 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 de transferências *per capita*.

Já as compensações financeiras transferidas aos estados e municípios totalizaram aproximadamente R$ 23,4 bilhões em 2013, 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 por Itaipu Binacional, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Compensações financeiras transferidas por Unidade da Federação - 2013

R$ milhares

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total	Total *per capita* (**)
AC	-	-	14.485	191	-	-	14.676	0,06%	18,90
AM	308.086	83.953	23.235	6.132	5.464	-	426.870	1,83%	112,10
AP	320	-	12.997	11.439	2.410	-	27.166	0,12%	36,96
PA	1.812	-	54.151	703.033	154.882	-	913.878	3,91%	114,67
RO	-	-	16.515	4.151	15.327	-	35.993	0,15%	20,83
RR	-	-	9.729	232	-	-	9.960	0,04%	20,41
TO	-	-	26.089	3.245	39.770	-	69.104	0,30%	46,75
Norte	**310.218**	**83.953**	**157.201**	**728.423**	**217.853**	**-**	**1.497.647**	**6,41%**	**88,18**
AL	93.805	-	35.625	1.691	26.244	-	157.365	0,67%	47,67
BA	476.698	11.218	119.179	42.177	74.404	-	723.675	3,10%	48,10
CE	60.632	-	70.743	3.532	-	-	134.906	0,58%	15,37
MA	30.184	-	61.998	4.727	9.783	-	106.691	0,46%	15,70
PB	22.661	-	46.036	3.521	-	-	72.217	0,31%	18,45
PE	61.028	-	69.122	5.329	23.029	-	158.508	0,68%	17,21
PI	-	-	38.846	1.596	1.947	-	42.389	0,18%	13,31
RN	509.251	26.552	37.049	2.179	-	-	575.032	2,46%	170,43
SE	325.133	14.211	26.353	15.962	18.375	-	400.034	1,71%	182,19
Nordeste	**1.579.392**	**51.981**	**504.951**	**80.714**	**153.781**	**-**	**2.370.818**	**10,15%**	**42,49**
DF	-	-	-	2.651	787	37	3.475	0,01%	1,25
GO	-	-	45.251	59.840	153.734	14.401	273.226	1,17%	42,47
MS	-	-	19.285	23.911	64.542	7.585	115.323	0,49%	44,57
MT	-	-	25.165	14.690	21.234	-	61.090	0,26%	19,20
C.Oeste	**-**	**-**	**89.701**	**101.093**	**240.297**	**22.023**	**453.113**	**1,94%**	**30,22**
ES	1.503.320	1.032.085	21.908	10.578	4.462	-	2.572.353	11,01%	669,99
MG	15.321	-	147.325	1.040.780	259.161	37.419	1.500.006	6,42%	72,84
RJ	6.141.227	6.550.202	35.251	13.867	17.470	-	12.758.017	54,60%	779,39
SP	639.849	30.372	140.682	48.840	164.845	17.169	1.041.758	4,46%	23,86
Sudeste	**8.299.717**	**7.612.659**	**345.167**	**1.114.064**	**445.938**	**54.588**	**17.872.133**	**76,49%**	**211,59**
PR	8.563	-	77.388	11.502	187.163	421.730	706.346	3,02%	64,23
RS	118.378	-	75.767	14.091	73.018	-	281.254	1,20%	25,19
SC	61.066	-	43.657	16.023	63.440	-	184.186	0,79%	27,76
Sul	**188.007**	**-**	**196.812**	**41.616**	**323.621**	**421.730**	**1.171.786**	**5,02%**	**40,69**
Total	**10.377.334**	**7.748.592**	**1.293.831**	**2.065.908**	**1.381.491**	**498.341**	**23.365.498**	**100,00%**	**116,23**

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/7/2013).

(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 2013, houve aumento de aproximadamente 4% em relação aos valores nominais transferidos em 2012 (cerca de R$ 22,6 bilhões). Observa-se que o estado do Rio de Janeiro e seus municípios receberam a maior parcela do total das compensações financeiras transferidas, cerca de 55%, em razão dos expressivos valores recebidos 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.

O estado do Espírito Santo e seus municípios receberam a segunda maior parcela do total das compensações financeiras transferidas (cerca de 11%), também devido aos vultosos valores recebidos a título de *royalties* e PEA. Apesar de o valor absoluto transferido ao Espírito Santo (estado e municípios) ser muito inferior ao transferido ao Rio de Janeiro (estado e municípios), o valor *per capita* transferido àquele é bastante elevado, aproximando-se do volume *per capita* transferido ao Rio de Janeiro, tendo em vista que a população capixaba equivale a cerca de 23% da fluminense.

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). Tem 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, e seus recursos 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 [1]	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
Recursos que já integravam o Fundef [2]:			
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 exportações (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.

(1) As fontes de recursos associadas a impostos de competência da União referem-se às parcelas distribuídas aos estados, municípios e ao Distrito Federal, a título de repartição constitucional de receitas tributárias.

(2) Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Emenda Constitucional 14/1996, com vigência de 1998 a 2006, quando foi substituído pelo Fundeb.

Além dos recursos citados, provenientes dos orçamentos dos estados, municípios e Distrito Federal, integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, recursos federais. Essa complementação da União tem por objetivo 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. Em 2013, o valor da complementação atingiu o montante aproximado de R$ 10,8 bilhões, representando aumento de cerca de 11% em relação ao ano anterior.

O quadro a seguir mostra os valores dos recursos distribuídos em 2012 e 2013.

Recursos distribuídos no âmbito do Fundeb em 2012 e 2013

R$ milhares

UF	2012			2013			Variação Total % (g) = [(f)/(c)-1]
	Estados e Municípios[1] (a)	Complement. da União[2] (b)	Total (c) = (a)+(b)	Estados e Municípios[1] (d)	Complement. da União[3] (e)	Total (f) = (d)+(e)	
AC	653.496	-	653.496	699.503	-	699.503	7%
AL	1.351.355	469.631	1.820.985	1.472.244	514.789	1.987.034	9%
AM	1.930.295	399.833	2.330.128	2.148.336	507.431	2.655.767	14%
AP	622.860	-	622.860	681.048	-	681.048	9%
BA	5.206.806	2.376.499	7.583.305	5.892.604	2.444.865	8.337.468	10%
CE	3.153.038	1.161.437	4.314.475	3.464.802	1.274.854	4.739.656	10%
DF	111.410	-	111.410	652.659	-	652.659	NA
ES	2.153.259	-	2.153.259	2.353.139	-	2.353.139	9%
GO	3.231.264	-	3.231.264	3.466.181	-	3.466.181	7%
MA	2.229.781	2.113.784	4.343.565	2.454.999	2.359.343	4.814.343	11%
MG	9.571.109	-	9.571.109	10.689.068	-	10.689.068	12%
MS	1.570.071	-	1.570.071	1.760.669	-	1.760.669	12%
MT	1.758.011	-	1.758.011	1.968.622	-	1.968.622	12%
PA	2.793.181	2.045.915	4.839.095	3.081.373	2.355.561	5.436.935	12%
PB	1.708.682	182.102	1.890.785	1.898.274	207.901	2.106.176	11%
PE	3.725.116	584.571	4.309.687	4.086.600	651.303	4.737.903	10%
PI	1.376.980	436.986	1.813.966	1.510.449	489.148	1.999.597	10%
PR	5.346.761	-	5.346.761	6.086.083	-	6.086.083	14%
RJ	6.735.402	-	6.735.402	7.692.034	-	7.692.034	14%
RN	1.605.489	12.970	1.618.460	1.587.552	22.458	1.610.010	-1%
RO	1.012.968	-	1.012.968	1.078.666	-	1.078.666	6%
RR	438.350	-	438.350	501.776	-	501.776	14%
RS	5.929.423	-	5.929.423	6.673.016	-	6.673.016	13%
SC	3.571.906	-	3.571.906	3.910.731	-	3.910.731	9%
SE	1.194.415	-	1.194.415	1.288.329	-	1.288.329	8%
SP	26.288.019	-	26.288.019	29.181.263	-	29.181.263	11%
TO	1.048.874	-	1.048.874	1.140.305	-	1.140.305	9%
Total	**96.318.320**	**9.783.728**	**106.102.049**	**107.420.325**	**10.827.654**	**118.247.979**	**11%**

Fonte: Siafi, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

NA = Não Aplicável.

Notas:

(1) Recursos disponibilizados ao Fundeb, excetuando-se a complementação. 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. Na coluna (a), os valores direcionados ao Fundeb, no âmbito do DF, contemplam apenas os valores resultantes das transferências constitucionais, em razão da não disponibilização dos demais valores no Siafi em 2012. Na coluna (d), os valores direcionados ao Fundeb, no âmbito do DF, contemplam os valores resultantes das transferências constitucionais e também de parte dos tributos estaduais, em razão da disponibilização destes no Siafi a partir de agosto de 2013.

(2) Distribuição decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei 11.494/2007, registrada na Portaria MEC 344, de 24/4/2013.

(3) Distribuição decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei 11.494/2007, calculada com base em informações disponibilizadas pela STN e pelo FNDE.

Comparando-se o volume de recursos totais distribuídos em 2012 e 2013, os maiores aumentos, de aproximadamente 14%, foram observados nos estados do Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro e Roraima, dos quais apenas o estado do Amazonas foi beneficiário da complementação da União em 2013. Cabe ressaltar que a comparação entre os valores distribuídos ao Distrito Federal em 2012 e 2013 fica prejudicada, em razão de os valores de 2012 contemplarem apenas os resultantes das transferências constitucionais – uma vez que os tributos estaduais não foram disponibilizados, à época, no Siafi –, enquanto em 2013 foi contabilizada parte dos tributos estaduais, que passaram a ser disponibilizados no Siafi em agosto daquele ano.

Em relação à complementação da União, nota-se a permanência dos mesmos estados como seus beneficiários em 2013, havendo ocorrido significativo acréscimo no valor distribuído ao Rio Grande do Norte (73%), o que significa que o estado ficou mais dependente dos recursos repassados pela União. Nos demais estados beneficiários da complementação, também houve aumento nos valores repassados, embora em menores proporções.

Para o exercício de 2013, foi fixado inicialmente, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 1.496, de 28/12/2012, o valor mínimo por aluno de R$ 2.243,71, com efeitos financeiros a partir de 1º/1/2013. O valor representa aumento de 20% em relação ao fixado para o exercício de 2012, com base nas receitas estimadas (R$ 1.867,15), conforme a Portaria Interministerial MEC/MF 1.495, também de 28/12/2012.

Em maio de 2013, considerando a alteração de critérios de consideração das matrículas da pré-escola de instituições conveniadas, implementada pela Medida Provisória 606, de 18/2/2013, foram retificados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 4, de 7/5/2013, os parâmetros operacionais do Fundo para o exercício de 2013, com efeitos financeiros retroativos a 1º/1/2013, tendo sido reduzido o valor mínimo por aluno para R$ 2.221,73. Por essa razão, o Banco do Brasil promoveu, em 10/6/2013, os acertos financeiros correspondentes ao período de 1º de janeiro até a data de mudança dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb, por meio de lançamentos nas contas específicas dos entes participantes do Fundo.

Posteriormente, em razão da necessidade de revisão das estimativas das receitas que compunham o Fundeb, bem como da retificação dos dados do município de João Dourado-BA no Censo Escolar de 2012, por força de decisão judicial, foram publicados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 16, de 17/12/2013, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2013, que resultaram no novo valor mínimo por aluno de R$ 2.022,51. Assim, o Banco do Brasil promoveu, em 30/12/2013, novos acertos financeiros nas contas dos beneficiários do estado da Bahia, correspondentes ao período em que vigeram os coeficientes de distribuição anteriores.

Em 2013 foi realizado, por meio da Portaria MEC 344, de 24/4/2013, o ajuste da complementação da União ao Fundeb do exercício de 2012, 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 2012 passou de R$ 1.867,15 para R$ 2.020,79.

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 30/12/2013, a Portaria Interministerial MEC/MF 19, de 27/12/2013, contendo os parâmetros para operacionalização do Fundeb no exercício de 2014, em cumprimento ao prazo de 31 de dezembro de cada exercício, estabelecido no art. 15 da Lei 11.494/2007.

Ações de Controle Externo

Entre as ações de controle externo realizadas ou julgadas em 2013, relacionadas à função Encargos Especiais, pode-se mencionar 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 2012 e primeiro semestre do exercício de 2013. No trabalho (TC 028.163/2013-5), apreciado por meio do Acórdão 3.644/2013-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 verificar se os recursos distribuídos estavam corretos em relação ao 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.

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), o valor de investimentos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) foi consideravelmente ampliado.

Neste tópico, são considerados os investimentos do OFSS como um todo, incluindo, portanto, os valores do PAC. A análise específica do programa, no entanto, é feita no tópico 4.1 deste relatório.

O quadro seguinte traz a distribuição das despesas de investimentos, por função, empenhadas em 2012 e 2013.

Despesas empenhadas com investimentos por função – 2012 e 2013

R$ milhões

Função	2012	Desp. Emp./ Dotação	2013	Desp. Emp./ Dotação	2013/2012
Transporte	14.490	59%	13.807	87%	-5%
Educação	12.779	71%	10.661	77%	-17%
Defesa Nacional	10.034	72%	8.957	90%	-11%
Saúde	4.949	41%	4.934	53%	0%
Gestão Ambiental	3.245	57%	4.166	88%	28%
Organização Agrária	1.815	74%	4.148	93%	129%
Urbanismo	3.653	46%	3.720	50%	2%
Saneamento	2.652	61%	2.942	86%	11%
Comércio e Serviços	898	31%	1.845	58%	105%
Desporto e Lazer	723	33%	1.678	59%	132%
Segurança Pública	1.946	52%	1.665	61%	-14%
Agricultura	1.296	47%	1.435	60%	11%
Ciência e Tecnologia	1.173	43%	1.177	61%	0%
Administração	2.483	79%	1.127	73%	-55%
Judiciária	951	52%	1.013	65%	6%
Assistência Social	935	64%	887	88%	-5%
Cultura	416	46%	657	61%	58%
Direitos da Cidadania	481	50%	500	75%	4%
Essencial à Justiça	242	70%	260	77%	8%

Função	2012	Desp. Emp./ Dotação	2013	Desp. Emp./ Dotação	2013/2012
Habitação	523	75%	201	74%	-62%
Legislativa	92	22%	195	51%	112%
Indústria	143	36%	169	51%	18%
Encargos Especiais	263	99%	149	100%	-43%
Comunicações	109	53%	137	64%	26%
Previdência Social	197	60%	117	54%	-40%
Energia	49	40%	81	60%	66%
Trabalho	44	37%	45	45%	1%
Relações Exteriores	81	79%	21	63%	-74%
Total	**66.663**	**58%**	**66.695**	**74%**	**0%**

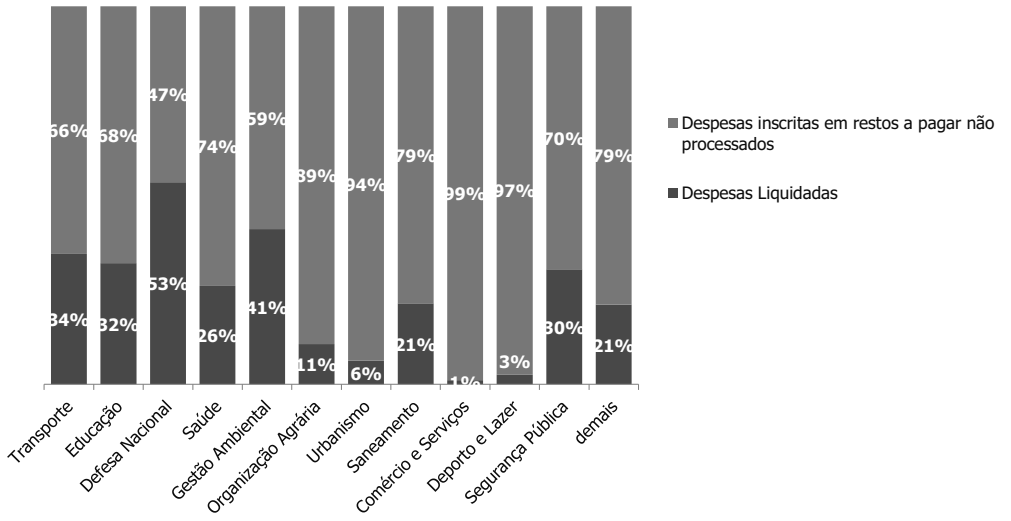
Fonte: Siafi.

Em termos financeiros, as principais funções em que são realizados os investimentos, no âmbito do governo federal, são Transporte, Educação, Defesa Nacional e Saúde, cujo volume agregado de despesas empenhadas em 2013 representou 57,5% do total. Entre as funções com expansões mais significativas, quando se compara com 2012, deve-se mencionar Desporto e Lazer, Organização Agrária e Legislativa, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 132%, 129% e 112%.

Da dotação total de investimentos para 2013, 74% foi empenhado no exercício. Do montante empenhado, aproximadamente 71% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Nesse sentido, o gráfico a seguir compara, para as principais funções, em termos de valor, a parcela das despesas empenhadas que foi liquidada no exercício de 2013 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 2013 x Despesas inscritas em restos a pagar não processados



Fonte: Siafi.

Observa-se 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. Esse quadro tem se repetido ao longo dos anos, o que tem gerado, no que se refere às despesas com investimentos, o recorrente distanciamento entre as dotações orçamentárias e os valores efetivamente

liquidados no exercício, com o consequente aumento no estoque de restos a pagar e a diminuição do investimento, prejudicando o desenvolvimento do país, já que as despesas com investimento estão sendo postergadas para exercícios posteriores.

Inversões Financeiras

No grupo Inversões Financeiras estão classificadas as despesas orçamentárias com 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 2012 e 2013.

Despesas com inversões financeiras por elemento – 2012 e 2013

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2012		2013		% 2013/2012
		Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
66	Concessão de empréstimos e financiamentos	51.802	96%	62.156	98%	20%
65	Constituição ou aumento de capital de empresas	2.890	100%	4.427	95%	53%
62	Aquisição de produtos para revenda	802	97%	1.200	98%	50%
61	Aquisição de Imóveis	885	91%	734	76%	-17%
91	Sentenças judiciais	403	100%	536	100%	33%
41	Contribuições	0	0%	3	100%	-
93	Indenizações e Restituições	0	100%	0	-	-
92	Despesas de Exercícios Anteriores	0	0%	0,01	100%	-
63	Aquisição de títulos de crédito	5	100%	0	0%	-
Total		**56.788**	**96%**	**69.056**	**93%**	**22%**

Fonte: Siafi.

Como se observa, o grupo é composto principalmente por despesas com concessão de empréstimos e financiamentos, que representa cerca de 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.

3.3.4.4 Despesas por Modalidade de Aplicação

A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos são aplicados diretamente ou mediante transferência para outras esferas de governo, para entidades privadas ou outras instituições. As despesas empenhadas por modalidade de aplicação, em 2012 e 2013, estão apresentadas na tabela a seguir. Destaca-se que, pelo fato de o valor das aplicações diretas ser fortemente influenciado pelas despesas financeiras, o levantamento considera apenas as despesas primárias da União.

Despesas primárias por modalidade de aplicação – 2012 e 2013

R$ milhões

	Modalidade de Aplicação	2012	%	2013	%	% 2013/2012
90	Aplicações diretas	1.535.817	83%	1.594.270	83%	4%
40	Transf. a Municípios	113.204	6%	127.178	7%	12%
30	Transf. a Estados e ao DF	106.029	6%	108.926	6%	3%

	Modalidade de Aplicação	2012	%	2013	%	% 2013/2012
41	Transf. a Municípios - Fundo a Fundo	39.080	2%	41.617	2%	6%
91	Aplicações diretas - operações internas	21.234	1%	30.973	2%	46%
31	Transf. a Estados e ao DF – Fundo a Fundo	15.089	1%	15.185	1%	1%
50	Transf. a Inst. Privadas sem fins lucrativos	4.818	0%	6.275	0%	30%
32	Execução Orçamentária Delegada aos Estados/DF	2.529	0%	2.798	0%	11%
80	Transferências ao exterior	1.460	0%	2.319	0%	59%
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios	224	0%	389	0%	73%
60	Transf. a Inst. Privadas com fins lucrativos	151	0%	370	0%	145%
71	Transferências a Consórcios Públicos	150	0%	95	0%	-37%
70	Transf. a Instituições Multigovernamentais	10	0%	8	0%	-15%
Total		**1.839.796**	**100%**	**1.930.403**	**100%**	**5%**

Fonte: Siafi.

Como se observa, as aplicações diretas de créditos orçamentários da União corresponderam a 83% do total. Já as transferências a estados, Distrito Federal e municípios (elementos 30, 31, 40, 41) somaram 16% das despesas. 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 na Lei de Responsabilidade Fiscal como "a entrega de recursos financeiros a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde". Sua operacionalização ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Além das transferências legalmente definidas como voluntárias, há outros instrumentos para transferir discricionariamente recursos da União e outros tipos de instituições que podem receber recursos. Em todas essas situações de descentralização de recursos há uma sistemática de controle *a posteriori*, baseada em prestações de contas pelos entes que utilizam recursos federais.

Esta seção busca analisar a evolução das transferências da União a estados, DF, municípios e organizações não governamentais (ONG), por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, acordos de cooperação e termos de compromisso. Em que pesem as ONG não se enconquadrarem no conceito definido na LRF, essas entidades também recebem recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, a depender de sua qualificação, consoante disposições da da Lei 4.320/1964, da LDO 2013 e do Decreto 6.170/2007.

Na tabela a seguir são discriminadas, para o período de 2011 a 2013, as transferências voluntárias da União, por modalidade de aplicação, aos estados e Distrito Federal, a municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos.

Transferências voluntárias e para o setor privado [1] – 2011 a 2013

R$ milhões

	Estados e DF [2]	Municípios [3]	Inst. Privadas	Total	Var. %
2011 [4]	4.194	6.749	2.243	13.186	
% no exercício	32%	51%	17%	100%	
2012	6.087	7.147	3.026	16.260	23%
% no exercício	37%	44%	19%	100%	

	Estados e DF [2]	Municípios [3]	Inst. Privadas	Total	Var. %
2013	3.504	5.520	4.564	13.588	-16%
% no exercício	26%	41%	34%	100%	
Total	**13.784**	**19.416**	**9.833**	**43.034**	

Fonte: Siafi.

(1) Cálculo baseado na metodologia utilizada pelo Tesouro Nacional (https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-voluntarias). Consideram-se, porém, apenas as despesas indicadas como "primárias discricionárias" na célula orçamentária. Em acréscimo, extraem-se os dados relativos à modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

(2) Modalidades de aplicação 30 e 31.

(3) Modalidades de aplicação 40 e 41.

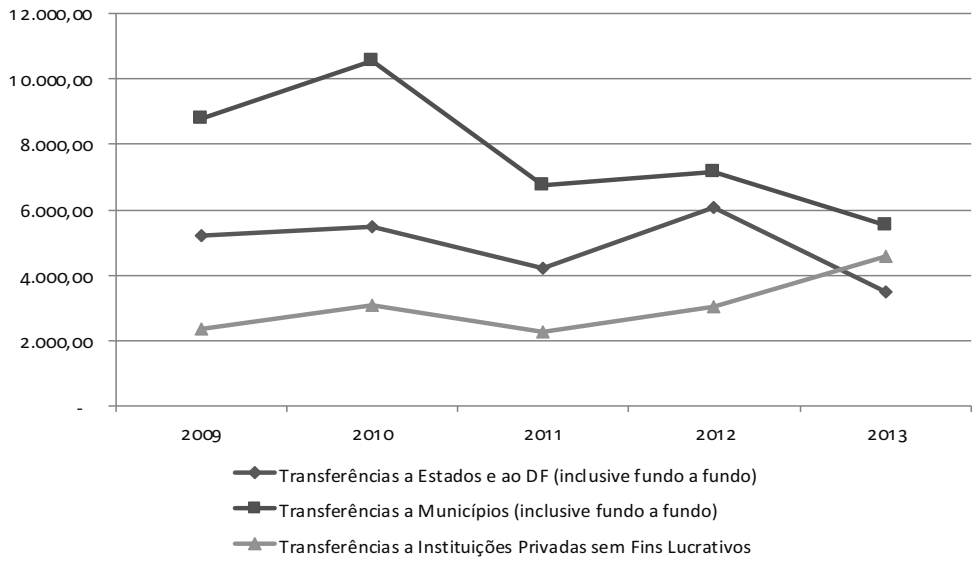
(4) Os valores relativos ao exercício de 2011 são os mesmos apresentados no Relatório e Parecer Prévio sobre a Contas do Governo de 2012, mas divergem daqueles constantes do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2011, em virtude do critério de apuração utilizado. No caso do relatório referente a 2011, as transferências voluntárias para o setor privado foram apuradas por exclusão das transferências constitucionais e legais, sendo todo o restante considerado como voluntárias. A partir do exercício seguinte, a apuração levou em consideração apenas as modalidades de aplicação 30, 31, 40 e 41.

Em 2013, as transferências voluntárias somaram R$ 13,6 bilhões. Em relação a 2012, houve diminuição dessas despesas em 16%. Como se observa, nos três últimos exercícios, houve aumento na proporção de transferências às instituições privadas sem fins lucrativos, tendo ocorrido diminuição nas transferências a estados, DF e municípios. As transferências aos municípios, no entanto, continuam com a maior parcela dos recursos descentralizados. Em 2013, elas representaram 41% do total; as transferências a estados e ao DF, por sua vez, representaram 26%; e as destinadas a instituições privadas sem fins lucrativos, 34%.

O próximo quadro evidencia os valores empenhados relativos às transferências a estados, municípios, DF, instituições privadas e organismos internacionais mediante convênios e instrumentos congêneres, de 2009 a 2013.

Transferências a estados, municípios, DF, instituições privadas e organismos internacionais mediante convênios e instrumentos congêneres – valores empenhados [1] – 2009 a 2013

R$ milhões



Fonte: Siafi Gerencial. Dados tratados por TCU.

(1) Valores correntes.

O valor empenhado que consta do gráfico corresponde a despesas realizadas nas modalidades de aplicação 30, 40 e 50, em que o indicador orçamentário estivesse classificado como despesas "discricionárias" e "primárias sem impacto fiscal" na célula orçamentária. Foram excluídas as transferências legais e constitucionais e do grupo de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais. A tabela a seguir permite identificar os destinatários dos recursos.

Transferências a estados, municípios, DF, instituições privadas e organismos internacionais mediante convênios e instrumentos congêneres – valores empenhados de 2009 a 2013 [1]

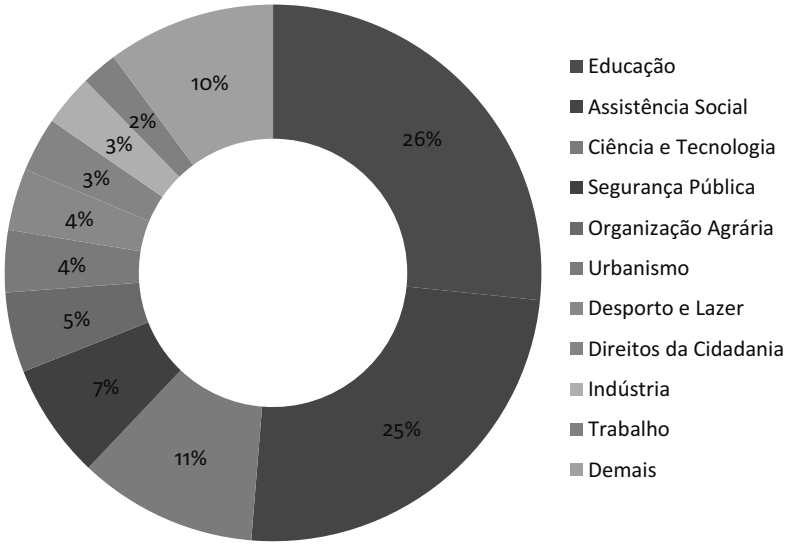
R$ milhões

Modalidade		Empenhado					
		2009	2010	2011	2012	2013	Total
30	Transferências a estados e ao DF	5.191,30	5.494,09	4.177,33	6.025,06	3.424,37	**24.312,15**
31	Transferências a estados e ao DF - fundo a fundo	-	0	16,36	61,83	79,47	**157,66**
40	Transferências a municípios	8.800,40	10.545,88	5.246,03	5.169,55	3.124,05	**32.885,91**
41	Transferências a municípios - fundo a fundo	-	0	1.502,96	1.977,81	2.395,93	**5.876,70**
50	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	2.347,40	3.065,62	2.242,86	3.026,14	4.564,00	**15.246,02**
	Total	**16.339,10**	**19.105,59**	**13.185,54**	**16.260,39**	**13.587,82**	**78.478,44**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siafi Gerencial.
(1) Valores correntes.

As funções de governo que mais recebem transferências voluntárias são: Educação, Assistência Social, Ciência e Tecnologia e Segurança Pública, com 26%, 25%, 11% e 7% respectivamente.

Transferências voluntárias por função de governo – 2013



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siafi Gerencial e do sistema Síntese/TCU.

Na última década, o TCU empreendeu uma série de fiscalizações que avaliaram o modelo de controle aplicado às transferências voluntárias de forma sistematizada e abrangente. De forma geral, esses trabalhos indicam que as fragilidades no modelo de controle das transferências voluntárias da União são de natureza sistêmica e decorrem de problemas estruturais, tais como falta de pessoal qualificado e infraestrutura tecnológica apropriada; esses trabalhos justificaram, entre outras

providências, a implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), em 2008.

Entre as fiscalizações mencionadas, destaca-se a auditoria realizada no âmbito do TC 007.657/2012-9, cujas conclusões podem ser consideradas paradigmáticas e resultaram no Acórdão 2.550/2013-TCU-Plenário. O trabalho teve como objetivo auditar as bases de dados do Siconv, englobando a análise da legislação pertinente às transferências voluntárias realizadas pelo Poder Público Federal e a realização de reuniões com os gestores e técnicos do sistema auditado na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) e do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Além disso, foram realizadas reuniões com gestores e técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), do Banco Central do Brasil (Bacen) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com vistas à identificação de outras bases de dados de sistemas relevantes para a execução do trabalho.

Foram encontrados dezessete achados de auditoria, com destaque para: falhas no cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos; transferências voluntárias celebradas sem parecer sobre o plano de trabalho; transferências voluntárias realizadas sem chamamento público; transferências voluntárias para entidades inadimplentes; transferências voluntárias para entidades cujo dirigente seja agente político; transferências voluntárias para entidades cujos dirigentes tenham restrições perante o TCU; contratação de empresas pelos convenentes com impedimentos perante a União; contratação de empresas cuja composição societária inclua servidores públicos dos concedentes; empresas com sócios em comum apresentando propostas no mesmo item licitado; falhas na prestação e na análise das contas das transferências voluntárias; identificação de diversas inconsistências nas informações mantidas pela base de dados do Siconv.

Para cálculo do volume de recursos fiscalizados (VRF) nessa auditoria – que totalizou R$ 44.301.062.256,81 –, foi considerada a soma de todos os empenhos de convênios e de contratos de repasse registrados no Siconv, até o período de execução do trabalho (18/06/2012 a 06/09/2012), que foram confirmados ou registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

A análise dos achados de auditoria demonstrou que, apesar de ser o principal sistema para gestão e acompanhamento de transferências voluntárias no âmbito da União, e de terem sido identificadas boas práticas e importantes avanços e esforços da SLTI/MP e do Serpro para melhorá-lo, o Siconv necessita, ainda, de diversos aprimoramentos.

Dessa forma, mediante o sobredito Acórdão 2.550/2013-TCU-Plenário, o Tribunal expediu diversas determinações e recomendações visando à correção de problemas e ao aperfeiçoamento do Siconv. Entre as propostas apresentadas, destacam-se: implementação de um serviço para a verificação da adimplência de entidades sem fins lucrativos, em auxílio aos trabalhos dos órgãos e entidades concedentes; integração do Siconv com outros sistemas da administração pública federal, para torná-lo mais confiável e aderente aos normativos que dispõem sobre a realização de transferências voluntárias pela União, diminuindo a ocorrência de erros e irregularidades; adição de controles que garantam a completude das informações das transferências voluntárias cadastradas no sistema, com vistas ao aperfeiçoamento dos procedimentos de acompanhamento pelos concedentes e de controle, garantindo o registro e a transparência das informações.

Transferências a entidades sem fins lucrativos

O governo federal empenhou em 2013 aproximadamente R$ 4,6 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos. O valor representa um aumento de 50,8% em relação a 2012.

O órgão que mais descentralizou recursos para o setor privado não lucrativo, em 2013, foi o Ministério da Educação, com repasses da ordem de R$ 2,5 bilhões, equivalentes a 55,4% do total. Desse montante, 81,7% correspondem à ação "Apoio à Formação Profissional e Tecnológica", sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A ação visa à oferta de bolsas para formação de estudantes e trabalhadores e ao financiamento da educação profissional e tecnológica, em decorrência da instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Quase todo o valor da ação corresponde a transferências para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Não sem razão, as duas instituições foram as que mais receberam recursos de transferências voluntárias da União no exercício (R$ 1,88 bilhões).

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação responde por outros 28,5% das transferências a instituições não lucrativas, ou R$ 1,3 bilhão. As despesas correm à conta principalmente do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), R$ 1 bilhão, grande parte destinada à pesquisa e ao desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas (R$ 310 milhões) e ao fomento a projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa das instituições públicas (R$ 252 milhões).

A tabela seguinte apresenta as entidades sem fins lucrativos que mais receberam recursos da União em 2013, agregando o retrospecto de recursos recebidos por essas entidades nos dois anos anteriores.

Transferências da União às entidades sem fins lucrativos – 2011 a 2013

R$ milhões

Entidade	Valor Empenhado			% 2013/2011
	2011	2012	2013	
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)	282	683	1.162	312%
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	182	284	719	296%
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)	119	169	305	156%
Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais	90	98	191	111%
Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico	0	0	128	-
Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat)	0	0	128	-
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada	77	78	112	45%
Fundação de Serviços de Defesa e Tecnologias de Processos	0	0	109	-
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa	41	53	104	154%
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo	0	0	90	-
Fundação de Apoio e Desenv. ao Ensino, Pesq. e Extensão	0	0	59	-
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)	0	0	57	-
Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologias Espaciais	0	0	52	-
Fundação da Univ. Federal do Paraná para o Desenvolvimento	0	0	46	-
Fundação CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações	56	74	43	-24%
Demais	1.396	1.587	1.259	-10%
Total	**2.243**	**3.026**	**4.564**	**103%**

Fonte: Siafi.

Por fim, cabe ressaltar que essas entidades também podem ser remuneradas em contrapartida pela prestação de serviços ou fornecimento de produtos à administração pública. Tais valores não foram computados na presente análise, uma vez que não estão classificados na modalidade de aplicação em exame – 50 - "Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos" – e, por conseguinte, fogem ao escopo desta seção.

3.3.4.5 Restos a Pagar – Execução em 2013

A análise dos restos a pagar é fundamental para a compreensão da execução orçamentária e financeira de cada exercício, principalmente em face do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos anos.

De acordo com a Lei 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, as despesas que, embora legalmente empenhadas, não venham a ser pagas no mesmo exercício, são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados. Os processados referem-se a despesas já liquidadas, ou seja, situações com 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.

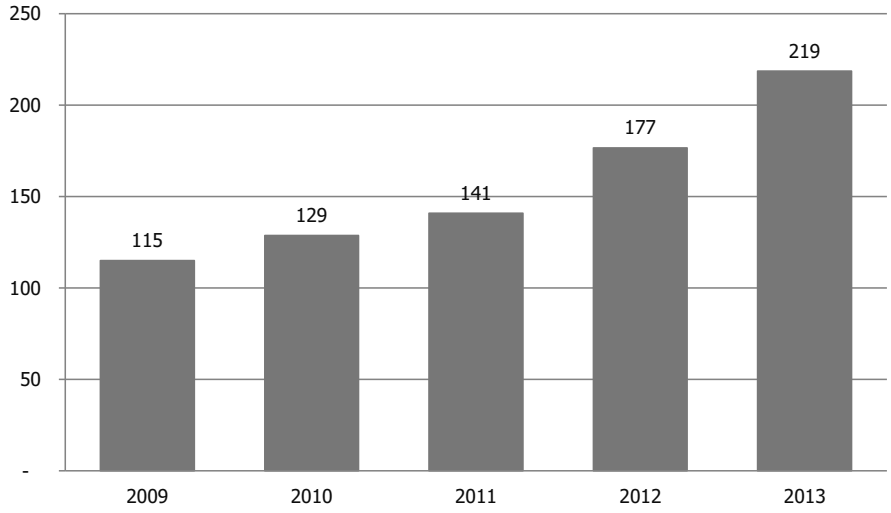
O não implemento dos dois últimos estágios da despesa – liquidação e pagamento – no mesmo ano do respectivo empenho impõe um acompanhamento que extrapola o próprio exercício, principalmente porque o volume de despesas correspondente pode ser alterado ao longo dos exercícios seguintes, caso haja cancelamentos.

É importante registrar que o pagamento dessas despesas afeta negativamente o resultado primário, porquanto seu cálculo é feito pelo regime de caixa, ou seja, considera todos os pagamentos realizados no exercício em comparação com o conjunto das receitas arrecadadas no mesmo período. Assim, a execução de restos a pagar concorre com execução orçamentária. De outro lado, o não pagamento de despesas primárias no exercício de competência afeta positivamente o resultado primário.

O gráfico a seguir apresenta os valores inscritos em restos a pagar nos últimos cinco anos. No valor referente a cada exercício, estão incluídos não apenas os restos a pagar inscritos no exercício de referência, mas também os inscritos em exercícios anteriores e que ainda não foram executados. É, nesse sentido, uma medida do estoque de restos a pagar que, ao final de cada ano, se transferiu para o exercício seguinte.

Restos a pagar inscritos – 2009 a 2013

R$ bilhões



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 de modo constante e expressivo nos últimos exercícios.

O crescimento entre 2009 e 2013 foi de 90%. Em relação ao exercício de 2012, o aumento foi de 24%. Se considerarmos individualmente o comportamento dos restos a pagar processados (RPP) e dos restos a pagar não processados (RPNP), tem-se que, nos últimos cinco anos, o volume de RPP aumentou 47%, enquanto os RPNP cresceram 101%. Em relação ao exercício de 2012, no entanto, os restos a pagar processados cresceram mais que os não processados, com percentuais de 28% e 23%, respectivamente.

A título de comparação, as despesas empenhadas dos orçamentos fiscal e da seguridade social cresceram 36% entre 2009 e 2013. Considerando apenas as despesas primárias discricionárias, uma vez que os restos a pagar concentram-se principalmente nessas despesas, o volume de despesas empenhadas cresceu 31%. O crescimento das despesas, portanto, tem sido muito inferior ao crescimento dos restos a pagar.

O quadro a seguir registra a execução, durante o exercício de 2013, dos restos a pagar inscritos até o final de 2012, por poder e órgão. Dentro de cada poder, os órgãos são apresentados em ordem decrescente do montante total de restos a pagar inscritos. As informações relativas à inscrição do ano de 2013, cuja execução ocorrerá em 2014, são tratadas no item 3.5.5 deste relatório, que versa sobre gestão fiscal.

Restos a pagar por poder e órgão inscritos até o exercício de 2012 – execução em 2013

R$ milhões

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Câmara dos Deputados	3,01	0,00	2,55	0,46	485,27	59,53	109,43	316,31
Tribunal de Contas da União	0,02	0,00	0,02	0,00	92,28	4,83	41,88	45,57

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Senado Federal	8,60	0,00	1,17	7,43	70,13	10,59	53,07	6,48
Legislativo	**11,63**	**0,00**	**3,73**	**7,89**	**647,68**	**74,94**	**204,37**	**368,36**
Justiça do Trabalho	23,70	0,25	21,62	1,83	618,21	55,67	441,48	121,06
Justiça Eleitoral	42,01	1,23	34,68	6,10	546,46	79,64	312,47	154,36
Justiça Federal	12,79	0,26	8,66	3,87	470,17	28,84	299,94	141,39
Justiça do DF e dos Territórios	9,23	0,00	9,23	0,00	149,25	15,82	97,66	35,78
Superior Tribunal de Justiça	0,09	0,00	0,03	0,07	58,08	7,87	46,74	3,47
Conselho Naconal de Justiça	0,07	0,00	0,07	0,00	55,45	4,32	47,12	4,01
Supremo Tribunal Federal	0,44	0,00	0,39	0,05	37,36	13,32	23,35	0,69
Justiça Militar	0,27	0,00	0,25	0,02	15,35	2,83	8,79	3,73
Judiciário	**88,60**	**1,74**	**74,92**	**11,94**	**1.950,33**	**208,30**	**1.277,55**	**464,48**
Ministério da Fazenda	1.186,58	0,30	530,77	655,52	27.640,08	6.665,15	9.823,55	11.151,39
Ministério das Cidades	252,17	0,65	133,32	118,20	25.219,68	603,06	10.072,95	14.543,66
Ministério da Educação	822,87	195,12	438,49	189,28	18.344,40	960,64	11.248,65	6.135,08
Ministério dos Transportes	132,68	5,76	54,29	72,63	13.572,65	1.078,69	7.157,78	5.336,17
Ministério da Saúde	2.298,52	475,18	501,20	1.322,14	12.618,01	830,48	6.334,75	5.452,78
Ministério da Integração Nacional	2.422,01	118,44	953,08	1.350,49	11.216,96	1.530,16	3.757,90	5.928,90
Ministério da Defesa	238,81	1,77	211,84	25,20	7.710,37	195,65	5.444,62	2.070,10
Ministério do Desenvolvimento Agrário	151,41	5,33	43,33	102,73	5.188,40	887,16	2.236,07	2.065,17
Ministério do Trabalho e Emprego	55,46	0,21	50,69	4,55	3.710,21	171,12	648,95	2.890,14
Ministério do Turismo	115,05	2,83	30,09	82,13	2.943,08	297,19	468,16	2.177,73
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	11,47	0,51	4,57	6,39	2.603,73	348,77	1.299,31	955,65
Presidência da República	342,60	42,17	215,02	93,08	2.190,68	105,08	1.414,04	663,89
Ministério da Ciência e Tecnologia	907,58	41,69	516,53	349,36	2.072,20	199,68	938,78	933,75
Ministério da Justiça	140,13	2,98	10,48	126,68	2.020,36	139,08	1.095,07	786,21
Ministério da Agric., Pecuária e Abast.	397,51	3,80	333,96	59,74	1.970,55	434,20	1.055,00	481,35
Ministério de Minas e Energia	54,42	1,27	52,76	0,38	1.917,93	208,51	202,37	1.507,05
Ministério do Esporte	310,72	21,74	76,30	212,68	1.698,24	294,22	444,63	959,39
Ministério da Cultura	59,05	2,57	36,74	19,75	1.414,99	467,71	601,60	345,68
Ministério do Desen.. Soc. e Comb. à Fome	1.411,61	16,00	1.375,95	19,66	1.363,99	179,56	819,34	365,10
Ministério Previdência Social	14.760,43	3,80	14.749,06	7,57	748,08	229,71	372,10	146,26
Ministério do Meio Ambiente	9,66	0,20	8,82	0,63	715,19	45,47	574,98	94,74
Ministério das Comunicações	39,35	0,04	39,30	0,01	368,13	28,04	234,26	105,82
Mnistério da Pesca e Aquicultura	2,33	0,00	2,33	0,00	201,88	27,90	58,41	115,57
Ministério do Desenv, Indústria e Comércio	31,57	4,66	15,17	11,73	160,10	19,79	112,37	27,95
Ministério das Relações Exteriores	5,93	0,01	4,57	1,35	93,93	8,08	55,30	30,54
Advocacia-Geral da União	7,35	0,02	6,70	0,63	47,44	7,53	37,29	2,62
Gabinete da Vice-Presidência da República	0,04	0,00	0,04	0,00	1,17	0,07	0,73	0,37
Executivo	**26.167,33**	**947,06**	**20.395,42**	**4.832,52**	**147.752,42**	**15.962,70**	**66.508,96**	**65.273,08**
Ministério Público da União	5,51	0,02	4,13	1,36	360,49	30,69	236,13	93,67
Conselho Nacional do Ministério Público	0,04	0,00	0,04	0,00	19,75	14,22	4,70	0,83
Total	**26.273,11**	**948,83**	**20.478,24**	**4.853,71**	**150.730,67**	**16.290,86**	**68.231,70**	**66.200,43**
%	**100%**	**4%**	**78%**	**18%**	**100%**	**11%**	**45%**	**44%**

	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Restos a Pagar – Execução 2013	177.003,78	17.239,69	88.709,95	71.054,14
%	**100%**	**10%**	**50%**	**40%**
Restos a Pagar – Execução 2012	141.200,90	12.708,94	79.515,52	48.976,33
%	**100%**	**9%**	**56%**	**35%**
% 2012/2011	**25%**	**36%**	**12%**	**45%**

Fonte: Siafi.

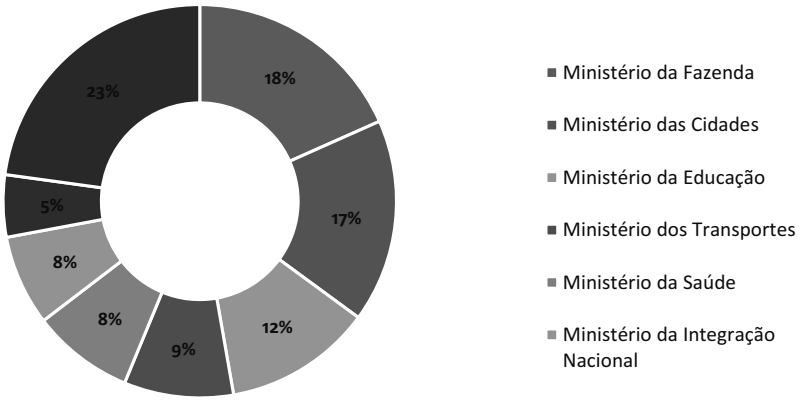
O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2012, para execução em 2013, atingiu R$ 177 bilhões, o que representa aumento de 25% em relação ao exercício anterior. Do total, 50% foram pagos em 2013, 10% foram cancelados e 40% mantidos como saldo a pagar ao final do ano. A título de comparação, anota-se que, em 2012, o percentual pago alcancou 56% do total inscrito e reinscrito.

Com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social (R$ 15 bilhões) correspondeu a 56% do total do Poder Executivo. O montante refere-se às despesas com benefícios previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e tem sido expressivo nos últimos exercícios, em função de alteração na sistemática adotada pelo órgão na contabilização dessas despesas. De toda sorte, 99,9% do total de restos a pagar processados inscritos pelo Ministério da Previdência Social foram pagos no decorrer do exercício, enquanto do conjunto dos RPP inscritos nos orçamentos fiscal e da seguridade social (R$ 26 bilhões), 78% foram pagos. Excluindo os valores da Previdência Social do conjunto, verifica-se que 50% dos restos a pagar processados inscritos foram pagos no decorrer o exercício.

Em relação aos restos a pagar não processados, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Cidades são os órgãos que concentram a maior parte das inscrições no âmbito do Poder Executivo, 19% e 17%, respectivamente. As características dos RPNP dos dois órgãos são diferentes. Os valores inscritos em RPNP do Ministério das Cidades compõem-se essencialmente por despesas do PAC (86%), distribuídos entre investimentos, outras despesas correntes e inversões financeiras. Quanto ao Ministério da Fazenda, a maior parte dos R$ 27,6 bilhões (78%) refere-se a outras despesas correntes e apenas 1% dos RPNP diz respeito ao PAC. Essas outras despesas correntes foram classificadas principalmente em transferências constitucionais e legais (FPM, FPE e Fundeb totalizaram R$ 6 bilhões) e equalização de juros em diversas áreas de atuação governamental. No exercício de 2013, o Ministério da Fazenda pagou 36% dos restos a pagar não processados inscritos até o final de 2012, e o Ministério das Cidades, 40%. Os dois percentuais são inferiores à média de pagamentos de RPNP do OFSS, que foi de 45%.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos restos a pagar não processados inscritos pelos principais ministérios, que, em conjunto, concentram 77% dos quase R$ 151 bilhões inscritos.

Restos a pagar não processados inscritos até 2012



Fonte: Siafi.

Nota: Os restos a pagar não processados inscritos até 2012 totalizaram R$ 151 bilhões.

Do estoque de RPNP inscritos até o final de 2012, 34% eram despesas do PAC, o que corresponde a R$ 51,5 bilhões. Desse montante, 48% foram pagos durante o exercício de 2013, ao passo que, em 2012, o percentual pago foi de 53%.

A tabela a seguir apresenta os estoques – em janeiro e dezembro de 2013 – de restos a pagar processados e não processados discriminados por categoria econômica e grupo de despesa inscritos até o final de 2012. A diferença entre os estoques de janeiro e dezembro retrata o que foi pago e cancelado em cada um desses subgrupos.

Restos a pagar por categoria econômica e grupo de despesa – 2013

R$ milhões

Grupo de despesa	Processados				Não Processados				Total			
	Janeiro		Dezembro		Janeiro		Dezembro		Janeiro		Dezembro	
Pessoal e Encargos Sociais	513	2%	64	1%	1.487	1%	580	1%	2.000	1%	643	1%
Juros e Encargos da Dívida	26	0%	0	0%	978	1%	10	0%	1.004	1%	10	0%
Outras Despesas Correntes	18.659	71%	820	17%	58.343	39%	25.972	39%	77.002	44%	26.792	38%
Subtotal Desp. Correntes	**19.198**	**73%**	**884**	**18%**	**60.808**	**40%**	**26.562**	**40%**	**80.006**	**45%**	**27.445**	**39%**
Investimentos	4.688	18%	2.696	56%	67.412	45%	34.499	52%	72.101	41%	37.195	52%
Inversões Financeiras	2.333	9%	1.274	26%	20.930	14%	5.140	8%	23.263	13%	6.413	9%
Amortiz./Refin.da Dívida.	53	0%	0	0%	1.581	1%	0	0%	1.634	1%	-	0%
Subtotal Desp. Capital	**7.074**	**27%**	**3.970**	**82%**	**89.923**	**60%**	**39.639**	**60%**	**96.998**	**55%**	**43.60**	**61%**
Total Geral	**26.272**	**1 00%**	**4.854**	**1 00%**	**150.731**	**1 00%**	**66.201**	**1 00%**	**177.004**	**1 00%**	**71.053**	**1 00%**

Fonte: Siafi.

Em relação aos restos a pagar processados, é interessante verificar que, no início do exercício, eles eram compostos essencialmente por despesas correntes (73%), cuja participação, no final de dezembro, reduziu-se a 18%. Por outro lado, a participação dos investimentos no conjunto de restos a pagar processados em janeiro era de 18%, elevando-se para 56% em dezembro. No mesmo período, a participação das inversões financeiras passou de 9% para 26%. Portanto, mesmo em relação aos restos a pagar processados, para os quais a obrigação já foi cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e verificada pela Administração (valores liquidados), verifica-se uma diferença significativa entre o pagamento de despesas correntes e de capital. Enquanto 94% dos valores inscritos em RPP como despesas correntes foram pagos, esse percentual foi de apenas 35% para os valores inscritos como despesas de capital. Além disso, os cancelamentos de RPP nas despesas correntes foram da ordem de 1%, contra 9% nas despesas de capital. Situação semelhante ocorreu no exercício de 2012.

Em relação aos restos a pagar não processados, a participação das despesas correntes e de capital não se alterou no decorrer do exercício. O estoque de despesas correntes manteve-se em 40%, e o das despesas de capital, em 60%. Para os dois grupos, 45% foram pagos no decorrer de 2013 e aproximadamente 11% cancelados no mesmo exercício.

O conjunto de restos a pagar processados e não processados de investimentos revela um dado significativo. Em 2013, a dotação orçamentária inicial para esse grupo foi de R$ 87 bilhões, contra uma inscrição de R$ 72 bilhões. Em outras palavras, o passivo de despesas não pagas de orçamentos anteriores ficou relativamente próximo da dotação do grupo para 2013. Em relação à execução dos

investimentos, foram pagos durante o exercício 20% da dotação orçamentária inicial do exercício (R$ 17 bilhões) e 42% (R$ 30 bilhões) do estoque de restos a pagar. Para efeito de comparação, em 2006, a dotação para investimentos foi de R$ 21 bilhões e o montante de restos a pagar foi de 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 apresenta os valores relativos à inscrição e à execução, em 2013, dos restos a pagar, segundo o ano no qual a despesa foi empenhada.

Restos a pagar por ano do empenho – execução em 2013

R$ milhões

	RP Processados				RP Não-Processados			
Ano	**Inscritos**	**Cancel.**	**Pagos**	**A Pagar**	**Inscritos**	**Cancel.**	**Pagos**	**A Pagar**
2002	4	0		4	0			
2003	25	6		19	0			
2004	62	18	2	42	0			
2005	112	24	8	81	3			3
2006	155	34	7	115	7	2	1	3
2007	761	157	95	510	552	41	56	455
2008	1.011	156	132	723	1.495	142	163	1.190
2009	1.588	194	177	1.218	3.502	367	499	2.635
2010	2.627	254	1.131	1.242	7.207	671	2.176	4.360
2011	786	62	211	513	29.114	7.840	6.078	15.190
2012	19.140	13	18.716	387	108.850	7.227	59.258	42.364
Total	**26.271**	**918**	**20.479**	**4.854**	**150.730**	**16.290**	**68.231**	**66.200**

Fonte: Siafi.

Pode-se extrair da tabela que, em 2013, ainda havia restos a pagar processados relativos a empenhos de 2002, ou seja, com uma década de defasagem. A maior parte, no entanto, referia-se a exercícios mais recentes, sendo que os empenhos inscritos em 2011 e em 2012 constituem praticamente 90% do total.

A análise do ano de empenho, no plano normativo, é mais relevante quanto aos restos a pagar não processados. Isso porque sua validade sujeita-se a disciplina normativa específica, significativamente alterada no final de 2011. Pela atual redação do art. 68 do Decreto 93.872/1986, os restos a pagar inscritos na condição de não processados que não forem liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvados os seguintes casos:

> i) despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos estados, Distrito Federal e municípios, com execução já iniciada; e
>
> ii) sejam relativos às despesas:
>
> - do Programa de Aceleração do Crescimento;
> - do Ministério da Saúde; ou
> - do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Conforme foi destacado nos Relatórios sobre as Contas do Governo de 2011 e 2012, a nova redação do art. 68 do Decreto 93.872/1986 confere caráter bastante elástico à validade dos restos a pagar não processados, pois implica, para grande parte dos restos a pagar, a inexistência de qualquer limitação temporal quanto a sua validade. O universo das exceções do art. 68 do Decreto 93.872/1986 corresponde à quase a totalidade dos restos a pagar não processados. Nessa configuração, é razoável esperar que o volume de restos a pagar continue sua trajetória crescente nos próximos exercícios.

Cumpre ressaltar, no entanto, que o volume crescente de inscrição de despesas empenhadas em restos a pagar representa risco para a programação financeira do governo federal, com impactos potenciais negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. O assunto foi tratado no documento "Temas de Destaque das Contas do Governo – 2007 a 2011", publicado por ocasião da apreciação das Contas do Governo referentes a 2011 (disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2011/fichas/CG_2011_Relat%C3%B3rio_Caderno%20especial_WEB.pdf, acesso em 14/5/2014).

Embora não demande nova dotação orçamentária, o pagamento dos restos a pagar é feito com recursos financeiros dos exercícios posteriores, os quais também necessitam cobrir, cumulativamente, as despesas do respectivo orçamento em curso. Nesse sentido, mais do que indicar possíveis falhas de planejamento na execução da despesa pública, um elevado montante de restos a pagar pode configurar uma verdadeira disputa por recursos financeiros, em prejuízo ao ciclo orçamentário regular e ao equilíbrio fiscal.

Análise conjunta da execução orçamentária e de restos a pagar não processados das despesas discricionárias

De posse das informações relativas à execução orçamentária e de restos a pagar, convém apresentar, em desfecho, o total liquidado no exercício, segregando-o conforme as principais funções em termos de valor. Dessa forma, é possível obter visão mais precisa da execução orçamentária, sob o ponto de vista da entrega de bens e serviços à sociedade.

Os dados referem-se às despesas primárias discricionárias, incluídas as despesas do PAC. Com isso, enfatizam-se justamente as dotações orçamentárias em que historicamente se concentra a inscrição em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Despesas primárias discricionárias - valores liquidados nos orçamentos fiscal e da seguridade social e em restos a pagar não processados por função – 2013[1]

R$ milhões

Função	Total (A)	% Total	OFSS (B)	A/B	RP Não Processados (C)	C/A
Educação	26.569	19%	19.306	73%	7.263	27%
Encargos Especiais	17.314	12%	9.163	53%	8.150	47%
Defesa Nacional	15.401	11%	9.035	59%	6.367	41%
Saúde	14.748	11%	10.154	69%	4.594	31%
Transporte	13.415	10%	5.903	44%	7.513	56%
Administração	6.587	5%	4.286	65%	2.301	35%
Ciência e Tecnologia	6.129	4%	4.842	79%	1.287	21%
Assistência Social	4.842	3%	4.070	84%	773	16%
Gestão Ambiental	4.236	3%	2.375	56%	1.861	44%
Segurança Pública	4.009	3%	2.523	63%	1.485	37%
Judiciária	3.951	3%	2.875	73%	1.075	27%
Organização Agrária	3.033	2%	1.053	35%	1.980	65%

Função	Total (A)	% Total	OFSS (B)	A/B	RP Não Processados (C)	C/A
Urbanismo	2.418	2%	635	26%	1.783	74%
Agricultura	2.398	2%	1.284	54%	1.114	46%
Previdência Social	1.802	1%	1.481	82%	320	18%
Saneamento	1.656	1%	629	38%	1.027	62%
Essencial a Justiça	1.169	1%	877	75%	292	25%
Indústria	1.139	1%	958	84%	181	16%
Relações Exteriores	1.128	1%	1.073	95%	56	5%
Desporto e Lazer	1.016	1%	372	37%	644	63%
Legislativa	1.006	1%	849	84%	158	16%
Comércio e Serviços	994	1%	263	26%	731	74%
Cultura	935	1%	530	57%	406	43%
Trabalho	765	1%	397	52%	368	48%
Direitos da Cidadania	625	0%	341	55%	284	45%
Comunicações	559	0%	320	57%	238	43%
Energia	532	0%	391	73%	141	27%
Habitação	240	0%	11	5%	228	95%
Total	**138.616**	**100%**	**85.996**	**62%**	**52.620**	**38%**

Fonte: Siafi.

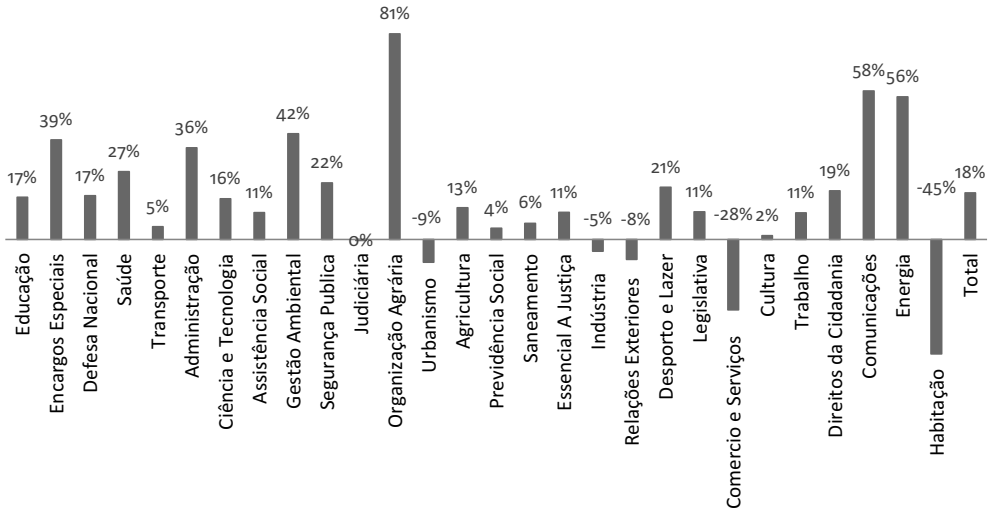
(1) Despesas primárias discricionárias, inclusive as do PAC.

(2) Percentual em relação ao total da respectiva função.

Em adição aos valores liquidados provenientes do orçamento de 2013, houve a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade de outros R$ 52,6 bilhões, relativos à execução de restos a pagar não processados, o que equivale a 38% do total liquidado no ano. Essa análise é especialmente relevante, pois demonstra que, em sete das 28 funções, a liquidação proveniente da execução de restos a pagar não processados foi superior à liquidação dos valores do próprio orçamento, merecendo destaque a função Habitação, na qual a liquidação de RPNP correspondeu a 95% do total liquidado.

Outro ponto que merece ser ressaltado é o significativo aumento da liquidação das despesas discricionárias no exercício de 2013, quando comparada ao exercício anterior. O total liquidado aumentou 18%, sendo que a liquidação dos valores do próprio orçamento subiu 16% e a de restos a pagar, 22%. O gráfico seguinte apresenta a variação do total liquidado em 2013 em relação a 2012, com os valores discriminados por função. Verifica-se o acentuado aumento das liquidações nas funções Organização Agrária (81%), Comunicações (58%) e Energia (56%). Também merece destaque o aumento dos valores liquidados na função Encargos Especiais, de 39%, dada a magnitude dos valores envolvidos em 2013, de R$ 17 bilhões.

Variação, entre 2012 e 2013, da liquidação das despesas discricionárias, por função (1) (2) (3)



Fonte: Siafi

(1) Valores liquidados do orçamento do exercício e dos restos a pagar não processados.

(2) Foram liquidados R$ 139 milhões em 2013 e, no exercício anterior, R$ 117 milhões.

(3) Os ministérios estão relacionados em ordem decrescente do total liquidado em 2013.

3.3.4.6Apuração da Aplicação dos Mínimos Constitucionais em Saúde e Educação

Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Emenda Constitucional 29/2000 estabelece que todos os entes federativos devem aplicar um percentual mínimo anual de recursos financeiros públicos no custeio da assistência à saúde. A Lei Complementar 141/2012 (LC 141/2012) define que a União deve aplicar, no mínimo, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos da lei, acrescido do percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

Dada a relevância da matéria, a LC 141/2012 estabelece que os órgãos de fiscalização examinarão, prioritariamente, por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo, o cumprimento do disposto no art. 198 da Constituição da República, no que tange à aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde. Dispõe, também, que a prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo conterá demonstrativo das despesas com saúde integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), a fim de subsidiar a emissão do referido parecer prévio. É nesse contexto legal que a verificação do mínimo da saúde insere-se na prestação de contas anual da Presidenta da República.

Além de aumentar a transparência e conferir padronização e racionalização ao processo de verificação do mínimo da saúde, a norma geral prevê no art. 39, § 1º, inciso V, a manutenção de sistema eletrônico centralizado, o qual contará com "módulo específico de controle externo, para registro, por parte do Tribunal de Contas com jurisdição no território de cada ente da Federação, das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio", sem prejuízo das informações declaradas e homologadas pelos gestores da saúde no referido sistema centralizado.

Nesse sentido, o cálculo do mínimo da saúde da União consignado neste parecer prévio deverá ser registrado, pelo Tribunal de Contas, no sistema eletrônico desenvolvido e mantido pelo Ministério da Saúde, nos termos da lei complementar.

A tabela seguinte apresenta o cálculo do limite mínimo que deveria ser aplicado no exercício de 2013, bem como os montantes de recursos financeiros aplicados no setor de saúde pela esfera federal, publicados no RREO da União.

Cálculo do limite

R$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
1. Despesas empenhadas em saúde em 2012	78.211
2. Variação nominal do PIB em 2012 (%)	6,01%
3. Valor mínimo obrigatório para gastos em saúde em 2013	82.912
4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2013	83.053
5. Variação % da aplicação	6,19%
Diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)	**141**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RrEO) de novembro e dezembro de 2013, p. 50 e 51.

Apuração do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde

R$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2013	92.702
(-) Despesas com inativos e pensionistas	(7.265)
(-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	(379)
(-) Despesas custeadas com outros recursos (recursos de operações de crédito; e outros recursos)	(1.997)
(-) Outras ações e serviços não computados (serviço da dívida)	(8)
(-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade financeira	-
(-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados	-
(-) Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores	-
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2013	**83.053**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2013, p. 50 e 51.

Segundo os demonstrativos elaborados pela União, o Ministério da Saúde empenhou R$ 78,21 bilhões e R$ 83,05 bilhões no custeio de ações e serviços públicos de saúde nos exercícios de 2012 e 2013, respectivamente. A diferença dos valores executados representou 6,19% de incremento no orçamento da saúde em 2013. Considerando o que dispõe o art. 5º da LC 141/2012 e que a variação nominal do PIB foi de 6,01% em relação ao exercício anterior, conclui-se que a União empenhou recursos suficientes para dar cumprimento à regra de aplicação mínima de recursos no setor saúde no exercício de 2013.

É preciso destacar que, em decorrência da entrada em vigor da LC 141/2012, o Ministério da Saúde procedeu a ajustes no cálculo das "Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde" executadas no exercício de 2012 e publicadas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2013 (janeiro a dezembro).

Como resultado, para fins de registro das "Despesas Executadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde" do exercício de 2012, foi publicado o valor de R$ 78,21 bilhões, diferente do valor de R$ 80,07 bilhões, publicado no RREO de 2012, o que representou uma redução de R$ 1,86 bilhão. Tal alteração resultou da retirada de ações que haviam sido computadas como ações de saúde pública, a exemplo das relacionadas a saneamento básico não contempladas na norma geral, a resíduos sólidos e à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que, com a edição da LC 141/2012, passaram a não mais integrar o piso. Por conseguinte, alterou-se a base para o cálculo do mínimo aplicável em 2013.

A mudança na base, de acordo com o MS, foi para ajustá-la aos critérios estabelecidos na LC 141/2012 para a classificação de despesas como "ações e serviços públicos de saúde". A nova metodologia de cálculo foi regulamentada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), que ajustou o Anexo XII – Demonstrativo de Receitas e Despesas com Ações e Serviços de Saúde às regras estabelecidas na lei complementar em questão.

É preciso esclarecer que a exclusão do valor de R$ 1,86 bilhão da base de cálculo da despesa em 2012 não significa que tenha havido o descumprimento da regra do mínimo naquele exercício, uma vez que a base de 2011 também deveria ser ajustada sob os mesmos critérios para identificação da referência adequada. Não significa, também, que o TCU tenha desconsiderando a vigência da lei já no exercício de 2012. O valor apresentado pelo governo federal não foi objeto de ressalvas porque, paralelamente, não houve consenso, à época, na interpretação de parte dos arts. 3º e 4º da LC 141/2012 entre os atores envolvidos no governo federal. Já no exercício de 2013, a lei orçamentária contemplou praticamente todas as alterações previstas na LC 141/2012.

Cabe salientar ainda que, diante da relevância, complexidade e extensão da LC 141/2012, bem como de suas implicações no campo das finanças públicas e do SUS, sua aplicação apresentou elementos de complexidade diversos, alguns deles ainda em discussão, envolvendo diferentes atores, como os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, da Saúde, o TCU, o Congresso Nacional e a Procuradoria-Geral da República, entre outros órgãos.

Assim, foi encaminhada ao TCU consulta da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), da Câmara dos Deputados (TC 046.061/2012-6), ainda em análise no Tribunal, veiculando questionamentos sobre qual seria o exercício inicial de de aplicação dos critérios dispostos na LC 41/2012 (2012 ou 2013), e quanto à consideração, ou não, de determinadas ações no cômputo no piso constitucional de despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Em que pesem as controvérsias ainda existentes, cumpre salientar que a referência específica ao cômputo no piso constitucional de despesas com ações e serviços públicos de saúde foi estabelecida nas Leis 12.708/2012 (LDO/2013) e 12.798/2013 (LOA/2013). No anexo Volume IV da LOA/2013, no detalhamento de cada ação orçamentária, pode-se distinguir, entre as ações registradas, aquelas que possuem o Identificador de Uso 6 (IU 6).

Segundo a LDO/2013, em seu art. 7º, § 11, inciso VII:

> § 11. O Identificador de Uso – IU tem por finalidade indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações, ou se são destinados a outras aplicações, constando da Lei Orçamentária de 2013 e dos créditos adicionais, no mínimo, pelos seguintes dígitos, que antecederão o código das fontes de recursos:
>
> (...)
>
> VII – recursos não destinados à contrapartida, para identificação dos recursos destinados à aplicação mínima em ações e serviços públicos e saúde (IU 6);

Último ponto a ser examinado diz respeito à execução de restos a pagar relacionados às despesas com ações e serviços de saúde. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da LC 141/2012, na hipótese de cancelamento/prescrição dos restos a pagar considerados para fins do mínimo, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

A seguir, apresenta-se quadro com análise sobre os valores inscritos em restos a pagar em 2012 e sua execução financeira em 2013, assim como a aplicação do mínimo em saúde no exercício objeto deste relatório.

Valores inscritos em restos a pagar no exercício de 2012 e execução financeira em 2013 [1]

R$ milhões

Inscrição em restos a pagar referente às ações e serviços públicos de saúde	
1. Valores inscritos em restos a pagar em 31.12.2012	8.297
2. (-) Restos a pagar cancelados em 2013	(348)
3. (=) Diferença	7.949
4. (-) Valores pagos em 2013	(5.301)
5. (=) Valores não pagos até dezembro de 2013	2.648
Despesas empenhadas e valor mínimo de gastos em saúde	
6. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2012 (6.1 + 6.2) [2]	80.074
6.1 Despesas liquidadas	71.772
6.2 Inscritas em restos a pagar não processados	8.302
7. (-) Valor mínimo para gastos em saúde em 2012	(79.512)
8. (=) Excesso sobre o valor mínimo em 2012	562
9. (-) Restos a pagar cancelados até dezembro de 2013	(348)
10. (=) Saldo do excesso do valor mínimo inscrito em restos a pagar em 2012	214

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2013, p. 50 e 51.

(1) Os valores apresentados nesse quadro representam os restos a pagar inscritos ou reinscritos (restos a pagar de exercícios anteriores ainda pendentes de pagamento) no encerramento do exercício de 2012. Os valores executados (cancelados, pagos e saldo a pagar) referem-se à execução, no exercício de 2013, desse estoque de restos a pagar.

(2) Valor relativo a despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2012, conforme publicado no RREO de 2012, calculado com base nos critérios antigos, para fins de comparação com o valor mínimo apurado naquele exercício.

Em 2012, o valor mínimo obrigatório para gastos com ações e serviços públicos de saúde foi de R$ 79,5 bilhões. A União empenhou o montante de R$ 80,1 bilhões, verificando-se, assim, um excedente de R$ 562 milhões.

Do referido valor mínimo, R$ 71,8 bilhões referem-se a despesas liquidadas (pagas e não-pagas e inscritas em restos a pagar processados) e R$ 8,3 bilhões a despesas inscritas em restos a pagar não processados.

A execução financeira no exercício de 2013 evidencia o cancelamento de R$ 348 milhões de restos a pagar inscritos em 2012, montante inferior ao excesso sobre o valor mínimo constitucional apurado no referido exercício, no total de R$ 562 milhões.

Nesse sentido, não há que se aplicar a norma prevista no § 2º do art. 24 da LC 141/2012, a qual prevê o gasto adicional da disponibilidade de caixa decorrente do cancelamento dos restos a pagar de 2012. Tal hipótese somente seria exigível se o cancelamento de restos a pagar do exercício de 2012 superasse o montante de R$ 562 milhões, o que não ocorreu no exercício objeto deste relatório.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, a "União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Ressalta-se que, conforme o estabelecido no § 1º do referido artigo, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

O quadro seguinte evidencia o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com as respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), segundo dados levantados pelo Tribunal no sistema Siafi, em comparação com os números constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Receitas e Despesas Relativas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2013

R$ milhares

Especificação	SIAFI(1)	STN(2)
(A) Receita de impostos	384.092.019	384.092.019
(B) Transferências para estados, DF e municípios(3)	145.021.081	145.021.081
(C) Receita de impostos após transferências (A – B)	239.070.938	239.070.938
(D) Despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino	53.890.530	53.890.080
Partic. da manutenção e desenvolvimento do ensino na receita líquida (D/C)	**22,54%**	**22,54%**

(1) Fonte: Siafi Gerencial.

(2) Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2013 – Secretaria do Tesouro Nacional, pp. 42 e 43.

(3) Correspondem àquelas efetivamente descentralizadas no período.

Conclui-se que a União respeitou o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos referente ao financiamento público à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, considerando o percentual obtido de 22,54%, conforme levantamento realizado tanto pelo Tribunal, calculado por meio de dados provenientes do Siafi, quanto pela STN, por meio do seu relatório.

Cabe consignar que a única discrepância de valores na apuração desse limite constitucional, entre TCU e aquela secretaria, diz respeito ao cálculo da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. A diferença constatada, no montante de R$ 450 mil, originou-se da inscrição de restos a pagar não processados por algumas unidades gestoras durante o mês de janeiro de 2014, posteriormente à elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao período de janeiro a dezembro de 2013. A divergência apurada, por sua vez, não resultou em mudança nos percentuais de participação da União com gastos em MDE.

3.3.5 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Orçamento de Investimento (OI)

De acordo com o inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária compreenderá o orçamento de investimento (OI) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A definição de investimento para esse fim é tratada nas leis de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, a Lei 12.708/2012 (LDO 2013) estabelece, em seu art. 36, § 1º, que, para efeito de compatibilidade com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com: i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado; ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Apesar de a LDO 2013 – que reproduz textos das leis de diretrizes orçamentárias anteriores – determinar que haja compatibilidade com a Lei 6.404/1976, seu conceito de investimento não corresponde à definição do subgrupo Investimento que consta do inciso III do art. 179 da Lei Societária, o qual compreende as contas referentes às participações permanentes em outras sociedades (títulos patrimoniais – ações ou quotas) e os direitos de qualquer natureza, não classificáveis no ativo circulante (e realizável a longo prazo), e que não se destinem à manutenção da atividade da companhia ou da empresa.

O conceito contábil da Lei 6.404/1976 define que todas as aquisições de títulos patrimoniais com intenção de permanência são classificadas no subgrupo investimento do ativo não-circulante do Balanço Patrimonial. No Manual Técnico de Orçamento das Empresas do Setor Produtivo Estatal (MTO SPE 2013/2014), elaborado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), essas aquisições – inclusive adiantamentos para aumento de capital – são classificadas como Inversões Financeiras e, por isso, não integram o OI.

Ainda, consideram-se investimentos empresariais, no sentido amplo do termo, as aquisições de ativos financeiros – ações, quotas, dólar, fundos de renda fixa, CDB, derivativos etc. –, registrados nos Ativos Circulante e Realizável a Longo Prazo. Nesse caso, as ações não são adquiridas com intenção de permanência, ou seja, são investimentos temporários ou especulativos. Esses elementos também não integram o OI.

Por outro lado, outra forma de investimento, conforme tratado pelas ciências econômicas, refere-se às aplicações em bens de capital – máquinas, equipamentos, instalações, veículos, obras civis etc. –, ou seja, aos gastos que contribuem para a Formação de Capital Fixo (FCF). Com efeito, o OI é composto pelo conjunto das despesas de capital materialmente mais relevantes dentro do setor público, relacionadas à FCF e executadas por meio das empresas estatais não dependentes. Ressalta-se que as receitas e despesas totais dessas empresas não constam dos OFSS, mas do Programa de Dispêndios Globais (PDG), conforme adiante abordado.

Assim, percebe-se que a definição estabelecida na LDO 2013 abrange apenas as despesas que contribuem para a formação do subgrupo Ativo Imobilizado, ou seja, os "direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens", conforme o art. 179, inciso IV, da Lei 6.404/1976, com nova redação dada pela Lei 11.638/2007.

Se, por um lado, a LDO 2013 limita o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e deixa de lado mesmo as inversões financeiras vinculadas (indiretamente) também à aquisição ou construção desses mesmos ativos, por outro, procura evidenciar quantitativa e qualitativamente a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno sob a forma de investimento.

Apresenta-se, a seguir, uma específica e sucinta explanação sobre o citado Programa de Dispêndios Globais, instrumento orçamentário elaborado pelas estatais, sob orientação e acompanhamento do Dest. O PDG envolve, além dos gastos com investimento, os demais dispêndios/despesas e todos os ingressos/receitas, constituindo-se não apenas um importante objeto de controle, mas também uma rica fonte de dados e informações para subsidiar a análise do desempenho financeiro e operacional e, em particular, das Contas da Presidenta da República.

Programa de Dispêndios Globais (PDG)

De acordo com o art. 107 da Lei 4.320/1964, os orçamentos das empresas estatais serão aprovados, na esfera federal, por decreto do Presidente da República, salvo se disposição legal expressa determinar que a aprovação se dê pelo Poder Legislativo. Nessa esfera, elabora-se a peça denominada Programa de Dispêndios Globais, que sistematiza todos os ingressos/receitas e dispêndios/despesas, de forma a apresentar informações econômico-financeiras que permitam avaliar e acompanhar a completa execução orçamentária anual das referidas empresas.

Semelhante ao OI, a elaboração do PDG engloba as mesmas empresas que a União controla, com exceção das empresas estatais dependentes – empresas controladas que recebem recursos financeiros do Tesouro Nacional para pagamento de despesas de custeio ou de capital, excluídos, no último caso, os provenientes de aumento de participação acionária, consoante o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 –, cuja programação integral consta dos OFSS.

O PDG é composto pelos dispêndios correntes e de capital das empresas não dependentes e o OI é um dos itens das despesas de capital. O montante total proposto para o OI anualmente deriva de análise global do PDG e é obtido, para cada empresa, a partir da estimativa da disponibilidade de recursos próprios e de terceiros, deduzidas dos compromissos com despesas incomprimíveis, como serviço da dívida, gastos correntes e gastos de capital em níveis adequados para o exercício. O Dest é o órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) responsável pela análise e consolidação das propostas de dispêndios das estatais federais.

Especificamente no caso das empresas do setor produtivo, o PDG deve compatibilizar-se com as metas de política econômica governamental, notadamente no que concerne às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Dessa forma, presta-se a agregar os compromissos financeiros assumidos pelas estatais no que tange à sua parcela de responsabilidade no cumprimento da meta fiscal de resultado primário, com exceção das empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras.

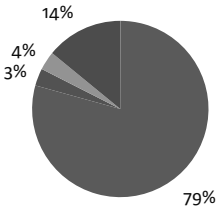
Segundo o Manual de Estatísticas Fiscais, publicado pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, a exclusão desses grupos "se deve às características específicas das empresas, seguidoras de regras de governança corporativa similares às experimentadas pelas empresas privadas de capital aberto, e com autonomia para captar recursos nos mercados interno e externo".

O PDG estrutura-se como um conjunto de sete "blocos orçamentários", cujas informações são compatíveis com os registros da contabilidade empresarial. Apresentam-se, a seguir, gráficos e quadros com os itens orçamentários e correspondentes valores de execução no exercício de 2013, até o terceiro nível de agregação, com base em dois desses blocos, a Discriminação das Origens de Recursos (Dicor) e a Discriminação das Aplicações de Recursos (Dicar). A Dicor agrega todas as fontes de recursos com as quais a empresa atenderá as despesas previstas na Dicar, ambas sob o regime contábil de competência. Basicamente, por meio desses blocos estipulam-se os resultados nominais e primários das estatais.

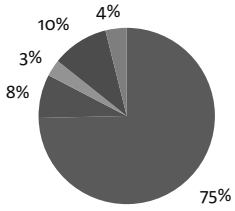
Execução do Programa de Dispêndios Globais (PDG) – Setor Produtivo

Receitas: R$ 601.397 milhões

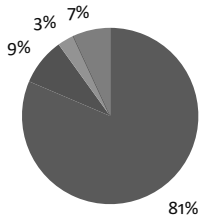
Grupo Petrobras (GP)



Grupo Eletrobras (GE)



Demais Empresas (DE)

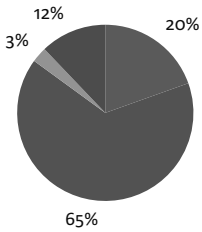


R$ milhões

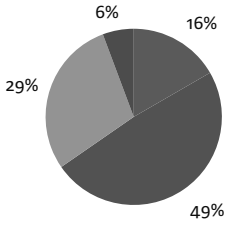
	Receitas	GP	GE	DE
	Operacional	402.419	37.798	35.247
	Não Operacional	16.181	4.054	3.744
	Retorno de Aplicações Financeiras de Longo Prazo	17.443	1.552	1320
	Recursos de Empréstimos e Financiamentos - Longo Prazo	71.162	5.262	0
	Aumento do Patrimônio Líquido e Demais Recursos de Longo Prazo	257	1.975	2983
	Subtotais	**507.462**	**50.641**	**43.294**

Despesas de Capital: R$ 176.825 milhões

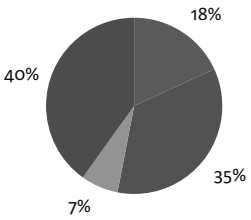
Grupo Petrobras (GP)



Grupo Eletrobras (GE)



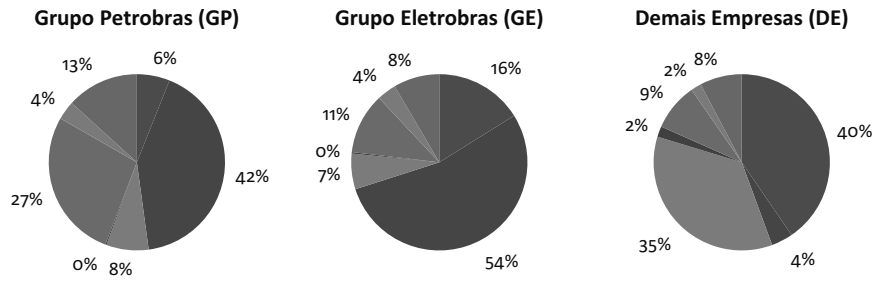
Demais Empresas (DE)



R$ milhões

	Dispêndios de Capital	GP	GE	DE
	Amortizações de Operações de Crédito de Longo Prazo	29.607	2.483	1.889
	Investimentos no Ativo Imobilizado	99.225	7.259	3.630
	Inversões Financeiras	4.306	4.312	715
	Outros Dispêndios de Capital	18.378	849	4.172
	Subtotais	**151.516**	**14.903**	**10.406**

Despesas Correntes: R$ 423.416 milhões



Dispêndios Correntes	GP	GE	DE
Pessoal e Encargos Sociais	21.194	6.687	12.428
Materiais e Produtos	146.883	22.360	1218
Serviços de Terceiros	27.233	2.706	10.850
Utilidades e Serviços	799	113	598
Tributos e Encargos Parafiscais	96.407	4.623	2.681
Encargos Financeiros e Outros	12.146	1.467	589
Outros Dispêndios Correntes	46.555	3.505	2.374
Subtotais	**351.217**	**41.461**	**30.738**

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

Destacam-se, entre as rubricas do PDG, as despesas com "Investimentos no Ativo Imobilizado", de R$ 110,1 bilhões, valor que corresponde ao executado no OI pelo setor produtivo. Não obstante represente 62,3 % das despesas de capital, responde por apenas 18,3% do total das despesas.

Não é objeto de análise, neste relatório, o desempenho financeiro e operacional estatal agregado ou em conjunto, razão pela qual não se fará análise detalhada de todas as depesas, em especial as correntes, que respondem por 70,5% do total gasto em 2013. O enfoque recai sobre o OI, cujos resultados serão abordados a seguir.

Execução do Orçamento de Investimento

Segundo os arts. 5º e 6º da Lei 12.798/2013 (LOA 2013), aprovaram-se para o OI, no exercício. R$ 110,6 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, respectivamente, nos Anexos III e IV da LOA. A programação detalhada desses investimentos consta do Volume VI da referida lei.

Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de macroavaliação, a agregação realizada pelo Dest, que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o setor produtivo estatal (SPE), que engloba empresas regidas pela Lei Societária; e as instituições financeiras federais, que compõem o setor financeiro (SF), subordinadas à Lei 4.595/1964.

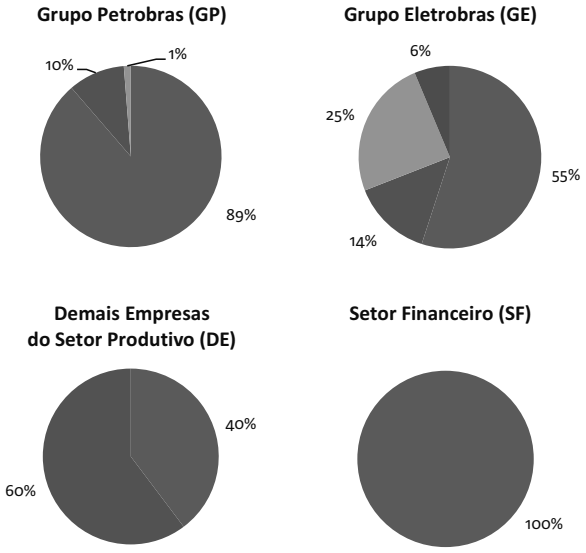
As empresas estatais não dependentes integrantes do SPE pertencem a um dos três grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por 25 empresas; Grupo Eletrobras (GE), com 22; ou Demais Empresas do SPE (DE), com 24. Além desses, o SF é integrado por sete empresas.

Execução por Fonte de Financiamento

Apresentam-se, a seguir, gráficos e um quadro que agregam os valores executados de acordo com os grupos acima mencionados, segundo a fonte de financiamento. Destaca-se a capacidade das empresas do SF e do GP de se financiarem com recursos de geração própria, respectivamente, 100% e 89%. Não obstante seja significativo o financiamento do GE com seus próprios recursos (55%) e não haja aumento de capital direto do Tesouro nas empresas do grupo, observa-se que o montante de "Outros Recursos de Longo Prazo" que financiaram as empresas do grupo deriva de suas controladoras. Dessa forma, somado aos "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido", oriundos de empresas controladoras e outras estatais, o financiamento dos proprietários chega a 20% para o referido grupo.

O conjunto das DE foi o único que recebeu recursos diretamente do Tesouro para aumento do Patrimônio Líquido (PL), no montante expressivo de R$ 1,5 bilhão, mais de dez vezes superior ao verificado no exercício anterior, de R$ 141 milhões. O quadro a seguir mostra a execução dos agrupamentos de fontes de financiamento por cada grupo.

Execução dos grupos empresariais por fonte de financiamento



R$ milhões

Fontes de Financiamento	GP	GE	DE	SF	Realizado
Recursos Próprios	87.962	3.993	1.442	3.427	96.823
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	10.031	1.020	2.188	-	13.240
Operações de Crédito de Longo Prazo	1.231	1.787	-	-	3.019
Outros Recursos de Longo Prazo	-	458	-	-	458
Realizado	**99.224**	**7.258**	**3.630**	**3.427**	**113.540**
Dotação	**102.825**	**8.731**	**6.002**	**5.672**	**123.230**

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

O quadro seguinte apresenta as empresas que deixaram de ter crédito orçamentário no período, no total de R$ 444,4 milhões. Todas pertencem ao Grupo Petrobras, dependiam exclusivamente de

recursos da controladora e foram incorporadas pela Petróleo Brasileiro S.A. em 30/9/2013, razão pela qual tiveram seus créditos remanejados para a incorporadora.

Estatais que finalizaram o exercício de 2013 sem crédito orçamentário

R$

Empresa	Fonte de Financiamento	Dotação Inicial
Comperj Poliolefinas S.A. (CPRJPOL)	Controladora	375.204.000
Comperj Estirenicos S.A. (CPRJEST)	Controladora	43.869.000
Comperj Meg S.A. (CPRJMEG)	Controladora	25.291.000
Comperj Participações S.A. (CPRJPAR)	Controladora	20.000

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

Execução superior ao limite da fonte de financiamento

O quadro a seguir traz as empresas que executaram irregularmente despesas acima do limite autorizado para a fonte de financiamento.

Estatais que executaram acima do limite de crédito da fonte de financiamento

R$ milhões

Fonte de Financiamento / Empresa	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF
Recursos Próprios – Geração Própria			
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	69.850,5	72.170,9	2.320,4
Petrobras Transporte S.A. (Transpetro)	672,7	742,8	70,1
Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG)	391,8	419,0	27,2
Companhia Energética de Alagoas (CEAL)	38,5	51,9	13,4
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora			
Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE)	167,5	212,3	44,8
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Outras Estatais			
Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE)	41,9	53,7	11,9
Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas			
Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia)	17,5	19,0	1,5
Total	**71.180**	**73.670**	**2.489**

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

Semelhante desconformidade foi objeto de ressalva nos Relatórios sobre as Contas do Governo de 2010, 2011 e 2012. Na ocasião, esclareceu-se que as empresas estatais não dependem de prévia solicitação de gastos, via sistema eletrônico – como ocorre via Siafi para os OFSS –, para que executem seu orçamento. Uma vez que o sistema exige apenas que se informe a realização da despesa, nada impede que ela suplante o valor do crédito aprovado. Registre-se, contudo, que, das sete empresas que executaram valores superiores em alguma fonte de financiamento, apenas a empresa Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) ultrapassou o limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento. De toda a sorte, a irregularidade implica a necessidade de ressalva, com fundamento nos §§ 2º e 3º do art. 36 da Lei 12.708/2012 (LDO 2013).

Ações sem Cobertura Orçamentária

O inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários. Constatou-se, entretanto, conforme quadro a seguir, que oito empresas

apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, desconformidade observada no Relatório sobre as Contas do Governo de 2003 a 2012.

Execução de ações sem cobertura orçamentária

R$

Código do Localizador	Ação-Localizador	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF
Araucária Nitrogenados S.A.				
151F0041	Adequação do Sistema de Produção da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados - FAFEN, em Araucária (PR) - No Estado do Paraná	31.351.000	40.735.228	9.384.228
Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)				
41020001	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos - Nacional	7.486.461	7.561.256	74.795
Caixa Econômica Federal (Caixa)				
111U0053	Instalação do Complexo Datacenter - Consórcio BB-CAIXA (DF) - No Distrito Federal	42.000.000	47.303.703	5.303.703
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas)				
41030031	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - No estado de Minas Gerais	13.370	15.104	1.734
COBRA Tecnologia S.A.				
41020001	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos - Nacional	861.885	1.695.160	833.275
Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre)				
105D0012	Implantação da Subestação Taquari com 69/138 kV (AC) - No Estado do Acre	5.500.000	5.834.527	334.527
41030012	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - No Estado do Acre	4.590.530	5.162.180	571.650
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf)				
2D610020	Reforços e Melhorias no Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na Região Nordeste - na Região Nordeste	228.998.683	250.047.961	21.049.278
Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO)				
124N0023	Modernização e Adequação da Usina de Biodiesel, em Quixadá (CE) - No Estado do Ceará	9.580.000	12.315.576	2.735.576
41020001	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos - Nacional	554.000	741.717	187.717
Petrobras Netherlands B.V. (PNBV)				
117Q0002	Construção de Unidades Estacionárias de Produção III (período: 2008 - 2014) - No exterior	1.455.080.000	1.481.779.143	26.699.143
1I720002	Construção de Unidades Estacionárias de Produção II (Período 2007-2020) - No exterior	1.586.203.000	1.889.202.383	302.999.383
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)				

Código do Localizador	Ação-Localizador	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF
14KK0033	Ampliação da Capacidade de Processamento de Gás Natural no Terminal de Cabiúnas (RJ), Fase II, para 28 MM m3/dia - Bacia de Santos - No Estado do Rio de Janeiro	818.392.000	874.989.102	56.597.102
14LC0030	Ampliação da Geração de Energia Elétrica na Região Sudeste - Na Região Sudeste	531.531.000	584.735.624	53.204.624
14LF0001	Implantação de Unidade de Geração de Energia Elétrica Utilizando Energia Solar - Nacional	1.000.000	1.614.441	614.441
14VS0032	Implantação de Unidade de Armazenagem e Regaseificação de Gás Natural, em Barra do Riacho (ES), com Capacidade de Aproximadamente 14 milhões de m3/dia, e Implantação de Gasoduto de Transferência Associado - No Estado do Espírito Santo	1.992.000	5.622.944	3.630.944
151G0010	Ampliação da Geração de Energia Elétrica na Região Norte - Na Região Norte	8.596.000	8.772.125	176.125
1C610028	Adequação do Sistema de Produção da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados - FAFEN (SE) - No Estado de Sergipe	177.779.000	185.213.983	7.434.983
20OQ0030	Manutenção da Produção de Petróleo e Gás Natural nas Bacias de Campos e do Espírito Santo - Na Região Sudeste	6.329.028.000	6.562.856.745	233.828.745
20OR0001	Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural - Cessão Onerosa - Nacional	1.112.000.000	1.152.006.455	40.006.455
20OU0030	Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural nas Bacias de Campos e do Espírito Santo - na Região Sudeste	7.246.842.000	7.814.546.070	567.704.070
27510010	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Norte - Na Região Norte	327.250.000	332.803.188	5.553.188
2D000010	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás das Bacias da Amazônia - Na Região Norte	212.606.000	216.593.434	3.987.434
2D010020	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás das Bacias da Região Nordeste - Na Região Nordeste	29.079.000	32.014.894	2.935.894
41090001	Manutenção da Infraestrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural - Nacional	2.483.221.000	2.539.980.459	56.759.459
48610001	Manutenção da Infraestrutura de Transporte Dutoviário de Gás Natural - Nacional	12.448.000	81.168.362	68.720.362
65970020	Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados - Na Região Nordeste	16.299.000	22.720.960	6.421.960
	Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG)			
146R0001	Ampliação da Infraestrutura de Transporte Dutoviária de Gás Natural - Nacional	223.086.000	235.918.657	12.832.657
146S0001	Implantação de Instalações de Transporte Dutoviário de Gás Natural - Nacional	93.000.000	104.522.604	11.522.604
48610001	Manutenção da Infraestrutura de Transporte Dutoviário de Gás Natural - Nacional	61.563.000	69.468.165	7.905.165

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

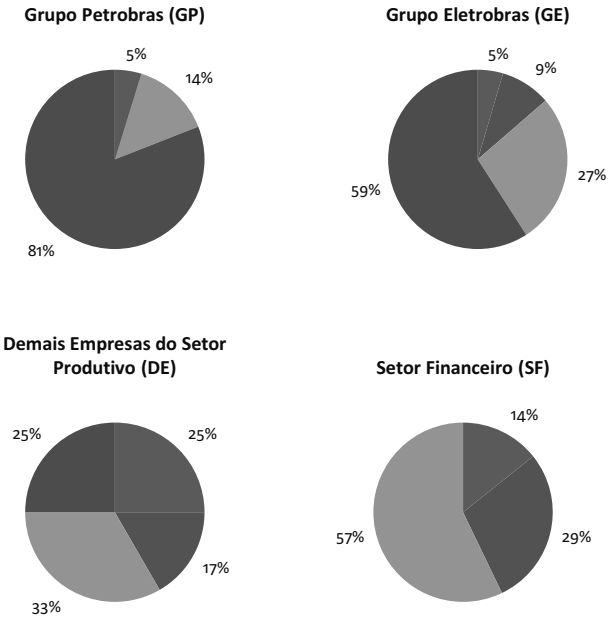
(1) A informação após o travessão é o localizador de gasto, na forma exata como aparece na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dessa feita, recomenda-se aos respectivos ministérios supervisores das empresas apresentadas no quadro anterior que adotem medidas no sentido de garantir que suas estatais supervisionadas observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2013 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa.

Resultados das empresas por grau de execução

Nos gráficos e quadro a seguir, apresentam-se os resultados de cada grupo empresarial segundo o grau de execução orçamentária, correspondente a cada uma das classes de execução.

Resultado dos grupos empresariais por classe de execução



Classe de Execução (%)[1]	Quantidade de Empresas[2]				Quantidade (%)
	GP	GE	DE	SF	
< 25	1	1	6	1	9 (12,2)
≥ 25 e < 50	0	2	4	2	8 (10,8)
≥ 50 e < 75	3	6	8	4	21 (28,4)
≥ 75	17	13	6	0	36 (48,6)
Subtotal	21	22	24	7	74 (100)
MS[3]	83,8	72,8	51,0	50,2	66,7
MPO[4]	96,5	83,1	60,5	60,4	92,1

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

Notas:

(1) Classe de Execução: (realizado/dotação final)*100 do total das fontes de financiamento da empresa.

(2) Empresas que ao final do exercício possuíam dotação final diferente de zero.

(3) MS: Média simples das execuções orçamentárias.

(4) MPO: Média das execuções orçamentárias ponderada pela dotação final ou razão (realizado do grupo/dotação final do grupo).

Em cada grupo, o valor superior da MPO em relação à MS indica que o conjunto das empresas com os maiores valores de dotação obtiveram melhor desempenho na execução que as demais. O GP demonstrou o melhor desempenho, uma vez que quase 81% das empresas tiveram execução acima de 75%. Destaca-se a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), responsável pela realização de R$ 72,7 bilhões, 73,2% da execução do grupo. De forma conjunta, ela e as empresas Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST) (8,9%), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) (8,5%) e Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (5,1%) realizaram 96% dos investimentos do grupo.

O GE mostrou um desempenho mais uniforme entre empresas com diferentes valores orçamentários. Cerca de 59% das estatais realizaram acima de 75%. Apenas três estatais executaram abaixo de 50%: Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) (47,8%), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRAS) (31,3) e Uirapuru Transmissora de Energia S.A., que não teve nenhuma execução.

Ainda no GE, as seguintes empresas responderam por 69% dos investimentos do setor: Eletrobras Termonuclear S.A. (ELETRONUCLEAR) (22,8%), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) (19,1%), Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE) (14,4%) e Furnas - Centrais Elétricas S.A. (13,0%).

No conjunto das DE e no SF, encontram-se os piores resultados no que tange à eficácia da execução orçamentária. No SF, três das sete empresas tiveram desempenho abaixo de 50%, e nenhuma das sete executou na classe superior. Deve-se, contudo, atentar para o fato de que o SF é composto por apenas sete empresas, com características bastante distintas das empresas do setor produtivo.

O conjunto das DE representam empresas que exercem atividades bastante diferenciadas, conforme ilustrado no quadro seguinte, por meio do qual são também apresentados os resultados de cada uma das empresas do agrupamento.

Execução orçamentária das Demais Estatais do Setor Produtivo

R$

Empresa	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R/DF (%)
Companhia Docas do Maranhão (Codomar)	40.000	-	-
Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF)	2.000.000	2.400	0,1
Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)	409.351.724	19.584.800	4,8
Companhia Docas do Pará (CDP)	108.462.912	8.548.278	7,9
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg)	1.701.780	333.742	19,6
Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba)	176.115.832	38.664.787	22,0
Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern)	123.272.043	36.757.259	29,8
Casa da Moeda do Brasil (CMB)	171.085.490	54.579.067	31,9
Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa)	189.515.656	74.102.710	39,1
Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)	471.847.031	189.060.979	40,1
ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros	1.070.000	583.206	54,5
BBTUR - Viagens e Turismo Ltda. (BB Turismo)	2.800.000	1.581.122	56,5
Companhia Docas do Ceará (CDC)	183.966.654	104.073.113	56,6
Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras)	503.475.856	286.167.027	56,8
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)	301.343.052	183.738.769	61,0
Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp)	23.604.471	14.497.927	61,4
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	831.009.994	574.901.261	69,2

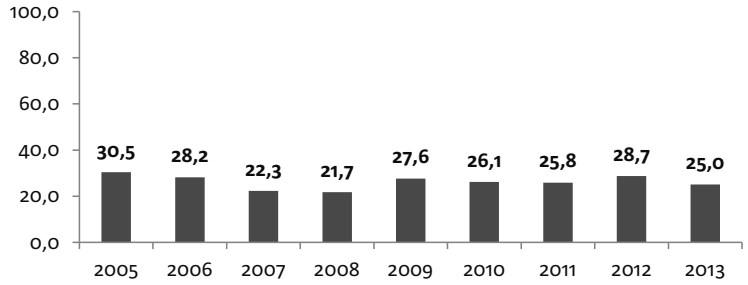
Empresa	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R/DF (%)
Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)	210.000.000	146.923.542	70,0
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	2.029.668.016	1.640.115.654	80,8
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas)	1.503.730	1.248.459	83,0
Empresa Gestora de Ativos (Emgea)	1.217.900	1.013.825	83,2
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev)	233.500.000	228.579.590	97,9
Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)	15.353.930	15.168.919	98,8
COBRA Tecnologia S.A.	9.813.184	9.739.430	99,2
Total	**6.001.719.255**	**3.629.965.866**	**60,5**

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

Cerca de 40% do conjunto das DE executaram abaixo de 50%. Verifica-se que, das oito Companhias Docas, sete executaram abaixo desse percentual, enquanto a única a executar acima de 50% foi a CDC (56,6%), pouco superior ao limite da faixa. O estudo desse cenário carece de aprofundamento, a fim de que seja mais precisamente qualificado.

O comportamento verificado em relação às Companhias Docas não é exclusivo do exercício financeiro de 2013, conforme pode ser constatado no gráfico seguinte, por meio do qual se apresenta a evolução da rubrica investimentos realizados no ativo imobilizado do PDG para o período 2005-2013. A execução média do período é de apenas 26,2%.

Percentual médio anual da execução dos investimentos das Companhias Docas



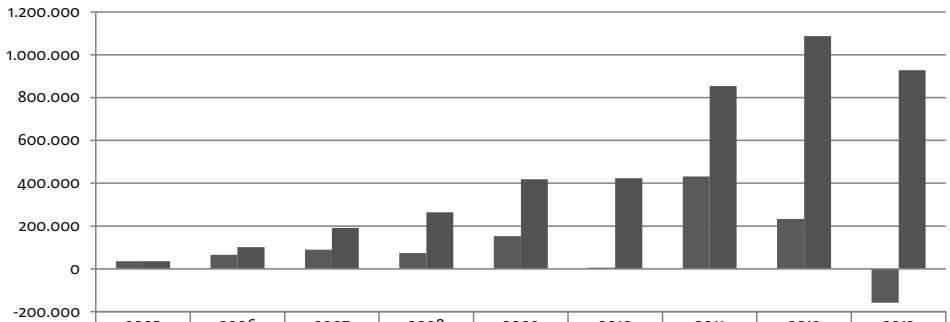
Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

Os baixos resultados de execução dos investimentos das empresas do setor portuário, aliados ao fato de que ao longo do mesmo período o Tesouro fez sistematicamente inversões financeiras para aumento do capital social, foram, entre outros temas, abordados em auditoria no âmbito do TC 016.336/2010-0, sobre o processo de programação e execução orçamentária do Orçamento de Investimentos e do Programa de Dispêndios Globais.

O gráfico seguinte apresenta, para cada exercício do período 2005-2013, a diferença entre o valor do ingresso de recursos para Aumento do Patrimônio Líquido (APL) e o valor dos Investimentos (INV) pelo subgrupo das Companhias Docas, acompanhado do valor acumulado ano a ano, todos a valores correntes e sob o regime de caixa. Destaca-se que esse achado tratado no relatório que acompanha o Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário.

Evolução da diferença entre o Aumento do Patrimônio Líquido (APL) e os Investimentos realizados (INV)

R$ mil



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
APL-INV	35.961	65.726	89.575	73.310	153.222	5.129	431.375	232.489	-158.624
ACUMULADO	35.961	101.687	191.262	264.572	417.794	422.923	854.298	1.086.787	928.163

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

Em 2013, observa-se situação diferenciada em relação aos exercícios anteriores, ou seja, o conjunto das Docas investiu mais que recebeu recursos por meio de aumento de capital. Apesar disso, percebe-se que o montante acumulado ao longo dos anos está em R$ 928 milhões, valor bastante expressivo para o grupo e que merece contínua observação por parte do TCU.

Além dos descasamentos apurados, os permanentes aportes financeiros estão ligados a outro aspecto, qual seja, a existência de empresas do subgrupo com reiterados déficits operacionais. A constatação pode indicar um dependência real em relação ao Tesouro, a despeito de as empresas serem consideradas pela União como estatais não dependentes, por força de interpretação, a princípio imprópria, do inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

No TC 019.681/2012-7, realizou-se monitoramento das deliberações do referido Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário, com destaque para a necessidade de existência de critérios objetivos com o fim de apurar a dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador. O processo ainda encontra-se pendente de julgamento.

Ressalvas

- Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Companhia Energética de Alagoas (CEAL); para a fonte Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora, pela empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE); para a fonte Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Outras Estatais, pela empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE); e para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas, pela Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia);

- Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), COBRA Tecnologia S.A., Companhia de Eletricidade do Acre

(Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Recomendações

- Às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; às empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa) e COBRA Tecnologia S.A., vinculadas ao Ministério da Fazenda; e à empresa Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal;
- Ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que oriente suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observada, quando da execução do Orçamento de Investimento, a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos das referidas entidades;
- Às empresas Companhia Energética de Alagoas (CEAL), Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias;
- Ao Ministério de Minas e Energia que oriente suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior, de que seja observado, quando da execução do Orçamento de Investimento, o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias;
- Ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes, acompanhe a observância, por parte das empresas integrantes do OI, à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao limite aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária, e tome as providências necessárias para a correção de eventuais impropriedades juntos às respectivas empresas durante o exercício, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2013 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa.

3.4 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

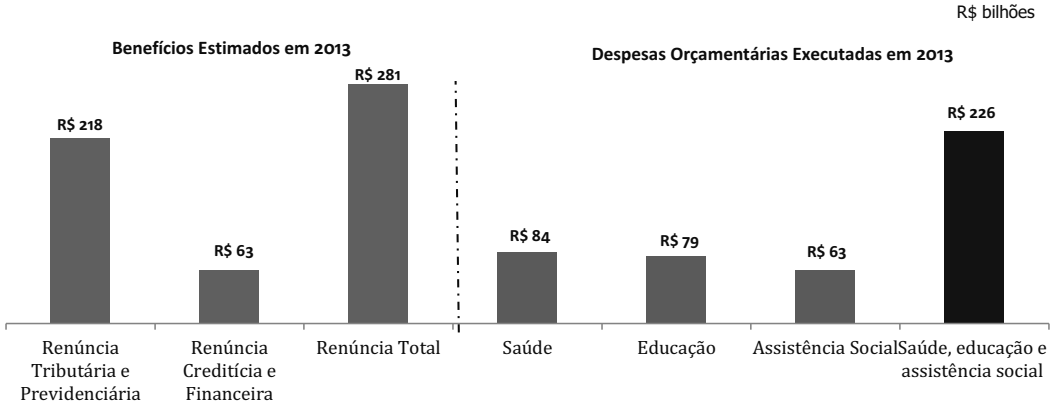
3.4.1 Análise Geral dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 281,4 bilhões em 2013, assim classificados: R$ 175,5 bilhões de benefícios tributários, R$ 42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 63,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Cabe mencionar que em 2013 foram instituídas desonerações tributárias cuja estimativa de impacto na arrecadação, conforme cálculo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, alcançou o montante de R$ 14,5 bilhões. Para os exercícios seguintes, a estimativa é a seguinte: R$ 34,1 bilhões em 2014 e R$ 28,4 bilhões em 2015.

O próximo gráfico demonstra como os valores relativos aos benefícios tributários superam as despesas realizadas em algumas funções do orçamento da União. Para esse cálculo, a área técnica do TCU classificou como renúncia de receita o conjunto dos benefícios tributários, previdenciários e financeiros e creditícios.

Comparativo das renúncias de receitas com a despesa liquidada por funções – 2013



Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi.

Além da materialidade dos valores envolvidos, a relevância das renúncias de receitas decorre de sua utilização como meio de financiamento de políticas públicas em alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional.

A Constituição Federal, no § 6º do seu art. 165, estabelece que "o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

Esse dispositivo 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 das renúncias de receitas federais no exercício, dados obtidos revelam que a distribuição seguiu o mesmo padrão de 2011 e 2012. Na tabela a seguir, verifica-se

maior participação da região Sudeste, com 48,9% do total das renúncias em 2013, enquanto a região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, com 7,1%.

Renúncias de receitas federais – regionalização – 2013

R$ milhões

Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Tributários	28.782	20.441	12.202	86.661	27.424	175.510
Tributários-Previdenciários	1.446	5.234	3.376	23.784	8.879	42.719
Financeiros e Creditícios	6.362	17.792	4.400	27.553	7.124	63.231
Total	**36.590**	**43.467**	**19.978**	**137.998**	**43.427**	**281.460**
Participação	**13,00%**	**15,44%**	**7,10%**	**49,03%**	**15,43%**	**100,00%**

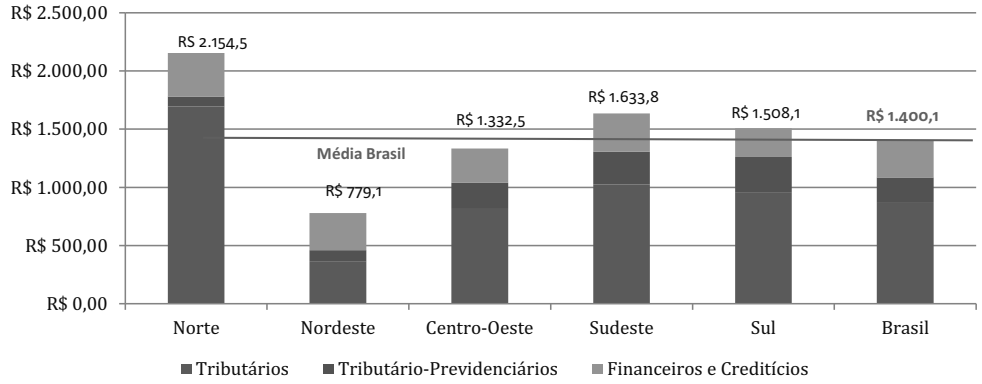
Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

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 2013, os incentivos à ZFM superaram o montante de R$ 23,3 bilhões, que representam cerca de 80% dos gastos tributários associados ao Norte do Brasil.

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$ 2.154,50 por habitante, alcançando um valor 54% superior à média do país. O extremo inferior é ocupado pela região Nordeste, com R$ 779,10 por habitante, o que corresponde a 56% da média nacional (R$ 1.400,10 por habitante).

Comparativo das renúncias *per capita* – regionalização – 2013



Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (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 2013: Norte, R$ 142; Nordeste, R$ 183; Sul, R$ 435; Centro-Oeste, R$ 461; e Sudeste, R$ 655. Ou seja, há uma forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste e

uma situação bastante desfavorável ao Norte e ao Nordeste, uma vez que essas regiões ficam abaixo da média do país, de R$ 435 *per capita*, considerando-se as funções da área social.

Portanto, a distribuição *per capita* dos benefícios de caráter social não promove a redução das 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.

3.4.1.1 Benefícios Tributários

Consideram-se institutos constitutivos da renúncia de receita tributária aqueles relacionados pelo art. 14, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): 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 distinto às alterações de alíquotas dos seguintes impostos: Importação, Exportação, IPI e IOF.

O volume de renúncias tributárias e previdenciárias apresentou crescimento expressivo, de cerca de 88%, no período de 2009 a 2013. Com relação ao exercício de 2012, esses recursos cresceram 20%, conforme demonstrado na próxima tabela, que apresenta a evolução dos valores da renúncia por tributo nos últimos cinco anos. As renúncias que apresentaram maiores variações foram aquelas incidentes sobre os seguintes tributos: Contribuição para a Previdência Social, IPI vinculado à Importação, IOF, Pis/Pasep e Cofins.

Renúncias tributárias e previdenciárias – 2009 a 2013

R$ milhões

Tributo	2009(1)	2010(1)	2011(1)	2012(1)	2013(2)	2009-2013	2012-2013
Imposto sobre Importação	2.205	2.846	2.680	2.906	3.544	**60,7%**	**22,0%**
Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	45.242	53.036	58.103	64.834	71.353	**58%**	**10%**
Pessoa Física	*20.804*	*22.216*	*25.134*	*27.882*	*30.756*	***48%***	***10%***
Pessoa Jurídica	*21.085*	*27.080*	*28.376*	*32.256*	*35.156*	***67%***	***9%***
Retido na Fonte	*3.354*	*3.740*	*4.593*	*4.696*	*5.441*	***62%***	***16%***
Imposto sobre Produtos Industrializados	14.204	17.380	19.136	20.634	24.249	**71%**	**18%**
Operações Internas	*12.775*	*15.388*	*16.929*	*17.954*	*20.922*	***64%***	***17%***
Vinculado à Importação	*1.429*	*1.992*	*2.206*	*2.680*	*3.327*	***133%***	***24%***
Imposto sobre Operações Financeiras	886	1.259	2.696	2.063	1.799	**103%**	**-13%**
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	26	27	29	30	32	**25%**	**6%**
Contribuição Social para o PIS-PASEP	5.122	6.067	6.817	8.346	10.636	**108%**	**27%**
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	5.038	6.137	6.687	8.186	8.890	**76%**	**9%**
Contribuição Financiamento da Seguridade Social	26.359	31.218	34.909	42.623	53.757	**104%**	**26%**
Contrib. de Interv. no Domínio Econômico (Cide)	0	0	0	0	0	**-**	**0%**

Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)	*na*	*na*	956	1.150	1.249	-	**9%**
Contribuição para a Previdência Social	17.016	17.938	20.438	30.751	42.719	**151%**	**39%**
Total	**116.098**	**135.907**	**152.450**	**181.523**	**218.229**	**88%**	**20%**

Fonte: RFB.

(1) Valores estimados, com base no processamento completo das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas do exercício.

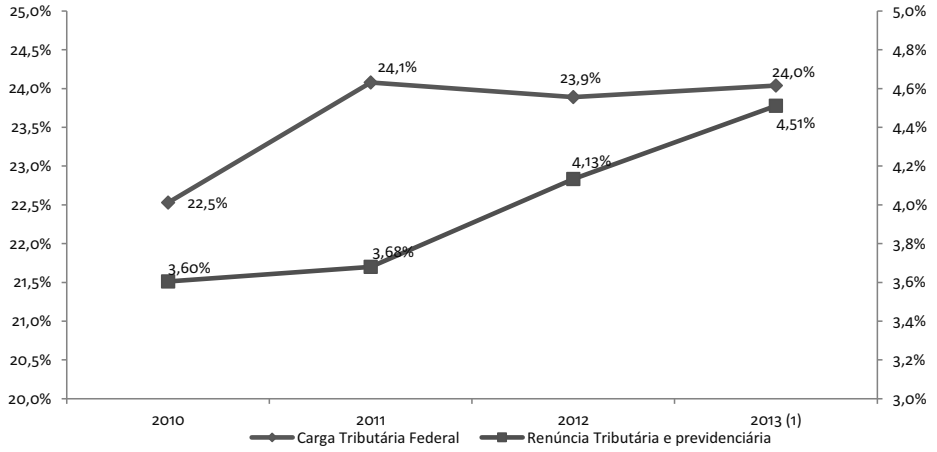
(2) Valores projetados.

na = tributo não administrado pela RFB no período.

Conforme informa a Secretaria da Receita Federal do Brasil, os valores de 2013 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.

A seguir, demonstra-se a evolução da carga tributária federal e da renúncia tributária e previdenciária federal, aferidas em relação ao PIB do respectivo exercício. Observa-se uma trajetória ascendente da renúncia tributária em percentual do PIB no período de 2010 a 2013, enquanto que a carga tributária federal mantém-se quase constante após 2011. Esse resultado se mostra paradoxal, pois, em teoria, a elevação dos gastos tributários deveria implicar queda da carga tributária federal, o que não ocorreu. Analisando-se sob outra perspectiva, pode-se dizer que é contraditório o Estado manter o esforço arrecadatório como um todo e, ao mesmo tempo, ampliar os benefícios concedidos a uma parte dos contribuintes. Outro dado interessante é o percentual de crescimento desses dois itens no período: enquanto a carga tributária federal cresceu 6,66% entre 2010 e 2013, a renúncia tributária (como percentual do PIB) cresceu cerca de 25,3%.

Carga tributária federal e renúncias tributárias e previdenciárias, em percentual do PIB



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT).

(1) Valor projetado.

Os valores acumulados, por função orçamentária, das renúncias tributárias e previdenciárias e das despesas executadas no OFSS – incluindo a despesa liquidada de 2013 e os restos a pagar liquidados no exercício – estão demonstrados na tabela a seguir. A importância da comparação se justifica pela possibilidade de avaliar, de forma integrada, diferentes instrumentos de financiamento de políticas públicas. As renúncias de receitas tributárias e previdenciárias, embora não representem

gastos diretos realizados por meio do orçamento, decorrem de tratamento diferenciado concedido a determinados setores da sociedade, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

Despesas executadas e renúncias tributárias e previdenciárias por função orçamentária – 2013

R$ milhões

Função	Despesa Liquidada	Renúncias Tributárias e Previdenciárias(1)	Total	Renúncia/ Total
Habitação	240	7.545	7.785	**97%**
Comércio e Serviços	6.168	61.773	67.941	**91%**
Indústria	3.329	27.540	30.869	**89%**
Agricultura	14.164	21.338	35.502	**60%**
Ciência e Tecnologia	9.905	13.180	23.085	**57%**
Cultura	1.553	1.767	3.320	**53%**
Direitos da Cidadania	990	538	1.529	**35%**
Desporto e Lazer	1.044	559	1.603	**35%**
Trabalho	65.198	30.671	95.869	**32%**
Assistência Social	63.130	17.643	80.773	**22%**
Saúde	83.847	20.966	104.812	**20%**
Transporte	20.688	3.173	23.860	**13%**
Educação	79.127	7.700	86.826	**9%**
Comunicações	2.242	65	2.307	**3%**
Energia	106.287	3.626	109.914	**3%**
Organização Agrária	4.965	32	4.998	**1%**
Administração	22.347	105	22.452	**0%**
Saneamento	1.656	7	1.664	**0%**
Gestão Ambiental	5.904	0,005	5.904	**0%**
Total	**492.785**	**218.229**	**711.014**	**31%**

Fonte: Siafi e Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

(1) Valores projetados.

Verifica-se que o valor total das renúncias tributárias e previdenciárias representa 31% dos gastos totais nas funções elencadas e que, em algumas dessas funções, a participação da renúncia é especialmente elevada, como em Habitação (97%), Comércio e Serviços (91%) e Indústria (89%). Além disso, nas funções Agricultura, Ciência e Tecnologia e Cultura, os valores renunciados superam 50% dos montantes dos gastos totais. Isso significa que as análises sobre a atuação governamental nesses setores devem, necessariamente, incluir as renúncias de receitas como fonte de financiamento público.

A tabela a seguir apresenta as principais renúncias tributárias, por ordem de materialidade, e os respectivos valores projetados para 2013. Destaca-se o Simples Nacional (regime de tributação diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar 123/2006) como o maior gasto tributário, cujo montante alcançou 26,7% do total dos gastos tributários.

Ranking renúncias tributárias e previdenciárias – projeções 2013

R$ milhões

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação no total (%)
1	Simples Nacional	58.386	26,75%
2	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	23.339	10,69%
3	Agricultura e Agroindústria – Desoneração Cesta Básica	19.123	8,76%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos – Imunes/Isentas	18.791	8,61%
5	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	16.879	7,73%
6	Deduções do Rendimento Tributável – IRPF	13.250	6,07%
7	Desoneração da Folha de Salários	12.377	5,67%
8	Benefícios do Trabalhador	8.052	3,69%
9	Desenvolvimento Regional	6.080	2,79%
10	Poupança	5.034	2,31%
11	Programa de Inclusão Digital	4.861	2,23%
12	Informática e Automação	4.844	2,22%
13	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Intermediários de Síntese	4.658	2,13%
14	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	2.889	1,32%
15	Setor Automotivo	2.711	1,24%
16	Reid	2.289	1,05%
17	Cultura e Audiovisual	1.249	0,57%
18	Finaciamentos Habitacionais	1.244	0,57%
19	Embarcações e Aeronaves	1.184	0,54%
20	Prouni	824	0,38%
21	Microempreendedor Individual (MEI)	786	0,36%
22	Álcool	747	0,34%
23	Transporte Coletivo	746	0,34%
24	Construção Civil – Prorrogação da Cumulatividade	716	0,33%
25	Retaero	547	0,25%
26	Minha Casa, Minha Vida	537	0,25%
27	Petroquímica	526	0,24%
28	Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico	518	0,24%
29	Repenec	464	0,21%
30	Máquinas e Equipamentos – CNPq	418	0,19%
31	Livros	381	0,17%
32	Fundos Constitucionais	359	0,16%
33	Vale-Cultura	324	0,15%
34	Fundos da Criança e do Adolescente	273	0,13%
35	Reporto	269	0,12%
36	Horário Eleitoral Gratuito	240	0,11%
37	Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa e Entidades Civis Sem Fins Lucrativos	236	0,11%
38	Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistivos	233	0,11%
39	Dona de Casa	203	0,09%
40	Incentivo ao Desporto	189	0,09%
41	Renuclear	176	0,08%
42	Automóveis – Pessoas Portadoras de Deficiência	141	0,06%
43	Rede Arrecadadora	105	0,05%
44	Termoeletricidade	101	0,05%

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação no total (%)
45	Outros (34 gastos tributários com valores menores do que R$ 100 milhões)	928	0,43%
	Total	**218.227**	**100%**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Especificamente com relação aos benefícios previdenciários, cabe destacar a elevação significativa do montante total em cerca de 151% entre 2009 e 2013, conforme demonstra a tabela seguinte. Destacam-se os itens "Simples Nacional", com crescimento de 83% no período, e "Desoneração da folha de salários" como os principais responsáveis pela elevação das renúncias previdenciárias. Em comparação ao exercício anterior, no ano de 2013 houve incremento de 39% no total da renúncia previdenciária.

Renúncias previdenciárias – valores estimados e projetados – 2009 a 2013

R$ milhões

Modalidade	2009(1)	2010(1)	2011(1)	2012(1)	2013(2)	Var. 2013-2009 (%)
Copa do Mundo	-	-	-	0,4	1,0	-
Desoneração da Folha de Salários	-	-	-	3.702,6	12.377,1	-
Dona de Casa	-	-	5,5	125,1	203,4	-
Entidades Filantrópicas	5.703,3	6.368,3	7.109,1	8.098,9	8.933,7	57%
Exportação da Produção Rural	2.557,3	2.685,2	3.286,7	3.882,1	4.483,9	75%
MEI - Microempreendedor Individual	-	-	199,8	500,5	786,4	-
Olimpíada	-	-	-	-	3,2	-
Simples Nacional	8.723,3	8.809,5	9.737,4	14.441,2	15.929,8	83%
Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação (TI e TIC)	31,8	74,7	100,0	0,0	0,0	-
Total	**17.015,8**	**17.937,6**	**20.438,4**	**30.750,9**	**42.718,6**	**151%**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

(1) Valores estimados.

(2) Valores projetados.

Cumpre alertar, ainda, que as renúncias de receitas decorrentes dos benefícios previdenciários podem 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, sobretudo com as recentes desonerações de folhas de pagamentos concedidas a alguns setores da economia. Em 2013, esse item representou cerca de 29% do total das renúncias previdenciárias.

Entraves detectados na gestão das renúncias tributárias

Em 2013, o TCU realizou levantamento de natureza operacional (TC 018.259/2013-8), com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, contemplando todas as etapas: instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução e avaliação e controle. O trabalho envolveu onze ministérios setoriais, gestores das principais políticas financiadas por renúncias tributárias, e os órgãos centrais, quais sejam, Ministério da Fazenda, Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão, Controladoria-Geral da União e Casa Civil da Presidência da República.

Como resultado do trabalho, elecaram-se diversas fragilidades detectadas na gestão das políticas públicas relacionadas às renúncias tributárias, conforme resumido a seguir:

- ausência de conceituação legal sobre benefícios tributários e de normatização do processo de instituição de renúncias tributárias no âmbito do Poder Executivo, incluindo os órgãos participantes e suas respectivas responsabilidades, o que pode impactar a eficiência, a eficácia, a efetividade, a transparência e o controle sobre esse processo;
- falhas na transparência sobre as renúncias tributárias no PPA 2012-2015;
- ausência de acompanhamento e de avaliação das renúncias tributárias sem órgão gestor, ou seja, aquelas cuja norma instituidora não atribuiu a um órgão específico atividades de administração ou supervisão relacionadas às respectivas políticas públicas, que totalizaram cerca de R$ 80,4 bilhões em 2013;
- ausência de prazo de vigência na maioria dos benefícios tributários em vigor, o que não incentiva a revisão periódica desses benefícios;
- instituição de renúncias tributárias por meio de instrumentos outros que não lei em sentido formal e que também não tratam da matéria de forma exclusiva, contrariando o princípio da estrita legalidade tributária (Constituição Federal, art. 150, inciso I);
- falta de uniformidade de entendimento sobre os gastos tributários como fonte de financiamento de políticas públicas entre os ministérios responsáveis pela gestão desses mecanismos, o que torna mais impreciso o processo de alocação de recursos às políticas públicas e programas de governo;
- deficiências de comunicação entre a RFB e os órgãos gestores de políticas baseadas em renúncias em virtude do sigilo fiscal, o que prejudica a apuração de eventuais irregularidades e pode dar margem à ocorrência de danos ao erário;
- ausência de registro no Siafi referente aos recursos de renúncias tributárias, o que também impacta na transparência e no controle desses instrumentos;
- ausência de previsão sobre a gestão das políticas de renúncias tributárias nos regimentos internos e nos planejamentos estratégicos da maioria dos órgãos responsáveis, a despeito de sua relevância crescente;
- poucos ministérios possuem mapeamento de processos relativos à gestão das políticas públicas financiadas por renúncias, com prejuízo para os controles existentes sobre elas, bem como para sua eficiência, eficácia e efetividade;
- ausência de regulamentação sobre a gestão das políticas públicas por parte do órgão gestor, que inclua as atividades desenvolvidas, procedimentos de controle e de avaliação;
- ausência de avaliação de resultados por parte do órgão gestor na maioria das políticas públicas baseadas em renúncias tributárias, o que é prejudicial ao controle e ao aprendizado necessário para eventual correção de tais políticas;
- ausência ou precariedade de gerenciamento de riscos na gestão das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias; e

- deficiências no monitoramento e no controle dessas políticas por parte dos órgãos gestores, inclusive com relação às prestações de contas dos recursos renunciados.

Em decorrência dessas constatações, o Tribunal expediu, por meio do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, recomendações aos órgãos centrais e ministérios setoriais englobados no trabalho, com o objetivo de promover melhorias na governança e na gestão das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias. Dentre as medidas prescritas pelo TCU, destaca-se recomendação à Casa Civil da Presidência da República (item 9.2), para que, em conjunto com os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, adote providências com vistas ao aperfeiçoamento da avaliação de tais políticas, a fim de verificar se os benefícios tributários contribuem para o alcance dos fins aos quais se destinam.

Sendo assim, deixou-se de registrar ressalvas e, consequentemente, recomendações no âmbito deste relatório.

3.4.1.2 Benefícios Financeiros e Creditícios

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. 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.

Os benefícios financeiros, conforme definição e metodologia constantes na Portaria 379/2006 do Ministério da Fazenda, alterada pela Portaria MF 57/2013, 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 de oportunidade do governo federal.

A forma metodológica de cálculo dos subsídios implícitos da União faz com que o patrimônio líquido (PL) estimado do ano seja calculado mensalmente a partir do PL estimado do mês anterior. Com isso, a curva do PL inicial segue uma trajetória definida somente pelo PL inicial, pelas taxas de juros correspondentes ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional em cada mês e pelos eventos que afetam o PL que não decorrem das taxas de juros das operações. A propósito, o custo de oportunidade do tesouro refere-se ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna nos últimos doze meses.

O montante dos subsídios financeiros e creditícios apurados para o biênio 2012 e 2013, apresentados pela SPE por meio da Nota Técnica 10015/SPE-MF, de 4/4/14, são analisados a seguir.

Ressalta-se que, diferentemente da metodologia utilizada pela SPE, apenas os fundos e programas com resultados positivos são computados no cálculo dos subsídios financeiros e creditícios que compõem a presente análise. Quando os resultados são negativos, considera-se que não há renúncia de receita, e, portanto, os valores não são considerados na análise por apresentarem taxas de juros superiores ao custo de oportunidade ou de captação do tesouro.

Benefícios financeiros e creditícios – 2012 e 2013

R$ mil

Região	2012	2013
Sudeste	14.912.452	27.552.756
Nordeste	12.544.206	17.791.699

Região	2012	2013
Sul	9.146.290	7.124.343
Norte	3.676.178	6.362.072
Centro Oeste	4.366.120	4.400.224
Total	**44.645.246**	**63.231.094**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

(1) Não são considerados valores negativos para os subsídios.

Conforme visualizado na tabela anterior, o ano de 2013 foi contemplado com substancial aumento dos benefícios financeiros e creditícios, da ordem de 42% em relação ao ano anterior. No tocante à regionalização, o Sudeste vem se destacando no usufruto dos referidos subsídios, apresentando aumento de 85% em relação a 2012 e respondendo por 44% das renúncias concedidas no ano de 2013. Já a região Sul teve sua participação reduzida em cerca de 22%, reflexo, principalmente, da queda nos benefícios referentes ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e aos empréstimos da União ao BNDES aplicados na região.

Apresenta-se, a seguir, a evolução dos montantes dos benefícios identificados por fundo ou programa.

Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios – 2012 e 2013

R$ mil

Item	2012(1)	2013(1)	Var. 2013/2012
AGROPECUÁRIOS			
AGF e Estoques Estratégicos	-	37.231	-
Garantia e Sustentação de Preços	441.283	152.341	-65%
Custeio Agropecuário	1.316.617	126.149	-90%
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	65.536	332.126	407%
Empréstimos do Governo Federal (EGF)	173.702	85.620	-51%
Pronaf/PGPAF			
Equalização	2.365.232	1.714.954	-27%
Financiamento	-		-
Programa de Revitalização de Cooperativas (Recoop)			
Equalização	-	-	-
Financiamento	17.191	-	-
Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa)	393.431	539.592	37%
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – Lei 10.823/2003	318.168	557.853	75%
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)			
Equalização	74.520	68.231	-8%
Financiamento	266.116	137.683	-48%
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana			
Equalização	428	-	-
Financiamento	2.797	4.025	44%
Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro	716	-	-
SETOR PRODUTIVO			
Fundos Constitucionais de Financiamento – FNE, FNO e FCO	7.933.379	8.240.990	4%
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	0	3.592.221	-
Programa de estímulo à Reestruturação e ao Sistema financeiro Nacional – (Proer)	2.227.524	17.373.362	680%
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC)	-	-	-
Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	354.601		-100%

Item	2012(1)	2013(1)	Var. 2013/2012
Medidas de Fortalecimento da Indústria (Revitaliza)	57.311	6.865	-88%
Programa de Financiamento às Exportações (Proex)			-
Equalização	588.358	516.177	-12%
Financiamento	275.647	136.096	-51%
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)	321.052	1.648.704	414%
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)	70.964	344.818	386%
Fundo Nacional de Desenv. Científico e Tecnológico (FNDCT)	364.308	997.667	174%
Empréstimos da União ao BNDES	12.343.318	10.629.385	-14%
Programa de Sustentação do Investimento (PSI)	751.661	121.859	-84%
PROGRAMAS SOCIAIS			
Fundo para o Desenv. Reg. com Rec. da Desestatização (FRD)	10.334	2.715	-74%
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	10.597.112	12.512.172	18%
Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)	670.416	13.390	-98%
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	297.366	266.760	-10%
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)	520.062	590.693	14%
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda – Lei 10.604/2002	1.597.181	1.999.041	25%
Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras – Lei 9.445/1997	1.692	5.002	196%
Plano Nacional dos direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem limite (PCD)	13	484	3623%
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - Programa Crescer	227.206	477.439	110%
Total	**44.645.242**	**63.231.645**	**42%**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

(1) Não são considerados os resultados negativos para cômputo dos subsídios.

O total de benefícios financeiros e creditícios concedidos em 2013 foi de R$ 63,23 bilhões, o que caracterizou acréscimo de 42% em relação a 2012, com grandes variações percentuais positivas e negativas em itens específicos.

Há de se destacar que o valor total dos subsídios creditícios e financeiros do ano de 2012 na tabela anterior difere daquele informado no Relatório sobre as Contas do Governo referentes a 2012. Essa alteração decorre de ajustes de valores informados pela SPE e, principalmente, em decorrência de correções nos valores anteriormente informados no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e nos empréstimos da União ao BNDES.

O Fies sofreu correção no valor anteriormente informado em razão de retificação, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agente operador, dos valores de transferências líquidas ao fundo no período. Com isso, o subsídio em 2012 foi de R$ 520 milhões, retificando o valor de R$ 279 milhões, divulgado à época.

Ressalta-se, ainda, que os subsídios relativos aos empréstimos da União ao BNDES calculados para 2012 foram alterados após revisão da metodologia utilizada e aperfeiçoamento dos cálculos realizados no passado, em conformidade com a Portaria MF 57/2013. Com isso, os subsídios foram reavaliados em R$ 12,34 bilhões, retificando o montante divulgado anteriormente de R$ 11,93 bilhões.

Em virtude dessas alterações, o montante total de benefícios financeiros e creditícios de 2012 passa a ser de R$ 44,64 bilhões, e não mais os R$ 43,99 bilhões informados no Relatório das Contas do Governo de 2012.

Observando-se as variações superiores a R$ 500 milhões entre os anos de 2012 e 2013, destacam-se o Fundo da Marinha Mercante (FMM), o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema financeiro Nacional (Proer), o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), a Equalização do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (Pronaf/PGPAF), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os empréstimos da União ao BNDES.

Com relação ao Fundo da Marinha Mercante, no ano de 2013, apresentou incremento de R$ 3,5 bilhões em relação ao ano anterior. Isso decorreu do fato de a evolução do patrimônio líquido do fundo no ano de 2013 ter sido menor que a registrada em 2012. Identificou-se essa mesma situação na justificativa do incremento do subsídio do FAT, que, em 2013, foi R$ 1,91 bilhão, o que representa acréscimo de 18% em relação ao período anterior.

Em termos percentuais, no ano de 2013, o Proer apresentou crescimento nos subsídios de 680% em relação ao ano anterior. Ademais, foi o programa que apresentou maior variação absoluta na comparação entre 2013 e 2012, da ordem de R$ 15,14 bilhões. Essa elevação acentuada, segundo a Secretaria de Política Econômica, decorreu de subsídios gerados com o reconhecimento de descontos em dívidas de instituições no valor de R$ 10,4 bilhões e com o estorno de atualização no valor de R$ 5,7 bilhões em junho de 2013. O restante do subsídio (R$ 1,27 bilhão) foi decorrente da menor remuneração dos ativos mobiliários que compõem a carteira administrada pelo programa, em comparação ao custo de oportunidade considerado.

Diferentemente do ano anterior, em 2013 o FGE não teve subsídio financeiro e creditício, reflexo da evolução de 12% do patrimônio líquido do fundo.

No que se refere ao FDNE, o subsídio em 2013 foi 414% superior ao verificado em 2012, passando de pouco mais de R$ 321 milhões para R$ 1,65 bilhão. Tal incremento foi devido, principalmente, pelo reconhecimento contábil, em 2013, de R$ 1,26 bilhão referentes à baixa de recursos financeiros a receber pelo fundo.

Por sua vez, o total de subsídio com o FNDCT apresentou elevação de R$ 633 milhões, em 2013, quando comparado ao ano anterior. O fator determinante foi a redução de R$ 651 milhões do patrimônio líquido do fundo, em decorrência da baixa de direitos referentes a restos a pagar por parte da STN.

Foi registrado, ainda, que em 2013 o PSI teve redução de 84% nos subsídios, quando comparado ao período anterior, o que corresponde a R$ 629 milhões.

Com relação ao FCVS, o subsídio, em 2013, foi R$ 657 milhões inferior ao verificado no ano anterior, o que corresponde a um decréscimo de 98%. Ressalta-se que, em 2012, o subsídio calculado já havia sofrido redução em relação a 2011. Tal situação decorreu da permanência da suspensão do processo de novação das dívidas do fundo, desde meados de 2012. Com isso, em 2013, apenas ocorreram finalizações de processos que estavam sob condução da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Para o total de subsídios com a equalização do Pronaf/PGPAF, identificou-se redução de R$ 650 milhões em 2013, em comparação ao ano anterior.

No que se refere ao FAT, o subsídio, em 2013, foi R$ 1,91 bilhão superior ao período anterior (18%). Constatou-se que a evolução do patrimônio líquido do fundo, ao longo do ano de 2013, foi menos acentuada que a ocorrida no ano anterior. Destaca-se que a evolução do patrimônio do fundo

é composta pelo saldo de aplicações financeiras, das quais 74,5% estão aplicadas em empréstimos ao BNDES.

Por fim, para os empréstimos da União ao BNDES, nota-se que houve redução da ordem de R$ 1,71 bilhão (14%). O decréscimo foi motivado, em parte, pela variação no custo de oportunidade, com recuo de cerca de 1,7 ponto percentual médio no período. Também contribuiu para a redução dos subsídios a desvalorização cambial no ano de 2013, que chegou a 14,6%, mas ficou em 8,9% no ano anterior.

Ainda em relação às operações de crédito entre a União e o BNDES, por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, itens 9.1.5 e 9.1.6, o TCU determinou às Secretarias de Política Econômica e do Tesouro Nacional que elaborem anualmente projeções que permitam conhecer o montante total dos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, além das despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pela STN.

Em que pese a deliberação, a STN e a SPE não elaboraram as projeções, sob a justificativa de que a tarefa necessitaria de estudo mais aprofundado, conforme Ofício 71/2014/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 7/4/14. A STN informou, ainda, que está analisando o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação adequada para a projeção dos benefícios financeiros e creditícios. Ademais, há que se considerar que a informação foi prestada intempestivamente, após o prazo concedido para envio das informações solicitadas, conforme verificado no Ofício 71/2014/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 7/4/2014.

Destaca-se que o Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário foi publicado em 14/11/2012, consignando que a projeção dos benefícios, com recorte específico para os quatro exercícios subsequentes ao analisado, fosse enviada a esta Corte de Contas, anualmente, até o dia 31 de março, para compor o relatório sobre as contas prestadas anualmente pela Presidente da República. É notável, portanto, o fato de que se passaram quinze meses sem que as secretarias tomassem quaisquer medidas visando o cumprimento da determinação prolatada por este Tribunal.

Causa estranheza a não elaboração das projeções dos subsídios implícitos nas operações de crédito entre o Tesouro e o BNDES, sobretudo, pelo fato de haver indícios de que os empréstimos do Tesouro teriam sido contratados com o BNDES sem o dimensionamento de seu impacto sobre as contas públicas, conforme destacado no relatório que acompanha o referido acórdão.

Sobre as justificativas alegadas pela STN e pela SPE para a não elaboração das projeções, são as mesmas apontadas no relatório da fiscalização que resultou no acórdão em tela (TC 022.684/2010-7), especialmente: dificuldade em se desenvolver metodologia para apuração dos valores dos subsídios implícitos e que a não divulgação dos valores "não se trata de 'escolha' do Governo Federal contra a transparência pública, mas de responsabilidade do gestor público na comunicação com a sociedade". Esses argumentos foram detidamente analisados e ponderados pela equipe de fiscalização, com a qual o plenário desta Corte aquiesceu ao acatar a deliberação proposta. Os principais trechos da análise são transcritos a seguir:

> 108. As dificuldades alegadas pelos órgãos responsáveis, acerca das incertezas quanto ao comportamento futuro das taxas de juros envolvidas no cálculo dos benefícios creditícios, **não elidem a necessidade de que a apuração seja levada a termo, e tampouco podem obstar a transparência dos gastos governamentais**.
>
> (...)
>
> 109. Ademais, no ano de 2010, o Ministério da Fazenda e o BNDES divulgaram, em evento conjunto, documento descrevendo os potenciais resultados das operações de crédito autorizadas até então, considerando os benefícios que poderiam advir dos empréstimos. Nas planilhas encaminhadas pelo BNDES

ao TCU, como memória de cálculo dos estudos realizados para fundamentar esse documento, consta uma projeção para a evolução da Taxa Selic pelos próximos anos. **Ou seja, estava disponível aos órgãos mencionados o principal parâmetro necessário para estimar o custo futuro das operações**.

110. **Ao não serem realizadas e divulgadas estimativas oficiais, restou prejudicada, no caso em análise, a transparência nas ações públicas**. Assim como estudos sobre os potenciais benefícios foram divulgados pelo Ministério da Fazenda e pelo BNDES, também os custos das operações devem ser evidenciados, pois apenas dessa forma será possível conhecer a relação entre os benefícios gerados e os custos incorridos com os empréstimos concedidos. Em outras palavras, ainda que haja para a sociedade numerosas vantagens provenientes de uma política, programa ou projeto de governo, nunca será possível dissociar os resultados dos recursos consumidos para alcançá-los.

(...)

118. É necessário tecer algumas considerações sobre os pontos levantados pela SPE. Em primeiro lugar, é preciso esclarecer um objetivo central de proceder-se ao cálculo do subsídio relativo às diferenças de taxas de juros associadas à captação de recursos pelo Tesouro Nacional e a remuneração devida pelo BNDES à União: **avaliar os custos financeiros que o próprio Tesouro terá que suportar nos próximos anos, em virtude das operações de crédito à instituição financeira**. Para financiar os empréstimos, a União emitiu títulos da dívida pública, aumentando de forma relevante o montante da dívida bruta do país e obrigando-se a arcar com despesas de juros em valores que já superaram R$ 25 bilhões de 2008 a 2011.

(...)

120. Acerca dos questionamentos feitos sobre a utilidade da construção de cenários que levem a estimativas divergentes, deve-se ressaltar que se trata de ferramenta relevante de planejamento, **cujos objetivos centrais incluem a análise de uma série de conjuntos potenciais de valores para variáveis de interesse, a aferição das possíveis consequências associadas a cada conjunto, a identificação de possíveis riscos associados a decisões presentes, e a elaboração de planos de contingência que permitam o enfrentamento adequado das situações que venham a se concretizar.** Assim, no exercício apresentado no relatório preliminar e aqui reproduzido, consideraram-se dois cenários em que, na hipótese mais benéfica, a taxa Selic igualará à TJLP em 2020. Um cenário ainda mais favorável, como o sugerido pela SPE, pode também ser considerado, assim como situações mais preocupantes sob a ótica da gestão fiscal. Não há nenhuma restrição a que se venha a elaborá-los, e não é possível concordar com a afirmação de que a variação dos subsídios projetados em cada caso gere desinformação. Ao contrário: seria possível assim conhecer o quanto a sociedade poderá despender para o financiamento das operações de crédito ao BNDES em diferentes circunstâncias potenciais, relativas ao comportamento futuro das taxas de juros consideradas nas estimativas.

121. Mais preocupante é a afirmação de que a ausência de estimativas sobre os subsídios relativos às operações de crédito ao BNDES se deva à responsabilidade do governo de não divulgar valores estimados, uma vez que as projeções seriam eivadas de incertezas e não ajudariam o controle social. **Afinal, se não é possível conhecer os custos prováveis de uma operação pública desta relevância, conforme assevera a Secretaria, como é possível realizá-la? A afirmativa leva à suposição de que não foram apresentadas projeções porque não se pode conhecer com razoável segurança os montantes associados às despesas financeiras, o que corresponde a dizer que foram realizados empréstimos da ordem de R$ 295 bilhões em dinheiro público sem que seus custos pudessem ser adequadamente avaliados.** (Grifou-se)

Diante desse cenário, há que se ressalvar, no presente relatório, o descumprimento dos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, que impossibilitou a divulgação das projeções dos benefícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao BNDES a partir de 2008, com prejuízo para a transparência de tais operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas.

Nesse sentido e considerando as dificuldades metodológicas para realização de projeção que contemple todo o período das operações realizadas, propõe-se recomendação à SPE e à STN para que, no prazo de noventa dias, elaborem e apresentem as projeções anuais, para este e os próximos três exercícios (2014 a 2017), dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de 2008, incluindo as respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, em cumprimento aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário.

Há de se destacar, também, os itens 9.3.3 e 9.3.4 do referido acórdão, por meio do qual se determinou à STN a apresentação dos impactos sobre as dívidas públicas bruta e líquida da União decorrentes das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008, evidenciando a variação dos montantes a cada exercício, explicando as consequências associadas às alterações observadas. A estimativa elaborada pela STN evidenciou, em 2013, impacto R$ 47,4 bilhões dos subsídios na dívida bruta, ou seja, 0,98% do PIB, e R$ 10,6 bilhões na dívida líquida, o que corresponde a 0,22% do PIB, conforme apontado no item 2.3.1 deste relatório, que trata da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

Ainda em atenção ao Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, os itens 9.3.5 e 9.3.6 tratam de determinações à STN para que, conjuntamente com a SPE, apure o montante total dos subsídios financeiros e creditícios incorridos no exercício anterior, decorrentes das subvenções e operações de crédito da União ao BNDES realizadas a partir de 2008, bem como as respectivas despesas financeiras. Em resposta, a STN consignou que, no ano de 2013, a despesa financeira correspondeu ao próprio impacto da DLSP, ou seja, R$ 10,6 bilhões.

Cabe destacar, por fim, que o Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário será objeto de monitoramento por esta Corte de Contas no decorrer do exercício de 2014, oportunidade em que as informações prestadas e apresentadas neste relatório serão mais detidamente analisadas.

Avaliação de benefício financeiro e creditício – Programa Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda.

No Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário, foi determinado à SPE que adotasse medidas para avaliar periodicamente os programas que envolvem benefícios financeiros e creditícios, o que é especialmente relevante em face da materialidade dos valores envolvidos e da relevência dos objetivos fomentados por meio de tais benefícios. No mesmo sentido, e considerando as dificuldades operacionais para realizar avaliação periódica de todos os programas, o Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário consignou determinação à SPE para que informe, até 31 de outubro de cada ano, o programa a ser avaliado no exercício seguinte (item 9.1.8). Em consonância com as deliberações, em 2013 a secretaria avaliou o programa Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda.

O referido programa, cuja gestão está a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), foi criado com a finalidade de contribuir para a modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores baixa renda.

Para efeito de aplicação das tarifas de energia elétrica, os consumidores são classificados por classe e subclasse de consumo. A classe residencial caracteriza-se pelo fornecimento à unidade consumidora com finalidade residencial, ressalvados os casos específicos. Subdivide-se nas subclasses residencial, residencial baixa renda, residencial baixa renda indígena, quilombola, multifamiliar e de prestação continuada da assistência social.

A tarifa social de energia elétrica (TSEE) caracteriza-se por um conjunto de descontos incidentes sobre a tarifa aplicada pelas distribuidoras aos consumidores de energia da subclasse residencial baixa renda, reduzindo o valor da conta de energia elétrica.

Com o objetivo de avaliar o atual modelo da tarifa social, a SPE solicitou informações à Aneel sobre o consumo de energia faturada e a quantidade de unidades consumidoras. Assim, foram comparados os dados da Aneel com as informações da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad), referentes a setembro de 2012.

A SPE ressaltou as diferenças conceituais utilizadas pela Aneel e pela Pnad, como o próprio conceito de família. Outro fator observado foi que os dados da Pnad são estimativas baseadas em uma amostra, enquanto os da Aneel são censitários, pois abrangem o total de residências com medidores de energia elétrica.

Atualmente, a despesa em razão dos descontos aplicados ao consumidor residencial de baixa renda beneficiados com a TSEE é custeada por recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Caso os recursos da CDE sejam insuficientes, o custeio ocorre por meio de alterações na estrutura tarifária de cada distribuidora.

No ano de 2013 foram gastos aproximadamente R$ 2,0 bilhões com o programa Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda, o que representou aumento de 25% em relação ao período anterior. Ademais, verificou-se que, das 61,8 milhões de unidades consumidoras de energia elétrica, 12,16 milhões são beneficiadas com a subvenção custeada pela CDE.

A propósito, os recursos da CDE advêm das quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializam energia com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição, dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público, das multas aplicadas pela ANEEL a concessionárias, permissionárias e autorizadas, e dos créditos específicos da união. Entre suas finalidades, a CDE subsidia o atendimento da subvenção econômica destinada aos consumidores de baixa renda.

Em sua análise, a SPE identificou importante ganho de bem-estar, em termos comparativos ao custo efetivo de energia, para beneficiados com descontos tarifários. Em termos regionais, a elevação do nível do bem-estar social foi particularmente acentuada na região Nordeste, ainda que as demais regiões tenham apresentado ganhos importantes.

Outro ponto destacado foi a focalização da subvenção, no sentido de direcionar a subvenção da tarifa de energia ao público alvo do programa, ou seja, consumidores de energia classificados como de baixa renda. Além disso, percebeu-se a forte relação da focalização do programa com os principais programas sociais do governo federal. Assim, os maiores percentuais de focalização estão comumente nos estados de menor renda *per capita*, destacando-se a região Nordeste: do total de unidades consumidoras residencias do Nordeste, 44,3% são de famílias cadastradas como de baixa renda, enquanto para a região Sul, essa proporção é de apenas 8,8%.

Portanto, segundo a SPE, a constatação geral é que o programa da subvenção econômica a consumidores de energia elétrica de baixa renda é eficaz, na medida em que as famílias elegíveis para receber o subsídio são, de fato, da classe econômica de baixa renda.

Por fim, a SPE destacou que a experiência da tarifa social da Aneel deve ser explorada com o intuito de contribuir para o processo de universalização dos demais serviços públicos, tais como água, esgoto e coleta de lixo, ainda não amplamente difundidos para todos os níveis sociais.

Ressalva

Descumprimento dos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, que determinam a apresentação, para fins de apreciação das contas prestadas anualmente pela Presidente da República, das projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito realizadas a partir de 2008 pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e das respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, o que impossibilita a divulgação dos valores envolvidos, com prejuízo para a transparência de tais operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas.

Recomendação

À Secretaria de Política Econômica e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de noventa dias, elaborem e apresentem as projeções anuais, para este e os próximos três exercícios (2014 a 2017), dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de 2008, incluindo as respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, em cumprimento aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas.

3.4.2 Impacto das Renúncias do IPI e do IR sobre os Repasses da União

Política de estímulo à economia e setores beneficiados

O governo federal vem utilizando a política da desoneração tributária com o objetivo de estimular determinados setores produtivos, com vistas a mitigar os efeitos negativos da crise financeira internacional de 2008 sobre a economia brasileira. A medida visa contribuir para que sejam mantidos os níveis da atividade econômica, do emprego e da renda. Entre os setores beneficiados, destacam-se os de autoveículos, móveis e eletrodomésticos da linha branca.

Para atingir esse objetivo, o governo federal desonerou o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos compartilhados entre União, estados, Distrito Federal e municípios, devendo a União entregar parte do produto da arrecadação dos referidos impostos aos entes federados, conforme preceitua o art. 159 da Constituição Federal.

Com o propósito de conhecer os efeitos da desoneração do IPI sobre a atividade econômica, o Ipea elaborou a Nota Técnica "Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis", na qual foi revelado que as vendas de veículos no primeiro semestre de 2009 superaram as do mesmo período de 2008. Estimou-se em 13,4% a parcela do aumento das vendas de automóveis que poderia ser atribuída ao IPI mais baixo no período.

Quanto ao impacto sobre o nível de emprego, o citado estudo apontou desaceleração na tendência de redução do emprego ao longo do primeiro semestre de 2009, em razão da redução do

IPI. A desoneração desse imposto contribuiu para manter entre cinquenta mil e sessenta mil empregos diretos e indiretos na economia brasileira no primeiro semestre de 2009.

Em outro estudo do Ipea, no Texto para Discussão 1512, de outubro de 2010, intitulado "Políticas Anticíclicas na Indústria Automobilística: Uma Análise de Cointegração dos Impactos da Redução do IPI sobre as Vendas de Veículos" , ao comparar a evolução das vendas com redução do IPI com aquelas sem redução do IPI, foi verificado que "a redução do imposto foi capaz de motivar um aumento expressivo na demanda". A partir dos dados, concluiu-se que "20,7% das vendas observadas entre janeiro e novembro de 2009 decorreram da política anticíclica adotada. Este valor é superior àquele que havia sido obtido pela Ipea, cuja estimativa, para o primeiro semestre de 2009, alcançava 13,4% das vendas".

O Ipea, ao estimar qual teria sido a trajetória das vendas caso não tivesse havido a redução do IPI, mas apenas um aumento de 5% no volume de crédito automotivo concedido, constatou "que o aumento no volume de crédito teria sido responsável por um deslocamento das vendas, embora em magnitude inferior àquilo que se observou ao se reduzirem os preços por meio da redução do IPI". Por fim, o estudo daquele instituto concluiu que:

> Os resultados obtidos confirmam a percepção de que a redução do IPI foi bastante importante para a recuperação das vendas do setor automotivo no período subsequente à crise financeira internacional. A redução do imposto foi responsável por 20,7% das vendas que se observaram entre janeiro e novembro de 2009. O crédito, porém, teria apresentado um efeito não desprezível, especialmente se outras medidas anticíclicas não tivessem sido adotadas.
>
> Todavia, visto que o impacto da redução do IPI sobre as contas públicas e sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) não é desprezível, pode-se questionar qual medida teria apresentado a maior eficiência (isto é, melhor relação entre resultados alcançados e recursos aplicados).

A partir dos dados disponibilizados pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), pela Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros) e pela Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário (Abimóvel), sobre o período de 2008 a 2012, pode-se verificar a evolução das quantidades produzidas e vendidas, bem como do emprego nos setores de autoveículos, eletrodomésticos da linha branca e móveis, conforme demonstrada no quadro a seguir.

Impacto das desonerações nos setores beneficiados – 2008 a 2012

Setor desonerado	Produção	Vendas	Emprego
Autoveículos	20%	54%	25%
Eletrodomésticos linha branca	61%	--	10%*
Móveis	35%	38%	34%

Fontes: Anfavea, Eletros e Abimóvel.

(*) Entre 2008 e 2012 (dados de 2007 não disponíveis).

Pode-se concluir, com base nos dados acima, que a redução do IPI sobre eletrodomésticos da linha branca, veículos automotores e móveis teve efeitos positivos na economia, tanto na produção e nas vendas quanto na geração de empregos.

Efeitos financeiros das desonerações nos fundos constitucionais

A Secretaria da Receita Federal do Brasil estima que as desonerações do IR e IPI no período de 2008 a 2013 foram de aproximadamente R$ 453,3 bilhões. Isso significa um impacto direto na arrecadação desses impostos compartilhados entre a União e os demais entes subnacionais, pois

servem como base para o cálculo da distribuição dos recursos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO).

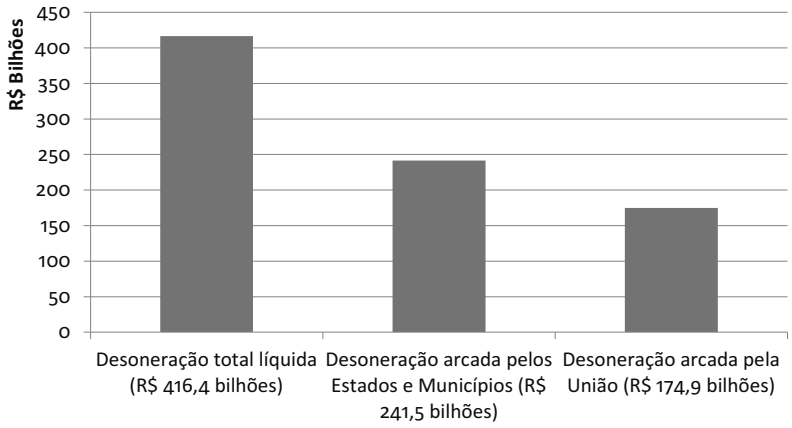
Com vistas a conhecer os valores não repassados aos citados fundos em virtude da desoneração do IPI e do IR, foi elaborada estimativa com base em metodologia de cálculo constante do processo de acompanhamento TC 020.911/2013-0, que culminou no Acórdão 713/2014-TCU-Plenário.

Cabe esclarecer que, para o cálculo dos valores estimados que poderiam ter sido repassados aos entes subnacionais, foram utilizadas hipóteses simplificadoras, entre as quais a possibilidade de inexistência da concessão da desoneração do IPI e do IR, mantendo-se um cenário constante. Além disso, considerou-se que a conjuntura econômica do país, nesse período, permitisse aos agentes econômicos realizarem o pleno pagamento desses tributos se não houvesse a renúncia.

Com relação à identificação do montante que deixou de ser repassado aos fundos constitucionais e de participação, pondera-se que os valores encontrados foram estimados, em razão de haver uma série de variáveis envolvidas, cujos efeitos são desconhecidos, entre as quais o fato de que não há garantia da conversão direta do valor renunciado em arrecadação dos tributos. Isso porque há de se considerar a possibilidade de mudança de comportamento dos contribuintes, o nível de inadimplência e as oscilações econômicas, entre outras variáveis.

Com isso, no período de 2008 a 2013, estimou-se o montante da desoneração líquida sobre o IR e o IPI em R$ 416,4 bilhões. Conforme visualizado no gráfico a seguir, 42% dessa desoneração líquida foi arcada pela União, o equivalente a R$ 174,9 bilhões, enquanto que os estados, DF e os municípios responderam com 58% do total desonerado, o que corresponde a cerca de R$ 241,5 bilhões.

Desoneração do IR e IPI – 2008 a 2013

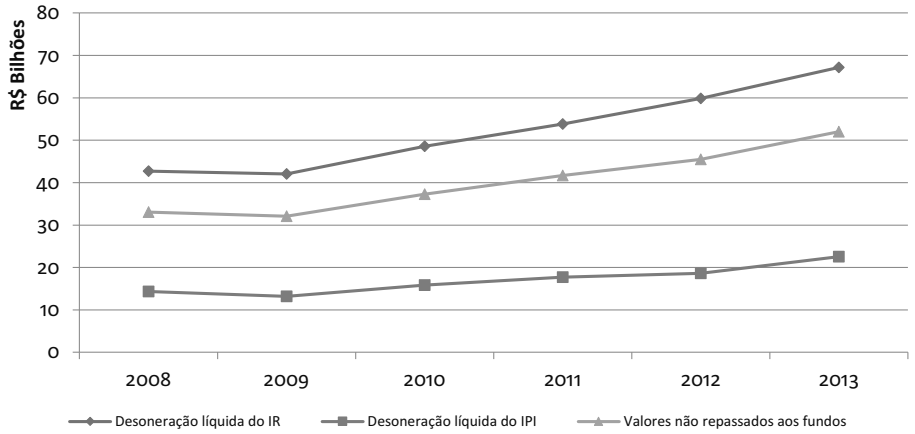


Fonte: RFB.

Pelos valores apurados, estima-se que, a cada real de renúncia concedida sobre o IR e o IPI, R$ 0,58 pertenceriam aos estados, DF e municípios, uma vez que parte substancial do valor arrecadado dos citados impostos é compartilhada com os entes subnacionais.

Há de se observar, também, a variação existente entre a evolução das desonerações concedidas e a estimativa dos repasses que deixaram de ser efetuados aos fundos. Conforme visualizado no gráfico a seguir, observa-se o crescimento acentuado da renúncia do IR em detrimento do IPI. Nota-se, também, a evolução da estimativa dos valores não repassados aos fundos, constatação excetuada apenas em 2009.

Desonerações X Repasses não efetuados – 2008 a 2013



Fonte: RFB.

Diante do cenário encontrado, constata-se que as desonerações do IR têm tido maior impacto junto às transferências constitucionais, uma vez que representam 75% das renúncias concedidas, o equivalente a R$ 314 bilhões.

A partir do montante apurado da desoneração líquida, identificam-se, ainda, os valores potenciais que não foram transferidos às regiões, a título de FPM, FPE, fundos constitucionais de financiamento (FCO, FNE, FNO), IPI-Exportação e Fundeb, em razão dos benefícios fiscais concedidos sobre o IR e o IPI, conforme tabela abaixo.

Estimativa dos valores não repassados em decorrência das desonerações do IPI e IR – 2008 a 2013

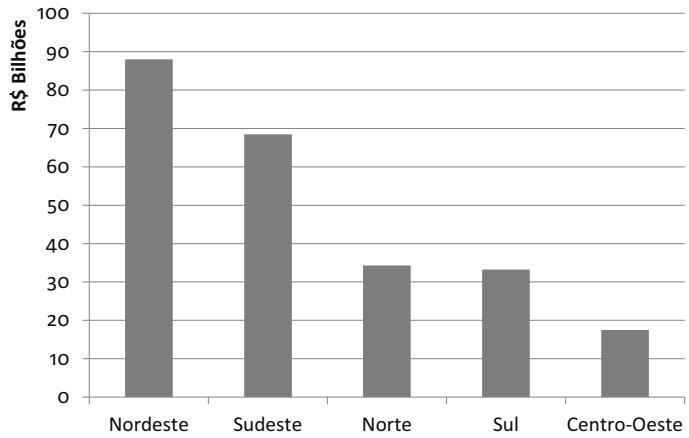
R$

Região	FPM	FPE	IPI-Exportação	Fundeb	FCO/FNE/FNO	Total	% não distribuído
Nordeste	27.973.889.726	37.685.697.003	2.988.753.865	11.888.580.609	7.496.397.266	88.033.318.470	36,45%
Sudeste	24.397.325.326	6.091.778.700	18.418.676.000	19.557.684.013	-	68.465.464.038	28,35%
Norte	6.832.507.404	18.225.050.190	2.264.258.099	4.495.447.301	2.498.799.089	34.316.062.082	14,21%
Sul	13.691.187.983	4.683.773.246	8.400.475.509	6.441.564.289	-	33.217.001.026	13,75%
Centro-Oeste	5.623.306.706	5.150.713.830	1.340.957.575	2.856.215.091	2.498.799.089	17.469.992.292	7,23%
Total	**78.518.217.144**	**71.837.012.969**	**33.413.121.048**	**45.239.491.303**	**12.493.995.444**	**241.501.837.907**	**100%**

Fonte: RFB.

Identificou-se que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação em decorrência da desoneração do IR e IPI, uma vez que poderia ter recebido cerca de R$ 88,0 bilhões, no período de 2008 a 2013, o correspondente a 36% dos valores não repassados, conforme visualizado no gráfico a seguir.

Estimativa de valores não repassados em decorrência da desoneração do IPI e IR – 2008 a 2013



Fonte: RFB.

Cabe destacar que a desoneração sobre o IR e IPI tem duplo efeito na promoção do desenvolvimento regional do país. Primeiro porque, na concessão da desoneração, privilegia-se a região Sudeste, historicamente, a maior recebedora dos benefícios tributários, como já demonstrado nas Contas de Governo 2012, em relação às regiões menos desenvolvidas do país. Segundo, porque existe o impacto negativo da desoneração sobre o nível de tranferências de recursos financeiros aos fundos constitucionais de financiamentos e de participação, sobretudo, direcionados aos estados das regiões Nordeste e Norte.

Assim, com a desoneração dos impostos federais em referência, identifica-se uma diminuição direta dos valores a serem repassados aos entes subnacionais por meio dos fundos constitucionais e de participação, uma vez que esses impostos são compartilhados e estima-se em cerca de 58% a parcela da desoneração arcada pelos estados, DF e municípios, atingindo, precipuamente, a região Nordeste.

Conclusão

As desonerações do IR e IPI têm contribuído com o crescimento econômico, aumentando a produção, as vendas e impactando na manutenção do emprego. Porém, também são dignos de nota os reflexos negativos na distribuição de recursos aos fundos constitucionais e de participação, impactando as finanças dos entes subnacionais.

Impende ressaltar que as desonerações podem não ser o único motivo causador da redução ou não crescimento dos repasses efetuados aos fundos constitucionais e de participação. Porém, explicam parte do problema, uma vez que a desoneração do IPI e do IR interfere diretamente nas finanças dos estados, Distrito Federal e municípios, apesar de prescindir da anuência desses entes.

Em que pesem a materialidade envolvida e a abrangência dos impactos decorrentes da renúncia de receitas, o TCU, por meio do Acórdão 713/2014-TCU-Plenário, constatou que não existem estudos sistematizados no âmbito da administração federal, quanto aos impactos sociais e regionais das renúncias tributárias do IR e IPI, nem quanto ao impacto nos fundos constitucionais e de participação. Identifica-se, portanto, a necessidade de melhoria da governança do processo de concessão dessas desonerações no cenário nacional e regional.

Ademais, restou evidenciada a inexistência de estudos sobre a relação entre os objetivos pretendidos e os efetivamente alcançados com a implementação da política desonerativa, apesar de diversas renúncias estarem em vigência há anos. Quanto aos indicadores, em que pesem existirem alguns poucos indicadores econômicos ligados a alguns setores beneficiados, não se identificou qualquer relação desses com a desoneração concedida sobre o IR e IPI. Além disso, raramente são explicitadas as correspondentes metas.

Destarte, apesar das diversas renovações existentes na concessão das desonerações do IPI e do IR, não há avaliação com embasamento técnico sobre os efeitos reais das desonerações concedidas ou análise de possíveis cenários econômicos e sociais, caso não fosse concedida a renúncia do tributo específico. Constata-se, ainda, a falta de transparência na motivação da concessão das renúncias e na apresentação dos resultados, bem como nas informações sobre os aspectos alocativos e distributivos da política desonerativa dos impostos compartilhados com os entes federados.

Em decorrência, esta Corte de Contas endereçou recomendações e determinações ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, por meio do Acórdão 713/2014-TCU-Plenário.

Nesse sentido, espera-se que as eventuais renúncias de receitas sejam sustentadas por parâmetros técnicos mais bem definidos no que concerne aos objetivos almejados, buscando-se, ainda, a transparência quanto aos reflexos da desoneração de tributos compartilhados na arrecadação dos entes envolvidos com o intuito de evitar o comprometimento das finanças subnacionais.

3.4.3 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios referentes ao evento Copa 2014

A realização do evento Copa do Mundo Fifa 2014 no Brasil exigiu a assunção de compromisso pelos governos federal, estaduais e municipais perante a *Fédération Internationale de Football Association* (Fifa), com vistas à construção de estádios de futebol e à melhoria da mobilidade urbana, dos aeroportos, das telecomunicações, da infraestrutura do turismo e da segurança pública.

Para a consecução desses objetivos o governo federal estabeleceu, além dos financiamentos concedidos pelos bancos federais (BNDES, Caixa, BNB, BB e Basa), outros instrumentos de incentivo, quais sejam, os subsídios ou benefícios creditícios e tributários.

Os subsídios creditícios consistem em gastos decorrentes de programas oficiais de crédito operacionalizados por fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de capitação do governo federal, conforme detalhado no tópico 3.4.1 deste relatório. Já os benefícios de natureza tributária correspodem a medidas de desonerações tributárias relacionadas aos eventos da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, instituídas pela Lei 12.350/2010.

A projeção dos benefícios tributários, financeiros e creditícios para os mencionados eventos corresponde, até 2013, ao valor de R$ 735,22 milhões, sendo R$ 500 milhões referentes às arenas de futebol, R$ 138 milhões para a mobilidade urbana, R$ 37 milhões destinados ao programa Procopa Turismo e R$ 466 milhões para subsidiar a organização das Copas Fifa, conforme detalhamento nas seções a seguir. Caso seja considerada ainda a projeção das renúncias tributárias já disponíveis pela Secretaria da Receita Federal para 2014 (R$ 412,5 milhões), o valor acumulado alcançará cerca de R$ 1,1 bilhão.

Cabe registrar que o Poder Executivo deverá publicar e encaminhar ao Congresso Nacional, até 1º/8/2016, prestação de contas relativas à Copa das Confederações Fifa 2013 e à Copa do Mundo Fifa 2014, contendo, entre outras informações, a renúncia fiscal total referente ao evento.

Benefícios creditícios

Os benefícios ou subsídios creditícios referentes à Copa do Mundo são calculados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), em atendimento aos Acórdãos 1.718/2005-TCU-Plenário e 3.249/2012-TCU-Plenário.

A metodologia utilizada pela SPE para estimativa desses subsídios considera o valor do financiamento 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 uso do recurso. Desse modo, 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).

Vale ressalvar que não foram apurados os benefícios ou subsídios financeiros. Ocorre que, conforme a Portaria do Ministério da Fazenda 379/2006, alterada pela Portaria 57/2013, esses benefícios compreendem desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros e preços, assim como assunção de dívidas decorrentes da União, motivo pelo qual são designados também como subsídios explícitos ou diretos.

Cabe registrar que as operações cujas fontes de recursos são do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) não geram subsídios creditícios, porque são recursos privados, pertencentes aos trabalhadores detentores de depósitos naquele fundo. Conforme informação prestada pela Caixa Econômica Federal, os financiamentos de projetos relacionados ao evento Copa 2014, tendo como fonte de recursos o FGTS, todos de mobilidade urbana, somam R$ 6,4 bilhões, em 20/2/2014, dos quais R$ 1,7 bilhões foi desembolsado até 31/12/2013.

A Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.801/2009, por sua vez, estabeleceu linha de financiamento do BNDES para contratação de operações de crédito, limitadas a R$ 400 milhões por estádio de futebol, destinadas a construção e reforma das arenas da Copa e de seu entorno. Além disso, limitou o valor de cada operação a 75% do custo total de cada estádio e definiu as condições de financiamento.

Os cálculos quanto aos valores financiados pelas instituições financeiras federais e os relativos aos benefícios creditícios foram elaborados pela SPE, com base em informações enviadas pelo TCU, que coletou dados das operações de crédito junto aos bancos. Contudo, aquela secretaria informou que não foi possível estimar os respectivos valores para os anos seguintes por conta das dificuldades de se realizar projeções de parâmetros que necessariamente se alterariam, tais como, datas de desembolsos e taxas de juros.

Diante disso, há que se ressalvar essa situação, no presente relatório, por contrariar os itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, por meio dos quais o Tribunal determinou o acompanhamento das renúncias de receitas relacionadas à Copa do Mundo de 2014, em especial quanto à expectativa total de subsídios creditícios concedidos, bem como ao somatório esperado dos respectivos gastos da União até 2015.

Considerando que a SPE é o órgão responsável pelo cálculo desses subsídios, conforme o art. 4º da Portaria do Ministério da Fazenda n. 379/2006, propõe-se recomendar àquela secretaria que apresente projeção, a valor presente, do total de subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014 decorrentes das operações de financiamento firmadas com os bancos públicos federais, a serem consignadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2014. Por oportuno, registra-se que a recomendação proposta se alicerça sobre os argumentos que balizaram a emissão de recomendação semelhante, à mesma SPE, no item 3.4.1.2 deste relatório, no que tange aos benefícios creditícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao BNDES a partir de 2008.

Quanto ao volume dos financiamentos referentes à Copa do Mundo, as operações contratadas atingiram R$ 1 bilhão em 2013, referentes aos programas Procopa Arenas, Mobilidade Urbana e Procopa Turismo, correspondendo a uma elevação de 60,6% em relação a 2012 (R$ 639,8 milhões).

Já em relação aos valores desembolsados das operações de crédito, conforme se observa na tabela a seguir, no período de 2010 a 2013 o montante atingiu cerca de R$ 5,6 bilhões. Acrescenta-se que os valores apresentam uma trajetória de crescimento. Assim, em 2013 o volume de recursos desembolsados superou em 21,8% o correspondente a 2012, ao passo que, nesse ano, os valores foram superiores em 84,1% aos verificados em 2011.

Valores das operações de crédito, por desembolso – 2010 a 2013

R$ mil

Banco	2010	2011	2012	2013	Total
Basa	3.095	24.412	2.645	10.914	41.066
BB				87.115	87.115
BNB		101.945	277.804	171.632	551.381
BNDES		966.048	1.730.900	2.179.709	4.876.657
Total	**3.095**	**1.092.405**	**2.011.349**	**2.449.370**	**5.556.219**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

(1) Valores expressos em termos de 31 de dezembro do respectivo ano.

Do ponto de vista institucional, o BNDES continua sendo a principal instituição financiadora do evento, com 89% dos recursos desembolsados em 2013, e 87,8% considerando os montantes totais dos quatro exercícios da série histórica.

Quanto aos valores dos subsídios creditícios dos projetos da Copa, a SPE estimou em R$ 124,4 milhões, tomando por base os valores contratados em 2013, representando um acréscimo de 76,5% em cotejo com 2012.

Considerando os valores desembolsados, o montante dos subsídios estimados em 2013 atingiu R$ 265,3 milhões, significando uma elevação de 40,5% em relação ao ano anterior, conforme apresentado na tabela seguinte. Evidentemente, como os subsídios são decorrentes dos valores desembolsados, a maior parte dos benefícios também foi concedida pelo BNDES, por ser a principal instituição financiadora da Copa.

Valores estimados dos subsídios creditícios, por desembolso – 2010 a 2013 [1]

R$ mil

Banco	2010	2011	2012	2013	Total
Basa	(936)	(10.117)	(1.135)	296	(11.892)
BB				4.283	4.283
BNB		(4.803)	(15.665)	13.935	(6.533)
BNDES		114.160	205.560	246.792	566.512
Total	**(936)**	**99.240**	**188.760**	**265.306**	**552.370**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

(1) Valores expressos em termos de 31 de dezembro do respectivo ano.

Os valores negativos apresentados na tabela significam, segundo metodologia utilizada pela SPE, que a taxa de juros dos empréstimos foi maior que o custo de oportunidade do governo, ou seja, o retorno do ativo foi positivo; no entanto, entende-se que somente há renúncia de receita quando o retorno do ativo é negativo. Pode-se dizer que os valores estimados dos subsídios creditícios

alcançaram R$ 552,4 milhões no período considerado, sendo que o crescimento percentual entre 2012 a 2013 atingiu 29% (R$ 205,6 milhões contra R$ 265,3 milhões).

Quanto à distribuição geográfica dos subsídios creditícios em 2013, o Nordeste se destacou com 34,2% em termos de valores desembolsados, sendo que, entre os projetos, o ProCopa Arenas foi o mais beneficiado (62%), por conta dos financiamentos das quatro arenas situadas em Fortaleza, Salvador, Recife e Natal.

Distribuição regional dos subsídios da Copa, por desembolso – 2013

R$ mil

Programa	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Total
Procopa Arenas	24.756	16.353	69.065	6.091	48.442	164.707
Mobilidade Urbana				67.999		67.999
ProCopa Turismo		296	21.662	10.642		32.600
Total	**24.756**	**16.649**	**90.728**	**84.732**	**48.442**	**265.307**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

Benefícios tributários

Os benefícios tributários referentes à realização da Copa 2014 e da Copa das Confederações 2013, instituídos pela Lei 12.350/2010, compreendem: i) desonerações de tributos, na forma de isenção às importações, isenções a pessoas jurídicas, isenções a pessoas físicas e desonerações de tributos indiretos nas aquisições realizadas no mercado interno pela Fifa, por subsidiária e pela emissora fonte da federação internacional, além do regime diferenciado de apuração de contribuições por subsidiárias da Fifa (arts. 3º a 16); e ii) Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa), conforme arts. 17 a 21, que preveem a desoneração tributária incidente sobre a contribuição para o PIS/Pasep, a Contribuição para financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Importação (II).

As desonerações tributárias previstas nos arts. 3º a 16 da citada lei vigem de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2015 e estão condicionadas à habilitação pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) das pessoas físicas e jurídicas nominadas pela Fifa e subsidiárias da federação.

A tabela seguinte apresenta os valores dos benefícios estimados (2011 a 2012) e projetados (2013 a 2015) pela RFB. Observa-se que, em todo o período, o montante alcança R$ 522,96 milhões, sendo que em 2011 não houve fruição do benefício. Em 2013, o valor das desonerações alcança a projeção de R$ 56,88 milhões (crescimento de 1.603% em cotejo com 2012), com previsão de que o maior volume dessas desonerações (R$ 405,86 milhões) ocorra no ano da realização da Copa do Mundo, ou seja, 2014.

Renúncias tributárias da Copa do Mundo 2014
(arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010) – 2011 a 2015

R$ milhões

Tributo	2011 [1]	2012 [1]	2013 [2]	2014 [2]	2015 [2]	Total
Imposto de Importação	-	0,00	1,23	8,64	1,23	11,10
IPI vinculado	-	0,00	0,95	6,62	0,95	8,52
IPI interno	-	0,00	1,10	7,68	1,10	9,88
PIS	-	0,39	1,33	9,30	1,33	12,35
Cofins	-	1,81	6,12	42,83	6,12	56,88

Tributo	2011 [1]	2012 [1]	2013 [2]	2014 [2]	2015 [2]	Total
IRPJ	-	0,48	25,47	178,29	25,47	229,71
CSLL	-	0,26	9,17	64,18	9,17	82,78
IRRF	-	0,00	10,52	81,29	10,52	102,33
C. Previdenciária	-	0,40	0,99	7,03	0,99	9,41
Total	**-**	**3,34**	**56,88**	**405,86**	**56,88**	**522,96**

Fonte: RFB/Nota CETAD/COPAN 041, de 28/3/2014.

(1) Valores estimados com base em dados extraídos das declarações das pessoas jurídicas habilitadas.

(2) Valores projetados com base no volume de operações esperado para a Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014.

Em relação às desonerações referentes ao Recopa, a vigência da renúncia se estende de 21/12/2010 até 30/6/2014, sendo que os beneficiários somente podem usufruir do regime especial de tributação após sua regular habilitação junto à RFB, sem a possibilidade de suspensão dos tributos com efeitos retroativos.

O referido regime especial prevê a suspensão de exigência de vários tributos e contribuições para venda no mercado interno ou para importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, além de materiais de construção, para utilização ou incorporação em estádios de futebol construídos, reformados ou ampliados para os eventos Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014. A desoneração tributária, ou seja, quando a suspensão se converte em alíquota zero, ocorre no caso da utilização ou incorporação do bem ou material de construção ao estádio. Do contrário, a pessoa jurídica beneficiária do regime especial fica obrigada a recolher os tributos e contribuições devidos.

Conforme tabela a seguir, o montante projetado das renúncias tributárias do Recopa alcança R$ 121,66 milhões durante o período de fruição, sendo que, em 2013, verifica-se crescimento de 7,3% em relação a 2012. Considerando que a aprovação do primeiro projeto de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol, o do estádio do Maracanã, ocorreu com a edição da Portaria 239, de 21/12/2011, do Ministério do Esporte, e a respectiva pessoa jurídica titular do projeto foi habilitada pela RFB em 17/1/2012, não houve fruição do benefício em 2010 e 2011.

Renúncias tributárias referente ao Recopa
(arts. 17 a 21 da Lei 12.350/2010) - 2010 a 2014.

R$ milhões

Tributo	2010 [1]	2011 [1]	2012 [1]	2013 [2]	2014 [2]	Total
Imposto de Importação	-	-	1,96	6,05	0,67	8,68
IPI vinculado	-	-	2,96	6,05	0,67	9,69
IPI interno	-	-	1,04	14,26	1,58	16,88
PIS	-	-	8,83	5,91	3,03	17,78
Cofins	-	-	40,69	27,28	0,66	68,62
Total	**-**	**-**	**55,49**	**59,55**	**6,62**	**121,66**

Fonte: RFB/Nota CETAD/COPAN 041, de 28/3/2014.

(1) Valores estimados com base em dados extraídos das declarações das pessoas jurídicas habilitadas.

(2) Valores projetados com base no custo final dos estádios, na data de habilitação dos projetos e no cronograma das obras.

No período de 2012 a 2013 foram aprovados doze projetos pelo Ministério do Esporte, correspondentes a cada arena da Copa, e habilitadas/coabilitadas, pela RFB, 25 pessoas jurídicas para operar no Recopa no âmbito de dez estádios de futebol.

Ações de Controle Externo

Entre 2011 e 2012, o TCU realizou levantamento de auditoria (TC 034.303/2011-1), com o objetivo de conhecer o rol de renúncias tributárias, financeiras e creditícias concedidas pelo governo federal para viabilizar o evento Copa do Mundo Fifa 2014, além de investigar os controles internos afetos às respectivas renúncias de receitas. Como resultado do trabalho, esta Corte de Contas determinou ao Ministério do Esporte que tomasse providências para incluir na matriz de responsabilidades os gastos respectivos às renúncias tributárias, financeiras e creditícias oferecidas, tanto pela União, como pelos estados e municípios responsáveis pelos gastos com a Copa (Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário).

Em monitoramento do acórdão resultante da fiscalização (TC 012.248/2013-0), o TCU acolheu providência alçada pelo ministério, no sentido de publicar as informações requeridas em capítulo específico do Balanço das Ações do Governo Brasileiro para a Copa (Acórdão 1.651/2013-TCU-Plenário). Ao analisar o mais recente balanço (5º edição, de setembro de 2013), constatou-se a inclusão desses dados, à exceção dos estaduais e municipais, que segundo alegou o ministério, não haviam sido informados até a data daquele balanço.

Além disso, em representação formulada pelo Ministério Público Federal (TC 003.464/2013-0), o Tribunal analisou questionamento acerca dos procedimentos adotados pelo governo federal para habilitação de beneficiários do Recopa, bem como o dimensionamento do impacto nos contratos de execução das obras dos estádios para a Copa do Mundo de 2014.

Por meio do Acórdão 2.229/2013-TCU-Plenário foi proferida uma série de determinações e recomendações, que tinham como objetivo reforçar os mecanismos de controle já previstos na legislação do Recopa, que prevê atuação prévia, concomitante e posterior à fruição dos benefícios por parte dos órgãos federais. Nesse sentido, determinou-se ao Ministério do Esporte que tome as medidas necessárias para aferir os valores dos projetos contratados e respectivos aditivos contratuais, considerando-se a desoneração tributária decorrente do Recopa; bem como se recomendou à RFB que elabore plano de ação para a fiscalização a ser feita no programa.

Os problemas identificados na gestão do Recopa não se desviam de diagnósticos feitos em outras fiscalizações sobre renúncias de receitas, a exemplo dos Acórdãos 747/2010 e 3.437/2012-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7); Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário (TC 015.511/2012-0); Acórdão 3.137/2011-TCU-Plenário (TC 030.315/2010-7); e Acórdão 73/2013-TCU-Plenário (TC 041.429/2012-7). A clara ausência de planejamento para a instituição de benefícios fiscais, sem a devida atribuição de responsabilidades e análise da capacidade de estruturas suficientes para seu acompanhamento, ou mesmo definição de mecanismos de controle e governança, é uma característica repetidamente observada nas políticas públicas financiadas por renúncias de receitas, assim como ocorre no Recopa.A atuação do TCU no Recopa vai ao encontro da diretriz de assegurar que o evento Copa do Mundo 2014 seja realizado dentro dos pressupostos fundamentais da administração pública. Para além disso, sob uma visão sistêmica do controle sobre as renúncias de receitas, a atuação desta Corte está voltada para a promoção do aprimoramento e do fortalecimento da gestão e das estruturas de governança desses relevantes instrumentos de financiamento de políticas públicas.

Ressalva
Descumprimento dos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que determinam a apresentação das projeções dos montantes totais dos subsídios creditícios da União

referentes aos projetos da Copa do Mundo de 2014, decorrentes das operações de financiamentos firmadas com bancos públicos federais.
Recomendação À Secretaria de Política Econômica do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 4º da Portaria do Ministério da Fazenda n. 379/2006 e considerando o disposto nos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3249/2012-TCU-Plenário, que apresente, na Prestação de Contas da Presidenta da República referente a 2014, projeção, a valor presente, do total de subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014 decorrentes das operações de financiamento firmadas com os bancos públicos federais, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas.

3.5 Gestão Fiscal

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal e outras de caráter obrigatório e continuado, 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 ao cumprimento das metas fiscais, à receita corrente líquida, às despesas com pessoal e à inscrição em restos a pagar, no âmbito da União, tendo como base o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2013, 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 2013.

3.5.1 Cumprimento das metas fiscais

A Lei de Responsabilidade Fiscal 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 2013 (Lei 12.708/2012) fixou a meta de superávit primário em R$ 155,9 bilhões para todo o setor público não financeiro. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em R$ 108,1 bilhões, integralmente atribuídos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), vez que foi nula a meta determinada para as empresas estatais não dependentes (Programa de Dispêndios Globais). Especificamente para o exercício de 2013, o anexo estipulou, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R$ 31,4 bilhões e de montante da dívida líquida em R$ 1.113,1 bilhões.

No que tange ao Programa de Dispêndios Globais, vale frisar que, para 2013, da mesma forma como ocorreu em 2012, as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobras ficaram dispensadas de obter metas de resultado fiscal, sob o argumento, entre outros, de que tais empresas estão plenamente orientadas para o mercado, de maneira que a necessidade de obtenção de metas provocaria limitações

quanto às possibilidades de investimentos em projetos economicamente viáveis, comprometendo, sobremaneira, sua capacidade competitiva nos respectivos setores de atuação.

Metas Fiscais da União para 2013

Discriminação	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.226.433,8	24,39
II. Despesa Primária	1.118.343,8	22,24
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	108.090,0	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,00	0
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-31.424,0	-0,63
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.113.092,0	22,10

Fonte: Lei 12.708/2012 (LDO para 2013).

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 2013 indicou, com fundamento no inciso IV do art. 11 da LDO 2013, 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".

Nesse sentido, a tabela adiante mostra os valores alcançados em 2012, ao lado das metas fixadas pela LDO 2013 e dos valores realizados em 2013 informados pelo Banco Central do Brasil.

Dívida Líquida e Resultados Primário e Nominal da União

Itens da Análise	Realizado 2012		Metas 2013		Realizado 2013	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
Dívida Líquida	**996.082**	**22,63**	**1.113.092**	**22,10**	**1.019.461**	**21,07**
Ajustes patrimoniais e metodológicos	**-68.132**	**-1,55**			**-87.374**	**-1,81**
Resultado Nominal	**62.386**	**1,42**	**31.424**	**0,63**	**110.753**	**2,29**
Governo Central	61.182	1,39			110.555	2,29
Governo Federal	88.880	2,02			141.257	2,92
Bacen	-27.698	-0,63			-30.702	-0,63
Empresas Estatais Federais	1.204	0,03			198	0,00
Juros Nominais	**147.415**	**3,35**			**185.499**	**3,83**
Governo Central	147.268	3,35			185.846	3,84
Governo Federal	175.718	3,99			217.866	4,50
Bacen	-28.451	-0,65			-32.020	-0,66
Empresas Estatais Federais	148	0,00			-346	-0,01
Resultado Primário	**-85.030**	**-1,93**	**-108.090**	**-2,15**	**-74.747**	**-1,55**
Governo Central	-86.086	-1,96	-108.090	-2,15	-75.291	-1,56
Governo Federal	-86.838	-1,97			-76.609	-1,59
Bacen	752	0,01			1.318	0,03
Empresas Estatais Federais	1.056	0,02	0	0	544	0,01
Ajuste do PAC[1]	**39.307**	**0,89**	**65.200**	**-**	**35.054**	**0,79**
PIB		**4.402.537**				**4.837.950**

Fontes: Bacen – Notas para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2014 e Março/2014; e Lei 12.708/2012 (LDO 2013).

(1) O art. 3º da LDO 2013 (Lei 12.708/2012) permitiu reduzir a meta para a União em até R$ 65,2 bilhões.

Observação: considerando a apuração dos resultados fiscais sob a ótica das necessidades de financiamento, a partir da metodologia "abaixo da linha", adotada pelo Banco Central, valores negativos representam superávit e valores positivos, déficit.

Conforme a tabela em análise, a União apresentou, em 2013, superávit primário de R$ 74,7 bilhões ou 1,55% do PIB, valor inferior à meta fixada de R$ 108,1 bilhões, mas aderente ao permitido pelo art. 3º da LDO 2013.

Cabe ressaltar que esse art. 3º da LDO 2013 estabeleceu que a meta de superávit primário da União poderia ser reduzida em até R$ 65,2 bilhões, relativos aos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria, incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além das desonerações tributárias. De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais referente ao exercício de 2013, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, o montante das despesas executadas no âmbito do PAC em 2013 foi de R$ 35,1 bilhões, o que fez reduzir a meta primária da União para o valor de R$ 73 bilhões, evidenciando, dessa forma, o cumprimento da meta com folga de R$ 1,7 bilhão.

Referido montante foi insuficiente para compensar a não realização de R$ 31,2 bilhões da meta dos governos regionais em 2013, uma vez que o art. 2º da LDO 2013 dispôs que a execução orçamentária federal deveria ser compatível com a obtenção da meta consolidada de superávit primário para o setor público não financeiro. Assim, caso a estimativa de superávit primário prevista no âmbito estadual e municipal não se verificasse, esta seria compensada pelo governo federal, conforme previsão contida no texto que acompanhou o Anexo IV.1 da LDO 2013.

Vale ressaltar que mesmo a utilização do abatimento total da meta de superávit primário de R$ 65,2 bilhões ainda deixaria o Governo Central sem condições de cobrir a meta dos governos regionais em R$ 1,1 bilhão (R$ 65,2 bilhões – R$ 35,1 bilhões – R$ 31,2 bilhões), em vista da realização de superávit primário pelos governos regionais no montante de R$ 16,6 bilhões, para uma meta estipulada na LDO 2013 de R$ 47,8 bilhões.

No que tange ao resultado nominal, o déficit de R$ 110,8 bilhões apurado em 2013 foi bem superior à meta de resultado deficitário, de R$ 31,4 bilhões, estabelecida pela LDO. No entanto, vale observar que esta Corte de Contas já se manifestou no sentido de que a meta de resultado nominal tem caráter meramente indicativo, posto que não pode ser controlada apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeita a efeitos oriundos da execução de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo), bem como de crises internacionais (Acórdão 1.788/2006-TCU-Plenário).

A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou 2013 com saldo de R$ 1.019,5 bilhões, abaixo, portanto, do montante de R$ 1.113,1 bilhões, estabelecido como limite máximo pela LDO.

No que se refere à dívida, embora as razões do desempenho do endividamento tenham sido analisadas em maior profundidade no item 2.3 deste Relatório, que trata especificamente dessa matéria, convém ressaltar que os ajustes patrimoniais e metodológicos contribuíram para uma redução de R$ 87,4 bilhões (ou 1,98% do PIB) no saldo da dívida líquida da União. Tais ajustes decorreram, sobretudo, da variação, em reais, da dívida externa líquida, ou seja, da dívida externa bruta descontada das 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 2013 foi superior àquele observado para o exercício anterior. Em 2013, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R$ 185,5 bilhões ou 3,85% do PIB, ante um aumento de R$ 147,4 bilhões ou 3,35% do PIB em 2012.

Contudo, conforme registrado no item 2.3.2 deste Relatório, que trata da dívida líquida do setor público, despesas de juros e encargos nominais maiores que os superávits primários resultam em

expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um pequeno decréscimo.

3.5.1.1 O resultado primário da União em 2013

Conforme exposto anteriormente, o esforço fiscal realizado pelo governo federal ao longo de 2013 foi insuficiente para cumprir a meta de resultado primário fixada na lei de diretrizes orçamentárias. O superávit primário da União no período foi de R$ 74,7 bilhões, inferior, portanto, à meta de R$ 108,1 bilhões, estabelecida no instrumento orçamentário.

Como também já ressaltado, o art. 3º da LDO 2013 possibilitou que, da meta de resultado primário fixada, fossem deduzidas despesas orçamentárias referentes ao PAC e ao Plano Brasil sem Miséria. Em decorrência, dos R$ 108,1 bilhões inicialmente previstos, foram descontados R$ 35,1 bilhões, reduzindo a meta para R$ 73 bilhões. Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R$ 1,7 bilhão.

Isso posto, o presente tópico tem por objetivo evidenciar algumas medidas adotadas pelo governo federal no decorrer do exercício financeiro de 2013 que contribuíram de maneira significativa para a obtenção do resultado primário apresentado.

Contingenciamento

Com esse objetivo, cabe destacar, primeiramente, o contingenciamento orçamentário efetuado ao longo de 2013. Sem adentrar nos pormenores da matéria, que é tratada nos itens 3.3.2 e 3.5.6 deste Relatório, verificou-se que a União promoveu limitações de empenho e movimentação financeira que resultaram em um contingenciamento líquido de R$ 24,7 bilhões em dotações destinadas à execução de despesas primárias. Ao adotar tal medida, com esteio no art. 9º da LRF, o governo federal evitou o desembolso efetivo do referido montante, impactando positivamente seu resultado primário.

Parcelamentos

Além do contingenciamento, o governo federal, com amparo no art. 17 da Lei 12.865/2013, reabriu o prazo de parcelamentos de dívidas tributárias e previdenciárias no âmbito da Lei 11.941/2009 (§ 12 do art. 1º e art. 7º) e da Lei 12.249/2010 (§ 18 do art. 65). Essa reabertura permitiu recolhimentos extraordinários no montante de R$ 20,3 bilhões, que correspondem a cerca de 27% do resultado primário alcançado em 2013. Em decorrência da reabertura de prazo, ingressaram em dezembro de 2013 receitas extraordinárias de R$ 10,9 bilhões de Cofins, de R$ 5,6 bilhões de IRRPJ, de R$ 2 bilhões de CSLL e de R$ 1,8 bilhão das Contribuições ao PIS e ao Pasep.

Nesse contexto, importa ressaltar o tratamento diferenciado dado às pessoas jurídicas que fizeram opção pela litigância tributária e posteriormente aderiram às reaberturas de prazo dos programas de parcelamentos de tributos contestados e/ou atrasados. Essas empresas foram beneficiadas pela diminuição de cobrança dos encargos e puderam alongar os prazos de pagamento. Por outro lado, os contribuintes que fizeram o pagamento no vencimento e sem questionamento não foram alcançados pela diminuição de encargos.

Assim, os sucessivos parcelamentos criam simultaneamente problemas de eficiência e de justiça. No primeiro caso, pela diminuição do passivo tributário das empresas e consequente diminuição do valor a ser pago à União. Quanto ao problema de justiça, a reabertura dessas datas de adesão ao parcelamento cria um incentivo à postergação de pagamentos de receitas da União, com reflexos na própria arrecadação subsequente. É, pois, uma administração de fluxo de caixa pelo Ministério da Fazenda que, como prática continuada, traz perdas recorrentes ao Erário, sob a forma

de inadimplência tributária, induzindo as empresas a um comportamento de postergação do cumprimento das obrigações principais com o pagamento dos tributos e contribuições.

Com efeito, a análise do desempenho dos parcelamentos como instrumentos de recuperação de créditos tributários e previdenciários da União consta do item 3.3.3.3 deste Relatório.

Concessões

Assim como a arrecadação proveniente dos parcelamentos, também pode ser considerada atípica a Receita de Concessões e Permissões, com realização de R$ 15 bilhões no bimestre novembro/dezembro de 2013. No exercício anterior, o montante arrecadado nesse item foi de R$ 2,2 bilhões.

Dividendos

Conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a União recebeu aproximadamente R$ 7 bilhões de dividendos do BNDES em 2013. Foram R$ 3,2 bilhões de dividendos complementares do exercício de 2012, R$ 2 bilhões de dividendos intermediários e R$ 1,8 bilhão de juros intermediários sobre o capital próprio transferidos ao Tesouro. Na outra perna da operação, a União efetuou concessão de crédito ao BNDES no montante de R$ 41 bilhões. Essas três emissões diretas feitas pelo Tesouro Nacional ao BNDES, foram de R$ 2 bilhões, R$ 15 bilhões e R$ 24 bilhões em 2013, ao amparo, respectivamente, das Leis 12.249/2010 (alterada pela Lei 12.788/2013) e 12.872/2013 (conversão da Medidas Provisória 618/2013) e da Medida Provisória 628/2013.

Dessas emissões, o montante de R$ 15 bilhões foi declarado instrumento híbrido de capital e dívida para o BNDES, classificação idêntica dispensada à concessão de crédito do Tesouro à Caixa Econômica Federal, no montante R$ 8 bilhões, ao amparo da Medida Provisória 620/2013 e da Lei 12.833/2013. De maneira similar à operação Tesouro-BNDES, também a Caixa transferiu R$ 4 bilhões de dividendos ao Tesouro.

Contabilmente, essas transações se processaram via aumentos de capital e concessões de empréstimos, operações aparentemente neutras em relação ao resultado primário, haja vista se tratar de permutas meramente financeiras, nas quais uma saída de recurso do Tesouro Nacional dá origem a um ativo para o governo federal de igual valor. Ocorre que, ato contínuo a essas operações, a União recebeu contrapartidas com efeito primário, na forma de dividendos (embora sejam uma forma de remuneração típica do acionista, os dividendos também podem se revelar receitas atípicas, a depender das circunstâncias em que são pagos).

Float de Restos a Pagar

Por fim, como última medida que merece destaque, no encerramento do exercício houve a inscrição de R$ 138,4 bilhões de despesas primárias em restos a pagar, nos termos do art. 36 da Lei 4.320/1964, c/c o art. 68 do Decreto 93.872/1986. Conforme demonstrado no item 3.3.4.5 deste Relatório, o montante de despesas inscritas em restos a pagar tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Sob a ótica fiscal intertemporal, esse fato deve ser visto com atenção, pois, muito embora essas despesas não tenham impacto direto no resultado primário apurado no exercício de sua inscrição, porquanto não envolvem saída imediata de recursos do Tesouro Nacional, elas indicam um potencial desembolso futuro, ou seja, podem onerar o resultado primário de exercícios vindouros quando de seus pagamentos.

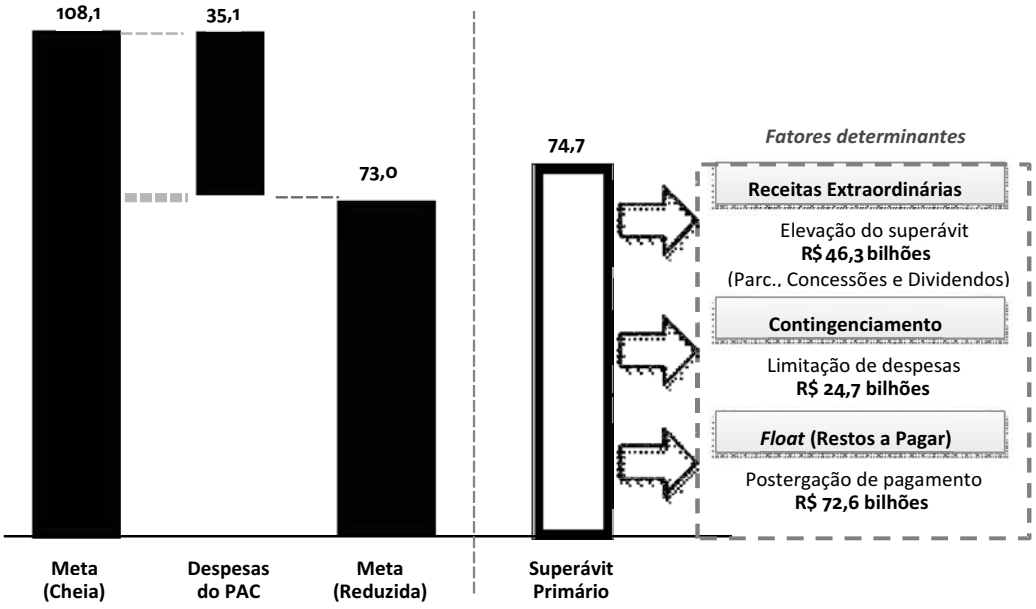
Com vistas a evidenciar o esforço fiscal genuíno do governo em um exercício, mitigando o efeito dos crescentes montantes inscritos em restos a pagar, tem-se avaliado o resultado primário obtido descontado do denominado *float*. O *float* corresponde ao montante das despesas primárias inscritas em restos a pagar deduzido do valor correspondente aos restos a pagar pagos ao longo do exercício financeiro, assim como daqueles que forem cancelados no período. Em termos econômicos, representa o volume de recursos que, embora permaneça no Tesouro Nacional, poderá ser transferido a credores do governo, em momento futuro, em função de obrigações assumidas no exercício analisado.

Nesse sentido, a análise do *float* de restos a pagar referente ao exercício de 2013 evidencia que um desembolso primário potencial de até R$ 72,6 bilhões foi adiado para exercícios seguintes. Ou seja, caso os estágios da despesa tivessem sido cumpridos integralmente ao longo de 2013, ao menos parte das despesas primárias inscritas em restos a pagar poderiam ter sido pagas no exercício, impactando negativamente o resultado primário.

Com base nessas considerações, o gráfico seguinte ilustra as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União para o exercício de 2013.

Resultado primário da União – Meta X Realizado – 2013

R$ bilhões



Fontes: Siafi, STN e SOF.

A despeito dos seus efeitos sobre a gestão das finanças públicas, o contingenciamento orçamentário e a inscrição de restos a pagar são instrumentos de uso consagrado no âmbito da política fiscal brasileira, previstos inclusive na legislação, conforme já salientado. Em paralelo, as receitas extraordinárias, atípicas, não usuais ou não recorrentes, por sua própria adjetivação, decorrem, como regra geral, de operações fiscais ou extrafiscais não rotineiras ou, ao menos, pouco comuns do ponto de vista das características predominantes das receitas primárias.

Assim, diferentemente da arrecadação de tributos e das receitas decorrentes da prestação de serviços e da exploração econômica de bens e direitos, que seguem um fluxo contínuo e regular de

realização, as receitas extraordinárias, em geral, resultam de transações específicas, cuja frequência é incerta ou imprevisível, e costumam envolver valores materialmente relevantes. Inclusive, em razão dessa característica, tais receitas são deduzidas para fins de elaboração das estimativas orçamentárias de arrecadação, e seu efeito deve ser demonstrado em informação complementar ao projeto de lei orçamentária anual, conforme disposição reiterada nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias da União, inclusive na de 2013:

> Lei 12.708/2012 – LDO 2013 – Anexo III – Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2013 – Inciso XI - demonstrativo da receita orçamentária nos termos do art. 12 da LRF, incluindo o efeito da dedução de receitas extraordinárias ou atípicas arrecadadas no período que servir de base para as projeções, que constarão do demonstrativo pelos seus valores nominais absolutos (...) (grifou-se)

Ademais, a depender de sua complexidade, transações que dão origem a receitas extraordinárias podem vir a demandar aperfeiçoamentos normativos específicos, visando enquadrar seus procedimentos preparatórios ao arcabouço jurídico que rege a administração pública, como nos casos da leis instituidoras dos parcelamentos e das leis autorizadoras das concessões de crédito aos bancos oficiais.

Todos esses elementos estão presentes nas operações descritas anteriormente, as quais, além de terem garantido o resgate antecipado de títulos da dívida pública mobiliária federal, resultaram em receitas primárias adicionais de R$ 46,3 bilhões para a União, montante equivalente a 62% do superávit primário apurado de R$ 74,7 bilhões. Tais receitas foram, portanto, fundamentais para que a União pudesse divulgar o alcance, com alguma folga, da meta reduzida de superávit primário em 2013.

Considerações sobre as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União em 2013

Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a controlar o endividamento público.

Para tanto, são previamente definidas e amplamente divulgadas, por meio da lei de diretrizes orçamentárias, as metas de resultado entre receitas e despesas primárias, entendidas como aquelas que efetivamente afetam o nível de endividamento público. Em razão de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, a possibilidade de cumprimento dessas metas deve ser verificada bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano também pela LDO.

Como medida da capacidade do governo de arcar com os juros de sua dívida sem ter de recorrer ao crédito, o resultado primário, a despeito de suas eventuais limitações conceituais e metodológicas, ainda é um indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos. Em face disso, o exercício pleno da capacidade tributária, inclusive com ações de combate à sonegação, e o controle das despesas e das renúncias de receitas são instrumentos-chave no modelo de gestão fiscal preconizado pela LRF.

Obviamente que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados ao se analisar esse indicador, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido

econômico, em qualquer tempo e lugar, se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo. Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Significa dizer que, no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, para não comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos. Por certo, no texto que acompanha o Anexo de Metas Fiscais para 2013, o governo federal afirmou que "(...) vem atuando (...) no aprimoramento dos mecanismos de arrecadação (...). Tem também procurado aprimorar a eficiência da alocação dos recursos, com medidas de racionalização dos gastos públicos (...)".

Ainda com relação às metas fiscais, é fato que a LRF, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa seu cumprimento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Todavia, esse dispositivo não deve ser visto como um fim em si mesmo, de maneira que, esgotadas as alternativas de contenção de despesas discricionárias de custeio e de capital, assim como as possibilidades de ampliação de receitas tributárias e de contribuições, a alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance revelam-se como opções legitimamente válidas e prudentes, tomando-se como base o pressuposto da transparência que deve nortear a gestão fiscal.

Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R$ 46,3 bilhões, afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção de medidas com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação de receitas, assim como a racionalizar os gastos públicos ou, ainda, a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar. No caso dessas alternativas não serem factíveis, uma decisão prudente seria ajustar a meta à real capacidade de consecução.

Percebe-se, portanto, à vista da materialidade dos valores envolvidos, que uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, em conjunto com uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se traduzir em uma combinação fiscal ótima que levasse ao cumprimento da meta de superávit primário da União, de forma planejada, equilibrada e transparente.

Mesmo em caso de insucesso fiscal dessas medidas, restaria a alternativa de redução da meta de superávit primário por meio de mudança da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Registre-se que tal medida já foi adotada pela União em 2009, quando buscou atenuar os efeitos internos da crise financeira global, não havendo impedimento para que retificação semelhante ocorresse em 2013, ainda que por motivação diversa. Em 2013, a escolha foi pelo aumento dos montantes passíveis de desconto da meta relacionados ao PAC e ao Plano Brasil sem Miséria e das desonerações tributárias, além da reabertura de parcelamentos de dívidas de empresas com a União.

Considerações sobre a ausência de metodologia oficial de apuração do resultado primário da União e a não instituição do Conselho de Gestão Fiscal

Como visto, a credibilidade da política fiscal depende não apenas do compromisso do governo com as metas estabelecidas, mas também da transparência e da qualidade dos resultados apresentados. Da mesma forma que se busca evitar o processo de deterioração das contas públicas, duramente enfrentado pelo país entre as décadas de 1980 e 1990 e que somente arrefeceu após o ajuste fiscal promovido entre meados das décadas de 1990 e 2000, deve-se primar e perseverar pela higidez do indicador que, na essência, representa o esforço fiscal realizado pelo governo durante o ano, qual seja, o resultado primário.

Contudo, a relevância, fidedignidade, verificabilidade e compreensibilidade desse indicador (entre outras características qualitativas da informação de resultado primário da União) são afetadas sobremaneira pela incompletude do arcabouço normativo aplicável às finanças públicas federais. Com efeito, passados quatorze anos desde a edição da LRF, ainda não há metodologia oficial de apuração do resultado primário da União, tampouco limites ao endividamento federal.

Nos incisos I e II e no § 1º, inciso IV, do art. 30 da LRF, foi estabelecido que, no prazo de noventa dias após a publicação da referida lei complementar, o presidente da República submeteria, respectivamente, ao Senado Federal e ao Congresso Nacional propostas de limites globais: i) para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios; e ii) para o montante da dívida mobiliária federal. Essas propostas deveriam contemplar, entre outras disposições, a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

Encaminhadas as propostas de limites globais para as três esferas de governo e para a dívida mobiliária federal (mensagens 154 e 1.070, ambas de 2000, respectivamente), houve apartamento, na Mensagem 154/2000, do texto que menciona a União e que contém a metodologia de apuração do resultado fiscal, sendo aprovados tão somente os controles de endividamento para estados, DF e municípios, nos termos das resoluções do Senado Federal 40 (dívidas consolidada e mobiliária) e 43 (operações de crédito), ambas de 2001. Já a proposta de limite para a dívida mobiliária federal tramita no Senado como o Projeto de Lei iniciado na Câmara (PLC) 54/2009.

Destaca-se que essa lacuna normativa foi abordada em duas oportunidades recentes nesta Corte de Contas. No voto condutor do Acórdão 1.776/2012-TCU-Plenário, o eminente ministro relator Walton Alencar Rodrigues ressaltou que "(...) não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento da União (...)". Já por intermédio do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ª Câmara, relatado pelo nobre ministro Augusto Nardes, o TCU recomendou ao Senado Federal que:

> (...) na qualidade de responsável pela edição de normas e parâmetros de apuração do resultado fiscal da União, conforme estabelecido no art. 52, incisos VI e VII, da Constituição Federal c/c o art. 30, incisos I e II, §1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000, adote providências visando suprir tal omissão, propiciando condições para que o Tribunal de Contas da União possa exercer com plenitude as atribuições previstas no art. 59 da LRF.

As limitações metodológicas da sistemática atual de apuração do resultado primário

Ainda nessa linha, nos autos do TC 033.747/2012-1, que tratou das diretrizes para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, o TCU realizou inspeção com o objetivo de identificar e segregar receitas e despesas primárias, recorrentes e não recorrentes, e os normativos que orientam o reconhecimento, mensuração e evidenciação do resultado primário da União. O trabalho abrangeu os exercícios financeiros de 2010 a 2012.

Em 2013, nos autos do acompanhamento determinado pelo TC 005.968/2014-3 foi repetida a evidenciação das receitas atípicas e do *float* de restos a pagar, vez que a Secretaria do Tesouro Nacional não explicitou esses itens, conforme a recomendação feita no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012. Para 2013, as receitas atípicas alcançaram um montante de R$ 46,3 bilhões e o *float* de restos a pagar foi de R$ 72,6 bilhões, somando R$ 118,9 bilhões.

Em síntese, verificou-se que alguns fatores concorrem para possíveis inconsistências no cálculo do resultado primário da União, em especial: i) o não desconto de receitas atípicas; ii) a apuração "acima da linha" pelo regime de caixa; e iii) o não reconhecimento dos restos a pagar como dívida, no cálculo "abaixo da linha".

Ademais, os dispêndios das instituições financeiras estatais não dependentes também não têm afetado o resultado fiscal, uma vez que, por praticarem mera intermediação financeira, suas atividades não impactam a dívida líquida do setor público. Mencione-se também que o resultado primário das empresas estatais federais considera o impacto do orçamento da empresa Itaipu Binacional, devido à corresponsabilidade da União na liquidação de suas dívidas, embora seus dispêndios não sejam fixados pelos órgãos de coordenação e controle brasileiros.

É preciso lembrar, ainda, que, ao calcular o resultado primário pela metodologia "abaixo da linha", o Bacen, embora compute integralmente as disponibilidades financeiras do ente, considera, para fins de dívida, apenas empréstimos e financiamentos feitos junto ao sistema bancário, deixando de fora os restos a pagar inscritos no passivo financeiro. Em outras palavras, o Bacen reconhece e mensura o ativo de curto prazo, mas não reconhece e nem mensura o passivo não intermediado pelo sistema financeiro, de forma que o tamanho da dívida é subdimensionado em face dessa assimetria.

Diante dessas limitações, buscou-se, no mencionado acompanhamento, estimar o resultado primário do governo central ajustado pela exclusão de receitas atípicas e do *float* mantido nas disponibilidades financeiras em decorrência da inscrição de restos a pagar referentes a despesas primárias. Como conclusão, verificou-se que, na ausência desses fatores, as metas fiscais da União poderiam não ter sido alcançadas em 2013.

A necessidade de ampliação da transparência dos resultados fiscais

Em decorrência dessa constatação, um aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao papel cumprido pelas metas fiscais. Com efeito, a estabilidade macroeconômica é um bem público, conquistado à custa de um forte ajuste fiscal suportado por toda a sociedade brasileira em um passado recente. Nesse sentido, a preservação da percepção de solvência do setor público é crucial para minimizar eventuais expectativas negativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público.

Assim, conforme se depreende da leitura do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2013, as metas fiscais, e em especial a meta de resultado primário, servem para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições econômicas necessárias à manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública, em prol da estabilidade macroeconômica. As metas fiscais consistem, na prática, em mecanismo restritivo à expansão desmesurada da despesa pública e, consequentemente, da dívida pública.

Ocorre que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se configurado verdadeiros desafios à sociedade como um todo e a este órgão de controle externo em particular. Isso porque, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem alcançado.

Ainda que a metodologia de apuração do resultado primário adotada pelo Bacen tenha respaldo em procedimentos internacionalmente aceitos, alguns dispositivos das sucessivas LDOs têm sido objeto de alteração recente. Citem-se como exemplos:

> i) a prerrogativa de redução da meta de superávit primário pelo abatimento das despesas do PAC e do Plano Brasil sem Miséria, previstos respectivamente, a partir da LDO 2009 e da LDO 2012, sendo as despesas do PAC em substituição às despesas do Projeto-Piloto de Investimentos (PPI). Tais prerrogativas foram efetivamente exercidas em 2009, 2010, 2012 e 2013;

ii) a fixação de metas em valores nominais, a partir da LDO 2011, em substituição à sistemática anterior de metas fixadas em percentual do PIB. Na prática, tal mudança se configura em potencial alívio fiscal para o governo federal, uma vez que a variação nominal, mesmo com menor crescimento real do PIB, auxilia o cumprimento da meta;

v) a prerrogativa de redução da meta de superávit primário pela realização de investimentos prioritários e de desonerações de tributos, prevista na LDO 2013. Segundo consta na Nota Técnica 6/113, do Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a dedução das renúncias de receitas representa nova distorção e torna praticamente inexequível a apuração da meta reduzida, pois o montante das renúncias de receitas é de difícil aferição. De fato, no subitem 3.4.1 deste Relatório, que trata dos benefícios tributários, menciona-se a falta de transparência acerca da metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários.

Todos esses fatores corroboram a necessidade premente de que a metodologia oficial de apuração do resultado primário da União seja estabelecida pelo Senado Federal, nos termos do que dispõem a Constituição Federal e a LRF.

Paralelamente, outro comando da Lei Complementar 101/2000 que, quando regulamentado, certamente contribuirá para mitigar os riscos de obscuridade na gestão fiscal é o art. 67. Referido dispositivo prevê a criação do Conselho de Gestão Fiscal, ao qual atribui a competência de acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com vistas a disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal, entre outros objetivos. Em que pese o § 2º do art. 67 da LRF dispor que a composição e a forma de funcionamento do referido conselho serão definidas em lei, passados quatorze anos desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal colegiado ainda não foi instituído.

A esse respeito, cumpre mencionar a existência do Projeto de Lei 3.744, de 2000, de iniciativa da Presidência da República, que tramita em regime de prioridade na Câmara dos Deputados, bem como dos Projetos de Lei do Senado 424, de 2013 e 37, de 2014, em tramitação no Senado Federal. Tais projetos visam dar efetivo cumprimento ao disposto no art. 67 da LRF, estruturando o Conselho de Gestão Fiscal. Com efeito, espera-se que do processo legislativo resulte uma instância legítima, representativa e independente, que seja capaz de induzir melhorias no âmbito da gestão fiscal brasileira em prol da sustentabilidade das finanças públicas.

Por outro lado, em resposta ao Ofício 136/2014 – TCU/Semag, que indagou sobre o atendimento da recomendação feita nas Contas de Governo de 2012, acerca da explicitação dos efeitos fiscais decorrentes de receitas extraordinárias, a Secretaria do Tesouro Nacional afirmou que a "estrutura atual do relatório [Resultado do Tesouro Nacional] já contempla um conjunto eficiente de mecanismos para conferir transparência a todos os eventos decorrentes de medidas adotadas e em vigor" e conclui:

> Nos termos apresentados, manifestamos nosso entendimento de que o conjunto das publicações oficiais das estatísticas de finanças públicas – aí incluído o boletim Resultado do Tesouro Nacional – já cumprem de forma integrada a recomendação exarada no inciso IX do Parecer Prévio sobre as contas da Presidenta da República no exercício de 2013.

De fato, há diversos relatórios publicados pela União que permitem verificar o comportamento de receitas e despesas, tais como o boletim mensal da Secretaria da Receita Federal do Brasil denominado "Análise da Arrecadação das Receitas Federais"; o "Relatório de Avaliação de Receitas

e Despesa Primárias", elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal em conjunto com a própria STN; e, o "Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais", também publicado conjuntamente por SOF e STN.

Contudo, em vista dos procedimentos heterodoxos, e pouco transparentes, levados a cabo pela Secretaria do Tesouro Nacional, particularmente no período 2010-2013, conforme extensamente documentado nos autos dos processos TC 033.747/2012-1 e TC 005.968/2014-3, julga-se pertinente a manutenção da recomendação expressa no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2012, e nos termos em que foi acolhida pelo Plenário do TCU, como mecanismo de proteção à consecução de resultados primários genuínos que venham a sinalizar uma disciplina fiscal fidedigna.

Ante o exposto, nos termos do art. 1º, inciso XIV, da Portaria-MF 244/2012, compete à Secretaria do Tesouro Nacional definir, coordenar e acompanhar os procedimentos relacionados com a disponibilização de informações da União para fins de transparência e controle da gestão fiscal. Nesse sentido, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomenda-se à STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício.

Recomendação

À Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, em reiteração a recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012.

3.5.2 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 que variam de acordo com a esfera de governo, conforme regras definidas no referido artigo.

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 2008 a 2013 está demonstrada na tabela a seguir.

Receita Corrente Líquida – 2008 a 2013

R$ milhões

Especificação	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita Corrente (I)	**754.735,5**	**775.406,8**	**890.137,0**	**1.029.613,5**	**1.134.717,3**	**1.219.645,8**
Receita Tributária	253.622,8	240.598,3	281.814,9	338.648,8	347.752,0	376.042,4
Receita de Contribuições	381.892,1	400.470,7	475.432,0	545.486,6	590.425,2	642.688,6
Receita Patrimonial	53.578,7	58.700,4	65.241,0	65.708,6	81.046,7	85.183,3
Receita Agropecuária	21,4	20,9	20,3	21,0	24,7	26,5
Receita Industrial	503,4	574,3	603,6	562,5	756,0	925,2
Receita de Serviços	30.344,9	34.929,7	40.445,8	47.975,8	47.919,7	49.545,0
Transferências Correntes	202,4	142,1	269,2	450,7	844,4	733,0
Receitas Correntes a Classificar	-	-	-	-	0,0	0,1
Outras Receitas Correntes	34.569,8	39.970,4	26.310,1	30.759,4	65.948,5	64.501,8
Deduções (II)	**326.172,2**	**338.222,6**	**390.270,4**	**470.907,1**	**517.784,0**	**563.551,6**
Transf. Constitucionais e Legais	136.819,6	129.050,1	144.906,3	172.776,0	184.414,0	202.275,8
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	150.381,5	168.885,5	194.548,9	245.228,0	274.088,5	297.743,7
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	6.628,2	7.559,5	8.573,6	9.291,9	9.489,9	10.170,0
Compensação Financeira RGPS/RPPS	-	0,7	0,7	1,6	13,0	3,8
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.512,9	1.681,3	1.869,0	2.025,4	2.001,2	2.170,7
Contribuição p/ PIS/Pasep	30.830,1	31.045,5	40.371,8	41.584,0	47.777,4	51.187,5
PIS	25.958,3	25.909,6	30.497,8	34.643,3	39.038,1	42.311,8
Pasep	4.871,7	5.135,9	9.874,0	6.940,7	8.739,3	8.875,7
Receita Corrente Líquida (III) = (I- II)	**428.563,3**	**437.184,2**	**499.866,6**	**558.706,4**	**616.933,3**	**656.094,2**

Fonte: Siafi.

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2012, a receita corrente bruta apresentou crescimento da ordem de R$ 84,9 bilhões em 2013, e as deduções aumentaram cerca de R$ 45,7 bilhões. Essa diferença entre a receita corrente bruta e as deduções legais representou aumento da RCL de R$ 39,2 bilhões em 2013, ou 6,3% em relação a 2012.

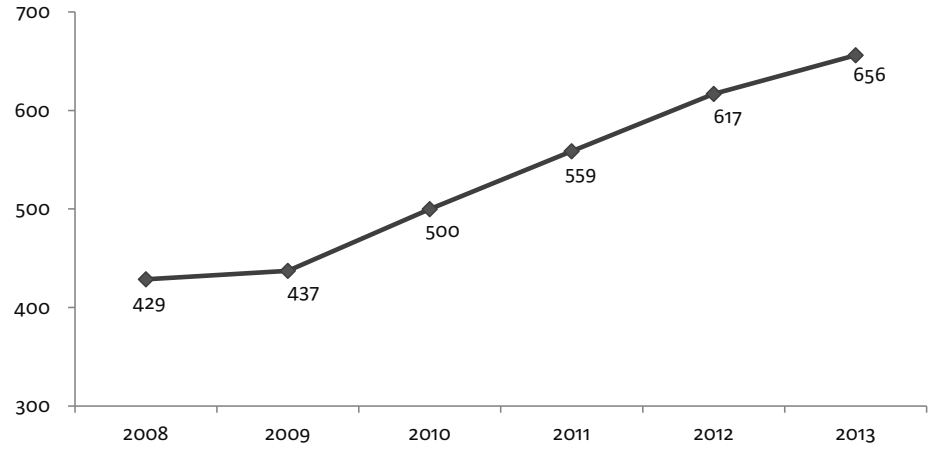
A receita tributária fechou o ano de 2013 com um acréscimo nominal de R$ 28,3 bilhões em relação a 2012, ou seja, 8,1%. A receita de contribuições cresceu R$ 52,3 bilhões, ou 8,8%. As variações dessas receitas são analisadas de forma detalhada no subitem 3.3.3.2 deste Relatório.

No tocante às deduções necessárias à apuração da RCL, percebe-se que as Transferências Constitucionais e Legais aumentaram R$ 45,7 bilhões, ou 8,8%. Já as Contribuições do Empregador e do Trabalhador para a Seguridade Social (Regime Geral de Previdência Social) tiveram um crescimento de cerca de R$ 23,6 bilhões, ou 8,6%.

No gráfico a seguir, é possível visualizar a evolução da RCL desde 2008 até 2013.

Evolução da RCL – 2008 a 2013

R$ bilhões



Fonte: STN.

3.5.3 Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2012 e 2013, 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 – 2012 e 2013

R$ milhões

Discriminação		Despesa Empenhada 2012	Despesa Empenhada 2013	2013 /2012
Despesa Bruta com Pessoal (I)		**204.502**	**221.981**	**8,5%**
Pessoal Ativo		112.302	128.552	14,4%
Pessoal Inativo e Pensionistas		91.850	93.044	1,3%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)		349	385	10,3%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)		**(35.389)**	**(32.863)**	**(7,1%)**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		(85)	(397)	369,2%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		(5.555)	(5.800)	4,4%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		(2.584)	(1.983)	(23,3%)
(-) Inativos com Recursos Vinculados		(27.165)	(24.684)	(9,1%)
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)[1]		-	-	-
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)[2]		**169.113**	**189.118**	**11,8%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)		**616.933**	**656.094**	**6,3%**
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%		**27,41%**	**28,82%**	**5,1%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	**50,00%**	**308.467**	**328.047**	**6,3%**
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	**47,50%**	**265.385**	**311.645**	**17,4%**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado - Exercícios 2012 e 2013.

(1) Em razão do disposto 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;

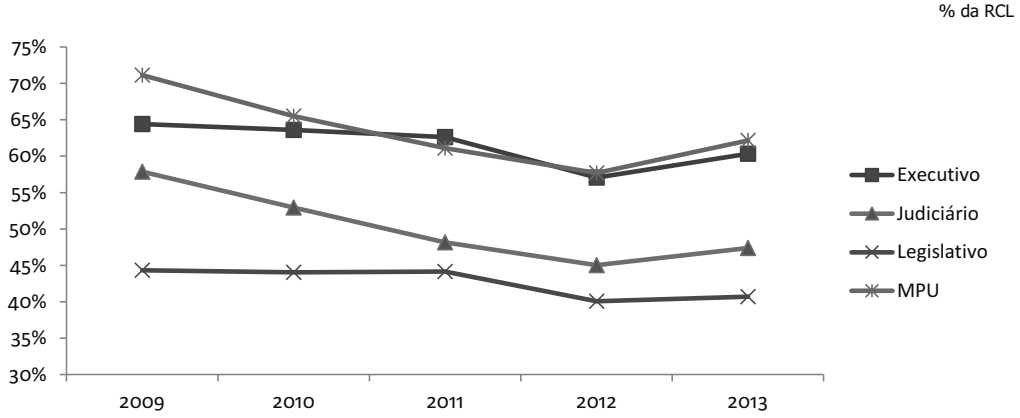
(2) A despesa líquida com pessoal divulgada no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado possui divergências não significativas em relação à despesa líquida com pessoal apurada na consolidação dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados por cada Poder e órgão, sendo esses últimos objeto de verificação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

Dos valores contidos na tabela, verifica-se que em 2013 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$ 20 bilhões em relação aos gastos em 2012, ou 11,8%. No que se refere às deduções da despesa com pessoal, percebe-se uma diminuição de 7,1% em 2013 em relação a 2012.

Os níveis de comprometimento dos limites de despesa com pessoal dos Poderes Executivo e Judiciário e do MPU vinham caindo desde 2009. Já no exercício de 2012, o nível de comprometimento do limite dos Poderes e órgãos começou a subir novamente apesar de a RCL ter aumentando consideravelmente. O nível de comprometimento do limite de despesa de pessoal do Executivo saiu de 64,2% em 2009 para 60,3% em 2013. O Poder Judiciário, por sua vez, saiu de 57,9% em 2009 para 47,3% em 2013. O limite do MPU saiu de 71,1% em 2009 para 62,1% em 2013. O Poder Legislativo, na mesma linha que os demais poderes, saiu de 44,3% da RCL em 2009 para 40,7% em 2013. Essas informações estão evidenciadas no gráfico a seguir.

Evolução do Comprometimento dos Limites de Despesa com Pessoal (*)



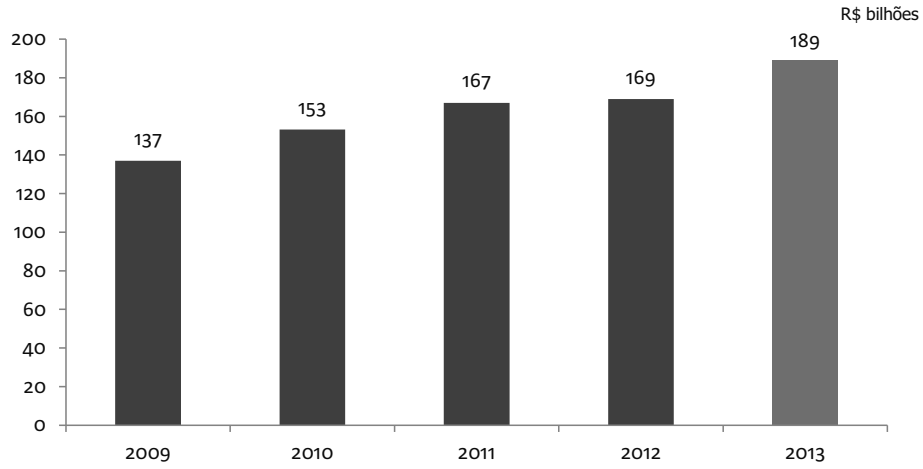
Fonte: RGFs.

*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 cresce desde 2009 a uma média de 8,5% ao ano; no entanto, em 2013 esse crescimento foi de 11,8% em relação ao exercício de 2012.

A despesa líquida com pessoal da União saiu de R$ 137 bilhões no final de 2009 e alcançou R$ 189 bilhões no final de 2013. Contudo, em razão do crescimento da RCL, o comprometimento do limite de despesa com pessoal da União passou de 62,6% em 2009 para 57,8% em 2013.

Despesas com Pessoal da União – 2009 a 2013



Fonte: RGFs.

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 – 2013

% da RCL

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal[1] (DLP)	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	**161.900.849**	**24,676463%**	**40,900000%**	**38,855000%**	**36,810000%**	**60,33%**	**63,51%**	**67,04%**
1.1 Poder Executivo Federal	150.503.142	22,939258%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	60,53%	63,71%	67,25%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes[4]	11.397.707	1,737206%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	57,91%	60,95%	64,34%
1.2.1 Amapá	257.581	0,039260%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	14,38%	15,14%	15,98%
1.2.2 Roraima	137.990	0,021032%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	13,15%	13,84%	14,61%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	9.375.710	1,429019%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	64,96%	68,37%	72,17%
1.2.4 MPDFT[5]	367.937	0,056080%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	60,96%	64,16%	67,73%
1.2.5 TJDFT[6]	1.258.488	0,191815%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	69,75%	73,42%	77,50%
2. Total do Poder Legislativo	**6.676.349**	**1,017590%**	**2,500000%**	**2,375000%**	**2,250000%**	**40,70%**	**42,85%**	**45,23%**
2.1 Câmara dos Deputados	3.137.195	0,478162%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	39,52%	41,60%	43,91%
2.2 Senado Federal	2.514.229	0,383212%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	44,56%	46,90%	49,51%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.024.925	0,156216%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	36,33%	38,24%	40,37%
3. Total do Poder Judiciário	**18.648.602**	**2,842366%**	**6,000000%**	**5,700000%**	**5,400000%**	**47,37%**	**49,87%**	**52,64%**
3.1 Supremo Tribunal Federal	232.629	0,035457%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	48,09%	50,62%	53,44%

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal[1] (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial[2]	Limite Alerta TCU[3]	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
3.2 Conselho Nacional de Justiça	30.306	0,004619%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	27,17%	28,60%	30,19%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	579.388	0,088309%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	39,46%	41,53%	43,84%
3.4 Justiça Militar	226.564	0,034532%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	42,86%	45,11%	47,62%
3.5 Justiça Federal	5.479.780	0,835212%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	51,27%	53,97%	56,97%
3.6 Justiça Eleitoral	2.736.477	0,417086%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	45,20%	47,58%	50,23%
3.7. Justiça do Trabalho	9.363.458	1,427151%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	46,74%	49,20%	51,93%
4. Total do Ministério Público	**2.447.269**	**0,373006%**	**0,600000%**	**0,570000%**	**0,540000%**	**62,17%**	**65,44%**	**69,08%**
Total da União	**189.673.069**	**28,909426%**	**50,000000%**	**47,500000%**	**45,000000%**	**57,82%**	**60,86%**	**64,24%**

Fonte: RFG do 3º quadrimestre de 2013.

(1) Art. 20 da LRF.

(2) Parágrafo único do art. 22 da LRF.

(3) Art. 59, inciso II, §1º, da LRF.

(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 exercício de 2013.

3.5.4 Das Disponibilidades de Caixa

O demonstrativo das disponibilidades de caixa visa dar transparência ao montante disponível para fins de inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas, cujo limite é a disponibilidade de caixa líquida, que deve ser apurada pelo ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as obrigações financeiras assumidas.

Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez, para os quais não existam restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com os fornecedores e prestadores de serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

A apuração da disponibilidade de caixa líquida, a partir da avaliação do grau de liquidez dos ativos e de exigibilidade dos passivos, deve ser norteada pelo princípio da prudência, de forma a prevenir riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, deve-se evitar, no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em algumas condições de incerteza, que ativos e receitas sejam superestimados e que passivos sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.

Com a finalidade de subsidiar a verificação da existência de disponibilidades suficientes para inscrição de despesas em restos a pagar, foram apuradas, por esta Corte de Contas, as disponibilidades financeiras, em 31/12/2013, dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Disponibilidades de Caixa em 31/12/2013 (*)

R$ milhares

Poderes e Órgãos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida	Inscrição em Restos a Pagar Não Processados	Suficiência de Caixa após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)-(4)
Total Poder Executivo	**690.849.301**	**126.316.459**	**564.532.842**	**119.214.568**	**445.318.275**
Total Poder Legislativo	**2.483.224**	**847.370**	**1.635.854**	**457.366**	**1.178.488**
1. Câmara dos Deputados	1.586.911	524.525	1.062.387	298.046	764.341
2. Senado Federal	627.157	276.120	351.037	59.405	291.632
3. Tribunal de Contas da União	269.155	46.725	222.430	99.915	122.515
Total Poder Judiciário	**4.273.910**	**1.779.369**	**3.695.379**	**1.907.235**	**1.788.144**
1. Conselho Nacional de Justiça	122.963	35.816	87.147	73.322	13.824
2. Supremo Tribunal Federal	175.981	49.676	126.306	30.788	95.517
3. Superior Tribunal de Justiça	165.440	41.722	123.719	74.476	49.242
4. Justiça Federal	797.548	423.212	1.575.175	451.714	1.123.461
5. Superior Tribunal Militar	36.053	14.902	21.151	16.907	4.244
6. Justiça Eleitoral	1.071.899	530.124	541.775	335.668	206.108
7. Justiça do Trabalho	1.672.108	601.536	1.070.571	855.845	214.726
8. Tribunal de Justiça do DF e Territórios	231.916	82.381	149.535	68.514	81.021
Total Ministério Público da União	**620.690**	**199.951**	**420.739**	**367.895**	**52.844**
Total Geral	**698.227.124**	**129.143.148**	**570.284.814**	**121.947.064**	**448.337.750**

Fontes: RGF e Siafi.

(1) Os valores das colunas (1) a (2) são oriundos dos demonstrativos de disponibilidade de caixa, e os valores da coluna (4) são oriundos do demonstrativo de restos a pagar, dos órgãos;

(2) Os valores dos demonstrativos dos órgãos foram calculados de acordo com a orientação técnica da STN estabelecida pela macrofunção 021301 do Manual do Siafi;

(3) O cálculo da suficiência de caixa após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício a partir do balanço patrimonial é a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro;

(*) Não representam valores consolidados. No ativo disponível dos órgãos não integrantes do Poder Executivo, são contabilizados créditos a receber do referido Poder. Tais valores são computados como obrigações no RGF do Poder Executivo. Portanto, pode haver diferenças entre os valores divulgados neste relatório e no Relatório de Gestão Fiscal Consolidado.

A tabela de disponibilidades foi montada a partir das informações do balanço patrimonial no Siafi, apurando-se a disponibilidade bruta e as obrigações de todos os órgãos relacionados no art. 20 da LRF, chegando-se ao saldo líquido positivo das disponibilidades de caixa, nos termos do parágrafo único do art. 42 da LRF.

3.5.5 Inscrição em Restos a Pagar

A tabela a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar não processados no exercício de 2013, 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 – 2013 (*)

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	**7.805.396**	**25.562.250**	**62.116.346**	**119.214.568**	**564.532.842**
2. Poder Legislativo	**8.144**	**7.665**	**367.042**	**457.366**	**1.635.854**
2.1. Câmara dos Deputados	210	-	315.494	298.046	1.062.387
2.2. Senado Federal	7.934	7.665	5.974	59.405	351.037
2.3. Tribunal de Contas da União	-	-	45.574	99.915	222.430
3. Poder Judiciário	**58.949**	**142.063**	**602.248**	**1.907.235**	**3.695.379**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	15	563	3.805	73.322	87.147
3.2. Supremo Tribunal Federal	65	311	672	30.788	126.306
3.3. Superior Tribunal de Justiça	5.429	1.233	3.174	74.476	123.719
3.4. Justiça Federal	8.485	13.200	278.256	451.714	1.575.175
3.5. Superior Tribunal Militar	35	191	3.713	16.907	21.151
3.6. Justiça Eleitoral	7.256	12.852	152.809	335.668	541.775
3.7. Justiça Trabalhista	35.371	102.544	126.309	855.845	1.070.571
3.8. Tribunal de Justiça do DF e Territórios	2.294	11.170	33.510	68.514	149.535
4. Ministério Público da União	**1.420**	**3.820**	**94.439**	**367.896**	**420.739**
Total	**7.873.909**	**25.715.798**	**63.180.076**	**121.947.065**	**570.284.814**

Fonte: Siafi.

(*) Não representam valores consolidados.

A tabela anterior foi montada a partir das informações do balanço patrimonial, no Siafi, de todos os órgãos relacionados no art. 20 da LRF. Como resultado, verificou-se que a inscrição de restos a pagar não processados obedeceu ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que havia suficiência de caixa para suportá-la.

A tabela seguinte demonstra os montantes inscritos em restos a pagar em 2013 frente à inscrição efetuada em 2012.

Variação dos Restos a Pagar Inscritos – 2012 e 2013

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
2012	1.540.806	22.920	108.578	131.498
2013	1.729.755	25.715	121.947	147.662
Variação	**12,26%**	**12,19%**	**12,31%**	**12,29%**

Fontes: RGFs, RREOs e STN.

Observa-se um aumento de 12,19% nos valores inscritos em restos a pagar processados no exercício de 2013 e um aumento de 12,31% na inscrição em restos a pagar não processados. No global, houve crescimento de 12,29% em 2013, em comparação com 2012.

O valor total inscrito em 2013 representa cerca de 8,5% do total da despesa empenhada no exercício, excluídas as despesas de amortização da dívida pública – refinanciamento.

3.5.6 Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

Conforme destacado no item 3.3.2 deste Relatório, o Poder Executivo, logo após a publicação da LOA 2013, editou o Decreto 7.995/2013, com a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso, observando dados realizados até 29/4/2013.

Esse decreto não considerou fatos ocorridos no exercício de 2013 que pudessem afetar a relação de equilíbrio estabelecida na LOA 2013 entre receita primária, despesa primária e superávit primário. Por essa razão, geralmente considera-se que, quando da edição do Decreto Inicial de Programação Orçamentária e Financeira, não se pode falar de despesa contingenciada. Do montante da receita prevista (R$ 1,25 trilhão), a LOA 2013 destinou R$ 172,4 bilhões para despesas discricionárias, exceto as custeadas com recursos de convênios e doações (fontes 81, 94, 95 e 96), e R$ 99,7 bilhões a despesas obrigatórias "sujeitas à programação financeira", totalizando R$ 272,1 bilhões nesses dois grupos. Esses valores foram posteriormente ajustados mediante os Decretos 8.021, 8062, 8.111 e 8.143, todos de 2013, conforme anotado mais adiante

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, em obediência ao art. 9º da LRF, reavaliaram-se os itens de receitas e despesas primárias do governo federal. Naquela ocasião, as despesas primárias do governo federal foram limitadas em R$ 22,5 bilhões, sendo R$ 22,3 bilhões referentes à limitação de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo. Tal mudança foi implementada pelo Decreto 8.021/2013.

Na avaliação feita após o fim do terceiro bimestre, foi constatada a necessidade de se fazer uma redução adicional de despesas primárias – obrigatórias e discricionárias – no valor de R$ 10,0 bilhões, sendo a limitação adicional de movimentação e empenho e de pagamento das despesas primárias discricionárias em relação à avaliação do segundo bimestre de 2013 no montante de R$ 4,4 bilhões, sendo R$ 4,3 bilhões referentes ao Poder Executivo, que efetivou essa limitação por meio do Decreto 8.062/2013.

Após o encerramento do quarto bimestre, a reavaliação das receitas primárias apresentou acréscimo no mesmo montante da variação das despesas primárias obrigatórias, permitindo a manutenção dos limites de empenho e de movimentação financeira estabelecidos na avaliação do terceiro bimestre de 2013, consoante o Decreto 8.111/2013.

O quadro seguinte evidencia sinteticamente a dinâmica do contingenciamento no curso do exercício de 2013.

Avaliações Orçamentárias Bimestrais – 2013

R$ milhões

Avaliações	1º Bim.	2º Bim.	3º Bim.	4º Bim.	5º Bim.
Limitação/ampliação indicadas	-	(22.547,7)	(4.369,7)	-	2.225,3

Fonte: SOF.

Após o término do quinto bimestre de 2013, 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 outubro. Nessa avaliação orçamentária constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho em R$ 2,2 bilhões, efetuada por intermédio do Decreto 8.143/2013.

4

Ação Setorial do Governo

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

A análise da ação setorial do governo representa o esforço do TCU no sentido de evidenciar os resultados da atuação do governo federal em 2013. Em destaque, apresenta-se a evolução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no exercício e a avaliação acerca da qualidade das informações de desempenho divulgadas pela Prestação de Contas da Presidenta da República (PCPR). Referidos temas indicam, também, a forma como está estruturado o presente capítulo.

No que diz respeito ao PAC, registra-se que o programa alcançou aproximadamente 44 mil ações em dezembro de 2013. A exemplo dos trabalhos efetuados nos anos anteriores, explicita-se a visão geral do programa, incorporando-se análise crítica acerca de sua execução orçamentária, que englobou empenhos no montante de R$ 63,1 bilhões do orçamento do exercício, além da execução de R$ 41,2 bilhões em restos a pagar não processados.

Adicionalmente, abordam-se informações sobre a renúncia fiscal decorrente do PAC em 2013. As desonerações tributárias associadas ao programa atingiram R$ 66,32 bilhões, enquanto os benefícios financeiros e creditícios foram estimados, a partir dos valores desembolsados pelos bancos, em R$ 2,62 bilhões e R$ 2,16 bilhões, respectivamente.

Outrossim, discorre-se, mais detidamente, acerca de realizações, problemas e outros aspectos concernentes a cada um dos seis eixos que compõem o programa: Transporte, Energia, Habitação, Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã.

Nas seções seguintes, a avaliação da qualidade das informações de desempenho contidas na PCPR, por seu turno, materializa a inovação trazida por este capítulo. A nova abordagem em comento nasce da compreensão pelo Tribunal de que sua atuação, no escopo do processo de controle externo voltado ao julgamento das contas do Presidente da República, deve abranger uma opinião acerca das informações de desempenho que evidenciam os resultados das principais políticas públicas empreendidas pelo governo federal na sua esfera de atribuições.

Dotadas de inquestionável relevância, as informações concernentes à performance governamental devem oferecer à sociedade um quadro objetivo e abrangente que consolide os números do progresso do Estado rumo aos objetivos pretendidos. Tais informações, portanto, são potenciais instrumentos que, a um só tempo, servem-se à transparência da atividade pública e à melhoria da gestão estatal: de um lado, ajudam o cidadão a perceber e entender os efeitos das atividades governamentais em sua realidade e permitem o cotejamento entre os compromissos firmados e o que foi efetivamente entregue pelo governo; de outro, possibilitam o monitoramento e a avaliação intensiva das políticas públicas, com vistas a seu desenvolvimento contínuo.

Ciente dessas potencialidades, o Tribunal direcionou o exame da ação do governo para este exercício ao seguinte objetivo: aferir se os instrumentos de medição de desempenho – definidos no Plano Plurianual (PPA) e cujos valores atualizados foram informados na PCPR 2013 – poderiam ser considerados evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo. Foram perquiridas a relevância, a suficiência e a validade dos indicadores, relacionando-se tais atributos com as qualidades desejáveis em um bom indicador, consoante os padrões reclamados pelas Normas de Auditoria do Tribunal. A análise das metas, por sua vez, centrou-se na confiabilidade da informação relacionada ao resultado alcançado, conforme divulgado pela PCPR.

Para este exercício, selecionaram-se para análise indicadores vinculados a 21 programas temáticos do PPA 2012-2015, ao lado de metas relacionadas a determinados objetivos também componentes do citados programas. A relevância do programa temático e respectivo(s) objetivo(s),

na ótica deste Tribunal de Contas, bem como a materialidade envolvida consistiram nos principais critérios que balizaram a escolha de tais objetos de análise.

Nada obstante, os dados sobre a execução orçamentária das 28 funções orçamentárias e respectivas subfunções são apresentados no documento "Execução Orçamentária por Função e Subfunção", disponível no portal do Tribunal de Contas da União (http://www.tcu.gov.br/contasdogoverno).

Com a nova perspectiva adotada, ao verificar a solidez das informações de desempenho divulgadas pelo Poder Executivo, o TCU auxilia na construção de um sistema de medição adequado às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

4.1 Programa de Aceleração do Crescimento

Análise Geral

Desde 2007, ano de sua criação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem sido considerado como um dos principais instrumentos de intervenção do Governo Federal voltados para o incentivo ao crescimento econômico do país, bem como para a melhoria das condições sociais do Brasil. O programa é composto por um conjunto de largo espectro de ações voltadas ao estímulo ao investimento privado, à ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social (como unidades de pronto atendimento, unidades básicas de saúde, ações voltadas para melhorias das condições de saneamento nas diversas regiões do país), à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.

Assim como ocorreu em exercícios anteriores, também para 2013 a Lei de Diretrizes Orçamentárias considerou as ações do PAC como integrantes do núcleo de ações prioritárias, apresentando, portanto, precedência na alocação dos recursos orçamentários do ano. Além disso, os valores a serem utilizados para o atendimento de despesas no âmbito do PAC (valores pagos do orçamento do ano e de restos a pagar de exercícios anteriores) são passíveis de exclusão do cálculo da meta de resultado primário do governo central, conforme disposição que se repete nas últimas leis de diretrizes orçamentárias, sendo tais valores também preservados de eventuais contingenciamentos orçamentários.

Conforme destacado no item 3.5.1 deste Relatório, em 2013, a LDO permitiu que a meta de superávit primário pudesse ser reduzida em R$ 65,2 bilhões em face da realização dos investimentos considerados como prioritários, bem como de desonerações tributárias. Efetivamente, foram abatidos da meta R$ 35,1 bilhões a título de PAC. Em 2012, o valor deduzido da meta para se atingir o superávit primário por conta das despesas com as ações do PAC foi de R$ 39,3 bilhões.

As atividades de acompanhamento das ações do PAC estão sob a alçada do Ministério do Planejamento, no âmbito da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac), que exerce as atividades de Secretaria-Executiva do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac). Além de elaborar os balanços quadrimestrais do PAC, a Sepac consolida ações, estabelece metas e acompanha os resultados de implementação e execução do Programa.

O ano de 2013 foi o sétimo de vigência do Programa, a qual pode ser separada entre PAC 1, no quadriênio 2007 a 2010, e PAC 2, entre 2011 e 2014. As ações do PAC são divididas em eixos, o maior grau de agregação, subdividindo-se a seguir em tipos e subtipos. O PAC 2 se divide em seis eixos: Água e Luz para Todos, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Energia, Minha Casa Minha Vida e Transportes.

De maneira a fornecer ao leitor uma visão global do Programa, foi inserido, no Apêndice II – Tabelas do PAC do Relatório das Contas de Governo de 2013, o qual pode ser acessado na página www.tcu.gov.br/contasdogoverno, um conjunto de tabelas com informações acerca de previsão de investimentos das obras com conclusão prevista até dezembro de 2014, por fonte de recursos (Tabela 1) e execução financeira das ações concluídas, até dezembro de 2013, para cada um dos eixos do Programa, subdivididos em tipos e subtipos (tabelas 2 a 7). Além dessas tabelas, as análises ora apresentadas baseiam-se em informações individuais por ação do PAC oriundas do 9º Balanço Quadrimestral, que contabiliza as ações até dezembro de 2013.

Embora seja um programa público federal, os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) não são sua maior fonte de recursos. Dos recursos previstos para as ações do PAC cujo prazo de conclusão é até dezembro de 2014, apenas 23% são dos OFSS, enquanto 25% são oriundos do Orçamento de Investimento das estatais federais, em especial a Petrobras. O percentual relativo aos OFSS, entretanto, não é uniforme entre os vários eixos. Na tabela a seguir, são apresentados os valores previstos a serem despendidos nas ações do PAC 2 com estimativa de conclusão até dezembro de 2014, em cada eixo, ao longo de seus quatro anos de vigência, segmentados por fonte de recursos (na Tabela 1 do Apêndice II, os dados são segmentados pelos tipos de cada eixo).

Fontes de recursos dos projetos do PAC 2
(ações a serem concluídas até dezembro de 2014)

R$ bilhões

Eixos	OFSS	Estatais	Financiamento ao setor público	Setor privado	Financiamento ao setor privado	Contrapartida de estados e municípios	Total
Energia	1,40	166,16	-	91,21	27,90	-	286,66
Minha Casa Minha Vida	66,66	-	1,14	10,40	176,00	1,47	255,67
Transportes	59,85	3,65	0,90	43,09	-	0,06	107,56
Cidade Melhor	8,42	-	12,52	-	-	0,02	20,96
Água e Luz para todos	11,99	7,97	1,97	1,04	-	0,39	23,36
Comunidade Cidadã	14,21	-	-	-	-	-	14,21
Total	**162,53**	**177,79**	**16,53**	**145,73**	**203,90**	**1,94**	**708,43**

Fonte: Sepac.

A participação dos OFSS nas ações do PAC é variável, dependendo do setor beneficiado. No eixo Transportes, no tipo Rodovia, mais de 80% dos valores previstos são oriundos do OFSS, enquanto o Tipo Ferrovia apresenta 75% do investimento previsto tendo como fonte o setor privado. No Eixo Energia, a quase totalidade dos recursos provém de empresas estatais, principalmente Petrobras, e privadas. 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, está lastreada no Orçamento Geral da União (OGU) e em financiamentos ao setor público. O eixo Comunidade Cidadã apresenta a quase totalidade de seus recursos provenientes do OGU.

Deve-se ressaltar que entre o PAC 1 e o PAC 2 houve uma alteração no enfoque do Programa, que passou a contar com um forte incremento no número de ações ligadas às áreas sociais, majoritariamente inseridas nos eixos Comunidade Cidadã, Cidade Melhor e Água e Luz para Todos. Embora essas ações ligadas à área social não correspondam à maior parcela dos recursos associados ao PAC, representam parte majoritária no número de ações do Programa. Essa situação pode ser mais bem percebida quando se faz uma análise das palavras-chave (*tags*) associadas aos objetivos de cada

ação, consolidada na figura a seguir. Quanto maior a palavra, mais vezes ela apareceu nos textos descritivos dos objetivos das mais de 44 mil ações que compunham o PAC ao final de 2013.

Palavras-chave associadas aos objetivos das ações do PAC 2



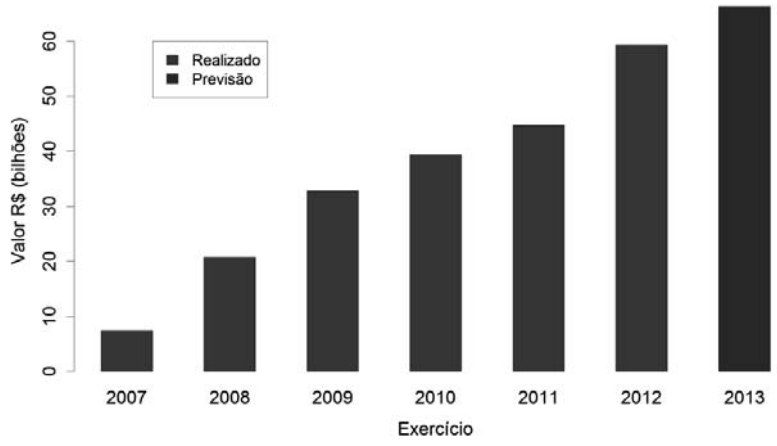
Fonte: Sepac.

Além de contar com recursos financeiros das fontes apresentadas na tabela anterior, a serem aplicados em suas ações, o PAC conta também com um conjunto de medidas de desonerações tributárias e benefícios financeiros e creditícios, mormente utilizados para a viabilização de medidas institucionais e econômicas voltadas para o estímulo ao crescimento econômico do país. Apenas em 2013, as desonerações tributárias associadas ao Programa atingiram R$ 66,32 bilhões, enquanto os benefícios financeiros e creditícios foram estimados, a partir dos valores desembolsados pelos bancos, em R$ 2,62 bilhões, e em R$ 2,16 bilhões, a partir dos valores contratados. Ressalte-se que o cálculo utilizado para se chegar a esses montantes contabiliza valores desembolsados no exercício e distribuídos por toda a duração dos financiamentos.

A análise das desonerações tributárias a serem apresentadas foi baseada nos dados levantados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), enquanto os cálculos dos subsídios financeiros e creditícios apresentados neste item foram elaborados pela Secretaria de Política Econômica (SPE), em atendimento ao Acórdão 1.690/2007-TCU-Plenário, a partir dos dados fornecidos ao TCU pelas instituições oficiais que financiam operações integrantes do PAC – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

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 2013. Ao longo dos sete anos, a estimativa é que as desonerações tributárias associadas ao PAC tenham atingido o montante de R$ 270,6 bilhões, apresentando uma trajetória de crescimento ininterrupto.

Evolução anual das desonerações tributárias do PAC – 2007/2013



Fonte: RFB.

As desonerações tributárias contempladas no PAC são discriminadas na tabela a seguir, com a identificação do setor econômico associado a cada item, conforme informações da RFB.

Setores econômicos contemplados com desonerações tributárias no âmbito do PAC em 2013

R$ milhões

Comércio e Serviço	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	**44.984,1**
Indústria	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	**13.401,7**
Ciência e Tecnologia	Inclusão Digital	**4.860,8**
	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – Padis	**34,9**
	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital – PATVD	**0,9**
Habitação	Cumulatividade PIS Cofins Construção Civil	**715,6**
Energia	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura – Reidi	**2.039,0**
Transporte	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura – Reidi	**249,6**
Multissetorial	Fundo de infraestrutura	**29,6**
Total		**66.316,2**

Fonte: RFB.

O maior montante de desonerações tributárias está associado ao Simples, voltado para pequenas e microempresas, totalizando R$ 58,4 bilhões. Das funções de governo entre as quais as desonerações estão segmentadas, Comércio e Serviço e Indústria apresentam a maior participação.

Com relação aos subsídios financeiros e creditícios, já objeto de análise no item "Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios" deste Relatório, esses são classificados como renúncias fiscais, em virtude da redução potencial de receitas que poderiam ser obtidas pelo Estado, considerando as taxas de juros usualmente praticadas pelo mercado.

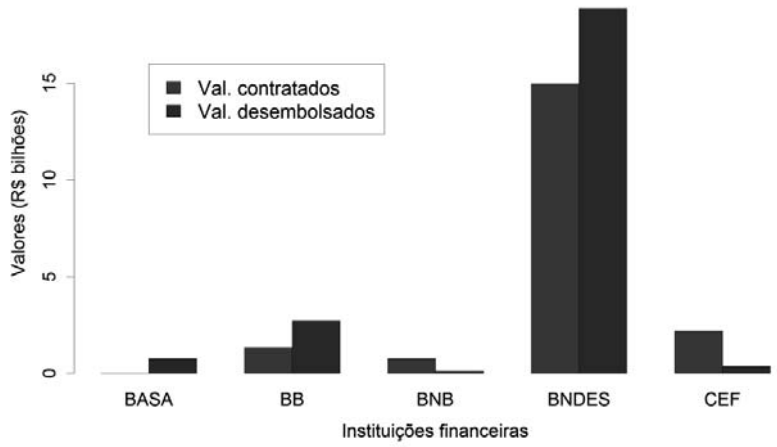
Ressalte-se que a presente análise se atém, exclusivamente, aos financiamentos realizados com recursos públicos federais (fundos públicos e/ou recursos do Orçamento Geral da União), de forma que a apuração dos subsídios considera, essencialmente, o diferencial entre as taxas de juros cobradas nos empréstimos concedidos e o custo de oportunidade incorrido pelo Tesouro Nacional. Para 2013,

a medida de custo de oportunidade adotada foi a curva de desconto de custo médio de emissões em oferta pública da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi).

A seguir, apresentam-se os montantes de desembolsos e de contratações relativas aos financiamentos concedidos por BNDES, BB, CAIXA, Basa e BNB para os projetos pertencentes ao PAC, com o emprego de fontes de recursos de natureza pública. Os recursos estão classificados de acordo com as grandes regiões do Brasil, tendo sido desembolsados, no exercício de 2013, R$ 22,8 bilhões, e contratadas operações no montante de R$ 19,2 bilhões.

No gráfico a seguir, os valores contratados e desembolsados são segmentados por instituição financeira intermediadora, evidenciando o papel preponderante do BNDES como financiador das ações do Programa. A atuação do banco foi responsável por 77,7% do montante contratado e 82,5% do montante desembolsado em 2013. Como maior banco de fomento do país, a participação do BNDES no financiamento às ações do PAC sempre foi relevante ao longo da vigência do Programa.

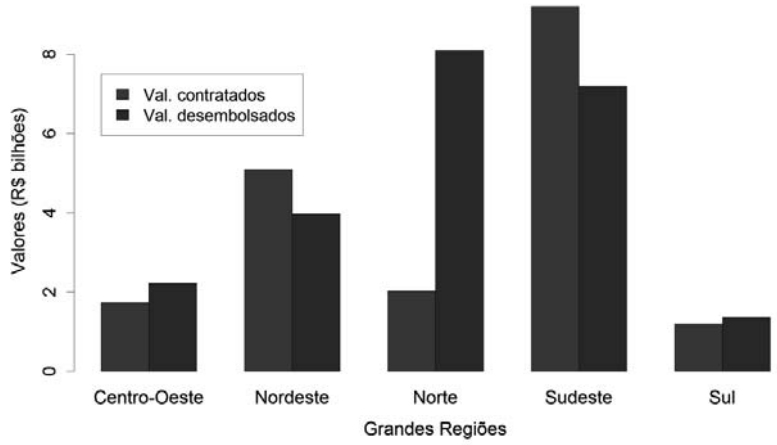
Montantes de valores contratados e desembolsados por instituição financeira – 2013



Fonte: SPE.

A distribuição desses valores por grandes regiões do país pode ser vista no gráfico a seguir.

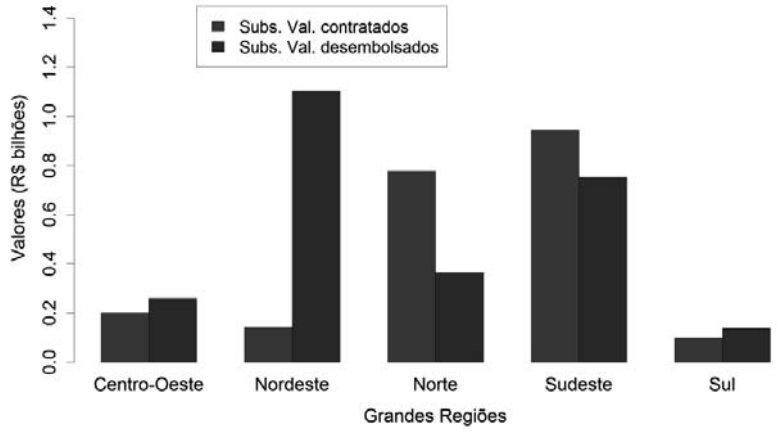
Montantes de valores contratados e desembolsados por grande região – 2013



Fonte: SPE.

No que tange aos montantes de subsídios associados aos valores contratados e desembolsados em 2013, a SPE estimou que os primeiros somaram R$ 2,16 bilhões, enquanto os últimos atingiram R$ 2,6 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. A distribuição desses subsídios por grande região do Brasil pode ser vista no gráfico a seguir.

Montantes de subsídios associados aos valores contratados e desembolsados por grande região – 2013



Fonte: SPE.

O PAC é um programa de abrangência nacional, sendo composto por conjunto de ações distribuídas por todas as unidades da Federação. Uma visão consolidada desse conjunto de ações é

apresentada na tabela a seguir, segmentada por unidade da Federação, sendo composta por dois conjuntos de ações: o conjunto total e o conjunto para o qual já estão disponíveis os valores de investimentos previstos para cada ação. Essa distinção ocorre porque, a partir do momento em que a ação é elegível para ser licitada pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC), o seu orçamento pode ser mantido sigiloso até o encerramento da licitação. Assim, as ações que ainda não tiveram sua licitação realizada (estão no estágio de ação preparatória ou em licitação) não tiveram seu valor computado para apresentação na tabela.

Outro ponto que deve ser observado é que, como há ações que abarcam mais de uma Unidade da Federação, o valor associado a essa ação foi dividido igualmente pelo número de unidades da Federação beneficiadas para fins de cômputo de valor. Assim, uma hipotética ação que abarcasse Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, no valor de R$ 3 milhões, seria contabilizada na tabela três vezes, no valor de R$ 1 milhão cada, em cada uma das unidades beneficiadas (razão pela qual o total de ações na tabela a seguir é superior ao total de ações do PAC – 44.098).

Há, ainda, um conjunto de ações classificadas como de âmbito nacional, sendo três os critérios adotados pela Sepac para que elas assim sejam consideradas. O primeiro ocorre quando as ações são desenvolvidas em várias unidades da Federação e as metas são nacionais (no eixo Minha Casa Minha Vida, pode ser citado o financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE). O segundo critério é quando as ações são destinadas à União como um todo, e não a unidades específicas (como a primeira fase do Plano Nacional de Logística Portuária). Por último, ações em que a efetiva localização seria definida posteriormente, por desmembramento (como Marinha Mercante, em que uma das ações é relativa ao saldo de recursos disponibilizados e não liberados, ainda, para financiamento de embarcações ou estaleiros; a cada financiamento aprovado é constituída nova ação em que se identifica a meta física e a UF onde se realizará o empreendimento).

Ações do PAC 2 por Unidade da Federação e Grandes Regiões – 2013
(inclui as ações com previsão de término após 2014)

Brasil e Grandes Regiões	Número total de ações	Número de ações iniciadas	Valor total das ações iniciadas (R$ milhões)	Participação em valor (%)
Nacional	**96**	**79**	**480.046.968**	**28,50**
Norte	**6.099**	**2.905**	**104.556.494**	**6,21**
Rondônia	1.146	256	29.187.872	**1,73**
Acre	340	200	1.186.637	**0,07**
Amazonas	959	503	23.949.469	**1,42**
Roraima	216	122	715.290	**0,04**
Pará	2.651	1340	43.051.616	**2,56**
Amapá	208	141	3.878.654	**0,23**
Tocantins	579	343	2.586.956	**0,15**
Nordeste	**18.338**	**9.743**	**311.320.826**	**18,48**
Maranhão	2.525	1380	46.952.112	**2,79**
Piauí	1.932	983	3.737.390,49	**0,22**
Ceará	2.803	1.505	26.613.953	**1,58**
Rio Grande do Norte	1146	625	23.436.514	**1,39**
Paraíba	1.553	951	5.276.859	**0,31**
Pernambuco	2.720	1305	71.036.589	**4,22**
Alagoas	962	522	44.607.594	**2,65**
Sergipe	611	302	24.470.997	**1,45**

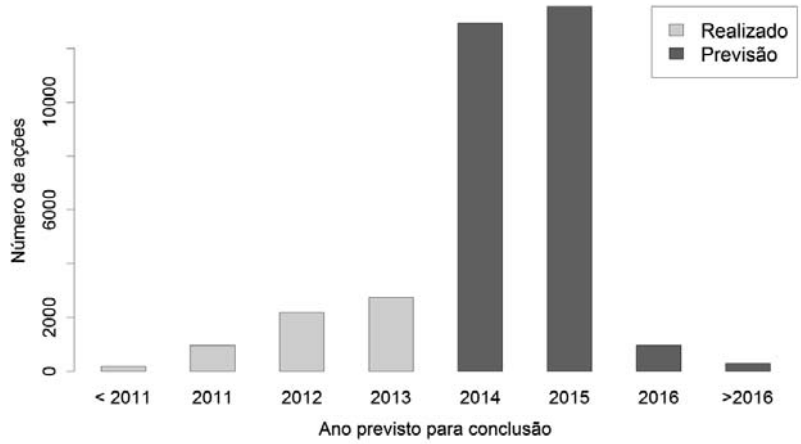
Brasil e Grandes Regiões	Número total de ações	Número de ações iniciadas	Valor total das ações iniciadas (R$ milhões)	Participação em valor (%)
Bahia	4.086	2.170	65.188.816	**3,87**
Sudeste	**10.248**	**4.828**	**623.896.380**	**37,03**
Minas Gerais	4.403	1.756	27.911.388	**1,66**
Espírito Santo	563	318	81.043.135	**4,81**
Rio de Janeiro	1.566	872	401.719.513	**23,85**
São Paulo	3.716	1.882	113.222.344	**6,72**
Sul	**6.415**	**3.395**	**124.770.957**	**7,41**
Paraná	2.478	1.449	34.914.301	**2,07**
Santa Catarina	1.514	816	41.908.289	**2,49**
Rio Grande do Sul	2.423	1.130	47.948.366	**2,85**
Centro-Oeste	**4.060**	**2.136**	**40.070.619**	**2,38**
Mato Grosso do Sul	826	563	7.551.981	**0,45**
Mato Grosso	1.135	625	13.597.309	**0,81**
Goiás	1.836	849	13.473.952	**0,80**
Distrito Federal	263	99	5.447.377	**0,32**
Total	**45.256**	**23.086**	**1.684.662.244**	**100,00**

Fonte: Sepac.

Deve-se observar que as ações apresentadas na tabela anterior representam a totalidade das ações do PAC 2, incluindo aquelas que possuem prazo de conclusão superior a dezembro de 2014. O gráfico a seguir apresenta a distribuição das ações pertencentes ao 9º Balanço do PAC por prazo de conclusão, para aquelas que possuem data de previsão (pouco mais de dez mil ações ainda não possuíam data de conclusão prevista na publicação do balanço). Note-se que deverá haver um grande esforço em 2014 para que as previsões sejam de fato concretizadas, dado o grande número de ações (mais de doze mil) com prazo para conclusão no ano.

De acordo com a Sepac, a não existência de datas de conclusão ocorre principalmente em ações de menor dimensão (como, por exemplo, água em áreas urbanas em municípios com menos de cinquenta mil habitantes, saneamento em municípios com menos de cinquenta mil habitantes, creches e pré-escolas, quadras e UBSs). Os executores dessas ações são majoritariamente municípios, estados e unidades regionais da Funasa, que possuem dificuldade para informar tempestivamente as datas à Secretaria. A Secretaria informou, ainda, que das ações com previsão para conclusão no biênio 2014/2015, 70% em 2014 e 87% em 2015 são centros de artes e esporte unificados (CEU), creches, quadras, unidades básicas de saúde (UBS) e unidades de pronto atendimento (UPA). Seriam, assim, obras menores com prazo de execução reduzido.

Prazo de conclusão das ações do PAC 2



Fonte: Sepac.

As ações do Programa possuem uma multiplicidade de executores, de acordo com as características do empreendimento a ser implementado. Assim, por exemplo, as ações eminentemente locais são majoritariamente executadas por municípios; as de rodovias, principalmente pelo Dnit; as de petróleo e gás, pela Petrobras; e as ações de saneamento em municípios com menos de cinquenta mil habitantes, pelas unidades regionais da Funasa. Na tabela a seguir é apresentada a relação dos quinze principais executores das ações do PAC 2, pelo número de ações.

Ações do PAC 2 – Executores

Executores	Número de Ações
Município	33.704
Estado	5.171
Funasa	1.709
União	262
Dnit	279
Sanepar	204
Sabesp	183
Ministério do Desenvolvimento Agrário	159
Iphan	149
Petrobras	127
Copasa	111
Corsan	92
Codevasf	90
Infraero	77
Hermasa	71
Outros	1.710
Total	**44.098**

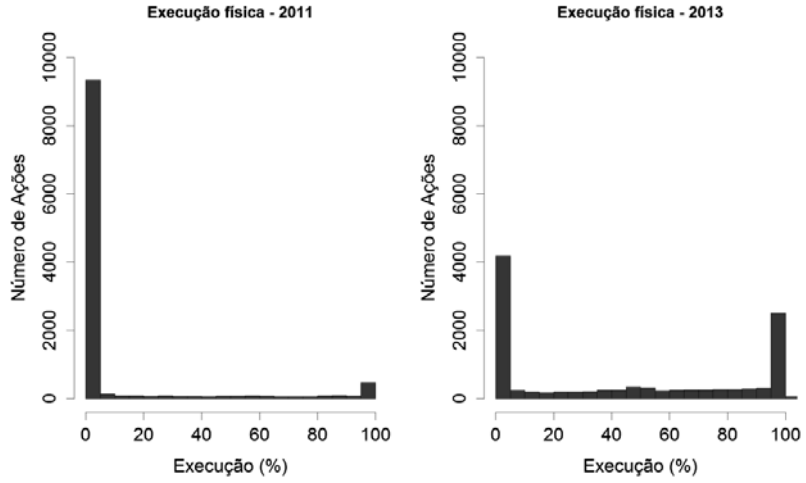
Fonte: Sepac.

De forma a se verificar como tem sido a evolução da execução das ações do PAC 2, foram selecionadas todas as ações do Programa que, em 2011, possuíam grau de execução física informado

ou que estivessem nos estágios de Ação preparatória ou Em licitação (considerando-se que as ações nesses dois estágios possuíam grau de execução física nulo), somando 11,2 mil ações, comparando-as com o grau de execução informado em dezembro de 2013, dois anos depois. Dessa forma, só foram selecionadas as ações que estavam, desde o início, no PAC 2, excluindo-se as que foram incluídas posteriormente.

Nos histogramas a seguir, pode-se verificar a evolução do grau de execução física das ações já existentes em 2011. Nesse exercício (histograma da esquerda), a maior parte das ações (quase dez mil) ainda não havia sido iniciada, possuindo percentual de execução física nulo, ou quase nulo. No histograma da direita, vê-se como evoluiu a distribuição do grau de execução das ações em dois anos. Embora em 2013 o número de ações com execução física nula tenha caído bastante, ainda assim há um número considerável de ações que ainda não tiveram sua execução iniciada: aproximadamente quatro mil.

Evolução da execução física das ações do PAC 2 – 2011/2013



Fonte: Sepac.

O PAC em 2013

A quantidade de ações pertencentes ao PAC 2 continua sua trajetória crescente, comportamento já visto em todos os exercícios anteriores, tendo saltado de pouco mais de quinze mil ações no 1º Balanço do Programa em julho de 2011 para aproximadamente 44 mil ações em dezembro de 2013, conforme pode ser visto na tabela a seguir.

Ações do PAC 2 – Número de ações por eixo

Eixos	dez/2011	dez/2012	dez/2013
Comunidade Cidadã	5.102	15.518	28.613
Água e Luz para Todos	3.375	3.292	3.413
Cidade Melhor	5.299	6.212	7.114
Minha Casa Minha Vida	3.635	3.361	3.128
Transportes	494	563	763
Energia	778	958	1.067
Total	**18.683**	**29.904**	**44.098**

Fonte: Sepac.

Nem todas essas ações são exclusivas do PAC 2, mas sim provenientes ainda do PAC 1 e transferidas para o PAC 2, uma vez que não haviam sido concluídas até 2010, seja por terem realmente sua data de conclusão posterior a 2010, seja por terem incorrido, em alguns casos, em sucessivos atrasos. Na tabela a seguir são apresentados os estágios em que as ações se encontravam, em dezembro de 2013.

Ações do PAC 2 – Estágio de Execução – dezembro de 2012 e 2013

Estágio	2012		2013	
	Número de ações	(%)	Número de ações	(%)
Ação preparatória	13.029	43,57	16.902	38,33
Em licitação	1.934	6,47	4.010	9,09
Em contratação	20	0,07	6	0,01
Em execução	1.957	6,54	2.091	4,74
Em obra	10.054	33,62	14.970	33,95
Em operação	31	0,1	35	0,08
Concluída	2.879	9,63	6.084	13,80
Total	**29.904**	**100,00**	**44.098**	**100,00**

Fonte: Sepac.

Assim, em 2013 foram concluídas 3.205 ações, valor superior à soma das ações concluídas no biênio 2011/2012. De acordo com o 9º Balanço do PAC 2, haviam sido concluídas, até dezembro de 2013, ações no valor de R$ 583 bilhões, o que equivale a 82,3% do valor previsto de R$ 708 bilhões. Ressalte-se que em alguns casos, como Marinha Mercante e Habitação, as ações são consideradas concluídas quando da assinatura dos contratos de financiamento, e não quando da efetiva entrega do produto.

Existem, ainda, ações associadas ao setor habitacional que, embora sejam em pequeno número, apenas duas, são bastante substantivas, tanto em valor, como na quantidade de produtos entregues. Assim, o financiamento habitacional a condições de mercado, pelo SBPE, ocasionou o financiamento de 1,4 milhão de habitações, com valor de financiamento de R$ 253,8 bilhões. Já o programa Minha Casa Minha Vida foi o responsável pela contratação de 2,2 milhões de habitações, com subsídios associados no valor de R$ 73,9 bilhões.

Em 2013 não se pode observar a manutenção da contínua elevação da dotação atualizada das ações do PAC. Enquanto em 2012 a dotação orçamentária foi de R$ 73,9 bilhões, em 2013 se reduziu a R$ 67,03 bilhões. Entretanto, a execução orçamentária em 2013 continuou bastante aquém da que seria necessária para executar o orçamento do ano, tendo sido liquidados R$ 21,92 bilhões, 34,71% do total empenhado no ano (R$ 63,1 bilhões). Os demais R$ 41,2 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados.

Cabe à Sepac monitorar as ações pertencentes ao Programa, as quais são classificadas com carimbo indicativo de seu andamento. O carimbo azul escuro indica ação concluída, o carimbo verde indica que a ação está sendo executada dentro do ritmo considerado adequado, o carimbo amarelo indica atenção, e o vermelho, preocupante. O eixo Energia, por suas especificidades, apresenta outro carimbo, azul claro, relativo a ações que, embora já estejam em operação, ainda não tiveram a totalidade do investimento previsto efetivado (como uma usina hidrelétrica com previsão para dez turbinas, mas em que apenas cinco já tenham sido instaladas).

De acordo com o 9º Balanço do PAC, entre as ações dos eixos Transportes e Energia, Mobilidade Urbana, Luz para Todos e Recursos Hídricos, 43% das ações estavam concluídas ao final

de 2013, 46% se encontravam em ritmo considerado adequado, 7% exigiam atenção e 4% estavam em estado preocupante.

Transportes

No eixo Transportes foi mantida a previsão, já existente ao final de 2012, de aplicar, até o final de 2014, prazo de vigência do PAC 2, o montante de R$ 107,56 bilhões. Desse valor, até dezembro de 2013 foram concluídas ações no montante de R$ 43,79 bilhões, 40,7% do valor previsto e 58,3% superior aos R$ 27,66 bilhões em ações concluídas até dezembro do exercício anterior. A tabela a seguir sintetiza as metas para 2014 e o valor aplicado nas ações do eixo concluídas até dezembro de 2013.

Execução das ações de transporte – PAC 2

R$ bilhões

Tipo	Valor associado às ações concluídas (A)	Valor original previsto até 2014 (B)	Execução (%) (A/B)
Rodovias	20,25	50,71	39,93
Ferrovia	1,00	42,09	2,38
Aeroporto	17,48	7,25	241,10
Porto	0,50	4,22	11,85
Hidrovia	0,13	1,49	8,72
Equipamentos - Estradas Vicinais	2,11	1,80	117,22
Defesa e Segurança Nacional	2,32	-	-
Total Transportes	**43,79**	**107,56**	**40,71**

Fonte: Sepac.

O grau de execução bastante elevado do tipo Aeroporto se deve, em boa parte, à ocorrência dos leilões de concessão dos aeroportos de Campinas e Guarulhos, em São Paulo, e de Brasília, em 2012, contabilizados no 9º Balanço do PAC com os valores de R$ 8,72 bilhões, R$ 4,70 bilhões e R$ 2,85 bilhões, respectivamente. Os leilões de concessão dos aeroportos Antônio Carlos Jobim (Galeão), no Rio de Janeiro, e de Confins, em Minas Gerais, não estavam inseridos no PAC 2.

Entretanto, há muitas ações cujo prazo de término vai além de 2014, em um total de 284 ações. Algumas vão até as décadas de 2020 e 2030. Estão nessa situação, entre outras, a fase 1 da construção do Trem de Alta Velocidade (TAV) Rio de Janeiro-São Paulo-Campinas, a construção de cinco submarinos, quatro convencionais e um nuclear, realização de cem experimentos em reator nuclear compacto e aquisição de 86 unidades do Blindado Guarani.

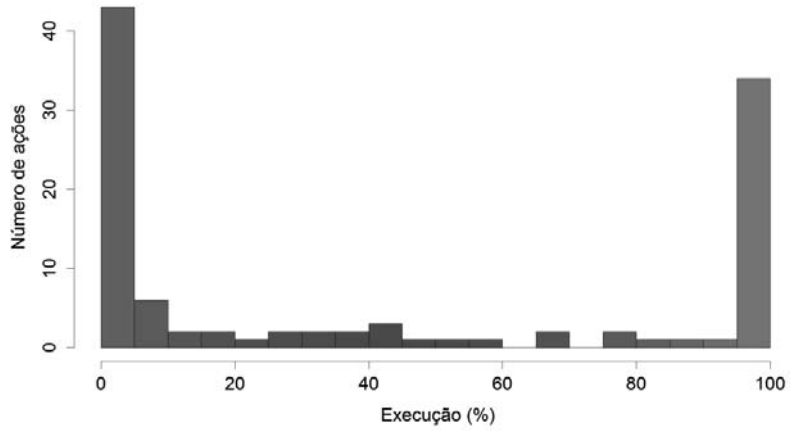
Dos sete tipos que compõem o eixo, o tipo Rodovias é o que apresenta maior valor associado, o que guarda correlação com a importância que tem sido dada ao modal rodoviário no país ao longo das últimas décadas. Dentro desse tipo, ressaltam-se as atividades de manutenção. Em 2013 havia previsão de realização de manutenção em 55 mil quilômetros de rodovias, tendo sido feita manutenção em 52,3 mil quilômetros, 95,2% da meta. Esse percentual de consecução da meta prevista se encontra pouco abaixo da média dos três anos anteriores. Em 2010, 93% da malha foram objeto de manutenção; em 2011, 98%; e em 2012, cerca de 99,6%.

De acordo com a mais recente pesquisa de qualidade das rodovias federais, realizada anualmente pela Confederação Nacional de Transportes (CNT), em 2013, 53,6% da extensão das rodovias federais apresentavam pavimentação considerada ótima e 7,9% boa, enquanto 9,5% da pavimentação eram considerados ruins ou péssimos. Essa nova pesquisa não difere muito da anterior,

em 2012, que classificava 56,8% da pavimentação das rodovias federais como ótimos e 8,6% ruins ou péssimos. Os resultados para ambos os anos são muito superiores aos obtidos em 2006, ano anterior ao do lançamento do PAC.

No setor de Aeroportos, estão previstas 107 ações, 53 a mais do que as existentes ao final de 2012. Dessas ações, 32 estão concluídas. No histograma a seguir é apresentada a situação em termos de execução física das ações no tipo em dezembro de 2013, evidenciando o grande número de ações ainda por iniciar a execução. De acordo com a Sepac, das ações ainda a iniciar, trinta são do Programa de Aviação Regional, conjunto de 52 ações integradas ao PAC apenas em dezembro de 2012.

Histograma do grau de execução das ações no subtipo Aeroporto – 2013



Fonte: Sepac.

O 9º Balanço do PAC 2 contabiliza conjunto de ações ligadas ao tipo Estradas Vicinais, cujo executor é o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e que é voltado para aquisição, e posterior repasse para os municípios de menor porte, de motoniveladoras (5.061 unidades), caminhões-caçamba (5.061 unidades) e retroescavadeiras (5.071 unidades). De acordo com informações da Sepac, do conjunto de equipamentos previstos para distribuição, já foram repassadas 2.607 motoniveladoras, 1.357 caminhões-caçamba e 5.071 retroescavadeiras, estando as demais ações em execução. No total, a previsão é que sejam despendidos R$ 4,04 bilhões nos equipamentos, que são voltados para a conservação de estradas vicinais.

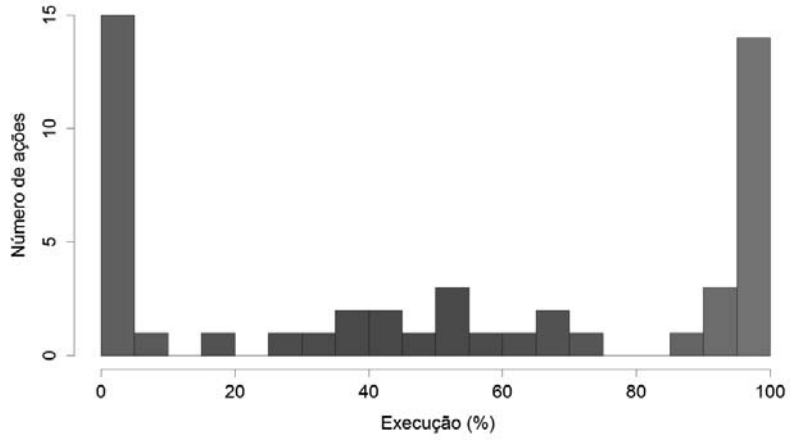
A ação voltada para aquisição de 161 balanças para o controle de peso de veículos nas rodovias federais ainda não foi executada, estando no estágio de licitação. A previsão para seu término é até dezembro de 2014.

As ações do PAC ligadas à melhoria da capacidade portuária do país somam 83 ações, voltadas para a construção de acessos terrestres, dragagem e derrocamento até a construção de terminais de passageiros. A previsão existente é que até o final de 2014 estejam concluídas ações no valor de R$ 4,22 bilhões. Desse total, até dezembro de 2013, as obras concluídas somaram R$ 500 milhões, aproximadamente 12% do total previsto. Ao final de 2011, primeiro ano do PAC 2, havia seis ações voltadas para a construção de terminais portuários de passageiros. Dessas ações, restaram quatro, nos portos de Recife/PE, Natal/RN, Fortaleza/CE e Salvador/BA. As ações no porto de Santos/SP e Rio

de Janeiro/RJ foram excluídas do PAC. A única ação ligada a terminais de passageiros concluída até dezembro de 2013 foi a do Porto de Recife/PE.

São cinquenta as ações ligadas ao modal ferroviário, das quais doze já se encontram concluídas. Até o final de 2014 a previsão é que estejam concluídas ações somando R$ 42,09 bilhões. No histograma a seguir é apresentada a distribuição do grau de execução das ações em ferrovias, evidenciando-se que existem mais ações ainda não iniciadas, ou com grau bastante reduzido de execução, do que concluídas. De acordo com a Sepac, das quinze ações, sete se referem a estudos ou trechos ferroviários incluídos no Programa de Concessões (PIL). As demais ações em estágio preparatório se referem a lotes da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) cujos contratos foram sustados pelo TCU e liberados recentemente, e ao TAV.

Histograma do grau de execução das ações no subtipo Ferrovias – 2013

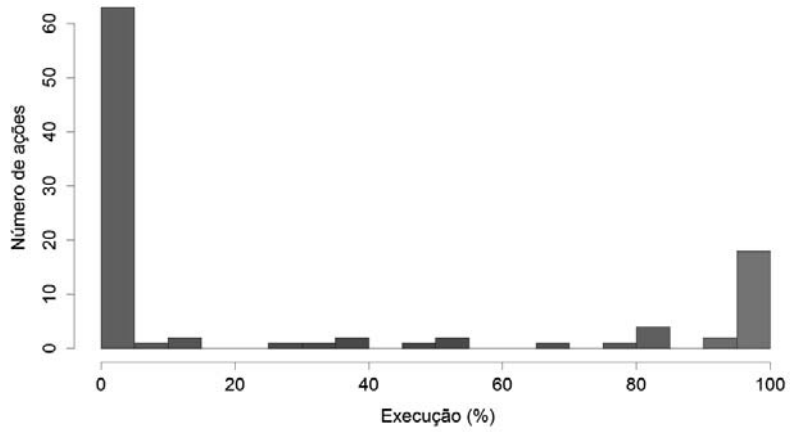


Fonte: Sepac.

As ações ligadas a trens de alta velocidade estão mantidas no Programa, com previsão de estudos e projetos para ligação Belo Horizonte-Campinas, Campinas-Triângulo Mineiro e Curitiba-São Paulo, a serem realizados pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e construção do Trem de Alta Velocidade entre os municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas, a ser executada pela empresa que obtiver a concessão.

Com relação ao modal hidroviário, o PAC 2 contempla 99 ações. A previsão é que até o final da vigência do Programa estejam concluídas ações totalizando R$ 1,49 bilhão, das quais, até dezembro de 2013, foram concluídas obras no valor de R$ 130 milhões. A distribuição do grau de execução física das ações em hidrovias pode ser vista no gráfico a seguir. Há muitas ações que ainda não foram iniciadas, ou que apresentam grau bastante reduzido de execução.

Histograma do grau de execução das ações no subtipo Hidrovias – 2013



Fonte: Sepac.

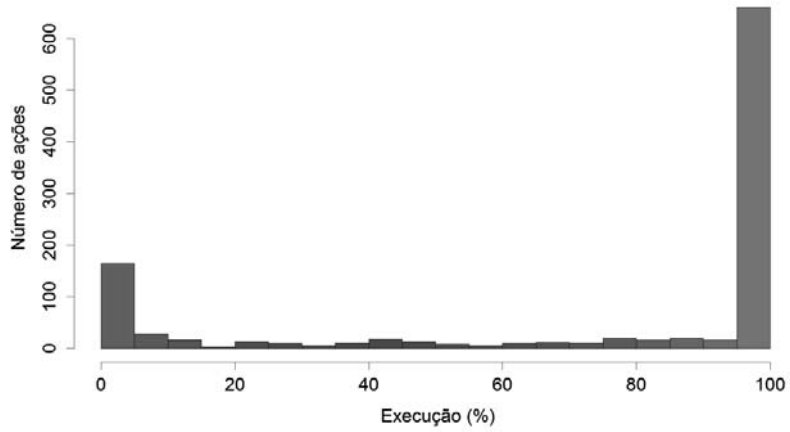
Ligadas ao setor de defesa, são 37 ações, envolvendo as três Forças Armadas, das quais dez já se encontram concluídas. As 34 ações para as quais já existem valores previstos somam dispêndios da ordem de R$ 37,36 bilhões. Até dezembro de 2013 foram despendidos R$ 2,32 bilhões, viabilizando a aquisição de um sistema de controle de espaço aéreo, sete helicópteros, 4.899 caminhões, 548 viaturas e onze sistemas Astros 2020.

Energia

O eixo Energia apresenta conjunto de 1.067 ações, 109 ações a mais do que as 958 ações existentes ao final de 2012, com previsão de conclusão até a década de 2020. A Tabela 3 do Apêndice II apresenta um panorama dos investimentos previstos no eixo, com as metas originais até 2014, as metas repactuadas no segundo ano do Programa, bem como o alcance das metas físicas das ações concluídas até dezembro de 2013. Até o final de 2013, foram concluídas ações no valor de R$ 196,81 bilhões, equivalentes a 68,6% do total inicialmente previsto para ser investido até 2014, que é de R$ 286,66 bilhões, representando um acréscimo de 30,9% em relação à situação ao final de 2012.

Embora ainda haja certa quantidade de ações em seus estágios iniciais, o eixo apresenta grande número de ações já finalizadas, conforme pode ser visto no histograma a seguir, com a distribuição do grau de execução física das ações em energia.

Histograma do grau de execução das ações no eixo Energia – 2013



Fonte: Sepac.

As ações de Energia estão divididas em seis tipos, conforme tabela a seguir. Nota-se que o montante apresentado na última coluna é bastante superior aos R$ 286,66 bilhões de investimentos previstos pelo PAC 2 a serem concluídos até 2014, evidenciando que boa parte das ações tem previsão de término superior ao prazo de vigência do PAC 2.

Originalmente, quando do lançamento do Programa, havia um tipo específico para melhoria da eficiência energética, o qual foi excluído, não fazendo mais parte do PAC 2. Esse tipo possuía apenas uma ação, cuja meta era a elaboração de um estudo com objetivo de "substituição de equipamentos e lâmpadas ineficientes, iluminação de espaços públicos poliesportivos e turísticos e instituição de padrões construtivos que propiciem o uso eficiente de energia". A previsão então existente era que fosse despendido R$ 1,12 bilhão, oriundo apenas do setor privado, sem recursos públicos diretamente envolvidos. Até o 6º Balanço do PAC, último balanço no qual existiam informações sobre a melhoria da eficiência energética, não houve qualquer execução física das ações, as quais permaneciam em estágio de ação preparatória.

Ações do PAC 2 – Energia

Tipo	Número total de ações	Número de ações iniciadas*	Valor total das ações iniciadas (R$ bilhões)
Petróleo e Gás Natural	150	134	934,21
Geração de Energia Elétrica	347	266	106,63
Transmissão de Energia Elétrica	177	130	25,08
Marinha Mercante	373	373	24,64
Combustíveis Renováveis	8	7	8,30
Geologia e Mineração - Cprm	12	12	0,63
Total	**1.067**	**922**	**1.099,49**

Fonte: Sepac.

* Foram consideradas apenas as ações com valor previsto diferente de zero.

A meta existente para acréscimo de potência até 2014 ao sistema de geração elétrica era, até o final de dezembro de 2012, de 24,74 GW, 1,25 GW superior ao inicialmente previsto quando do 1º

Balanço do PAC 2. Entretanto, ao final de 2013 essa meta foi reduzida para 19,4 GW, tendo sido acrescidos 10,2 GW ao sistema, 52,6% do novo total previsto. Essa redução, segundo a Sepac, deveu-se basicamente à prorrogação de prazos, bem como à exclusão de alguns empreendimentos. Foram despendidos, até o final do exercício de 2013, cerca de R$ 30 bilhões, dos R$ 64,41 bilhões previstos até 2014.

Houve, também, uma pequena redução no número total de ações em geração de energia em 2013, caindo de 330 para 323, e no total a ser gerado, de 54,89 GW para 53,42 GW, conforme pode ser visto na tabela a seguir.

Número de empreendimentos de geração de energia elétrica por tipo de geração

Tipos de geração	Número de empreendimentos	Meta p/ potência instalada (MW)
Usina Hidrelétrica	42	39.359
Usina Eólica	218	5.673
Usina Termelétrica a Biomassa	34	2.105
Usina Termelétrica a Gás Natural	7	2.094
Usina Termelétrica a Carvão	3	1.445
Usina Termonuclear	1	1.405
Usina Termelétrica a Óleo	5	1.094
Pequena Central Hidrelétrica	13	250
Total	**323**	**53.425**

Fonte: Sepac.

Ainda dentro do escopo de geração de energia, o PAC 2 contempla ações de Inventário e Elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima) – Aproveitamentos Hidrelétricos. Pode-se observar redução nas metas previstas em ambas as ações. Havia, quando do 1º Balanço do PAC 2, previsão de elaboração de EVTE-EIA-Rima de 19,91 GW de potência, que se reduziram a 17,43 GW, sendo 350 MW até dezembro de 2014, dos quais nenhum foi feito até o final do exercício de 2013. Quanto ao inventário, havia previsão de inventariar 10,85 GW, previsão reduzida para 4 GW até o final de 2014, dos quais foram alcançados, até dezembro de 2013, 3,65 GW. A meta total continua a mesma, havendo, entretanto, prorrogação do término de algumas ações para 2015 e 2016.

Uma vez gerada a energia, é necessário fazê-la chegar aos mercados consumidores, o que é realizado por intermédio de linhas de transmissão e subestações. No âmbito do PAC 2 há cerca de 68 subestações e 101 linhas de transmissão, totalizando 49,61 mil quilômetros de novas linhas. Na tabela a seguir é apresentada a situação das ações do tipo, por estágio de conclusão. Quando se faz o cotejo entre a situação existente em dezembro de 2012 e a atual, verifica-se que houve evolução nas ações, pois em 2012 apenas vinte ações de implantação de linhas de transmissão e 22 de construção de subestações estavam concluídas, frente a 31 e 32 ações concluídas ao final de 2013, respectivamente.

Estágio das ações de transmissão de energia elétrica – 2013

Estágio	Linhas de transmissão		Subestações	
	Número de ações	Quilômetros	Número de ações	MVA[1]
Ação preparatória	5	18.210	-	-
Em licitação de obra	36	11.654	6	2.750
Em obra	37	9.919	30	12.029
Concluída	31	9.828	32	20.318
Total	**109**	**49.611**	**68**	**35.097**

Fonte: Sepac.

(1) MVA: Megavolt-Ampère, unidade de medida de potência aparente.

Com relação ao tipo Geologia e Mineração – CPRM, com ações voltadas para estudos para gestão de informação e levantamentos, observa-se que não houve qualquer ação concluída até o final do exercício de 2013. Apesar disso, foi mantida a meta de elaboração de onze estudos para gestão de informação, sendo ampliadas as metas de estudos para levantamento, que passaram de 218 para 957 unidades e de 6,7 milhões de quilômetros quadrados para 7,8 milhões de quilômetros quadrados.

No que tange aos combustíveis renováveis, as ações voltadas para a ampliação da capacidade produtiva de etanol e biodiesel foram excluídas do PAC 2. Originalmente havia previsão de ampliação do parque produtivo em 120 mil m³ de biodiesel/ano e 100 mil m³ de etanol/ano. Não houve qualquer execução financeira e alcance de meta física ao longo do período nesses dois conjuntos de ações. De uma extensão total prevista de 352 quilômetros de novos alcoodutos/polidutos a concluir até 2014, foram concluídos, até o final do exercício, 208 quilômetros, 59% do previsto.

As ações ligadas à Marinha Mercante englobam o apoio à navegação, apoio a plataformas de petróleo, navios de carga e apoio e construção/implantação de estaleiros, na modalidade contrato de financiamento, somando um total de 373 ações, 72 a mais do que ao final de 2012. São 356 ações voltadas para a construção de embarcações e dezessete ações voltadas para a construção de estaleiros. De acordo com a metodologia da Sepac, que considera a ação concluída quando o contrato de financiamento é assinado, todas as ações já estão consideradas como concluídas.

Habitação

O eixo Habitação contempla três tipos: o programa Minha Casa Minha Vida, o financiamento à aquisição de moradias por intermédio do SBPE e a urbanização de assentamentos precários. A previsão de investimentos nos tipos e subtipos vinculados ao eixo até 2014, bem como o percentual de alcance das metas físicas das ações concluídas quando do 9º Balanço, em dezembro de 2013, é apresentada na Tabela 4 do Apêndice II.

A previsão original de dispêndios em ações concluídas, até 2014, no âmbito do eixo é de R$ 255,67 bilhões, previsão já superada, uma vez que até o final de 2013 foram despendidos, em ações concluídas do eixo, cerca de R$ 328,17 bilhões.

A meta originalmente existente de contratar dois milhões de unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida foi ampliada duas vezes, passando, inicialmente, para 2,4 milhões ao final de 2012 e 2,75 milhões ao final de 2013. Desse total, foram contratadas 2,24 milhões de unidades, uma consecução de 81,4% da nova meta prevista. Assim como já visto em outros conjuntos de ações do PAC, a ação é considerada como concluída com a assinatura do contrato, e não com a efetiva entrega do imóvel ao mutuário. Entretanto, de acordo com a Sepac, já foram concluídas fisicamente, no PAC 2, mais de um milhão de unidades. A previsão atual é que o valor de subsídios associados ao programa venha a totalizar R$ 91,38 bilhões, dos quais já foram efetivados R$ 73,93 bilhões.

O financiamento à aquisição de imóveis a ser realizado no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo é operacionalizado pelos bancos que possuem carteira de empréstimo imobiliário, destinado à aquisição, reforma ou construção de novas moradias. A meta original era a concessão de empréstimos no montante de R$ 176 bilhões até 2014, a qual também já foi superada ao final de 2013, com empréstimos concedidos no valor de R$ 253,81 bilhões relativos a 1,4 milhão de contratos.

O tipo Urbanização de Assentamentos Precários é composto por 3,12 mil ações, distribuídas segundo a tabela a seguir. Houve redução no valor previsto para dispêndios em ações concluídas até

2014, se reduzindo de R$ 7,08 bilhões para R$ 4,58 bilhões, dos quais foram despendidos, até o final do exercício de 2013, 428,8 milhões, menos de 10% da nova meta.

Ações do PAC 2 – Tipo Urbanização de Assentamentos Precários

R$ milhões

Subtipo	Número total de ações	Número de ações iniciadas	Valor associado às ações iniciadas
Urbanização	821	724	17.930,79
Provisão Habitacional	618	608	1.373,75
Planos Locais de Habitação de Interesse Social	1.315	1.265	46,79
Assistência Técnica	218	167	26,64
Urbanização - Estudos e projetos	130	43	23,44
Desenvolvimento Institucional	4	4	12,69
Lotes Urbanizados	13	13	9,31
Requalificação de Imóveis	7	5	2,26
Total	**3.126**	**2.829**	**19.425,67**

Fonte: Sepac.

A tabela a seguir apresenta a evolução das ações do tipo, por estágio de conclusão, entre dezembro de 2011 e dezembro de 2013.

Evolução das ações do tipo Urbanização de Assentamentos Precários

Estágio	Número de ações (dez/2011)	Número de ações (dez/2012)	Número de ações (dez/2013)
Ação preparatória	960	318	203
Em licitação	270	350	94
Em obra	976	990	952
Em execução	1.006	672	462
Concluída	420	1.028	1.415
Total	**3.632**	**3.358**	**3.126**

Fonte: Sepac.

Água e Luz para Todos

O eixo Água e Luz para Todos abarca seis tipos, conforme tabela a seguir, com previsão de que sejam despendidos R$ 23,36 bilhões em ações concluídas até 2014. Desse total, até o término de 2013 foram despendidos em ações concluídas R$ 7,68 bilhões, 33% do total previsto. A Tabela 5 do Apêndice II apresenta as metas para o eixo até 2014, bem como o alcance das ações concluídas até dezembro de 2013.

Ações do PAC 2 – Eixo Água e Luz para Todos

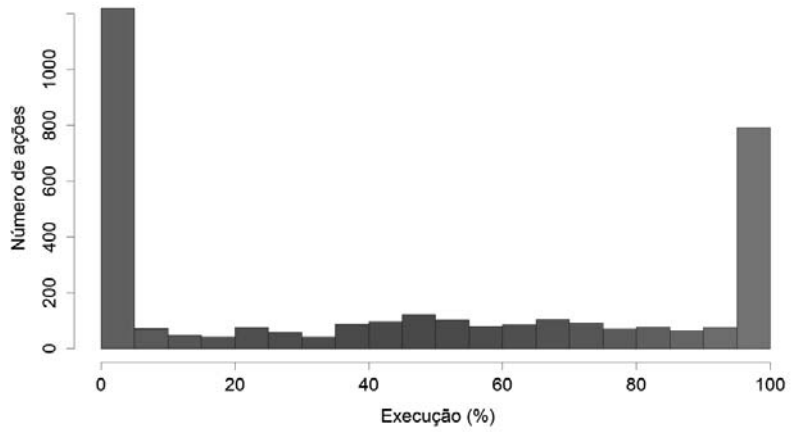
R$ milhões

Tipo	Número de ações	Número de ações iniciadas	Valor previsto das ações iniciadas
Água em áreas urbanas	2.916	2.375	9.690,37
Recursos Hídricos	443	237	17.826,92
Luz para Todos	47	47	8.129,51
Portaria – MDS	4	4	1.253,75
Portaria – Integração Nacional	2	2	1.554,60
Equipamentos – Integração	1	1	179,30
Total	**3.413**	**2.666**	**38.634,45**

Fonte: Sepac.

O eixo contabiliza, portanto, 3.413 ações, em diferentes estágios de execução, conforme pode ser visto no histograma a seguir. Verifica-se que mais da metade das ações ainda estava, ao final de 2013, com menos de 50% da execução física das obras concluídas, estando uma boa parte ainda nos estágios bem iniciais de execução.

Histograma do grau de execução das ações no eixo Água e Luz para Todos – 2013



Fonte: Sepac.

O programa Luz para Todos é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, sendo operacionalizado pela Eletrobras, mas suas ações são executadas pelas empresas concessionárias de energia elétrica, públicas e privadas, bem como por cooperativas de eletrificação rural. O objetivo do programa é disponibilizar o acesso à energia elétrica à população rural em cujas localidades esse serviço ainda não esteja disponível. Nota-se que, embora atualmente integre o PAC, o Luz para Todos foi criado em 2003, bem antes do lançamento do Programa, portanto. A meta original era efetuar 813 mil novas ligações até 2014, posteriormente reduzida para 715,9 mil. Até o final de 2013, foram feitas 455,3 mil ligações, correspondendo à consecução de 63,6% da meta atualizada.

O tipo Equipamentos – Integração compreende a aquisição de 51 perfuratrizes, em um valor total previsto de R$ 179,3 milhões, a serem utilizadas na perfuração de poços de água para o combate à seca na região do Semiárido e em estados da região Sul do país. A definição das especificações dos equipamentos, do quantitativo a ser adquirido, bem como dos critérios a serem utilizados coube ao Serviço Geológico do Brasil – a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Até o final de 2013, a ação estava classificada como "em execução", mas com percentual nulo de execução física.

O tipo Recursos Hídricos é o que possui o maior montante de recursos a serem despendidos, R$ 17,83 bilhões em ações já iniciadas, e apresenta como objetivos a ampliação do abastecimento de água, a revitalização de bacias hidrográficas, envolvendo construção de adutoras, barragens, sistemas de captação e tratamento de água, a elaboração de projetos, implantação/ampliação/melhoria de sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, a implantação de poços e perímetros de irrigação, entre outras atividades.

O número de ações previstas nesse tipo cresceu de 155 ações ao final de 2011 para 443 ao final de 2013. A previsão existente é que até o final de 2014 estejam concluídas ações no valor de

R$ 10,84 bilhões. Até dezembro de 2013, a um ano do final da vigência do PAC 2, encontram-se concluídas ações no valor de R$ 0,68 bilhão, 6,27% do previsto originalmente.

As ações do PAC 2 voltadas para irrigação se encontram no âmbito desse tipo, no subtipo Irrigação, o qual tem por objetivos, dentre outros, a implementação de perímetros de irrigação, a construção de barragens e a elaboração de estudos e projetos. Das 69 ações existentes, apenas duas se encontravam concluídas ao final de 2013, os perímetros de irrigação Várzeas de Sousa, na Bahia, e Jaíba – PAC 1 em Minas Gerais, ambos oriundos ainda do rol de ações do PAC 1 e que passaram a integrar o PAC 2. Duas outras ações estavam praticamente prontas, os perímetros de irrigação Jacaré-Curituba e do Tabuleiro de Russas – Etapa II, com 95% e 98% de conclusão física, com previsão de término para os finais de junho e agosto de 2014, respectivamente. Quando do 3º Balanço do PAC 2, em dezembro de 2011, as datas de término das ações eram, respectivamente 30/12/2012 e 31/3/2013.

O tipo com maior número de ações previstas do eixo é o Água em Áreas Urbanas, o qual apresenta os seguintes objetivos: 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. Até dezembro de 2014, a meta é que estejam concluídas ações no valor de R$ 3,2 bilhões, meta que se mantém a mesma desde o lançamento do Programa. Ao final de 2013 haviam sido concluídas ações no montante de R$ 501 milhões, 15,7% da meta.

Cidade Melhor

O eixo Cidade Melhor abarca projetos de saneamento, prevenção de áreas de risco, ações de mobilidade urbana, aquisição de equipamentos metroviários, entre outras. A Tabela 6 do Apêndice II fornece os valores associados a esse eixo, segmentado por seus tipos constituintes. A previsão de dispêndios em ações a serem concluídas até 2014 alcança o montante de R$ 20,96 bilhões. Até dezembro de 2013 já haviam sido concluídas ações no valor de R$ 2,52 bilhões, pouco mais de 12% do total previsto. Na tabela a seguir são apresentados os tipos associados ao eixo, com o número total de ações, quantidade de ações iniciadas e os montantes financeiros associados.

Ações do PAC 2 – Eixo Cidade Melhor

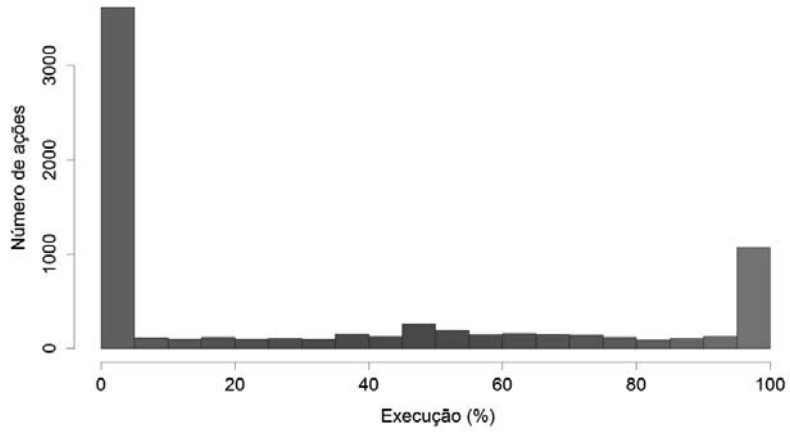
R$ milhões

Tipo	Número de ações	Número de ações iniciadas	Valor previsto das ações iniciadas
Saneamento	5.395	4.684	26.947,50
Prevenção em áreas de risco	613	426	9.627,33
Cidades Históricas	424	4	83,55
Cidades Digitais	262	0	0,00
Mobilidade Urbana	253	65	21.671,00
Pavimentação	160	160	1.391,23
Equipamentos Metroviários	6	6	731,00
Portaria - Ciência e Tecnologia	1	1	12,33
Total	**7.114**	**5.346**	**60.463,95**

Fonte: Sepac.

No histograma a seguir, pode ser vista a distribuição dos percentuais de execução física das ações. Em mais da metade dos casos, as ações previstas ainda se encontram nas fases iniciais de execução. Deve-se ressaltar que 60% das ações de Mobilidade Urbana e 100% das ações dos tipos Cidades Digitais e Cidades Históricas foram selecionadas apenas em 2013.

Histograma do grau de execução das ações no eixo Cidade Melhor – 2013



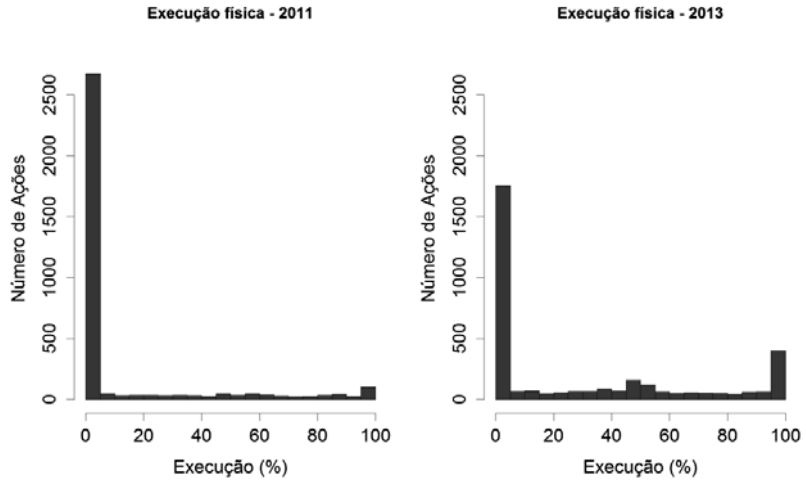
Fonte: Sepac.

As ações ligadas ao tipo Saneamento contemplam o 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 2013, do total de investimentos previstos até 2014 para essa área, R$ 7,65 bilhões, foram concluídas ações no valor de R$ 1,48 bilhão, o que representa 19,3% do total previsto.

Neste momento, buscou-se verificar a evolução da execução das ações em saneamento. Para isso, foram selecionadas todas as ações do tipo que, em 2011, possuíam grau de execução física informado ou que estivessem no estágio de Ação preparatória ou Em licitação (considerando-se que as ações nesses dois estágios possuíam grau de execução nulo), somando 3,4 mil ações, comparando-as com o grau de execução informado em dezembro de 2013, dois anos depois. Dessa forma, só foram selecionadas as ações que estavam no PAC 2 desde o início, excluindo-se as que deixaram de existir posteriormente.

Nos histogramas a seguir, apresenta-se a evolução do grau de execução física das ações já existentes em 2011. No início do PAC 2, a maior parte das ações (mais de 2,5 mil) ainda não havia sido iniciada, possuindo percentual de execução física nulo. Ao final de 2013, o número de ações com execução nula continuou elevado, como pode ser visto no histograma seguinte. Aproximadamente 1,8 mil ações, já existentes no rol de ações do PAC em 2011, continuavam sem qualquer execução em 2013.

Evolução da execução física das ações em Saneamento – 2011/2013



Fonte: Sepac.

Em 2013 foi inserido um novo tipo ao eixo, o tipo Cidade Digital, que tem por objetivo, de acordo com o 9º Balanço do PAC 2, modernizar a gestão e o acesso aos serviços públicos no município, por intermédio de construção de rede de fibra óptica e promoção de capacitação para operação da rede. São 262 ações, operacionalizadas por intermédio de acordos de cooperação entre a União e municípios, as quais se encontram no estágio de ação preparatória, sem qualquer execução física. Todas as ações têm previsão de término em dezembro de 2015, ou seja, após a vigência prevista do PAC 2.

O tipo Cidades Históricas, também não existente até 2012, tem por objetivo a execução de ações voltadas para a preservação do patrimônio histórico e artístico, sendo composto por 424 ações. Desse total, apenas uma, a restauração do Palácio Gustavo Capanema – Centro Lúcio Costa, no Rio de Janeiro, já possuía algum grau de execução ao final de 2013, de 6,67%.

As ações do PAC Mobilidade Urbana têm como objetivo o fortalecimento da capacidade dos centros urbanos de prover condições adequadas de transporte coletivo e de massa. São 253 ações englobando a construção de vias urbanas, implantação de veículos leves sobre trilhos (VLTs), trens urbanos, sistemas de monitoramento, metrôs, monotrilhos, corredores de ônibus, aeromóveis e *Bus Rapid Transits* (BRTs). Em dezembro de 2013, três ações pertencentes ao tipo estavam classificadas como finalizadas: a modernização dos sistemas de trens metropolitanos de Fortaleza/CE e Salvador/BA, finalizados em abril e dezembro de 2012, respectivamente, e uma ação em Belo Horizonte/MG, no Boulevard Arrudas/Tereza Cristina, com 3,5 quilômetros de extensão.

As ações pertencentes ao tipo Prevenção em Áreas de Risco estão voltadas para o manejo de águas pluviais, elaboração de estudos e projetos, obras de contenção de encostas e de cheias, bem como projetos para contenção de cheias e estabilização de encostas. Todas as ações são executadas por intermédio de contratos de financiamento ou termos de compromisso, não havendo ações sendo executadas diretamente pela União. Até dezembro de 2013 foram executadas, em ações concluídas, obras no valor de R$ 0,42 bilhão. Considerando que a meta para 2014 é executar obras no valor de R$ 3,06 bilhões, restando um ano para o término do prazo, foram executados em ações concluídas 13,7% da previsão existente.

Quanto ao tipo Pavimentação, estão abarcadas obras de pavimentação, calçadas, sinalização e drenagem, tendo como objetivo a melhoria da acessibilidade dos municípios por intermédio de pavimentação e qualificação de vias urbanas já existentes. Ao final de 2013 havia 160 ações no tipo, uma redução de dezesseis em relação ao final de 2012. A previsão existente é de que essas 160 ações correspondam a melhorias em 1.649 quilômetros de vias urbanas. Até dezembro de 2013, dezoito ações se encontravam concluídas, estando as demais 142 em obras, com 55% de execução, em média.

Comunidade Cidadã

O eixo Comunidade Cidadã é composto por ações de caráter nitidamente social e apresentava, ao final de 2013, 28,6 mil empreendimentos, divididos em onze tipos, conforme tabela apresentada a seguir. Houve uma evolução de quase 500% no número de empreendimentos do eixo, desde o 3º Balanço, em dezembro de 2011, primeiro ano do PAC, ao último balanço, ao final do terceiro ano. Em 2011, eram 5,1 mil ações.

Estágio de execução das ações do eixo Comunidade Cidadã – dezembro/2013

R$ milhões

Tipo	Número de ações	Número de ações iniciadas	Valor previsto das ações iniciadas
UBS	15.638	6.503	1.053,55
Quadras Esportivas nas Escolas	7.292	1.810	734,54
Creches e Pré Escolas	4.741	2.052	2.215,21
UPA	503	156	268,73
Centro de Artes e Esportes Unificados	357	346	741,86
Infraestrutura Turística	47	-	-
Equipamentos de Esporte de Alto Rendimento	24	4	721,40
Equipamentos - Saúde	6	6	330,49
Equipamentos - Justiça	2	2	22,30
Portaria - Cultura	2	2	40,83
Equipamentos - Educação	1	1	525,00
Total	**28.613**	**10.882**	**6.653,91**

Fonte: Sepac.

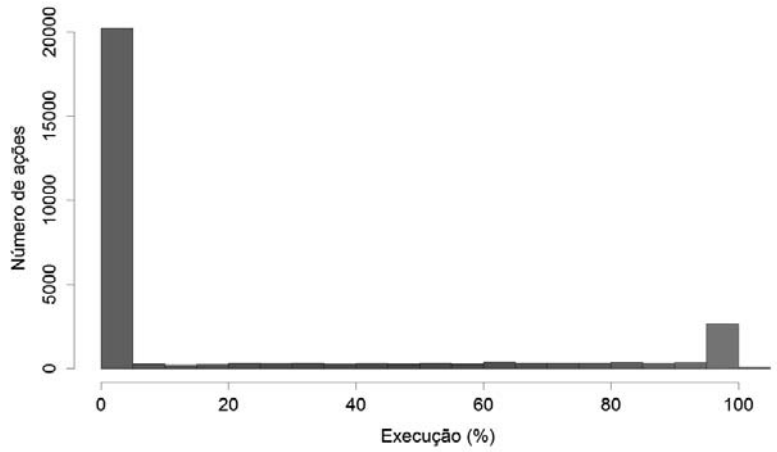
Até o final de 2013 foram concluídas ações no valor de R$ 4,05 bilhões, correspondendo a 28,5% do total a ser despendido em ações concluídas até o final de 2014, de R$ 14,21 bilhões. A Tabela 7 do Apêndice II apresenta as metas para o eixo até 2014, bem como o alcance das ações concluídas até dezembro de 2013.

Considerando que as ações do eixo são de caráter nitidamente local, quase 90% das ações são executadas por municípios, e 10%, pelos estados, restando algumas poucas ações, ligadas aos tipos associados a saúde, educação justiça e cultura, a serem executadas por órgãos federais. Entretanto, os recursos associados ao eixo são basicamente federais. Dos R$ 6,65 bilhões, R$ 6,49 bilhões são provenientes do OGU, sendo o restante, R$ 0,16 bilhão, proveniente de contrapartidas de estados e municípios.

A seleção das ações é feita em comum acordo entre União e municípios e o aporte dos recursos é feito mediante transferências que são realizadas por intermédio de termos de compromisso ou transferências fundo a fundo, no caso de dispêndios ligados à saúde e à educação. A maior parte das ações tem previsão de término até dezembro de 2014, embora algumas se estendam até maio de 2015.

As ações do eixo se encontram em diferentes estágios de execução. Até dezembro de 2013, de acordo com o 9º Balanço do PAC, 2.150 ações já haviam sido concluídas. No histograma a seguir apresenta-se a distribuição dos graus de execução física das ações do eixo.

Estágio de execução das ações do eixo Comunidade Cidadã – dezembro/2013

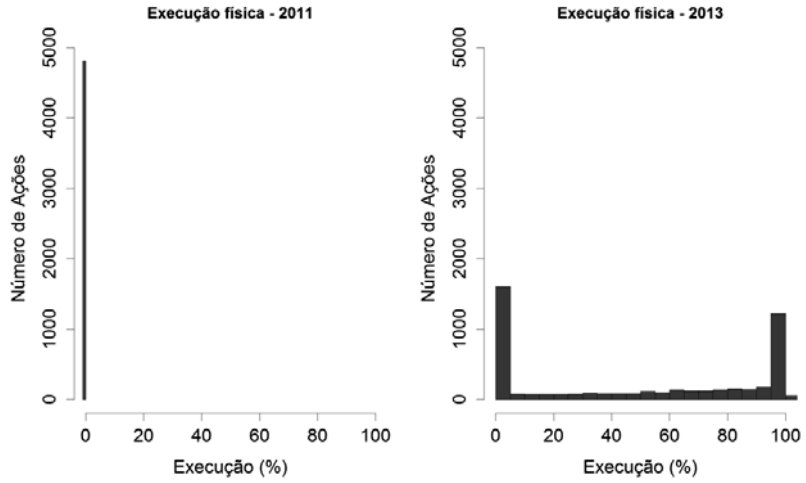


Fonte: Sepac.

Considerando, entretanto, as ações que têm sido incluídas no eixo, optou-se por considerar apenas as ações que já existiam em 2011 e verificar o seu grau de execução física dois anos depois. Utilizando a mesma metodologia já apresentada anteriormente (ações com informação relativa ao grau de execução física em 2011, ou em estágio de Ação preparatória ou Em licitação), obtém-se os gráficos a seguir.

Como se trata de um eixo novo, o Comunidade Cidadã não inclui ações do PAC 1. Assim, nenhuma das ações existentes em 2011 possuía qualquer grau de execução física. Em 2013, no gráfico à direita, pode-se observar um elevado número de ações já concluídas, mais de mil. Entretanto, ainda há mais ações por iniciar do que concluídas.

Evolução da execução física das ações do Eixo Comunidade Cidadã – 2011/2013



Fonte: Sepac.

Execução Orçamentária do PAC

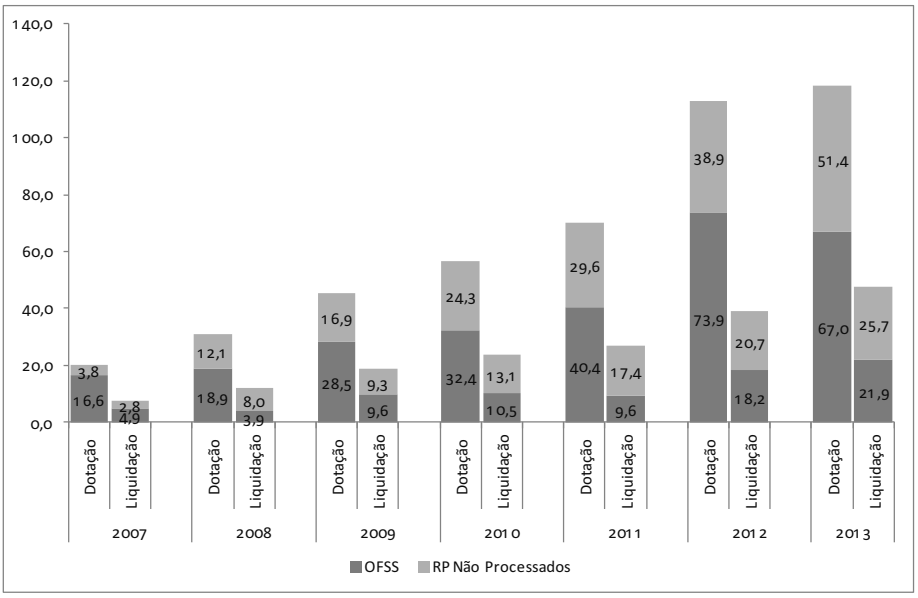
Como mencionado na introdução deste tópico, os recursos voltados para as ações do Programa possuem variadas fontes – entre essas, os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Governo Federal, que serão explorados a seguir, abarcando os sete anos de vigência do PAC, de 2007 a 2013, evidenciando, em especial, a evolução da dotação orçamentária prevista e a sua execução, tanto no exercício, como por intermédio da liquidação dos restos a pagar.

O critério adotado para a mensuração da execução foi a soma dos valores liquidados da dotação do exercício ao longo do ano com os montantes liquidados referentes a restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Conforme referido na introdução, as ações orçamentárias do PAC têm sido consideradas prioritárias desde o início do Programa, não sendo objeto de contingenciamento. Além disso, ao final de cada exercício, todo o montante de créditos empenhados, até então não liquidados ordinariamente, é inscrito em restos a pagar não processados para ser executado em anos posteriores.

No gráfico a seguir é apresentada a evolução dos valores de dotação e execução orçamentárias das ações do PAC para o período em estudo, segregados em Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Como se pode observar, a trajetória do volume de recursos alocados pelo orçamento anual ao Programa (dotação atualizada) não manteve o contínuo crescimento registrado no período 2007/2013, tendo decrescido para R$ 67 bilhões em 2013, frente a um valor de dotação de R$ 73,9 bilhões em 2012. Entretanto, o valor de restos a pagar não processados inscritos continua a subir, atingindo o valor de R$ 51,4 bilhões, 76,6% do valor da dotação orçamentária de 2013.

Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC
(Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados)

R$ bilhões



Fonte: Siafi.

Assim como nos exercícios anteriores, também em 2013 não se logrou executar integralmente a dotação orçamentária das ações do Programa. Destarte, da dotação de R$ 67 bilhões, foram empenhados R$ 63,14 bilhões, havendo liquidação de R$ 21,92 bilhões, o que equivale a 34,71% do total empenhado.

A tabela a seguir apresenta a evolução dos valores, para cada exercício, de créditos empenhados e liquidados, bem como a execução por inscrição em restos a pagar não processados (RPNP). Em termos absolutos, 2013 foi o ano em que ocorreu a maior execução por inscrição em restos a pagar não processados. Em termos relativos, o ano em que ocorreu o maior percentual de execução por inscrição em RPNP foi 2011, com 72,9%. Tendo em vista as dificuldades encontradas para se executar o orçamento anual, o estoque de RPNP tem crescido ao longo dos anos. Em janeiro de 2013 havia um estoque de R$ 51,38 bilhões de RPNP a pagar, aproximadamente 32% a mais que os R$ 38,96 bilhões de RPNP a pagar existentes no início de 2012. Desse total, foram liquidados R$ 25,74 bilhões e pagos R$ 24,71 bilhões.

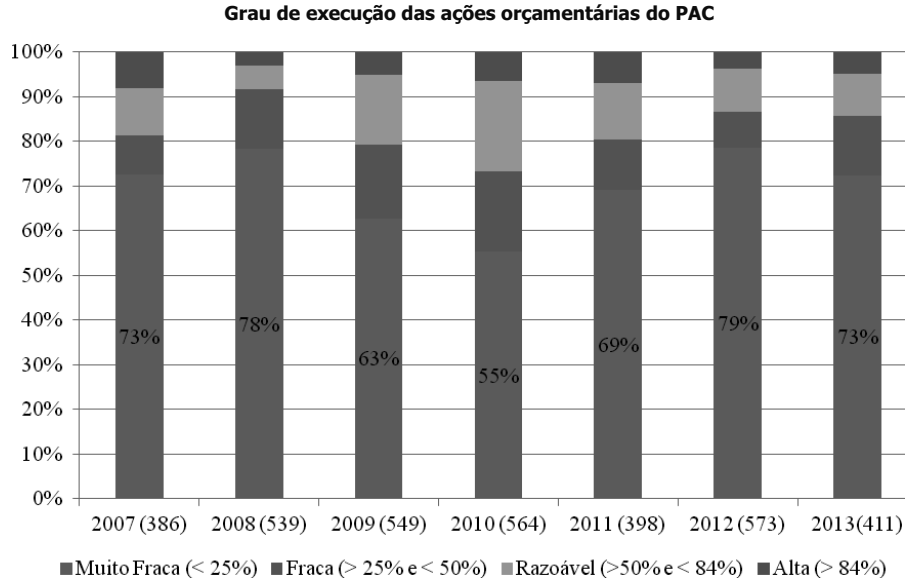
Execução do Orçamento Anual do PAC

Exercício	Empenho Orçamento anual	Liquidação Orçamento anual (R$ bilhões)	(%)	Execução Orçamento anual - Inscrição RPNP (R$ bilhões)	(%)	Total
2007	16,0	4,9	30,6	11,1	69,4	100,0
2008	17,0	3,9	23,0	13,1	77,0	100,0
2009	27,1	9,6	35,5	17,5	64,5	100,0
2010	29,7	10,4	35,0	19,3	65,0	100,0
2011	35,4	9,6	27,1	25,8	72,9	100,0

Exercício	Empenho Orçamento anual	Liquidação Orçamento anual (R$ bilhões)	(%)	Execução Orçamento anual - Inscrição RPNP (R$ bilhões)	(%)	Total
2012	53,9	18,2	33,8	35,7	66,2	100,0
2013	63,1	21,9	34,7	41,2	65,3	100,0

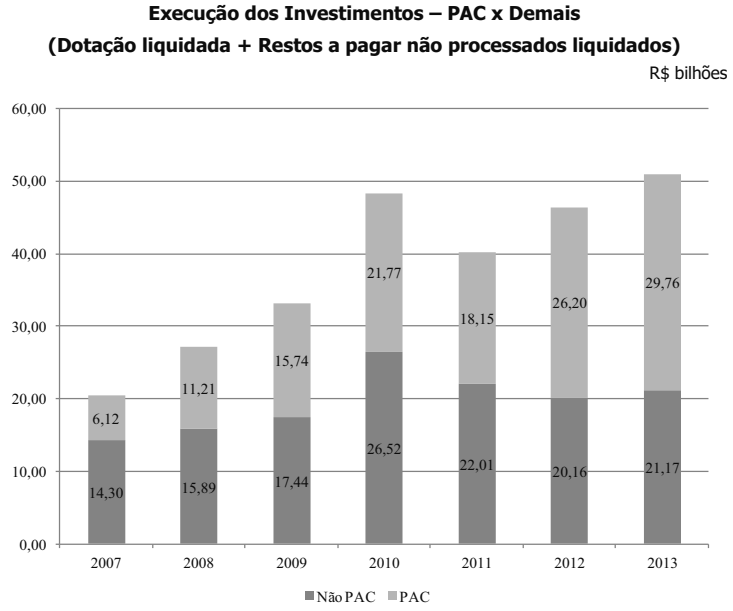
Fonte: Siafi.

As razões dessa contínua ascensão da liquidação por restos a pagar não processados podem ser vistas nos gráficos a seguir. Em todos os exercícios de vigência do PAC, a maior parte das ações orçamentárias teve execução da dotação anual inferior a 25% dos créditos da dotação liquidados. Em 2013, o percentual de ações com execução menor que 25% foi da ordem de 73%.



Fonte: Siafi.

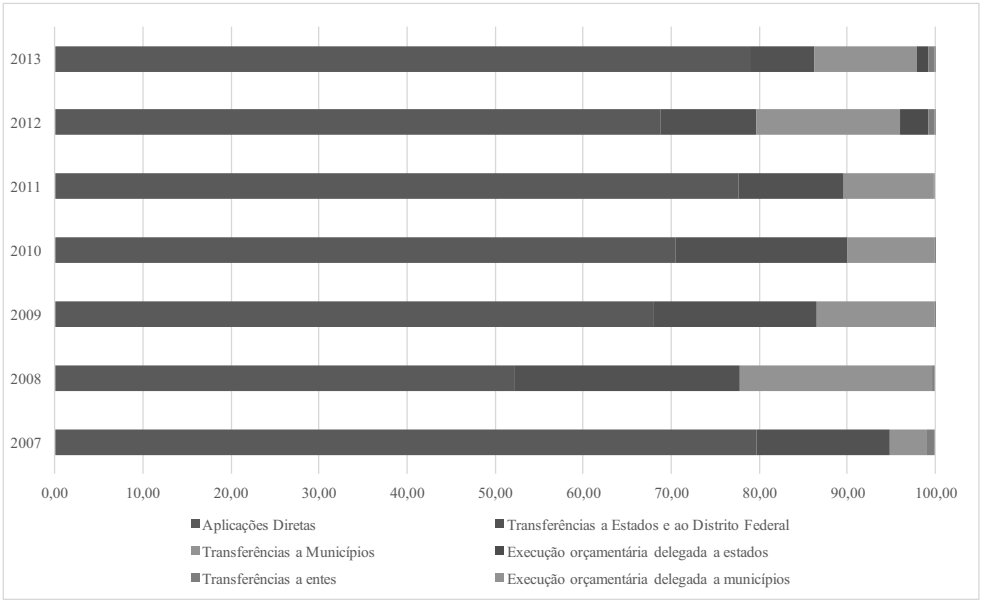
A participação das ações do PAC no total de recursos executados em investimentos continuou a aumentar em 2013. Em 2012, dos R$ 46,36 bilhões liquidados em investimentos (Grupo de Despesa 4), R$ 26,2 bilhões, ou seja, 56,5% do total, foram relativos a ações do PAC. O exercício de 2012 foi o primeiro em que os valores executados (créditos anuais liquidados somados a RPNP liquidados) em ações do PAC em Investimentos foram superiores aos valores executados em ações de investimento não pertencentes ao Programa. Em 2013 essa situação se manteve. Foram executados no Grupo de Despesa 4 recursos no montante de R$ 50,93 bilhões, dos quais R$ 29,76 bilhões, 58,4%, foram relativos a ações do PAC. No gráfico a seguir pode-se ver a evolução da participação das ações do PAC no total despendido com investimentos pelo Governo Federal.



Fonte: Siafi.

Quando se faz a segmentação dos valores executados pelo PAC em seus sete anos de vigência, por Modalidade de Aplicação, verifica-se que as aplicações diretas, aquelas que são realizadas pelos próprios órgãos do Governo Federal, representam a maior parte do que já foi executado, atingindo pouco mais de 72% do total. O restante foi executado por intermédio de transferências aos entes subnacionais: estados, municípios e Distrito Federal. No gráfico a seguir apresenta-se a evolução da participação de cada modalidade de aplicação na execução das ações do PAC, por ano.

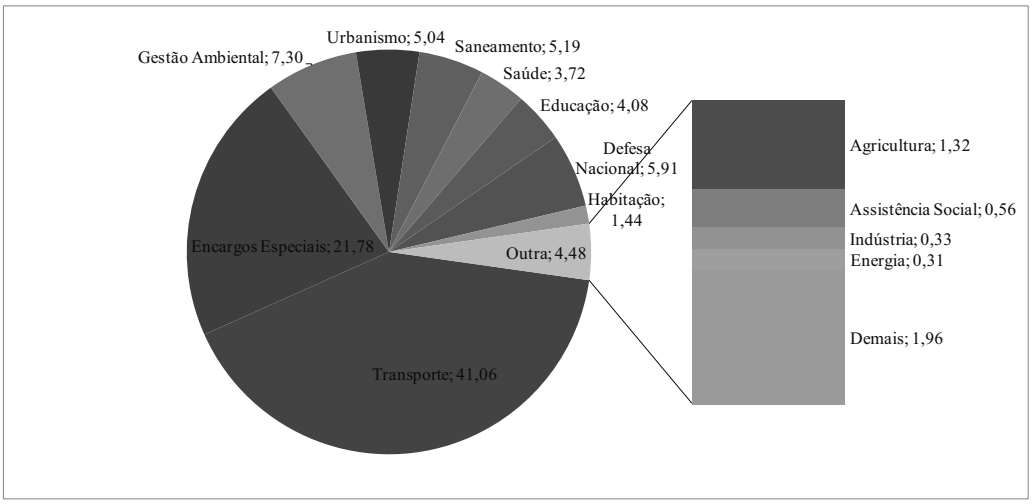
Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – 2007/2013 – Modalidade de Aplicação (%)



Fonte: Siafi.

A distribuição da execução das ações do PAC por função orçamentária consolidada para todo o período de vigência do programa é apresentada no gráfico a seguir. A função Transporte, eixo Transportes, foi a mais representativa nos seis anos, sendo o Dnit e a Infraero as duas entidades que mais executaram recursos.

Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – 2007/2013 – por Função Orçamentária (%)
(Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados)



Fonte: Siafi.

A função Encargos Especiais engloba as transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financia o Programa Minha Casa Minha Vida, bem como o programa Operações Especiais – Outros Encargos Especiais. As ações desse programa estão direcionadas para a integralização da participação da União no capital de diversas empresas voltadas para ações específicas. Assim, por exemplo, há uma ação destinada ao aumento da participação da União no capital da Companhia Docas do Pará com o fim de construir novo terminal, bem como recuperar o terminal anterior. Em 2013, entre empenhos liquidados do orçamento do exercício e despesas executadas por inscrição em RPNP, foram executados R$ 2,35 bilhões em operações especiais. Nas ações voltadas para moradias, programa Moradia Digna, havia uma dotação atualizada de R$ 14,67 bilhões, que foi totalmente empenhada, tendo sido liquidados R$ 6,65 bilhões, sendo os restantes R$ 8,01 bilhões executados por inscrição em RPNP.

Ressalta-se, na execução do PAC por função, o reduzido percentual de execução orçamentária das ações da função 27 – Desporto e Lazer. Um ano antes da realização da Copa do Mundo no Brasil e faltando três anos para a realização das Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro, as ações do PAC na referida função tinham uma dotação de R$ 2,26 bilhões, dos quais foi empenhado R$ 1,31 bilhão, 58%, tendo sido liquidados R$ 15,52 milhões, representando 0,68% da dotação original e 1,18% da dotação empenhada. Em 2012, a situação não foi melhor. Havia uma dotação atualizada de R$ 233,19 milhões, dos quais nada foi empenhado e liquidado.

São 21 os órgãos superiores que executaram as ações do PAC, dos quais três – o Ministério dos Transportes, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional – representaram quase 80% do valor total executado nas ações do PAC ao longo do período, em um total de R$ 139,57 bilhões em valores liquidados do orçamento e de RPNP. Quanto aos tipos de ações, o Ministério dos Transportes concentra dispêndios em diferentes modais; o Ministério das Cidades engloba ações de gestão de riscos e resposta a desastres, mobilidade urbana, moradia, planejamento urbano e saneamento básico; e o Ministério da Integração Nacional possui ações voltadas para irrigação, conservação e gestão de recursos hídricos, desenvolvimento regional, oferta de água e saneamento, dentre outras. A distribuição dos valores executados por órgão superior pode ser vista na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do PAC por Órgão Superior – 2007/2013

R$ milhões

Órgão Superior	Execução (OFSS + Restos a Pagar não Processados Liquidados)								(% Total)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	
Min. dos Transportes	4.704,20	5.789,90	9.025,53	13.567,97	12.125,40	10.622,83	12.152,20	67.988,03	38,72
Min. das Cidades	1.142,18	3.551,49	6.051,80	4.590,19	10.255,42	13.654,99	16.609,20	55.855,27	31,81
Min. da Integração Nacional	654,99	1.316,05	2.322,53	3.157,70	1.816,12	2.575,13	3.882,80	15.725,32	8,96
Min. da Saúde	139,96	899,58	670,01	1.164,89	951,06	1.158,81	1.541,42	6.525,73	3,72
Presidência da República	307,13	244,72	673,16	843,38	944,81	939,62	2.412,47	6.365,29	3,63
Min. da Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	427,39	4.311,72	2.423,17	7.162,28	4,08
Min. da Defesa	565,11	78,00	0,00	0,00	0,00	3.742,95	4.780,20	9.166,26	5,22
Min. do Desenv. Agrário	0,00	0,00	0,00	0,00	18,47	192,97	1.318,13	1.529,57	0,87
Min. do Planejamento	0,00	0,00	0,00	1,48	0,21	0,92	1.233,70	1.236,31	0,70
Min. de Minas e Energia	48,42	60,70	167,87	230,83	183,92	167,23	263,85	1.122,82	0,64

Órgão Superior	Execução (OFSS + Restos a Pagar não Processados Liquidados)								(% Total)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	
Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	612,80	365,75	978,55	0,56
Min. da Fazenda	0,00	0,00	0,00	0,00	200,00	550,00	160,00	910,00	0,52
Comando da Aeronáutica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	251,20	156,96	408,16	0,23
Min. da Cultura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	119,61	236,19	355,80	0,20
Min. do Turismo	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,71	57,71	0,03
Min. da Ciência e Tecnologia	4,47	5,81	0,00	0,00	0,00	20,56	20,93	51,77	0,03
Min. do Meio Ambiente	40,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	40,10	0,02
Ministério da Justiça	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22,27	22,27	0,01
Ministério do Esporte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,52	15,52	0,01
Ministério das Comunicações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,48	17,48	0,01
Ministério da Agricultura Pecuária e abastecimento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	37,74	37,74	0,02
Total	**7.656,56**	**11.946,25**	**18.910,90**	**23.556,44**	**26.922,80**	**38.921,33**	**47.657,69**	**175.571,97**	**100,00**

Fonte: Siafi.

4.2 Análise Setorial

Este tópico oferece duas inovações relevantes em relação a anos anteriores, no que tange à abordagem utilizada pelo Tribunal ao avaliar a ação setorial do governo federal, no âmbito da Prestação de Contas da PresidentA da República (PCPR). A primeira delas, de caráter formal, marca a evolução de uma análise compartimentada por funções de governo – conforme classificação trazida pela Portaria MP 42/1999 – para uma abordagem centrada nos programas temáticos inaugurados pelo plano plurianual em vigência (Lei 12.593/2012). Com isso, busca-se valorizar o PPA enquanto ferramenta de planejamento governamental e facilitar o processo de comunicação, à sociedade, dos resultados produzidos pela atuação do governo e fiscalizados pelo TCU.

A segunda modificação relaciona-se ao enfoque dado pelo Tribunal no cumprimento de sua missão de subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República, levado a efeito pelo Congresso Nacional, no que se refere aos resultados da intervenção governamental e seus efeitos na realidade dos brasileiros. No exercício de 2013, inicia-se uma mudança de perspectiva que, no futuro, deverá alcançar uma robusta opinião acerca das informações de desempenho que evidenciam os resultados das principais políticas públicas empreendidas pelo governo federal na sua esfera de atribuições.

Referida mudança de perspectiva sublinha a atribuição do TCU no escopo do processo de controle externo voltado ao julgamento das Contas do Presidente da República: oferecer, mediante parecer prévio, subsídios técnicos para informar a competente decisão do Congresso Nacional (inciso I do art. 71 da Constituição Federal). Para tanto, o Tribunal deve empreender fiscalizações sobre o conjunto de informações financeiras e não financeiras providas pela PCPR, entendida como

o principal instrumento da Presidência da República a serviço das necessárias transparência e prestação de contas à sociedade brasileira.

Cumpre ressaltar que as inovações em comento estão em sintonia com as conclusões e recomendações oriundas do estudo comparativo demandado pelo próprio TCU e realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre o Parecer Prévio e o Relatório das Contas do Governo da República.

Em relação à focalização das análises sobre o PPA, buscou-se enfatizar os componentes indicativos do desempenho governamental definidos pela atual estrutura do plano. De fato, conforme abordado no Relatório das Contas do Governo referentes a 2012, o modelo do PPA 2012-2015 organiza a atuação de governo nas dimensões estratégica e tática, restringindo aos orçamentos anuais a dimensão operacional. A dimensão estratégica do plano procura evidenciar o alcance da visão de futuro do país e a realização dos macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais. Já a dimensão tática do PPA enfatiza os resultados dos programas temáticos, evidenciando a contribuição das políticas públicas que integram a agenda de governo para o alcance dos macrodesafios. Por fim, o orçamento responde pela organização das ações na dimensão operacional, com ênfase na eficiência no emprego dos recursos públicos.

Dessa forma, de acordo com a Lei 12.593/2012, que aprovou o novo modelo, a partir de 2012 o PPA deixou de detalhar os programas em ações, que se desdobravam em metas físicas e em valores. Nesse novo modelo, o binômio programa-ação, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, deu lugar a programas temáticos, objetivos e iniciativas.

O programa temático retrata a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e representa a dimensão tática do plano. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. Apresenta como principais componentes: indicadores, objetivos e iniciativas.

O indicador é um instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um programa temático. Apurado periodicamente, deve auxiliar o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para a avaliação. Contudo, no atual modelo do PPA, não são obrigatórios índices anuais e índices a serem alcançados ao final da vigência do plano, como nos planos plurianuais anteriores.

O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território. A cada objetivo estão associadas metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. As metas são indicações que fornecem parâmetros para a realização esperada para o período do plano. Não são desdobradas em metas anuais, como nos planos anteriores.

A iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. Elas estabelecem a relação formal do plano com o orçamento.

Nesse sentido, optou-se por aferir, em princípio, a relevância, a suficiência e a validade dos indicadores insertos no PPA, bem como a confiabilidade da informação de desempenho relacionada à consecução das metas contempladas pelo referido plano. A escolha apoia-se no fato de que tais indicadores e metas podem ser tomados como *proxy* dos resultados da ação de governo explicitada

pelo PPA. Assim, o trabalho busca concluir, nesse momento, acerca da solidez de tais instrumentos enquanto evidências capazes de sustentar a opinião do controle externo.

A opinião do TCU, obtida após um trabalho de asseguração limitada, adota como parâmetros dois marcos principais: as Normas de Auditoria do Tribunal (NAT), inauguradas pela Portaria TCU 280/2010, em especial no que tratam dos atributos das evidências; e a Portaria Segecex 33/2010, que aprova a "Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias". Nesse sentido, construíram-se vínculos entre os atributos das evidências e as qualidades desejadas dos indicadores, de modo a orientar a análise a ser executada, conforme relação exposta na tabela a seguir.

Atributos das evidências e qualidades dos indicadores

Atributo (NAT)	Qualidade (Portaria Segecex 33/2010)
relevância	acessibilidade e tempestividade
	independência
	economicidade
	comparabilidade
	objetividade e compreensão
suficiência	representatividade e praticidade
	completude
validade	confiabilidade
	estabilidade e homogeneidade

Na análise dos indicadores, buscou-se avaliar, em um primeiro momento, o atendimento a qualidades consideradas essenciais: acessibilidade, representatividade e confiabilidade. Isso significa que os indicadores que não preencheram algum desses requisitos foram considerados inadequados; caso contrário, buscou-se proceder à verificação dos demais atributos, conforme relacionados na tabela acima, para uma aferição acerca do mérito do indicador para os fins de orientação da gestão e prestação de contas à sociedade sobre os resultados, em função dos objetivos delineados para os programas.

Especificamente em relação às metas, ressalta-se que a análise diferiu do método utilizado para os indicadores por adotar um escopo mais restrito, tendo em vista que os aspectos qualitativos não foram perquiridos neste ano. Dessa forma, não foram avaliadas propriamente as metas, mas as informações relativas ao nível de realização correspondente, concentrando-se o trabalho na avaliação quanto à fidedignidade dos dados, objetivando confirmar se a informação provida na PCPR está livre de distorções materiais – ou seja, aquelas capazes de modificar o julgamento acerca de determinado fato.

Quanto à apresentação das análises neste relatório, cada tópico subsecutivo acerca dos programas temáticos é estruturado da seguinte forma: contextualização do programa, com uma sintética descrição das suas diretrizes e objetivos, no contexto da agenda governamental; descrição da análise realizada sobre os indicadores do programa, finalizada com a opinião sobre sua adequação em termos de relevância, suficiência e validade; descrição da análise sobre as informações relacionadas à consecução das metas selecionadas, finalizada com a opinião sobre sua confiabilidade; e, conforme o caso, outras informações relevantes, como as decorrentes de trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal em objetos pertinentes ao programa em análise.

Para este exercício, selecionaram-se 21 programas temáticos do PPA, relacionados a seguir, para a análise de indicadores correlatos, na forma acima referida. No que tange às metas, a escolha

restringiu-se, em regra, àquelas vinculadas aos objetivos eleitos, estes últimos componentes dos programas temáticos selecionados.

Programas temáticos selecionados
POLÍTICAS SOCIAIS
2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)
2019 - Bolsa Família
2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso
2030 - Educação Básica
2031 - Educação Profissional e Tecnológica
2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
2061 - Previdência Social
2071 - Trabalho, Emprego e Renda
POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA
2022 - Combustíveis
2033 - Energia Elétrica
2049 - Moradia Digna
2053 - Petróleo e Gás
2072 - Transporte Ferroviário
2075 - Transporte Rodoviário
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL
2012 - Agricultura Familiar
2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização
2018 - Biodiversidade
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação
POLÍTICAS E TEMAS ESPECIAIS
2058 - Política Nacional de Defesa
2070 - Segurança Pública com Cidadania

Os principais critérios que balizaram a escolha de tais objetos de análise consideraram a relevância do programa temático e respectivo(s) objetivo(s), na ótica deste Tribunal de Contas, bem como a materialidade envolvida: a despesa empenhada, em 2013, nos citados objetivos, perfez cerca de R$ 154 bilhões, aproximadamente um quarto do total executado pela União na categoria de programas temáticos. Desse modo, o exame compreendeu também metas relacionadas a objetivos e programas temáticos que, embora possam representar reduzida materialidade comparativamente à execução total da despesa orçamentária, traduzem áreas essenciais da intervenção governamental, a exemplo do Programa Segurança Pública com Cidadania.

I. Políticas Sociais

4.2.1 Programa 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde

O programa temático 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é o principal programa temático associado à função governamental Saúde no PPA 2012-2015. Suas ações estão a

cargo do Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Saúde (ANS). O programa envolve treze objetivos, relacionados aos seguintes temas: acesso da população aos serviços de saúde (0713), às ações de redução dos riscos e agravos à população (0714), à atenção à saúde da mulher (0715), à rede de urgência e emergência do SUS (0717), à saúde mental (0718), à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas (0719), à formação e à qualificação de profissionais (0721), aos modelos de gestão e instrumentos de relação federativa (0724), aos instrumentos de execução direta (0725), à assistência farmacêutica no âmbito do SUS (0726), ao complexo industrial, ciência, tecnologia e inovação em saúde (0727), à regulação e fiscalização da saúde suplementar (0728) e à cooperação internacional (0729). Cumpre mencionar que, no PPA 2008-2011, a maior parte dos referidos objetivos eram contemplados por programas finalísticos específicos.

Foram selecionados para a presente análise três objetivos: 0726 – "Garantir assistência farmacêutica no âmbito do SUS", 0727 – "Fortalecer o complexo industrial e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da Agenda Nacional de Desenvolvimento Econômico, Social e Sustentável, reduzindo a vulnerabilidade do acesso à saúde" e 0728 – "Aprimorar a regulação e fiscalização da saúde suplementar, articulando a relação público-privado, gerando maior racionalidade e qualidade no setor saúde".

A assistência farmacêutica constitui o suporte medicamentoso e dos demais insumos necessários às ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. A atividade consiste em promover a pesquisa, o desenvolvimento e a produção de medicamentos e insumos, bem como sua seleção, programação, aquisição, distribuição e avaliação da utilização, na perspectiva da obtenção de resultados concretos e da melhoria da qualidade de vida da população.

O fomento ao desenvolvimento do complexo industrial e de ciência, tecnologia e inovação em saúde é um objetivo fundamental à consolidação do SUS e à ampliação das condições de saúde da população. Esse objetivo abarca a ampliação do financiamento da pesquisa em saúde, testes clínicos com vacina da dengue e produção de vacina com a marca Brasil, o incremento do número de pesquisadores nas áreas de ciência da saúde e biológicas e o aperfeiçoamento do sistema de ética em pesquisa com seres humanos.

A regulação da saúde suplementar visa promover a defesa do interesse público mediante a criação de normas, controle e fiscalização das operadoras de saúde suplementar. Entre as metas previstas no objetivo 0728, citam-se a agilização do processo de ressarcimento das operadoras do SUS, o aprimoramento da capacidade regulatória, o maior poder de escolha do consumidor de planos de saúde e a melhoria do relacionamento entre a ANS e os órgãos de defesa do consumidor.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

No Plano Plurianual 2012-2015, foram estabelecidos 29 indicadores de desempenho para o programa temático 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde. Apenas dois indicadores estão associados aos objetivos selecionados para análise. Além desses, foram incluídos na análise mais oito indicadores atinentes ao Objetivo 0713, tendo em vista a importância do tema (garantia de acesso aos serviços de saúde).

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Cobertura das equipes de saúde da família	percentual	DAB, IBGE	1/1/2010	52,75	31/12/2013	56,4	6,92
Cobertura das equipes de agentes comunitários	percentual	DAB, IBGE	1/1/2010	63,17	31/12/2013	64,76	2,42
Cobertura das equipes de saúde bucal	percentual	DAB, IBGE	1/1/2010	34,3	31/12/2013	38	10,79
Cobertura do programa saúde na escola	percentual	DAB, IBGE	1/1/2010	33	31/12/2013	51,7	56,67
Índice de realização dos transplantes	percentual	SNT, IBGE	1/1/2010	122,7	31/12/2013	120,5	(1,79)
Taxa de mortalidade específica por neoplasias malignas	1/100.000	SIM, IBGE	1/1/2007	84	31/12/2011	94,4	12,38
Cobertura de municípios com o programa 'Farmácia Popular – Aqui tem farmácia popular'	unidade	SCTIE	1/1/2010	2467	31/12/2013	4.119	66,96
Índice de implantação de Centros de Especialidades Odontológicas (CEO)	percentual	DAB	1/1/2010	89,7	31/12/2013	76,1	(15,16)
Índice de desempenho da Saúde Suplementar (IDSS)	percentual	sistemas	1/1/2010	60	31/12/2013	65,86	9,77
Índice de implantação de Centros de Atenção Psicossocial (CAP)	percentual	CNES, SAS/MS	1/1/2010	88	31/12/2013	84,5	(3,98)

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Foi realizada análise qualitativa dos indicadores de desempenho supramencionados, com o propósito de verificar o atendimento às dimensões de relevância, suficiência e validade. Para o atendimento dessas dimensões, foram consideradas como características essenciais a acessibilidade e a tempestividade, a representatividade e a confiabilidade, respectivamente. Para a análise, foram requisitadas informações ao Ministério da Saúde e à Agência Nacional de Saúde Suplementar e realizadas pesquisas em sistemas informatizados do ministério.

Verificou-se que os indicadores de cobertura ("Cobertura das equipes de Saúde de Família", "Cobertura das Equipes de Agentes Comunitários de Saúde", "Cobertura das Equipes de Saúde Bucal", "Cobertura do Programa Saúde na Escola" e "Cobertura de Municípios com o Programa Farmácia Popular – Aqui tem Farmácia Popular") são insuficientes. Segundo as fichas técnicas dos próprios indicadores, sua utilidade está relacionada à identificação de desigualdades territoriais no acesso aos serviços de saúde e à assistência farmacêutica. Entretanto, essa utilidade resta prejudicada, uma vez que se trata de indicadores de caráter nacional, sem contemplar desagregações geográficas necessárias à tomada de decisão. Ademais, não são indicadores de produção, não medindo o número de consultas, procedimentos realizados ou medicamentos dispensados. Não refletem, portanto, aspectos essenciais do fenômeno mensurado.

No tocante ao indicador "Cobertura do Programa Farmácia Popular – Aqui tem farmácia popular", conforme extraído da tabela anterior, o valor informado (4.119) refere-se ao número de municípios em que estariam localizadas farmácias homologadas pelo programa. Contudo, com base em planilha fornecida pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (SCTIE/MS), o número de municípios com farmácias aptas a realizar a dispensação é inferior ao informado na PCPR, tendo sido calculado em 4.012.

Acerca do atributo da tempestividade, destaca-se que o indicador "Taxa de mortalidade específica por neoplasias malignas" requer uma consolidação de dados que leva aproximadamente 13 meses – com efeito, a PCPR 2013 só divulgou o valor do indicador referente a 2011. Ainda que esse lapso temporal não invalide o uso do indicador, é recomendável que o Ministério verifique a possibilidade de utilização de índices complementares, que possam antecipar as tendências de evolução anual e assegurar a tempestiva prestação de contas. Além disso, nota-se que o indicador "Índice de realização de transplantes" apresenta-se, na PCPR 2013, com medição de caráter provisório (120,5%). Nesse caso, a consolidação das informações referentes ao número de transplantes realizados leva de 2 a 3 meses; de fato, a auditoria verificou que o valor do indicador referente ao exercício de 2013 deve ser ajustado para 123,0.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências para refutar a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção dos seguintes: "Índice de implantação de Centros de Especialidades Odontológicas (CEO)"; "Índice de desempenho da Saúde Suplementar (IDSS)"; "Índice de implantação de Centros de Atenção Psicossocial (CAP)"; "Taxa de mortalidade específica por neoplasias malignas"; e "Índice de realização de transplantes".

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

No exercício de 2013, como mencionado, foram selecionados para a análise três objetivos do programa temático 2015: 0726, 0727 e 0728. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, num total de dezesseis, dentre as quais doze foram selecionadas para análise.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013 (f)		
Ampliar a cobertura do Programa Farmácia Popular – Aqui tem farmácia popular – nos municípios brasileiros do mapa de extrema pobreza que tenham farmácias, passando de 638 municípios em 2011 para 2.365 municípios até 2015 (objetivo 0726)	unidade	2.365	1278	1.464	47,82%	SCTIE/MS
Ampliar de 63 para 73 o número de medicamentos produzidos na Fiocruz, com foco em medicamentos de maior valor agregado (objetivo 0726)	unidade	73	63	63	0%	Gestores da Farmanguinhos e Sistema de Planejamento da Fiocruz
Ampliar o elenco de medicamentos fitoterápicos da assistência	unidade	20	12	12	33,3%	Rename

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013 (f)		
Farmacêutica básica, passando de 8 medicamentos em 2011 para 20 até 2015 (objetivo 0726)						
Apoiar 20 Arranjos Produtivos Locais – APLs até 2015, visando promover o acesso a plantas medicinais e fitoterápicos no SUS (objetivo 0726).	unidade	20	14	23	115%	SCTIE/MS
Ampliar o cadastramento de Comitês de Ética em Pesquisas (CEP) na Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), passando de 10% em 2011 para 100% em 2015 (objetivo 0727)	%	100	100	100	100%	Plataforma Brasil
Apoiar dois testes clínicos da vacina contra a dengue (objetivo 0727)	qualitativa	-	-	-	-	SCTIE/MS
Celebrar 15 acordos regionais para realinhamento das prioridades de pesquisa em saúde do SUS, em consonância com os Planos Estaduais de Saúde (objetivo 0727)	unidade	15	25	25	166,7%	Sistema de informação de Ciência e Tecnologia em Saúde
Contratar 200 projetos de pesquisa no âmbito do PPSUS, em parceria com o CNPq, Secretarias Estaduais de Saúde e Fundações de Amparo à Pesquisa (objetivo 0727)	unidade	200	0	457	228,5%	Sistema de informação de Ciência e Tecnologia em Saúde
Desenvolver 10 produtos em plataformas do CDTS (objetivo 0727)	unidade	10	0	0	0%	Relatórios do PDTIS
Fomentar a realização de até 100 estudos nacionais em temas contemplados na agenda de prioridades de pesquisa do Ministério da Saúde (objetivo 0727)	unidade	100	167	220	220%	Sistema de Informação de Ciência e Tecnologia em Saúde
Agilizar o processo de ressarcimento das operadoras do SUS (objetivo 0728)	qualitativa	-	-	-	-	GGSUS
Aprimorar a capacidade regulatória (mensurada pelo IDSS) (objetivo 0728)	qualitativa	-	-	-	-	Diversos sistemas -ANS

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

A análise das metas foi realizada com base em requisições de auditoria junto ao Ministério da Saúde, solicitando-se dados para confirmação da validade das informações constantes da PCPR. Ressalta-se que, segundo informação da SCTIE/MS, a meta relativa à cobertura do programa Farmácia Popular – Aqui tem farmácia popular é de difícil alcance, uma vez que, dos 2.365 municípios mapeados pelo programa Brasil sem Miséria, apenas 1.614 teriam farmácias.

Por intermédio do levantamento de informações, constatou-se que o número de municípios relatados na PCPR inclui, indevidamente, a rede própria de farmácias. Assim, o valor correto da meta deveria ser ajustado para contemplar exclusivamente 1.452 municípios na faixa de extrema pobreza, onde há farmácias privadas credenciadas para o programa Aqui tem Farmácia Popular.

No tocante aos resultados relacionados à contratação de projetos de pesquisa no âmbito do Programa de Pesquisa para o SUS (PPSUS), o Ministério da Saúde informou que, até o momento,

353 projetos teriam sido contratados e 104 estariam ainda em processo de contratação, de modo que a informação constante sobre a execução da meta – 457 projetos contratados – não é precisa.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências que refutem a validade das informações relativas à consecução das metas avaliadas dos bjetivos 0726, 0727 e 0728, componentes do programa temático 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção das seguintes: "Ampliar a cobertura do Programa Farmácia Popular – Aqui tem farmácia popular – nos municípios brasileiros do mapa de extrema pobreza que tenham farmácias" (Objetivo 0726) e "Contratar projetos de pesquisa no âmbito do PPSUS, em parceria com o CNPq, Secretarias Estaduais de Saúde e Fundações de Amparo à Pesquisa" (Objetivo 0727).

Registra-se, por fim, a falta de transparência associada à forma de apresentação dos resultados relativos às metas "Ampliar de 63 para 73 o número de medicamentos produzidos na Fiocruz, com foco em medicamentos de maior valor agregado" (objetivo 0726) e "Ampliar o elenco de medicamentos fitoterápicos da assistência Farmacêutica básica, passando de 8 medicamentos em 2011 para 20 até 2015" (objetivo 0726). Em ambos os casos, os valores apresentados não exprimem de forma precisa os reais resultados alcançados ao longo do exercício de 2013, pois são demonstrados valores acumulados, inclusive previamente à vigência do atual PPA.

Outras informações relevantes: Programa Farmácia Popular – Aqui tem farmácia popular

Conforme fiscalização realizada em 2010 no programa Farmácia Popular – Sistema de Copagamento (Aqui tem farmácia popular), no âmbito do TC 002.985/2010-1 (Acórdão 3.030/2010-TCU-Plenário), o Tribunal constatou que, à época da auditoria, o percentual de municípios cobertos pelo Programa Farmácia Popular era maior nas regiões Sudeste (56%) e Sul (44%) do que nas regiões Norte (7%), Nordeste (9%) e Centro-Oeste (18%), evidenciando uma maior capilaridade do programa nas regiões mais desenvolvidas do país. No caso das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, que contavam com 14% do total de farmácias credenciadas pelo programa, a maior parte estava localizada nas capitais dos estados, diferentemente do que ocorria nas regiões Sul e Sudeste.

Atualmente, verifica-se que são 29.632 farmácias homologadas no programa. Entretanto, dessas farmácias, apenas 27.069 estariam aptas a dispensar medicamentos, as quais estão concentradas nas regiões Sul (26,71%) e Sudeste (48%).

As regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte contam, respectivamente, com 10,35%, 12,15% e 2,8% das farmácias aptas a dispensar medicamentos. O percentual de municípios cobertos pelo Programa Farmácia Popular – Aqui tem farmácia popular continua maior nas regiões Sudeste (88,97%), Sul (88,75%) e Centro-Oeste (76,87%), em comparação com as regiões Norte (34%) e Nordeste (53,46%). Ressalta-se que alguns estados da Região Norte permanecem com cobertura bastante reduzida em percentual de municípios atendidos, como é o caso de Acre (13,64%), Amazonas (9,68%) e Amapá (12,50%).

4.2.2 Programa Temático 2019 – Bolsa Família

O programa temático 2019 – Bolsa Família tem o propósito de promover transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Programa Bolsa Família (PBF) possui três eixos principais: i) transferência de renda para o alívio imediato da pobreza; ii) condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e

assistência social; e iii) ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O programa, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), possui gestão descentralizada e compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios. A seleção das famílias para o Bolsa Família é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), operacionalizado pela Caixa Econônima Federal (CEF). Esse é o instrumento de coleta e gestão de dados com o objetivo de identificar as famílias de baixa renda no Brasil; com base nesses dados, o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias elegíveis para o recebimento do benefício do PBF.

O PPA 2012-2015 elenca para esse programa temático quatro objetivos, relacionados, resumidamente: à transferência direta de renda (0619); à localização e à caracterização do público alvo dos programas sociais (0376); ao reforço ao acesso aos direitos sociais básicos de saúde, educação e assistência social (0374); e à gestão, à operacionalização e à fiscalização do programa (0375). Associados a esses objetivos, existem cinco indicadores, quinze metas e cinco iniciativas. Ressalta-se que, para que o programa atinja resultados plenos, há necessidade de cooperação com outros órgãos governamentais, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação.

Análise de indicadores

Foram selecionados para análise, no âmbito do programa temático Bolsa Família, os dois indicadores listados na tabela abaixo, relacionados aos objetivos 0619 – "Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda" – e 0376 – "Localizar e caracterizar as famílias consideradas como público-alvo dos programas de transferência de renda e dos programas sociais do Governo Federal voltados à população de baixa renda, e realizar a gestão e manutenção de suas informações socioeconômicas, por meio do desenvolvimento e aperfeiçoamento de metodologias, instrumentos e sistemas de informações, com objetivo de subsidiar o planejamento e a implementação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade social" –, em virtude de sua relevância na medição dos resultados do programa.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Grau de focalização do Cadastro Único	%	Senarc	31/12/2010	94	31/12/2013	88,56	-5,7
Taxa de atendimento às famílias pobres	%	Senarc e IBGE	31/12/2010	98,33	31/12/2013	102,53	4,2

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Para cada indicador selecionado, analisaram-se os atributos de relevância, suficiência e validade, considerando quesitos como a acessibilidade dos dados e a tempestividade da informação, além de representatividade, praticidade e confiabilidade, entre outras características relacionadas a esses indicadores. A análise baseou-se em diligências, reuniões com gestores, trabalhos já realizados por este Tribunal e consulta à página eletrônica oficial do MDS.

O indicador "Grau de Focalização do Cadastro Único" visa identificar em que medida o Cadastro Único é constituído por famílias com renda de até meio salário mínimo *per capita*, ou seja, famílias de baixa renda consoante o Decreto 6.135/2007. Considerando que todas as famílias beneficiárias de programas sociais devem integrar o CadÚnico, por meio desse indicador é possível avaliar se os programas sociais estão focalizados na população de baixa renda ou se têm atingido também famílias com renda maior.

Cabe destacar que o mencionado decreto permite que famílias com renda superior a meio salário mínimo *per capita* ou três salários mínimos (art. 4º, inciso II) sejam incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação (art. 4º, inciso II c/c art. 6º,§ 1º). Nesse contexto, o indicador não se destina a avaliar se existem famílias cadastradas que não são elegíveis para os programas sociais com base nos critérios de renda, mas avalia a focalização do cadastro quanto a famílias de baixa renda, identificando o perfil das famílias cadastradas e em que medida estão sendo beneficiadas pelos programas sociais. A apuração do indicador auxilia a gestão do cadastro e a tomada de decisões estratégicas relacionadas ao público alvo dos programas sociais.

Quanto aos resultados do indicador, que vêm decrescendo ao longo dos anos, a Senarc apontou que:

> a queda neste índice não significa, necessariamente, uma cobertura deficitária da população com renda de até meio salário mínimo, mas uma maior participação do público que está acima desta renda (renda de até três salários mínimos totais ou acima destes perfis desde que vinculado a programas sociais (...), devido, principalmente à expansão do Programa Minha Casa Minha Vida (...) que requer que seus beneficiários tenham registro no Cadastro Único.

Por seu turno, o indicador "Taxa de atendimento às famílias pobres" foi elaborado para o PPA 2012-2015 e visa identificar, a partir de estimativa de famílias pobres no país, o percentual atendido pelo PBF. O indicador deve contribuir para a avaliação da cobertura do programa e auxiliar na tomada de decisões gerenciais quanto à sua expansão.

A obtenção dos dados que compõem o indicador é realizada a partir da folha de pagamento do programa, gerada pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) da CEF, que envia extrações mensais da base ao MDS, e da estimativa de famílias pobres elaborada a partir dos dados de renda familiar do Censo 2010, com a aplicação de coeficiente de volatilidade da renda. Esse coeficiente permite obter uma melhor cobertura do público-alvo, já que a variação de renda, de acordo com diversos estudos, afetaria sobremaneira as famílias mais pobres. A métrica foi elaborada em conjunto com o IBGE e com o Ipea, considerando o coeficiente de 45,5 % na estimativa do total de famílias pobres, ao invés do corte simples pelo critério de renda familiar *per capita*. A metodologia de cálculo está descrita na Nota Técnica 152 SENARC/MDS, de 23 de maio de 2012.

Nota-se que, apesar da descrição do indicador informar que a estimativa de famílias pobres se baseia na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), os gestores da Senarc informaram, em reunião realizada em 19/3/2014, que estão sendo utilizados dados do Censo 2010 e que as estimativas não foram recalculadas com base na Pnad. Isso implica a utilização de estimativas desatualizadas, o que pode interferir no cálculo do indicador.

Em 2013, o resultado apurado para o indicador foi 102,1%, o que sinalizaria que o PBF atinge mais pessoas do que aquelas consideradas pobres pela metodologia utilizada. Em face da complexidade e das particularidades do desenho do indicador, entretanto, devem ser consideradas as limitações para se alcançar com exatidão 100% do número estimado de famílias elegíveis, o que leva o resultado aferido a situar-se em torno desse percentual. Essas variações são reflexo das imprecisões inerentes ao método de cálculo, uma vez que fatores como o percentual considerado para o coeficiente

de volatilidade da renda, as divergências entre o município de moradia do beneficiário e o do seu cadastramento, a divisão de municípios e os critérios de renda para a concessão do benefício impactam na apuração da quantidade de famílias pobres no país.

Conclui-se, portanto, pela validade do indicador. Contudo, ressalta-se a necessidade de apuração sistemática ao longo do período do PPA, a partir dos dados da Pnad, com o propósito manter a atualização dos valores aferidos.

Para ambos os indicadores, em relação à fidedignidade dos dados utilizados para sua apuração, os gestores da Senarc/MDS informaram que o conhecimento da unidade quanto aos controles existentes naquela base e quanto à sua confiabilidade se restringe à percepção como usuários do sistema, pois o CadÚnico é operacionalizado pela CEF. Esta instituição é responsável pelo aplicativo por meio do qual os municípios inserem os dados coletados e pela conferência da unicidade dos integrantes das famílias cadastradas na base, para atribuição do Número de Identificação Social (NIS).

No entanto, a Senarc, em resposta a questionário aplicado pelo TCU para aferir a confiabilidade da fonte de dados, considerou que o CadÚnico possui grande número de controles referentes ao acesso, à operação e ao tratamento dos dados. Mencionou, como possível fragilidade, somente a inexistência de procedimento de detecção de corrupção de informações, como controle contra códigos maliciosos, por exemplo.

No âmbito desta avaliação, não foi possível uma apuração da confiabilidade do CadÚnico por meio de testes de auditoria. Nesse sentido, não foram encontradas evidências de que os dados constantes da base não sejam confiáveis. No entanto, infere-se o risco de ocorrerem erros de medição, uma vez que os dados coletados para o cadastro da família (sobre o domicílio, o emprego e a renda dos integrantes) são autodeclarados. Podem existir, ademais, erros de transcrição quando do cadastramento das famílias, pois os dados nem sempre são colhidos diretamente no sistema, mas em formulários em papel.

Os referidos riscos podem ser minimizados, em parte, com o trabalho de atribuição/validação do NIS pela CEF e de orientação pelo MDS quanto ao processo de averiguação das informações cadastrais (Portaria 94/2013). Esse processo inclui, entre outros procedimentos, cruzamento das informações registradas no CadÚnico com as constantes de outros registros administrativos, comparação dos dados do CadÚnico com os provenientes de outras pesquisas amostrais e dos censos do IBGE, e localização e identificação de famílias com dados cadastrais inconsistentes. Os procedimentos envolvem não só o MDS, mas outros órgãos e entidades públicas detentoras das bases de dados administrativas, órgãos de controle, municípios e DF.

No âmbito de acompanhamento constante do TC 011.667/2011-7 (Acórdão 202/2014-TCU-Plenário), houve duas determinações consideradas não cumpridas pelo MDS relativas a questões tratadas nesta sessão.. Uma refere-se à elaboração e à formalização de política de segurança da informação adequadas às necessidades do órgão. Outra, à inclusão, entre os procedimentos de auditoria realizados sobre a base do Cadastro Único, do cruzamento de seus dados com os constantes da base da CEF relativos ao recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme previsto no contrato de operacionalização do Cadastro Único, tendo em vista indício de subdeclaração de renda por famílias cadastradas (itens 9.1.1 e 9.2.15 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário). Essas constatações indicam que ainda há necessidade de aprimoramento dos controles referentes ao CadÚnico.

Por fim, registra-se a ausência de indicadores no PPA relacionados ao objetivo 0375, que trata da gestão, da operacionalização e da fiscalização do programa, os quais auxiliariam na avaliação de sua governança.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2019 – Bolsa Família, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Foram selecionadas para análise as três metas do programa temático 2019 listadas a seguir, que se vinculam ao objetivo 0619, tendo em vista tratarem da eficácia do programa:

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013		
Transferir renda para 13,8 milhões de famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza, utilizando o Busca Ativa para localização e cadastramento de famílias que atender aos critérios de elegibilidade	Unidades de famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	13.800.000	13.902.155	14.086.199	102,1	Senarc
Garantir que todas as famílias extremamente pobres já beneficiárias do Programa Bolsa Família tenham renda mínima de R$ 70,00	Famílias constantes da folha de pagamento do Benefício para superação da extrema pobreza - BSP	-	-	4.898.611	-	Senarc
Incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no Bolsa Família	Famílias em extrema pobreza incluídas folha de pagamento	-	-	1.492.341	-	Senarc

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

As metas selecionadas são apuradas a partir das mesmas bases e sistemas que fornecem os dados dos indicadores já expostos. Além disso, considera-se que, de forma geral, são específicas, apropriadas e realistas.

Dessas metas, apenas a que se refere à transferência de renda para 13,8 milhões de famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza é considerada quantitativa pelo MDS. O resultado acumulado em 2013 superou em 2,1% a meta prevista no PPA, de atingir 100% do público alvo do PBF. Contudo, assim como mencionado na análise do indicador "Taxa de atendimento às famílias pobres", deve-se considerar, nesse caso, as imprecisões inerentes à metodologia de apuração.

Ressalta-se que o público-alvo de 13,8 milhões de famílias foi fixado por ocasião do lançamento do Plano Brasil sem Miséria em meados de 2011, quando o programa já atendia em torno de 13 milhões de famílias. Dessa forma, essa meta não traduz as novas famílias inseridas no PBF ao longo do período do PPA, mas o alcance de todo o público alvo do PBF, conforme as estimativas do MDS. O mesmo ocorre com a meta "Garantir que todas as famílias extremamente pobres já beneficiárias do Programa Bolsa Família tenham renda mínima de R$ 70,00", que não reflete resultados relacionados apenas ao período do PPA.

Quanto às demais metas selecionadas, apesar de estarem classificadas como qualitativas, considera-se que permitem a mensuração dos resultados por meio da avaliação do seu alcance com

base na folha de pagamento do PBF, tanto quanto à garantia de que 100% das famílias extremamente pobres já beneficiárias do PBF tenham renda mínima de R$ 70,00, como quanto à inclusão das 800 mil famílias em extrema pobreza que ainda não eram beneficiárias do Bolsa Família.

Conclui-se, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), que não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas do objetivo 0619, componentes do programa temático 2019 – Bolsa Família, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.3 Programa Temático 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso

A cultura é direito social constitucionalmente assegurado, cabendo ao Estado garantir a todos o acesso às fontes de cultura e o apoio à valorização e difusão das manifestações culturais. O Plano Plurianual 2012-2015 contém indicadores, objetivos, metas e iniciativas que têm como finalidade preservar e promover a cultura e possibiltar o acesso aos bens culturais. Os atributos relacionados à Cultura previstos no PPA 2012-2015 têm como responsável o Ministério da Cultura (MinC).

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Para análise de indicadores foi selecionado o programa temático 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso, constante do PPA 2012-2015. Esse programa apresenta três indicadores, que serão analisados a seguir.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Livros lidos por habitante/ano	unidade	Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, conduzida pelo Instituto Pró-Livro	31/12/08	4,7	3/7/11	4	-14,9
Oferta de equipamentos culturais	índice numérico	Tabela 84 do Perfil de Municípios Brasileiros – 2009, elaborado pelo IBGE	31/12/09	3,19	31/12/09	3,19	0
Proporção dos gastos em cultura no gasto total	percentual	Tabela 1.1.11 da Pesquisa de orçamentos familiares – POF 2008/2009, realizada pelo IBGE	31/12/09	2	31/12/09	2	0

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Indicador "Livros lidos por habitante/ano"

O índice de referência e os dados para construção do indicador "Livros lidos por habitante/ano" foram extraídos da pesquisa "Retratos da Leitura no Brasil", realizada pelo Instituto Pró-Livro (IPL).

Apesar de o Ministério da Cultura afirmar que os dados da pesquisa são coletados a cada dois anos, segundo o sítio eletrônico do IPL, as edições da pesquisa foram realizadas nos anos de 2001, 2007 e 2011, e existe previsão de ser realizada a cada três anos.

A pesquisa faz um diagnóstico sobre o comportamento e o perfil dos leitores, mede a intensidade, a forma, a motivação e as condições de leitura da população brasileira, a fim de orientar estudos, projetos e a implantação de políticas públicas do livro e da leitura no país, além de subsidiar a tomada de decisão pelo mercado editorial brasileiro.

Na pesquisa de 2011, apurou-se a quantidade de quatro livros lidos por habitante ao ano, índice abaixo, portanto, do valor de 4,7 utilizado como referência no PPA, que teve como base a pesquisa realizada em 2007.

Apesar disso, o IPL considera que não houve redução no número de leitores nesse período. Segundo o instituto, a oscilação é devida, por exemplo, ao aperfeiçoamento do questionário que orientou as entrevistas em campo, à definição do que o entrevistado deveria considerar como livro lido e à composição demográfica da amostra de entrevistados.

A acessibilidade ao valor do indicador é simples, pois o MinC replica informação produzida pelo IPL. Contudo, a aferição dos dados pelo instituto é complexa, apresentando dificuldades desde a conceituação dos quesitos questionados aos entrevistados. Quanto à periodicidade, o instituto tem intenção de realizá-la a cada três anos, o que causaria um descompasso entre o período de vigência do PPA e o levantamento dos dados para aferir o indicador.

Considerando que a cultura da leitura, objeto de estudo do indicador, representa uma realidade complexa, dependente de fatores externos às políticas culturais traçadas pelo programa temático 2027, sensível a outras ações públicas como, por exemplo, políticas educacionais voltadas para a educação básica (programa temático 2030), educação profissional e tecnológica (programa temático 2031) e educação superior (programa temático 2032), existe a possibilidade de o indicador apresentar evolução ou retrocesso, sem que essa variação retrate, de fato, os resultados alcançados especificamente pelas políticas culturais do programa temático 2027.

Dessa forma, o indicador pode mostrar-se pouco sensível à eficácia da política cultural, quando considerada isoladamente. Ou seja, não se pode estabelecer uma exata relação de causa e efeito entre a execução de políticas culturais e eventuais variações no indicador. Assim, o índice mensurado dificilmente será útil à tomada de decisão pelos gestores.

Apesar de haver resultados do índice relativos a anos anteriores e, assim, possibilitar o desenho de uma série histórica, tal evolução pode ser afetada por mudança na metodologia de aferição dos dados durante as pesquisas realizadas.

Em primeira análise, a definição do indicador é de difícil compreensão. Há margem de subjetividade na interpretação do que se pode considerar livro lido (apenas um capítulo, parte do livro, livro inteiro etc.). Segundo o IPL, tais questões foram definidas antes da aplicação da pesquisa. Contudo, ao analisar o indicador, o questionamento não é de fácil resposta.

Os dados que compõem o indicador não são coletados pelo MinC e são divulgados de maneira consolidada. Assim, o ministério não tem condições de garantir a isenção de erros de medição/transcrição nos dados.

Dessa forma, conclui-se que o indicador não atende aos atributos de relevância, suficiência e validade.

Indicador "Oferta de equipamentos culturais"

As informações para medir o indicador "Oferta de equipamentos culturais" são provenientes da pesquisa "Perfil de Municípios Brasileiros" (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Segundo o MinC, o indicador permite inferir a situação da estrutura cultural disponível para a difusão dos produtos culturais no país (salas de cinema, teatros, museus, bibliotecas etc.), modulando o direcionamento de recursos para a oferta direta e induzida desses equipamentos, que permitirão maior acesso da população aos bens culturais.

A oferta de equipamentos culturais é calculada pela razão entre o total de municípios com equipamentos culturais (praças de esporte e cultura, bibliotecas, museus etc.) e o total de municípios brasileiros, de forma que as especificidades de cada região não são retratadas.

Segundo o MinC, os dados da pesquisa Munic são coletados anualmente. A aferição do valor do indicador é simples, tendo em vista que, para se chegar ao índice, basta divisão entre os dados apresentados anualmente pelo IBGE e o total de municípios brasileiros, destacando-se que a periodicidade anual atende às necessidade de medição ao possibilitar a análise do desempenho do índice a cada exercício.

Dos indicadores do programa temático 2027, o índice em questão é o que mais se destaca no sentido de permitir que se estabeleça relação com as ações decorrentes da intervenção governamental, podendo-se atribuir eventuais mudanças na realidade às medidas adotadas na política pública como, por exemplo, incentivo à construção de salas de cinema, museus, praças de esporte etc.

Quanto à objetividade e compreensão do indicador, devem ser feitas algumas ressalvas. O nome do indicador não permite identificar ao que ele se refere. Além disso, a métrica do índice não corresponde à sua especificação.

A fórmula do indicador é a razão entre o total de municípios com equipamentos culturais e o total de municípios brasileiros. Inicialmente, conclui-se que o resultado dessa divisão não pode ser maior que um. Contudo, o resultado apresentado é 3,19.

Os dados referentes ao total de municípios com equipamentos culturais são fornecidos pela Munic. Nessa pesquisa são relacionados vários fatores que são considerados equipamentos culturais, como, por exemplo, biblioteca pública, museu, teatro, centro cultural, cinema, livraria, clube, entre outros. O valor considerado é a soma dos tipos de equipamento que um município possui. Assim, é comum que um município seja contabilizado mais de uma vez ao totalizar os valores. Por exemplo, um município "X" que possua um museu, um teatro e um cinema é contabilizado três vezes. Dessa forma, o numerador da divisão supera o denominador, apresentando valor maior que um, o que não é lógico ao se considerar a conceituação da métrica do índice.

Além disso, cabe destacar que a forma como é realizado o cálculo não permite distinguir a quantidade de cada equipamento cultural que um município apresenta. Ou seja, ainda que um município possua dez bibliotecas, ele é contabilizado de forma unitária naquele quesito. Assim, não seria possível adequar a métrica do indicador no sentido de que representasse a quantidade de equipamentos culturais por total de municípios brasileiros porque a fonte de dados não retrata a quantidade de itens em uma localidade. Então, se um município tem um museu e outro tem cem museus, essa diferença não é apresentada. O aumento da oferta de equipamentos culturais pode não ser retratado no indicador, haja vista a possibilidade de concentração de equipamentos nos mesmos municípios.

Na Munic de 2012 houve pequenas alterações na relação de itens considerados pelo IBGE, entre os quais não se levantou a quantidade de clube ou associações recreativas. Assim, a aplicação da fórmula restou prejudicada. De acordo com informações constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), essa foi a razão de não ter sido atualizado o valor do indicador com base nos dados da Munic 2012. O MinC ratifica essa informação, ao afirmar que, segundo o MP, ocorreram mudanças na forma de cálculo do indicador. Deve haver precisão nos itens a serem considerados no cálculo, a fim de que a métrica seja estável e permita a comparabilidade dos dados em momentos distintos.

Quanto à representatitividade, é possível verificar alinhamento do indicador com os objetivos do programa temático 2027. Além disso, o índice apresentado pode ser útil à tomada de decisão dos gestores, desde que sofra as adaptações necessárias.

Ademais, pode-se concluir que a fonte do indicador é confiável, por se tratar do IBGE. Contudo, deve-se atentar para as ressalvas apontadas quanto ao desenho do indicador e às possíveis alterações na seleção dos dados que fazem parte do cálculo do índice.

Dessa forma, conclui-se que o indicador atende aos atributos de relevância e suficiência, mas não atende ao atributo de validade.

Indicador "Proporção dos gastos em cultura no gasto total"

O indicador "Proporção dos gastos em cultura no gasto total" tem como fonte de informação a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada pelo IBGE e direcionada para mensurar as estruturas de consumo das famílias. A pesquisa possibilita traçar um perfil das condições de vida da população a partir da análise de seus orçamentos domésticos.

O valor do indicador é dado pela razão entre o gasto familiar em recreação e cultura e o total dos gastos das famílias no Brasil e, segundo o MinC, os dados da pesquisa são coletados a cada dois anos.

A acessibilidade ao valor do indicador é simples, pois o MinC replica informação produzida pelo IBGE, destacando que a periodicidade atende às necessidades de medição ao possibilitar a análise do desempenho do índice a cada dois exercícios.

Segundo o MinC, o indicador permite construir inferências sobre a propensão a consumir produtos culturais da população brasileira, fornecendo elementos para orientar a seleção e o direcionamento das políticas públicas na área. Contudo, entende-se que a variação nesse indicador está correlacionada mais fortemente a outros fatores que não aqueles diretamente relacionados especificamente às políticas culturais do programa temático 2027.

O índice em questão trata do valor dos gastos das pessoas em recreação e cultura. Assim, conclui-se que seu resultado depende primordialmente da condição de renda das pessoas.

Caso o indicador continue sendo construído pelo IBGE, é possível realizar o desenho de uma série histórica. Contudo, tal análise pode ser afetada por mudança na metodologia de aferição dos dados durante as pesquisas realizadas.

Em primeira análise, a definição do indicador poderia ser de mais fácil compreensão. Não é possível saber qual é a base de dados para comparação do indicador apenas por sua leitura.

Além disso, podem ocorrer mudanças na definição dos dados a serem coletados que impactem a formulação do indicador. Conforme informações do Siop, em 2012, houve uma versão simplificada da POF, que incluía apenas gastos com recreação, diferentemente da anterior, que abrangia recreação

e cultura. Assim, não foi possível atualizar o indicador. O MinC ratifica essa informação, ao afirmar que, segundo o MP, ocorreram mudanças na forma de cálculo do indicador.

Conforme destacado anteriormente, o indicador pode mostrar-se pouco sensível à eficácia da política cultural, quando considerado isoladamente. De maneira geral, o índice mensurado dificilmente será útil à tomada de decisão pelos gestores. Contudo, uma das metas do objetivo 0786 pode ser diretamente relacionada ao indicador em questão, que é a disponibilização do "vale cultura" a seis milhões de brasileiros.

A fonte do indicador é confiável (IBGE). Contudo, deve-se atentar para as ressalvas apontadas no que se refere ao desenho do indicador e às possíveis alterações na seleção dos dados que fazem parte do cálculo do índice.

Dessa forma, conclui-se que o indicador atende aos atributos de validade, mas não atende aos atributos de relevância e suficiência.

De todo o exposto, verifica-se que, com exceção do indicador sobre a oferta de equipamentos culturais, os indicadores do programa temático 2027 são dificilmente correlacionáveis à intervenção governamental, inadequados, portanto, para avaliar o alcance dos objetivos do programa.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências para refutar a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do Programa Temático 2027 – Cultura:Preservação, Promoção e Acesso, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Por fim, cabe destacar que o Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Cultura (Fisc-Cultura), apreciado por meio do Acórdão 3.235/2013-TCU-Plenário, contém informações adicionais sobre indicadores e metas do programa temático 2027.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Para análise da confiabilidade das informações relaciondas à consecução das metas foram selecionados quatro objetivos do programa temático 2027, utilizando o critério da relevância: objetivo 0779 – "Formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa"; objetivo 0784 – "Promover o direito à memória dos cidadãos brasileiros, preservando, ampliando e difundido os acervos museológicos, bibliográficos, documentais e arquivísticos e apoiando a modernização e expansão de suas instituições, redes, unidades e serviços"; objetivo 0785 – "Regular, fiscalizar e fomentar a indústria audiovisual, visando ao seu desenvolvimento, ao fortalecimento das empresas nacionais, à ampliação da produção, inovação e difusão das obras e dos serviços audiovisuais brasileiros, assim como à garantia de acesso à população"; e objetivo 0786 – "Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural".

A Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) de 2013 apresentou informações sobre cinco metas relacionadas aos objetivos do programa temático 2027, sendo que uma delas não se refere a nenhum dos objetivos listados acima.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013		
100% dos estados integrados ao Sistema Nacional de Cultura	percentual	100	85,2	92,59	95,59	Siop/SIMINC
30% municípios integrados ao Sistema Nacional de Cultura	percentual	30	25,3	35,9	119,67	Siop/SIMINC
Ampliar em 20% a exibição das obras brasileiras no segmento de TV por assinatura	percentual	20	24,1	31	155	Siop/SIMINC
Acesso de 1,2 milhão de visitantes aos Espaços Culturais da União	unidade	1,2 milhão	287.094	443.616	36,97	Siop/SIMINC
Implantar e induzir a gestão de 360 Centros de Artes e Esportes Unificados (CEU)	unidade	360	2	20	5,55	Siop/SIMINC

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

No que se refere às duas primeiras metas, que tratam da integração de estados e municípios ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), a atualização dos dados pode ser acompanhada pelo sítio eletrônico http://blogs.cultura.gov.br/snc/. Na última atualização, consta informação de que todos os estados e o Distrito Federal já estão integrados ao SNC e que 2.257 munícipios, que representam 40% do total, também já se integraram ao sistema.

Contudo, tais resultados merecem análise mais detalhada. Conforme destacado no Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Cultura, a quantidade de estados e municípios integrados ao SNC é medida pelo acompanhamento dos acordos de cooperação publicados no Diário Oficial da União (DOU). Porém, a assinatura do acordo é apenas o primeiro passo para implementação do sistema. Há diversas outras etapas a serem percorridas, como, por exemplo, criação de órgãos gestores da cultura e elaboração de planos de cultura. A efetiva integração dos entes federados deve acontecer somente no longo prazo.

No que tange à terceira meta, correspondente à ampliação de exibição das obras brasileiras no segmento de televisão por assinatura, é informado que o percentual previsto de 20% foi superado, atingindo 31% em 2013.

Segundo informações contidas no Siop, em 2011, foram veiculadas 9.039 obras brasileiras, com base no monitoramento de dezesseis canais de televisão paga. Assim, considerando a previsão da meta de ampliação de 20%, o número de obras veiculadas deveria chegar a 10.847.

Ainda segundo o Siop, no primeiro semestre de 2013, o número de veiculações de obras brasileiras nos mesmos canais chegou a 5.926. Por meio de projeção linear anual realizada pelo MinC, chegou-se ao total de 11.852 veiculações de obras brasileiras ao final de 2013, o que representa acréscimo de 31,1% em relação a 2011.

Contudo, deve-se ressalvar que, apesar do número de obras veiculadas no primeiro semestre de 2013, o total de obras consideradas para o final desse exercício foi alcançado por meio de projeção, prejudicando, assim, a exatidão da informação.

Cumpre informar que o crescimento na veiculação de obras brasileiras nos canais de espaço qualificado na televisão paga é esperado, devido ao fato de que, desde setembro de 2013, passou a vigorar a cota cheia de veiculação dessas obras prevista na Lei 12.485/2011.

No que se refere à quarta meta, a PCPR 2013 não trouxe detalhamento sobre a fonte da informação acerca do monitoramento da quantidade de visitantes aos Espaços Culturais da União. O documento informa que, em 2012, o número de visitantes chegou a 287.094 e, no ano seguinte, alcançou 443.616.

Porém, segundo o Siop, em 2013, as atividades artísticas realizadas nos equipamentos culturais beneficiaram 334.501 pessoas. Assim, esse total não corresponde à diferença verificada entre os anos de 2012 e 2013 a partir dos dados informados na PCPR 2013. Dessa forma, resta prejudicada a confiabilidade dos dados expostos.

Finalmente, quanto à quinta meta, que tem como finalidade implantar e induzir a gestão de 360 Centros de Artes e Esportes Unificados (CEU), a PCPR 2013 traz informação de que as obras iniciadas nos anos de 2012 e 2013 totalizavam 262 CEU em construção e vinte obras concluídas. O Siop traz informação de que, além das 262 obras informadas, no segundo semestre de 2013 foram iniciadas novas 61 obras.

O MinC disponibiliza endereço eletrônico para acompanhamento das obras dos Centros de Artes e Esportes Unificados

(https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AhZiB4vqmV5NdDFUeVZVcW56Y2RmemlIQzc4LUdxSXc#gid=1).

Ao consultar o referido endereço eletrônico, são apresentadas diversas informações a respeito das obras (UF, município, endereço, modelo, número do contrato, data da assinatura do contrato, valor da contrapartida, valor do repasse e valor total). Anteriormente, a mesma planilha trazia outras informações a respeito da obra, a exemplo do campo "*status* da obra" (como, por exemplo, não iniciada, em andamento, concluída). Contudo, atualmente esse dado não consta nas informações divulgadas. Por isso, o MinC apresentou planilha contendo os dados completos a respeito das obras, atualizada em 25/3/2014, em que se pode confirmar a informação de que vinte obras estão concluídas.

De todo o exposto, verifica-se que as duas primeiras metas, vinculadas à integração de estados e municípios ao SNC condizem com os dados disponibilizados no sítio do MinC. A quinta meta, relacionada à implementação dos CEU, também apresenta dados consistentes com aqueles apresentados em monitoramento realizado pelo MinC.

Já a terceira meta, correspondente à ampliação de exibição das obras brasileiras no segmento de televisão por assinatura, foi divulgado com base em projeção, prejudicando, assim, a exatidão da informação. A quarta meta, referente ao acesso de visitantes aos Espaços Culturais da União, apresentou diferença entre os valores informados no Siop e na PCPR 2013, prejudicando a confiabilidade dos dados apresentados.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas dos objetivos 0779, 0785 e 0787, componentes do programa temático 2027, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção das seguintes: ampliar em 20% a exibição das obras brasileiras no segmento de TV por assinatura e acesso de 1,2 milhão de visitantes aos Espaços Culturais da União.

Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura

O § 3º do art. 20 da Lei 8.313/2001, conhecida como Lei Rouanet, atribuiu ao Tribunal de Contas da União a análise, no âmbito do Relatório sobre as Contas do Governo, das ações de financiamento da cultura com recursos provenientes de renúncias de receita.

A Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual), por sua vez, estipula, no art. 4º, § 5º, que 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), cujo fato gerador é a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais. O produto da arrecadação 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 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.

No entanto, nem todo o valor captado pelos projetos culturais corresponde a renúncia fiscal, pois o valor da doação ou patrocínio pode ultrapassar os limites de dedução.

A renúncia efetiva é informada com uma defasagem temporal devido à forma de apuração do IR. Nesse sentido, os valores dos gastos tributários, divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), podem diferir dos valores da captação de recursos obtidos pelos produtores culturais.

Além disso, o Ministério da Cultura 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 diferença entre eles e os gastos tributários divulgados pela RFB.

Nesse contexto, em 2013, a captação total de recursos com base nas leis de incentivo (posição de 31/12/2013) foi de R$ 1,2 bilhão, sendo 91,5% desse valor referentes a benefícios concedidos com base na Lei Rouanet, 6,9% na Lei do Audiovisual e 1,6% restantes na MP 2.228-1/2001.

Captação de recursos por segmento cultural – Lei 8.313/1991 – Lei Rouanet

O art. 18 da Lei Rouanet possibilita ao contribuinte, pessoa física ou pessoa jurídica, o abatimento integral, no imposto de renda, do incentivo realizado em segmentos culturais determinados. A alocação dos recursos captados com base nesse artigo pode ser visualizada, por segmento cultural, na tabela a seguir. Na categoria “Outras” foram agrupados os segmentos de participação individual não significativa.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 18 da Lei Rouanet

R$ milhares

Principais categorias	2012		2013	
Segmento cultural (§ 3º do art. 18 da Lei 8.313/1991 e Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011)	Captação	%*	Captação	% [1]
Teatro	153.530,99	21,4%	284.968,31	27,8%
Exposição de Artes	28.753,33	4%	131.893,66	12,9%
Música Instrumental	71.220,25	9,9%	102.283,11	10%
Música Erudita	67.158,00	9,3%	95.933,41	9,4%
Dança	40.704,88	5,7%	52.500,20	5,1%
Difusão de Acervo Audiovisual	14.684,43	2,1%	51.379,80	5%
Arquitetônico	61.287,71	8,5%	42.746,77	4,2%
Preservação de Patrimônio Museológico	2.500,00	0,4%	28.057,17	2,7%
Outras [2]	277.820,83	38,7%	233.593,95	22,9%
Total	**717.660,42**	**100%**	**1.023.356,38**	**100%**

Fonte: MinC.

(1) Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

(2) Em "Outras" estão incluídas 61 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 2,5% do total da captação no exercício de 2013.

O art. 18, § 3º, da Lei 8.313/1991 estabelece apenas oito categorias de segmentos culturais que devem ser contempladas pelos projetos que visem a obter o benefício fiscal. Todavia, isso se alterou, após recomendação no Relatório sobre as Contas do Governo referentes a 2009 e determinação exarada no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, de 25/5/2011, com a publicação pelo MinC da Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011, que regulamentou o dispositivo. Em seu art. 1º, a norma elenca os segmentos culturais das áreas de representação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, para os efeitos do § 3º do art. 18 e do art. 25 da Lei 8.313/1991. Diante disso, ao apreciar o relatório de monitoramento das determinações e recomendações exaradas pelo citado acórdão, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário, considerou integralmente cumprida tal determinação.

O total captado com base no art. 18 da Lei 8.313/1991, no exercício de 2013, considerando-se os recursos captados no âmbito da Ancine (R$ 405.000,00), aumentou aproximadamente 42,6%, em relação ao ano anterior, alcançando R$ 1.023.356.384,33, e representou 91,6% dos recursos totais provenientes da Lei Rouanet (R$ 1.117.646.230,40). Os segmentos de maior participação foram: "Teatro", "Exposição de Artes" e "Música Instrumental", que captaram, respectivamente, R$ 285 milhões, R$ 132 milhões e R$ 102 milhões, valores que, somados, correspondem a 50,7% da captação total em 2013.

O art. 26 da Lei Rouanet autoriza, sem restrição em relação aos segmentos culturais beneficiados, apenas a dedução parcial do imposto devido. No caso das pessoas jurídicas (IRPJ), pode ser deduzido 30% do patrocínio ou 40% da doação realizada e, para pessoas físicas, esses percentuais são duplicados. O total captado com fundamento nesse artigo alcançou em 2013 o montante de R$ 94 milhões, considerando-se os recursos captados no âmbito da Ancine (R$ 83.082,03), o que representou um decréscimo de 2,5% em relação a 2012.

Os principais segmentos culturais beneficiados em 2013 foram "Música Popular" e "Manutenção de equipamentos culturais em geral", que obtiveram, juntos, 72,7% dos recursos totais. Os demais valores relacionados a esse artigo da lei estão detalhados na tabela a seguir.Ressalte-se que dois segmentos listados entre os que mais captaram recursos ("Rádios e TVs Educativas não comerciais" e, especialmente, "Manutenção de equipamentos culturais em geral") não haviam captado valor algum no ano anterior.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 26 da Lei Rouanet

R$ milhares

Principais categorias Segmento cultural (art. 26 da Lei 8.313/1991 e Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011)	2012		2013	
	Captação	% [1]	Captação	%*
Música Popular	38.602,47	40%	47.464,66	50,3%
Manutenção de equipamentos culturais em geral	0,0	0%	21.092,00	22,4%
Ações de capacitação	45,0	0,1%	4.038,14	4,3%
Rádios e TVs Educativas não comerciais	0,0	0%	3.914,60	4,2%
Outras [2]	58.034,26	59,9%	17.780,45	18,8%
Total	**96.681,73**	**100%**	**94.289,85**	**100,0%**

Fonte: MinC.

(1) Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

(2): Em 'Outras' estão incluídas 40 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 4% do total da captação no exercício de 2013.

Destaque-se que o MinC autorizou, por meio do art. 26 da Lei 8.313/1991, a captação, no exercício de 2012, de 39 segmentos culturais e, em 2013, de 44, o que corresponde a um acréscimo de 13% na diversificação de segmentos contemplados pelo dispositivo.

Esse fato vai ao encontro da determinação feita por meio do item 9.4 do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, para que fosse observado o princípio da não concentração por segmentos e por beneficiário previsto no art. 19, § 8º, da Lei 8.313/1991. Na ocasião do monitoramento das deliberações do citado acórdão (TC 015.511/2012-0), tal determinação foi considerada parcialmente cumprida, haja vista ter o MinC detalhado os critérios para aferição anual do cumprimento do princípio, por meio dos art. 13 a 15, da IN-MinC 1/2012.

A tabela a seguir apresenta os principais patrocinadores de projetos culturais apoiados pelas leis de incentivo à cultura em 2013. Destaca-se a participação de empresas estrangeiras no patrocínio de projetos culturais, todos relativos ao setor audiovisual sob gestão da Ancine. Observa-se, também, que cerca de 10,9% dos recursos captados pelos projetos culturais foram aportados por quatro entidades da administração pública indireta (Banco do Brasil, BNDES, Petrobras e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos).

Principais investidores em 2013

R$ milhares

Patrocinador	Valor captado	%
Empresas estrangeiras	55.212	4,5%
Banco do Brasil	44.751	3,7%
BNDES	36.989	3,0%
Banco Itaucard S.A	32.186	2,6%
Vale	29.748	2,4%
Petrobras	29.517	2,4%
Banco Bradesco Financiamentos S.A.	26.821	2,2%
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	22.158	1,8%
Outros	943.891	77,3%
Total	**1.221.273**	**100%**

Fonte: MinC.

Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo

O art. 1º, inciso II, da Lei 8.313/1991 estabelece que o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural, de modo a "promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais". Dessa forma, cabe ao Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância, inclusive, com um dos objetivos fundamentais da República, que é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o art. 3º, inciso III, da Constituição.

No entanto, segundo informações disponibilizadas pelo MinC, verifica-se alta concentração de recursos aplicados na região Sudeste, a exemplo de exercícios anteriores. Em 2013, os recursos captados por essa região alcançou 75% dos recursos totais relativos à Lei Rouanet.

Destaque-se que a preocupação com o estímulo à regionalização da execução das atividades culturais tem sido questão de presença constante na execução da política cultural. Nesse sentido, merece destaque o dispositivo da Lei 12.485/2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. O normativo, com o intuito de desconcentrar os locais de produção de obras audiovisuais, em seu art. 27, alterou o art. 4º da Lei 11.437/2006, que passou a ter a seguinte redação:

> Art. 4º Os recursos a que se refere o art. 2º desta Lei apoiarão o desenvolvimento dos seguintes programas, nos termos do art. 47 da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001:
>
> (...)
>
> § 3º As receitas de que trata o inciso III do *caput* do art. 33 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, deverão ser utilizadas nas seguintes condições:
>
> I - no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela Agência Nacional do Cinema – Ancine, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados.

Prestação de contas e tomadas de contas especiais

A tabela seguinte apresenta informações sobre a situação das prestações de contas (PC) dos recursos captados com amparo da Lei Rouanet, da Lei do Audiovisual e da Medida Provisória 2.228-1/2001, considerando a atuação da Ancine.

Prestação de contas dos recursos renunciados

R$ milhares

Situação	Acumulado até 31/12/2012		Acumulado até 31/12/2013	
	Quant.	Valor Captado	Quant.	Valor Captado
PC não apresentadas	739	205.146,98	908	298.367,89
PC aguardando análise	12.521	5.860.601,78	16.152	6.936.119,48
PC em análise	1.713	1.532.150,08	2.314	1.802.832,66
PC não aprovadas	1.629	464.176,10	1.076	330.342,75
PC aprovadas	4.572	1.291.319,56	4.826	1.389.602,78
Total	**21.174**	**9.353.394,50**	**25.276**	**10.757.265,56**

Fonte: MinC.

Comparando-se 2012 e 2013, nota-se que houve, neste último ano, aumento de 29% na quantidade de processos de prestação de contas em estoque no MinC, ou, mais especificamente, nas situações "aguardando análise" e "em análise".

Para tratar do passivo de prestações de contas do MinC, foram empossados, em 2013, 114 servidores temporários, com atribuição de executar atividades relacionadas ao recebimento, à análise, à aprovação, à execução, ao acompanhamento, à fiscalização e à prestação de contas de projetos apoiados pelo MinC.

Quanto às tomadas de contas especiais (TCE) instauradas, segundo informações atualizadas tanto pelas secretarias do MinC quanto pela Ancine, observa-se, na próxima tabela, aumento na quantidade de processos instaurados em 2013. Contudo, o número de TCE em fase de instauração e concluídas não apresentaram grandes variações.

Ao se comparar os valores totais envolvidos nos processos de TCE de cada exercício, nota-se que a quantidade de processos abertos em 2013 e sua materialidade são maiores do que aqueles abertos em 2012. O total de TCE em 2013 é 37,5% maior que o número do ano anterior e os valores envolvidos representam acréscimo de 60% de 2012 para 2013.

Tomadas de contas especiais

R$ milhares

Situação	Em 2012		Em 2013	
	Quant.	Valor do débito	Quant.	Valor do débito
Em fase de instauração	27	26.232,47	31	14.518,67
Instauradas	7	6.573,25	30	44.904,16
Concluídas	30	18.114,23	27	22.004,90
Total	**64**	**50.919,95**	**88**	**81.427,73**

Fonte: MinC.

4.2.4 Programa Temático 2030 – Educação Básica

De acordo com a Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) relativa ao exercício de 2013, a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável ao exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Para atingir tais objetivos, foram autorizados R$ 31,9 bilhões (LOA + créditos adicionais) no orçamento de 2013. Desse montante, aproximadamente 83,5% foram destinados às transferências a estados e municípios, entes federados responsáveis pela oferta dos cursos do ensino fundamental e do ensino médio.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores do programa Educação Básica

O programa temátio 2030 – Educação Básica conta com 24 indicadores de desempenho, dos quais dezenove são coletados a partir da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad), um é extraído do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso), três são resultantes da junção de dados do Educacenso com os resultados da Prova Brasil e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e um é obtido a partir do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

(Siope). Foram selecionados os indicadores que apresentavam a possibilidade de serem recalculados pelo TCU no prazo disponível ou que constam de publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tais indicadores estão diretamente relacionados à aferição do alcance das metas do objetivo selecionado para a presente análise – objetivo 598 – "Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos segundo os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados" –, bem como aqueles considerados mais relevantes para o monitoramento dos resultados pretendidos pelo programa.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100	Valor Aferido – TCU 2013
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)		Índice (d)
Taxa analfabetismo da população de 15 anos ou mais	percentual	Pnad	01/01/09	9,7	31/12/12	8,7	-10,3%	8,7
Taxa de frequência à escola/creche - população de 0 a 3 anos	percentual	Pnad	01/01/09	18,4	31/12/12	21,2	15,2%	21,2
Taxa de frequência à escola - população de 4 e 5 anos	percentual	Pnad	01/01/09	74,8	31/12/12	78,2	4,5%	78,2
Taxa de frequência à escola - população de 6 a 14 anos	percentual	Pnad	01/01/09	97,6	31/12/12	98,2	0,6%	98,2
Taxa de frequência à escola - população de 15 a 17 anos	percentual	Pnad	01/01/09	50,9	31/12/12	54,0	6,1%	
Escolaridade média da população de 18 a 24 anos	ano	Pnad	01/01/09	9,4	31/12/12	9,6	2,1%	
Escolaridade média da população negra de 18 a 24 anos	percentual	Pnad	01/01/09	8,6	31/12/12	9	4,7%	
Taxa de inclusão de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular	percentual	Educacenso	01/01/10	77	31/12/12	84,3	9,5%	84,3
Elevar o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental	unidade	Educacenso e Prova Brasil	01/01/09	4,6	31/12/11	5,0	8,7	
Elevar o Ideb dos anos finais do ensino fundamental	unidade	Educacenso e Prova Brasil	01/01/09	4,0	31/12/11	4,1	2,5%	

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100	Valor Aferido – TCU 2013
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)		Índice (d)
Elevar o Ideb do ensino médio para 4,3	unidade	Educacenso e Prova Brasil	01/01/09	3,6	31/12/11	3,7	2,8%	

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o cálculo dos indicadores da educação básica é realizado pelo Inep, por meio da Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). O Inep é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro, com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral (http://portal.inep.gov.br/conheca-o-inep, acessado em 19/3/2014). Tanto as informações a respeito da metodologia da coleta de dados a cargo do Inep utilizada para mensuração dos indicadores como os resultados obtidos são disponibilizados no sítio da instituição na internet. Além disso, o Inep divulga anualmente o "Resumo Técnico da Educação Básica", no qual constam os dados obtidos e as principais informações extraídas, além de disponibilizar na internet os microdados das pesquisas, permitindo que pesquisadores e outras instituições desenvolvam suas análises.

Indicadores de desempenho extraídos da Pnad

Os indicadores de desempenho obtidos a partir da Pnad são acessíveis e tempestivos, possuem representatividade e praticidade e gozam de confiabilidade. Por se tratar de dados coletados por uma entidade da administração pública federal, que é a principal entidade provedora de dados e informações sobre a realidade brasileira, os indicadores calculados a partir da Pnad foram considerados provenientes de uma fonte de dados confiável. Além disso, não foram encontrados elementos que pudessem indicar que a métrica dos indicadores seja passível de manipulação.

Enquanto dezesseis indicadores calculados a partir da Pnad apresentam melhorias entre 2009 e 2012, três calculados a partir da Pnad 2012 apresentaram resultados inferiores em relação àqueles calculados com base na Pnad 2009: "Escolaridade média da população indígena de 18 a 24 anos", "Percentual de pessoas com 19 anos que concluiu o ensino médio" e "Taxa de frequência à escola – população de 15 a 17 anos".

Além disso, coincidem com os valores apurados pelo Inep e que constam da PCPR 2013 as informações divulgadas pelo IBGE no relatório a respeito da Síntese dos Indicadores Sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira – 2013 relativas aos indicadores "Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais", "Taxa de frequência à escola/creche - população de 0 a 3 anos", "Taxa de frequência à escola - população de 4 e 5 anos" e "Taxa de frequência à escola - população de 6 a 14 anos" (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2013/, acessado em 26/4/2014, p. 118 e 139).

A aferição dos indicadores não é simples, tendo em vista a necessidade de tratamento estatísticos dos dados captados pela Pnad. Contudo, seu cálculo é exequível, tendo em vista que há técnicos do governo federal plenamente capacitados a realizar as operações necessárias à

extrapolação das informações amostrais obtidas na pesquisa para o conjunto da população. Os dados da Pnad são disponibilizados e divulgados anualmente, dando transparência à comunidade, à sociedade civil e aos inúmeros usuários dos dados, seja governamentais ou não governamentais. Além disso, o desenho dos indicadores da educação básica não tem-se mantido estável, tendo em vista a necessidade de comparação de resultados ao longo do tempo.

Quanto à suficiência, os indicadores avaliados possuem alinhamento com o objetivo do programa ora analisado, enfocando pontos relevantes do processo mensurado, sendo útil à tomada de decisões. Além disso, o Inep/MEC considera as condições de territorialidade ao prever indicadores de desempenho para a região de menor escolaridade.

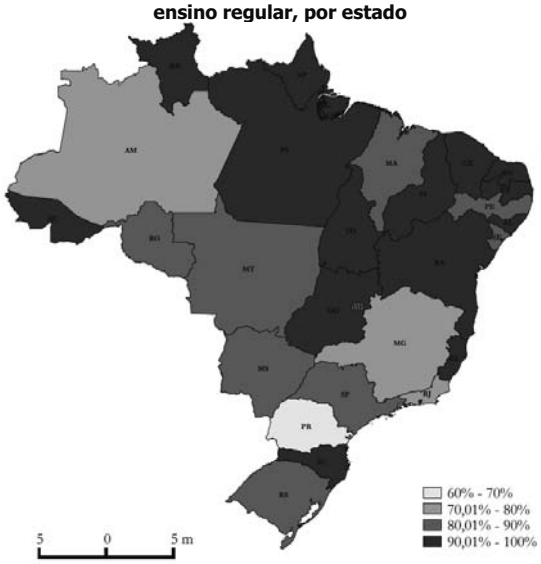
Inclusão de alunos da educação especial em classes comuns do ensino regular

O indicador "Taxa de inclusão de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular" tem por fonte de coleta dos dados o Censo da Educação Básica. Segundo o sítio eletrônico do instituto, o censo escolar da educação básica "é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep. Ele é feito com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país".

O instituto realiza também o Censo da Educação Superior, com o objetivo de oferecer à comunidade acadêmica e à sociedade em geral informações detalhadas sobre a situação e as grandes tendências do setor, tendo como referência para a coleta dos dados as diretrizes gerais previstas pelo Decreto nº 6.425/2008. Os censos são realizados anualmente, atendendo, assim, à necessidade de medição para servirem de objeto de comparação no acompanhamento do PPA 2012-2015.

A aferição do indicador é simples e exequível. A partir dos microdados disponibilizados na página do Inep na internet foi possível recalcular o indicador relativo ao censo do exercício de 2012, com o auxílio do programa computacional gerador de estatísticas denominado *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), obtendo a informação de que 84,3% dos estudantes com necessidades especiais estão estudando em turma do ensino regular, confirmando o dado divulgado na PCPR. Além disso, foi possível calcular o referido indicador de forma regionalizada, de acordo com a o mapa abaixo.

Percentual de inclusão de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular, por estado



Fonte: Educasenso 2012

Os microdados são disponibilizados anualmente e o indicador é divulgado na mesma periodicidade por meio da publicação do Inep "Resumo Técnico do Censo da Educação Básica". O método de coleta de dados é transparente, sendo disponibilizado na internet o questionário utilizado para a realização do procedimento. Assim, conclui-se que o mencionado indicador atende ao requisito da relevância.

Quanto ao requisito da suficiência, entende-se que há alinhamento entre o indicador e a missão do MEC e do programa temático Educação Básica, uma vez que procura medir o grau de inclusão das pessoas com deficiência nas turmas regulares da educação básica, enfocando ponto relevante do processo mensurado, ou seja, a inclusão social dessas pessoas por meio do processo educativo. Apesar de não considerar as dimensões de territorialidade no cálculo do indicador do PPA, entende-se que o indicador também atende ao requisito da suficiência.

Por fim, entende-se que a fonte de coleta dos dados é confiável. Em que pese tratar-se de uma pesquisa em que as informações são autodeclaráveis pelos gestores das unidades de ensino, o Inep vem realizando, desde 2011, atividades de controle de qualidade dos dados, por meio de verificação da consistência interna das informações prestadas, de forma a garantir coerência dos dados declarados e verificar a fidedignidade desses dados (Censo Escolar da Educação Básica 2011 – Resumo Técnico, p. 8). A métrica do indicador rejeita manipulação, uma vez que resulta da simples divisão entre o número de alunos com necessidades especiais de 4 a 17 anos que estudam em unidades de ensino regular dividido pelo número de alunos nessa faixa etária com necessidades especiais.

Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

O cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do ensino médio e das séries iniciais e finais do ensino fundamental é complexo, uma vez que é resultado da combinação da aprovação dos alunos e da média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil.

A apuração do Ideb ocorre a cada dois anos, prazo adequado à mensuração da melhoria da educação no país. Os valores obtidos em cada escola e a média de cada município são amplamente divulgados, considerando assim a dimensão da territorialidade. Em que pese não ser possível aferir a exatidão da informação prestada pelo indicador, não há elementos que indiquem a sua manipulação.

A verificação dos procedimentos adotados pelo Inep para levantar os dados necessários à formação e ao cálculo do Ideb foram objeto do TC 026.598/2011-6 (Acórdão 2.239/2013-TCU-Plenário), no qual se procurou identificar fragilidades que permitissem o cálculo do indicador com base em dados artificialmente elevados pelos municípios. A conclusão consignada no relatório de auditoria foi a de que "conforme relatórios das Unidades Técnicas, não foram constatados indícios de manipulação dos referidos dados de forma a influenciar o cálculo do Ideb na maioria dos municípios fiscalizados".

Conclusão quanto aos indicadores de desempenho do programa Educação Básica

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2030 – Educação Básica, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Para a avaliação das metas do programa Educação Básica foi selecionado o objetivo 0598 – "Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos segundo os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados". O mencionado objetivo conta com quatorze metas, das quais foram selecionadas as dozes constantes da tabela a seguir:

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado (c)=(b/a)-1	Fonte das Informações
			2012 (a)	2013 (b)		
Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos do campo, da região de menor escolaridade do país ou incluída entre os 25% mais pobres, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	ano	não há valor previsto	✓Campo: 7,7 ✓Menor escolaridade: 8,7 ✓25% mais pobres: 7,7	✓Campo: 7,7 ✓Menor escolaridade: 8,9 ✓25% mais pobres: 8,0		
Elevar a taxa de atendimento escolar da população indígena em todas as etapas e modalidades da educação básica	percentual	não há valor previsto	Não há indicador	Não há indicador		Poderia ser calculado a partir da Pnad
Elevar a taxa de inclusão escolar das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência,	percentual	não há valor previsto	81,7	84,3		Educacenso

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado (c)=(b/a)-1	Fonte das Informações
			2012 (a)	2013 (b)		
transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020						
Elevar o percentual de crianças alfabetizadas até os 8 anos de idade, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	percentual	não há valor previsto	83,1	89,8		Pnad
Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	não há	não há valor previsto				Poderia ser utilizado os dados do Educacenso
Reduzir a taxa de analfabetismo, especialmente entre as mulheres, a população do campo e afrodescendentes	percentual	não há valor previsto	8,6	8,7		Pnad
Equiparar a escolaridade média entre negros e não negros	ano	escolaridade média de negros = escolaridade média de não negros	Não negros: 10,4 Negros: 8,9	Não negros: 10,4 Negros: 9,0	Não é possível calcular percentual	Pnad
Reduzir a taxa de analfabetismo funcional, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	percentual	não há valor previsto	20,4	18,3		Pnad
Elevar o Ideb do ensino médio para 4,3	unidade	4,3	3,7	3,7	86%	Educacenso e Prova Brasil
Elevar o Ideb dos anos finais do ensino fundamental para 4,7	unidade	4,7	4,1	4,1	87,2%	Educacenso e Prova Brasil
Elevar o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental para 5,2	unidade	5,2	5,0	5,0	96,1%	Educacenso e Prova Brasil
Promover ações voltadas à elevação da escolaridade integrada à qualificação profissional e ao desenvolvimento da participação social e cidadã para jovens de 18 a 29 anos.	não há	não há valor previsto				

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Cumpre destacar que das doze metas acima, seis remetem ao alcance dos resultados pretendidos ao término da vigência do novo Plano Nacional da Educação PNE), que estava inicialmente prevista para o período de 2011 a 2020. Trata-se, na verdade, do Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação

(PLPNE) PL 8035/2010, enviado ao Congresso Nacional em 15/12/2010, que ainda se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados. As vinte metas estabelecidas no PLPNE tinham como marco final o exercício de 2020. Nos gráficos apresentados na PCPR 2013, o governo federal já trabalha com o alcance das metas do PNE para o final do exercício de 2023.

O PPA 2012-2015 poderia estabelecer níveis a serem alcançados ao final desse plano de quatro anos, a exemplo do que foi estabelecido para o Ideb. Da forma como foram descritas as metas que fazem menção ao PNE 2011-2020, não foi explicitado o resultado que se pretende alcançar em 2015, final da vigência do presente PPA.

Da mesma forma, não foi estabelecido para que patamares se pretende elevar a taxa de atendimento escolar da população indígena em cada etapa e nas diversas modalidades da educação básica e para que níveis se pretende reduzir a taxa de analfabetismo da população em geral, das mulheres, da população do campo e dos afrodescendentes em 2015. No que diz respeito à meta de promover ações voltadas à elevação da escolaridade integrada à qualificação profissional e ao desenvolvimento da participação social e cidadã para jovens de 18 a 29 anos, não foi estabelecida a forma de monitoramento do seu alcance.

Há que se ressaltar a ausência de indicadores necessários à medição de algumas metas governamentais do objetivo selecionado para análise. Não há indicadores para medir a taxa de atendimento escolar da população indígena em cada etapa e nas diversas modalidades da educação básica. Também não consta do PPA 2012-2015 um indicador para medir o percentual de crianças alfabetizadas até os oito anos de idade, em que pese esse dado constar do questionário da Pnad e ser efetivamente calculado pelos órgãos responsáveis e apresentados os resultados obtidos quando da avaliação do cumprimento da meta. Por fim, não há indicador a respeito do número de escolas ou turmas que oferecem educação em tempo integral.

Das doze metas analisadas, somente para quatro foram explicitados os valores que se pretendem alcançar ao final do período de vigência do PPA: Ideb dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, Ideb do ensino médio e equiparação da escolaridade média entre negros e não negros. Em razão disso, ao julgar o processo relativo a auditoria coordenada entre o TCU e 28 tribunais de contas estaduais e de município s(TC 007.081/2013-8; Acórdão 618/2014-TCU-Plenário; Relator: Ministro Valmir Campelo), o TCU recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que, ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, promovam a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o programa temático 2030.

Por fim, é relevante apontar, quanto às três metas relativas à elevação do Ideb, que os valores de base são diferentes de zero e, por isso, os resultados fornecidos pela PCPR para 2013 não expressam o que foi efetivamente realizado no exercício, mas sim os valores acumulados ao longo do tempo, inclusive anteriormente à vigência do PPA. Dessa forma, ainda que os números apresentados não sejam considerados errados, os percentuais de realização não refletem de forma transparente os avanços obtidos no exercício em análise, prejudicando a comunicação à sociedade dos resultados da ação governamental.

Apesar das observações acima, as conclusões a respeito do atendimento aos requisitos de relevância, suficiência e validade dos indicadores do PPA são extensíveis às metas do objetivo avaliado, uma vez que a quase totalidade das metas diz respeito a alterações positivas ou negativas dos indicadores utilizados para monitorar o programa. Assim, uma vez atendidos os critérios de relevância, suficiência e validade para os indicadores, da mesma forma o serão para as metas.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas do objetivo 0598,

componente do programa temático 2030 – Educação Básica, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Contudo, registra-se a falta de transparência associada à forma de apresentação dos resultados relativos às metas "Elevar o Ideb do ensino médio para 4,3", "Elevar o Ideb dos anos finais do ensino fundamental para 4,7" e "Elevar o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental para 5,2", por não exprimirem de forma precisa os reais resultados alcançados ao longo do exercício de 2013.

4.2.5 Programa Temático 2031 – Educação Profissional e Tecnológica

A educação profissional e tecnológica de boa qualidade é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. A expansão econômica e as mudanças na base científica e tecnológica e nos processos produtivos exigem forte investimento na formação dos trabalhadores, a fim de garantir a ampliação qualitativa e quantitativa dessa oferta e possibilitar o atendimento às necessidades do mercado de trabalho.

Para atingir tais objetivos, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 contém indicadores, objetivos, metas e iniciativas vinculados ao programa temático 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, de responsabilidade do MEC, e tem como finalidade desenvolver a educação profissional e tecnológica.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores do programa Educação Profissional e Tecnológica

O programa temático 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, constante do PPA 2012-2015, apresenta seis indicadores, todos selecionados para a presente análise.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Número de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio	milhar	Inep/MEC	01/01/10	1.140,4	31/12/12	1.362,2	19,44
Número de matrículas em cursos de educação profissional tecnológica de graduação	milhar	Inep/MEC	31/12/11	870,50	31/12/12	944,90	8,55
Número de matrículas em cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional	milhar	Sistec/MEC	31/12/12	2.999,1	31/12/13	1.971,69	-34,26
Número de matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica	milhar	Inep/MEC	01/01/09	250,9	31/12/12	335,98	33,91
Número de unidades da rede federal de educação profissional e tecnológica	unidade	Setec/MEC	31/12/10	354	31/12/12	470	32,77
Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional	percentual	Inep/MEC	31/12/10	1,3	31/12/12	1,53	17,69

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Os quatro primeiros indicadores tratam do somatório de matrículas nas modalidades da educação profissional e tecnológica. Os dados são extraídos dos censos escolares (da educação básica e da educação superior) realizados pelo Inep, com exceção do indicador referente ao número de matrículas em cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, que tem como fonte de informação o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec).

Quanto aos dois últimos, os dados também são coletados pelo próprio MEC, órgão gestor da política e das informações relativas a essa área governamental. Segundo o ministério, o quinto indicador é calculado mensalmente e o sexto, anualmente. Assim, também atendem à necessidade de medição periódica, considerando a vigência quadrienal do PPA.

Todos os indicadores elencados no programa temático 2031 possuem sensível correlação com a intervenção governamental e estão todos associados a metas constantes do referido programa no PPA 2012-2015. Além disso, possibilitam a mensuração de resultados da ação governamental em períodos definidos e apresentam independência em relação a outros fatores que não a atuação do governo, sendo possível estabelecer relação de causalidade de mudanças verificadas às ações governamentais adotadas.

A descrição dos indicadores é clara e permite compreender com facilidade os resultados da realidade mensurada. Especificamente quanto ao sexto indicador, embora sua fórmula de cálculo esteja correta, a denominação não permite compreender completamente a grandeza que está sendo medida. O índice não informa o universo no qual o fenômeno está sendo analisado, não sendo possível identificar a que está relacionado o valor apresentado.

De forma geral, pode-se concluir que os indicadores atendem ao atributo da relevância.

Quanto à completude, os cinco primeiros indicadores carecem desses atributos. Os valores apurados para esses indicadores correspondem a números de matrículas ou unidades de ensino, retirados dos censos escolares ou de sistemas geridos pelo MEC. Esses valores são dados puros, que não representam uma relação de comparabilidade com universo em que estão inseridos. Eles, por si só, não permitem retirar conclusões a respeito da qualidade da informação apresentada. Por exemplo, no caso do primeiro indicador, mesmo sabendo o número de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio, não é possível saber o quanto esse valor representa em relação ao universo que lhe diz respeito. A informação seria mais útil, por exemplo, se indicasse a relação entre o número total de matrículas e o universo de pessoas relativo à demanda por esses cursos ou à sua expectativa de atendimento.

A análise sobre a qualidade do dado apresentado só seria possível ao se verificar uma eventual série histórica, em que se pudesse observar a evolução dos valores apresentados. Ainda assim, sem o referencial do universo envolvido, não seria possível concluir a respeito da magnitude da informação.

Então, ainda que os indicadores apresentados estejam alinhados com os objetivos e metas do programa temático em comento, considerados isoladamente, eles não apresentam muita utilidade para tomada de decisões pelos gestores.

Já o sexto indicador, apesar de carecer de descrição mais bem elaborada, conforme destacado anteriormente, apresenta informação completa a respeito do fenômeno observado. Sua fórmula de cálculo é o número de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional dividido pelo total do número de matrículas de educação de jovens e adultos. Assim, é possível obter interpretação da grandeza do resultado a partir da análise entre o fenômeno medido e o universo considerado.

Nesse sentido, entende-se que os cinco primeiros indicadores não atendem ao atributo da suficiência.

Todos os indicadores do programa temático 2031 analisados atendem ao critério da confiabilidade. Conforme mencionado anteriormente, os dados são retirados dos censos escolares ou sistemas geridos pelo MEC, que estabelecem controle sobre as informações educacionais brasileiras. O Inep é a entidade responsável pelo levantamento dos dados do censo, com missão de "promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral". As informações não levantadas pelo Inep são coletadas pelo MEC, que é o órgão responsável pela política educacional.

Segundo informações do MEC, não houve alteração na métrica dos indicadores nem na metodologia de coleta de dados que compõem os índices. Dessa forma, entende-se que os indicadores atendem ao atributo da validade.

Deve-se ressaltar que, a partir dos dados disponíveis nos censos escolares de 2012, foi possível refazer o cálculo dos dois primeiros indicadores. Os valores encontrados são os mesmos indicados pelo MEC.

De todo o exposto, conclui-se que os indicadores do programa temático 2031 possuem relação com a intervenção governamental, servindo, portanto, para avaliar o alcance dos objetivos do programa. Apesar de os índices atenderem aos critérios de relevância e validade, os cinco primeiros não atendem ao atributo da suficiência, devido à ausência de base comparativa para avaliação do fenômeno medido.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências para refutar a suficiência dos indicadores analisados do programa temático 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção do indicador "Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional".

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

O programa temático 2031 apresenta dois objetivos e a eles estão vinculadas nove metas. Os objetivos são os seguintes: 0582 – "Expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (...)"; e 0588 – "Ofertar vagas de educação profissional para jovens e adultos articulada com a elevação de escolaridade e realizar processos de reconhecimento de saberes e certificação profissional".

O primeiro objetivo contém sete metas, das quais três foram selecionadas para análise, conforme tabela a seguir:

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013		
Ampliar a oferta de cursos de educação profissional articulados com a elevação da escolaridade para	mulheres	100.000	18.787	37.183	37,18%	MEC/Setec

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013		
mulheres em situação de vulnerabilidade social, atendendo a 100 mil mulheres						
Elevar o número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica para 562	escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica	562	430	470	83,63%	MEC/Setec
Oferecer 8 milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, contemplando a oferta de 3 milhões de vagas por meio de bolsas, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, populações do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes	vagas	8.000.000	2.559.314	5.571.312	69,64%	MEC/Setec

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Da mesma forma que o programa temático 2032 – Educação Superior, muitas das metas previstas no PPA 2012-2015 relativas à educação profissional e tecnológica estão vinculadas ao projeto de lei do Plano Nacional de Educação, que originalmente vigeria de 2011 a 2020 (PNE 2011-2020), mas ainda sem aprovação pelo Congresso Nacional. Assim, não há previsões quantificadas de metas para o exercício de 2013 ou qualquer outro ano posterior.

A PCPR traz, conforme transcrito na tabela acima, o detalhamento de três metas vinculadas ao programa temático 2031. Os resultados informados têm como fonte o Sistema de Gerenciamento de Informações (Sistec), mantido pela Setec/MEC.

No que se refere à ampliação da oferta de cursos de educação profissional articulados com a elevação da escolaridade para mulheres em situação de vulnerabilidade, foi alcançado 37,18% da meta. Até 2013, foram atendidas 37.183 mulheres, sendo que a meta de atendimento é de 100 mil mulheres.

No que tange à elevação do número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica, até 2013 atingiram-se 470 unidades. Deve-se ressaltar, entretanto, que o valor de base é diferente de zero e, por isso, o resultado fornecido pela PCPR para 2013 não expressa o que foi efetivamente realizado no exercício, mas sim os valores acumulados ao longo do tempo, inclusive anteriormente à vigência do PPA. Dessa forma, ainda que o número apresentado não seja considerado errado, o percentual de realização não reflete de forma transparente os avanços obtidos no exercício em análise, prejudicando a comunicação à sociedade dos resultados da ação governamental.

No que diz respeito à oferta de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, foi atingido aproximadamente 70% da meta, alcançando mais de 5,5 milhões de matrículas da meta de 8 milhões.

Além das metas apresentadas na tabela acima, a PCPR 2013 traz informações a respeito de outras metas do programa temático 2031, vinculadas ao PNE 2011-2020, a saber: “Elevar a relação

aluno/professor nos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica" e "Elevar o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio".

A comparação entre o montante já executado e as metas propostas ficam prejudicadas devido ao fato de o projeto de lei do PNE 2011-2020 ainda não ter sido aprovado.

De toda forma, cabe destacar os resultados apresentados pelo MEC a respeito dessas metas. Segundo o Ministério, a relação aluno/professor nos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica apurada em 2013 foi de 20,40. No que se refere ao número de matrículas da educação profissional e tecnológica, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), segundo o ministério, constitui o esforço mais representativo para ampliação do acesso aos cursos técnicos e, entre 2011 e 2013, foram realizadas 5,5 milhões de matrículas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada. Por fim, no que diz respeito ao aumento do número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, o MEC informa que de 2011 a 2013 foram realizadas mais de 1,6 milhão de matrículas em cursos técnicos de nível médio.

Deve-se ressalvar que a vinculação de metas do PPA a metas do PNE 2011-2020 prejudica a análise da verificação dos resultados alcançados, tendo em vista que o projeto de lei do referido PNE ainda não foi aprovado.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas dos objetivos 0582 e 0588, componentes do programa temático 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Registra-se, por fim, a falta de transparência associada à forma de apresentação dos resultados relativos à meta "Elevar o número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica para 562", por não exprimir de forma precisa os reais resultados alcançados ao longo do exercício de 2013.

4.2.6 Programa Temático 2032 – Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

De acordo com a Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) relativa ao exercício de 2013, o principal objetivo do Ministério da Educação (MEC) é ampliar e democratizar o acesso à educação superior de qualidade a partir do reconhecimento do papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social do país. Nos últimos anos foram adotadas diversas ações voltadas à ampliação de cursos e vagas nas universidades federais, à interiorização dos *campi* universitários, à redefinição das formas de ingresso, à democratização do acesso a universidades privadas, ao desenvolvimento de programas de assistência estudantil, à reformulação da avaliação de cursos e instituições, ao desenvolvimento dos instrumentos de regulação e supervisão, bem como à ampliação da pós-graduação.

O valor autorizado para o programa temático 2032 – Educação Superior, no exercício de 2013, foi de R$ 15,1 bilhões, tendo sido empenhados R$ 12,6 bilhões. Desse montante, aproximadamente 95,8% foram aplicados diretamente pela União, principalmente no custeio e investimento das universidades públicas, centros de educação tecnológica e escolas técnicas federais. O pagamento de pessoal é realizado com recursos orçamentários alocados no Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação (2109).

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores do programa Educação Superior

Ao programa temático Educação Superior foram atribuídos onze indicadores de desempenho, dos quais seis são coletados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad); dois são extraídos do Censo da Educação Superior; dois são obtidos por meio do sistema de coleta de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em conjunto com informações populacionais constantes da Pnad; e um é extraído do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

Os indicadores de desempenho foram analisados quanto à sua relevância (acessibilidade e tempestividade), suficiência (representatividade e praticidade) e validade (confiabilidade), de acordo com as definições estabelecidas na seção que tratou da metodologia (4.2). Para dois indicadores foi possível aferir a exatidão do valor divulgado na PCPR, com base nos dados brutos do Censo da Educação Superior.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100	Valor Aferido – TCU 2013
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)		Índice
Taxa bruta de matrícula na educação superior	percentual	Pnad	01/01/09	26,7	31/12/12	28,7	7,5	-
Taxa bruta de matrícula na educação superior entre os 25% mais pobres	percentual	Pnad	01/01/09	3,7	31/12/12	6,4	73,0	-
Taxa bruta de matrícula na educação superior na região de menor escolaridade do país	percentual	Pnad	01/01/09	18,4	31/12/12	22,4	21,7	-
Taxa bruta de matrículas na educação superior para a população negra	percentual	Pnad	01/01/09	17,7	31/12/12	22,2	25,4	-
Taxa líquida de matrícula na educação superior	percentual	Pnad	01/01/09	14,4	31/12/12	15,1	4,9	-
Taxa líquida de matrícula na educação superior, ajustada	percentual	Pnad	01/01/09	17,3	31/12/12	18,8	8,7	-
Taxa de docentes em exercício com doutorado	percentual	Censo da Educação Superior	01/01/09	26,4	31/12/12	31,7	20,1	31,7
Taxa de docentes em exercício com mestrado	percentual	Censo da Educação Superior	01/01/09	36,2	31/12/12	38,9	7,5	38,9
Índice de doutores titulados no país por 100 mil habitantes	unidade	Coleta Capes e Pnad	01/01/09	5,94	31/12/12	7,17	20,7	-
Índice de mestres titulados no país por 100 mil habitantes	unidade	Coleta Capes e Pnad	01/01/09	20,26	31/12/12	24,3	19,9	-

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100	Valor Aferido – TCU 2013
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)		Índice
Percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB	percentual	Siope	31/12/11	6,1	31/12/12	6,4	4,9	-

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

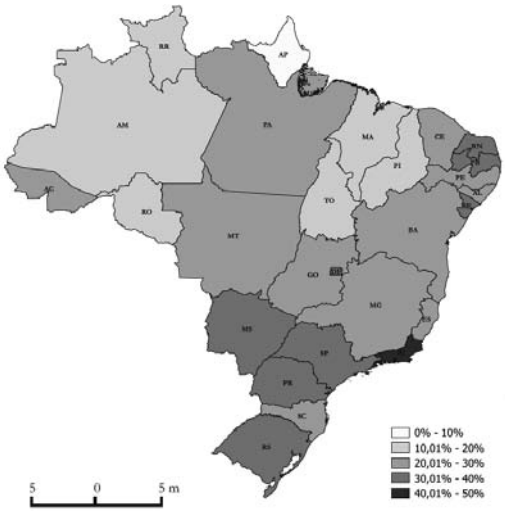
Indicadores de desempenho extraídos da Pnad

As conclusões a respeito da qualidade dos indicadores da Educação Básica obtidos por meio da Pnad (item 4.2.4 deste relatório) são extensíveis aos indicadores da Educação Superior coletados por meio do mesmo instrumento. Esses indicadores atendem aos critérios de relevância, suficiência e validade, uma vez que, além de serem considerados como oriundos de fonte confiável (Pnad), são acessíveis e tempestivos, podendo ser-lhes atribuída representatividade e praticidade. Além disso, não foram encontrados elementos que pudessem indicar que a métrica dos indicadores são passíveis de manipulação. Os dados da Pnad são disponibilizados e divulgados anualmente, dando transparência à sociedade civil e aos inúmeros usuários dos dados, sejam governamentais ou não governamentais. Ademais, o desenho dos indicadores da Educação Superior tem-se mantido, o que garante comparação ao longo do tempo. Por fim, os indicadores estão alinhados com o objetivo do programa, enfocando pontos relevantes do processo mensurado, sendo úteis à tomada de decisões, e consideram condições de territorialidade, por meio de indicadores de desempenho específicos para a região de menor escolaridade.

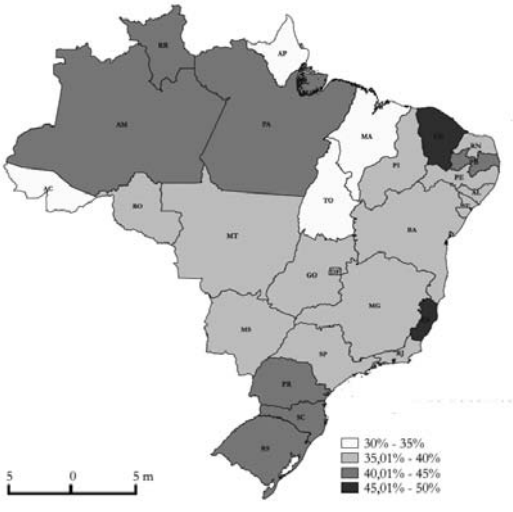
Taxa de docentes em exercício com mestrado/doutorado

A "Taxa de docentes em exercício com mestrado" e a "Taxa de docentes em exercício com doutorado" são obtidas anualmente por meio do Censo da Educação Superior, realizado pelo Inep, que coleta de dados de alunos, cursos e docentes das Instituições de Ensino Superior (IES). A aferição do indicador é simples e exequível. A partir dos microdados disponibilizados na página do Inep na internet foi possível recalcular os indicadores relativos ao censo do exercício de 2012, com o auxílio do programa computacional gerador de estatísticas denominado *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Assim, puderam-se confirmar os dados divulgados na PCPR 2013, de acordo com os quais 38,9% dos docentes do ensino superior cumpriram o mestrado e 31,7% o doutorado. Além disso, foi possível calcular o referido indicador de forma regionalizada, de acordo com os mapas a seguir.

Percentual de docentes em exercício nas IES com doutorado, por estado



Percentual de docentes em exercício nas IES com mestrado, por estado



Fonte: Censo da Educação Superior 2012.

As conclusões a respeito dos indicadores de desempenho obtidos por meio do Censo da Educação Básica também são extensíveis aos obtidos por meio do Censo da Educação Superior, ou seja, os valores encontrados atendem aos critérios de relevância, validade e suficiência. A metodologia utilizada é semelhante: os microdados são disponibilizados anualmente e o indicador é divulgado na mesma periodicidade por meio da publicação do Inep "Resumo Técnico do Censo da Educação Superior". O método de coleta de dados é transparente, sendo disponibilizado na internet o questionário utilizado para a realização do procedimento.

Os indicadores estão alinhados com a missão do MEC e com os objetivos do programa temático Educação Superior, uma vez que procuram medir o percentual de professores da educação superior que possuem os graus de mestre ou de doutor. Quanto maior esse percentual, melhor tenderá a ser a qualidade do ensino ofertado. Além disso, os indicadores são obtidos de fonte confiável, e o Inep vem realizando atividades de controle de qualidade dos dados declarados pelas IES, verificando a consistência interna das informações prestadas, de forma a garantir coerência e fidedignidade desses dados. A métrica dos indicadores rejeita manipulação, uma vez que resulta da simples divisão entre o número de docentes em exercício com mestrado/doutorado e o número de docentes em exercício.

Índice de mestres/doutores titulados anualmente no país por 100 mil habitantes

A Capes é responsável pelo cálculo do índice de doutores/mestres titulados anualmente por 100 mil habitantes. O numerador desse índice (mestres e doutores titulados anualmente) é obtido por meio do sistema Coleta Capes. Trata-se de uma espécie de censo da pós-graduação, por meio do qual as instituições credenciadas (públicas e privadas) prestam informações a respeito de cursos, turmas e alunos. Em que pese se tratar de informações declaratórias das IES responsáveis por cursos de pós-graduação, a Capes informou que realiza cruzamentos de informações do número de titulados com o número de bolsistas da instituição para verificar a coerência desses dados. Além disso, foram desenvolvidos mecanismos destinados a incentivar as IES a prestarem as informações requeridas, por exemplo, necessidade de enviar os dados do Coleta Capes para receber alunos bolsistas em seus cursos.

Conclusão quanto aos indicadores de desempenho

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Para o programa temático Educação Superior, foram analisadas as metas dos três objetivos (0841, 0803 e 0593), de forma a alcançar a quantidade de doze metas por programa. As metas da Educação Superior estão descritas no quadro seguinte.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013		
Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino superior, inclusive pós-graduação	não há	não há valor previsto	não informado	não informado	-	não informado
Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente afrodescendentes.	não há	não há valor previsto	não informado	não informado	-	não informado
Ampliar o número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, em consonância com o PNE 2011-2020	unidade	não há valor previsto	✓Total: 231.530 ✓Noturno: 72.618	✓Total: 239.942 ✓Noturno: 74.342	-	não informado
Elevar a relação aluno/professor nas instituições federais de ensino superior, em consonância com o PNE 2011-2020	não há	não há valor previsto	não informado	18,26	-	Censo da Educação Superior
Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	percentual	não há valor previsto	27,8	28,7	-	Pnad
Elevar a taxa líquida de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	percentual	não há valor previsto	17,8	18,8	-	Pnad
Elevar o número de *campi* da Rede Federal de Educação Superior para 324	unidade	324	não informado	291	89,8%	MEC/Sesu
Elevar o número de universidades federais para 63	unidade	63	59	63	100%	MEC/Sesu
Elevar o número de mestres e doutores titulados por ano, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	unidade	não há valor previsto	-	Mestrado: 49,7 mil* Doutorado: 14,8 mil*	-	Coleta Capes e Pnad
Elevar o percentual de mestres e doutores no corpo docente em efetivo exercício nas instituições de educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	percentual	não há valor previsto	-	Mestrado: 38,9 Doutorado: 31,7 Total:70,6	-	Censo da Educação Superior

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013		
Apoiar entidades de ensino superior não federal	não há	não há valor previsto	não informado	não informado	-	não informado
Ampliar progressivamente, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, o investimento público em educação, em termos de percentual do Produto Interno Bruto do país, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	percentual	não há valor previsto	6,1	6,4	-	Siope

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

* Valores estimados.

Das doze metas elencadas, seis remetem ao alcance dos resultados pretendidos ao término da vigência do novo PNE, que tinha, inicialmente, como marco final o exercício de 2020. O PNE ainda está tramitando no Congresso Nacional e o governo federal vem adotando o final do exercício de 2023 como o marco para cumprimento das metas do plano.

Apenas duas metas das doze analisadas possuem a fixação de um patamar a ser alcançado ao final do prazo de vigência do PPA 2012-2015: número de *campi* da Rede Federal de Educação Superior e número de universidades federais.

Além disso, há quatro metas para as quais não foi divulgado como se daria o seu acompanhamento, qual unidade de medida a ser adotada e quais seriam os indicadores de desempenho utilizados, comprometendo a aferição da validade dos valores apresentados na PCPR.

A primeira delas é destinada a ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente afrodescendentes. Não há uma explicitação de quais seriam esses grupos, feito destaque a apenas um deles na denominação da meta. Adicionalmente, a PCPR 2013 cita os grupos indígenas e quilombolas. Além disso, não há explicação a respeito de como será o monitoramento dessa meta. Por fim, é importante destacar que, embora a meta possua clara possibilidade de aferição quantitativa, ela é classificada como qualitativa no Siop, o que prejudica a transparência do resultado alcançado.

A segunda meta diz respeito a "Apoiar entidades de ensino superior não federal". A PCPR 2013 tratou da quantidade de instituições apoiadas, do montante de recursos financeiros transferidos e do número de projetos de extensão financiados. Contudo, não há a definição de como deve ser o acompanhamento dessa meta, nem mesmo a situação desejada ao final do PPA, por se tratar de meta classificada como qualitativa.

A terceira meta é "Elevar a relação aluno/professor nas instituições federais de ensino superior (Ifes), em consonância com o PNE 2011-2020". De acordo com a PCPR 2013, a relação aluno/professor nas Ifes, que era de 18,7 no exercício de 2009, caiu para 18,26 no exercício de 2012. Contudo, embora a meta possa claramente ser aferida quantitativamente, ela é classificada como qualitativa no PPA e, por isso, não é do conhecimento público a fórmula de cálculo, a fonte dos dados, a periodicidade de apuração, a data de referência e o índice nessa data. Assim, não há como atestar a confiabilidade do número apresentado na PCPR 2013.

A quarta meta consiste em "Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino superior, inclusive pós-graduação". Mais uma vez, o monitoramento da referida

meta consiste na descrição de atividades desenvolvidas no sentido de aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação da qualidade do ensino superior, o que não permite a aferição do alcance ou não do que se pretendia inicialmente.

Com relação às metas de elevação das taxa bruta e líquida de matrículas na educação superior, objetiva-se uma alteração positiva num indicador de desempenho calculado a partir da Pnad e que cumpre o requisito de validade, uma vez que é oriundo de fonte confiável, a métrica é simples, rejeitando possível manipulação, estando os dados isentos de erros medição ou na transcrição.

A meta que prevê a ampliação do número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, é calculada com dados do Censo da Educação Superior. Utilizando-se a metodologia adotada pelo Inep foi possível confirmar os números constantes da PCPR 2013 a respeito da ampliação de 231.530 em 2011 para 239.942 vagas em 2012, sendo que as vagas ofertadas em graduação de cursos noturnos variou de 72.618 em 2011 para 74.432 em 2012. Trata-se de meta cuja fonte é confiável, com métrica que rejeita manipulação e cujos dados estão isentos de erros de medição ou de transcrição. Assim, a referida meta atende ao critério de validade.

Contudo, tanto nos casos das taxas bruta e líquida de matrículas quanto no da ampliação do número de vagas em graduação presencial, deve-se ressaltar que os valores de base são diferentes de zero e, por isso, os resultados fornecidos pela PCPR para 2013 não expressam o que foi efetivamente realizado no exercício, mas sim os valores acumulados ao longo do tempo, inclusive anteriormente à vigência do PPA. Dessa forma, ainda que os números apresentados não sejam considerados errados, os percentuais de realização não refletem de forma transparente os avanços obtidos no exercício em análise, prejudicando a comunicação à sociedade dos resultados da ação governamental.

Há, ainda, duas metas que possuem grau de interligação relevante: percentual de mestres/doutores anualmente titulados e o percentual de docentes em exercício nas IES com mestrado/doutorado. À medida que aumenta o número de titulações anuais, tende a aumentar também o percentual de docentes em exercício nas IES com as referidas titulações. O número de mestres e doutores anualmente titulados é acompanhado pela Capes, que calcula dois dos indicadores de desempenho constantes do PPA 2012-2015 e considerados como relevantes, suficientes e válidos, qualidades extensíveis às metas correspondentes. O percentual de docentes em exercício nas IES com mestrado/doutorado é acompanhado pelo Inep, por meio de dois indicadores de desempenho que também cumprem os requisitos da presente avaliação.

Por fim, uma importante meta constante do PLPNE e do PPA 2012-2015 é aquela que prevê a ampliação progressiva do investimento público em educação, em termos de percentual do Produto Interno Bruto do país, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O PLPNE enviado ao Congresso Nacional em 2010 previa um percentual de investimento público em educação de sete por cento do produto interno bruto. As alterações já propostas nas casas legislativas elevaram esse percentual para dez por cento. De acordo com os dados apresentados na PCPR 2013, o índice alcançado vem se elevando progressivamente, desde 2005, alcançando 6,1% no exercício de 2012 e 6,4% no exercício de 2013. Não foi possível atestar a confiabilidade dos dados informados pelos 26 estados, pelo Distrito Federal e pelos 5.563 municípios por meio do Siope, comprometendo a aferição do cumprimento dos requisitos de relevância, suficiência e validade dessa meta.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas dos objetivos 0841, 0803 e 0593, componente do programa temático Educação Superior – Graduação, Pós-

Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Contudo, deve-se ressaltar que, das dozes metas analisadas, quatro não possuem indicadores de desempenho vinculados ao seu monitoramento e dez não possuem a explicitação do patamar a que se pretende alcançar ao final do presente PPA, comprometendo a avaliação quanto à adequação do esforço empreendido aos resultados alcançados. Além disso, registra-se a falta de transparência associada à forma de apresentação dos resultados relativos às metas "Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020", "Elevar a taxa líquida de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020" e "Ampliar o número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, em consonância com o PNE 2011-2020", por não exprimirem de forma precisa os reais resultados alcançados ao longo do exercício de 2013.

4.2.7 Programa Temático 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A Política Nacional de Assistência Social constitui política descentralizada e viabilizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), implantado em 2005, responsável por ofertar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais por meio de unidades públicas estatais e, em caráter complementar, por entidades e organizações que compõem a rede socioassistencial.

A organização do SUAS tem como base o pacto federativo e a descentralização político-administrativa, conferindo aos entes responsabilidades próprias e comuns na condução da política de assistência social, assegurada a cooperação e a articulação federativa, tanto no nível da gestão e do financiamento, quanto no nível político-decisório.

O programa temático 2037 – Fortalecimento do SUAS, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), busca que o sistema alcance os seus objetivos, em especial, por meio da expansão da rede e da qualificação dos serviços, no que se refere ao enfrentamento da pobreza, da vulnerabilidade e dos riscos sociais.

O PPA 2012-2015 elenca para esse programa temático cinco objetivos**:** 0282 – "Ampliar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social ao acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica e especial; qualificar os serviços e promover sua articulação com os benefícios e transferência de renda; assegurar o funcionamento da rede de proteção social básica e expandi-la nos territórios intramunicipais e de extrema pobreza; e induzir a estruturação de unidades públicas de prestação de serviços socioassistenciais, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente"; 0370 – "Ampliar o acesso das famílias e indivíduos em situação de riscos sociais e violação de direitos aos serviços de acompanhamento e atendimento especializados; assegurar o funcionamento e expandir a rede de proteção social especial; qualificar os serviços ofertados e induzir a estruturação da rede de unidades de prestação de serviços de média e alta complexidade, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente"; 0371 – "Conceder benefícios assistenciais a indivíduos que atendam aos critérios estabelecidos na legislação, contribuir para a integração entre os benefícios assistenciais e os serviços da rede socioassistencial e das demais políticas setoriais e qualificar a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e dos benefícios eventuais"; 0372 – "Coordenar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apoiando e acompanhando sua implementação nas demais esferas de governo, assim como organizar e coordenar a Vigilância Social, para o monitoramento das vulnerabilidades, riscos sociais e violações de direitos, dos padrões dos benefícios e ações ofertadas pela política de assistência social"; e 0373 – **"**Fortalecer

o controle social e incentivar a participação da sociedade, visando ao aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)".

Associados a esses objetivos, o PPA apresenta doze indicadores, cinquenta metas e doze iniciativas. Ressalta-se que, para que o programa atinja os resultados esperados, deve haver cooperação de outros órgãos governamentais, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

No âmbito do programa temático Fortalecimento do SUAS foram selecionados para análise os cinco indicadores listados na tabela a seguir, relacionados aos objetivos 0282 e 0370, abrangendo diferentes aspectos da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Percentual de CRAS [1] com IDCRAS igual ou superior a 6	%	SNAS e Sagi	31/12/2009	53,16	31/12/2012	66,75	25
Percentual de CREAS com atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (MSE)	%	SNAS	31/12/2010	31	31/12/2013	72	132
Percentual de municípios (com 50 mil habitantes ou mais) com Serviços de Acolhimento	%	SNAS	31/12/2010	62	31/12/2013	75	21
Percentual de municípios com CREAS [2]	%	SNAS	31/12/2010	26	31/12/2013	43	65
Percentual de municípios (com 100mil habitantes ou mais) com Serviços de Proteção Social Especial para pessoas em situação de rua	%	SNAS	31/12/2010	35	31/12/2013	80,56	130

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

(1) CRAS: Centros de Referência de Assistência Social.

(2) CREAS: Centros de Referência Especializados de Assistência Social.

Analisaram-se os seguintes atributos de cada indicador selecionado: relevância, suficiência e validade, considerando quesitos como a acessibilidade dos dados, a tempestividade da informação, além de representatividade, praticidade, confiabilidade, entre outras características relacionadas a esses indicadores. A análise baseou-se em diligências efetuadas, reuniões com gestores, trabalhos anteriormente realizados por este Tribunal e consulta à página eletrônica oficial do MDS.

O indicador "Percentual de CRAS com IDCRAS igual ou superior a 6" visa mensurar o percentual de CRAS que se encontra com IDCRAS (índice de desenvolvimento do CRAS) acima de 6, em uma escala de estágios de 1 a 10. O IDCRAS é formado a partir de quatro dimensões: estrutura física, horário de funcionamento, atividades realizadas e recursos humanos. Cada dimensão relativa

à atuação dos CRAS pode ser classificada como insuficiente, regular, suficiente e superior. O indicador em questão, ao buscar avaliar a capacidade instalada das unidades públicas CRAS, cria, com base na pontuação obtida em cada dimensão, uma classificação do estágio de desenvolvimento em que se encontram os centros, podendo variar de 1 a 10.

Os dados que subsidiam o cálculo do IDCRAS são obtidos pelo Censo SUAS, sistema que permite a coleta de informações sobre o SUAS no âmbito municipal e estadual, via aplicativo acessado por meio da página oficial do MDS. Vale mencionar que o valor do indicador constante da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) é o apurado em 2012, pois o cálculo de 2013 ainda não está disponível.

Em levantamento realizado por este Tribunal (TC 013.804/2013-8), com base no Censo SUAS 2012, demonstrou-se que a forma como foram definidos os estágios de desenvolvimento leva a uma maior probabilidade de enquadramento dos CRAS em determinados estágios de desenvolvimento. Dessa forma, o levantamento concluiu pela necessidade de aprimoramento na definição dos estágios, com vistas a minimizar essa inconsistência.

O Censo SUAS também é a fonte utilizada para a apuração dos demais indicadores selecionados na presente análise, destacando-se que os dados coletados em um ano servem para a apuração de indicadores no ano seguinte, havendo um lapso em virtude do processo de coleta de dados e tratamento da base.

Os demais indicadores selecionados, referentes à PSE, visam mensurar o percentual de cobertura de serviços e de unidades CREAS nos municípios. São indicadores importantes para se avaliar a expansão da rede e da prestação dos serviços de PSE; outrossim, não há no PPA indicadores que avaliem a qualificação desses serviços, a exemplo da taxa de permanência de técnicos de nível superior nos CREAS e do nível de articulação dos CREAS com a rede local (constantes do relatório de gestão), ou indicador que envolva índice de desenvolvimento dos CREAS, nos moldes existentes para os CRAS, de forma que o conjunto de indicadores reflita também aspectos de eficiência e qualidade dos serviços.

Para todos os indicadores selecionados, em relação à fidedignidade dos dados utilizados para a sua apuração (SNAS/MDS), a partir de aplicação de questionário quanto aos controles existentes no Censo SUAS considerou-se que a base possui, parcial ou integralmente, todos os controles previstos referentes ao acesso, à operação e ao tratamento da base de dados.

Tendo em vista que no âmbito desta avaliação não foi possível uma apuração da confiabilidade do Censo SUAS mediante testes de auditoria, considera-se que não há evidências de que suas informações não sejam confiáveis. Infere-se, entretanto, o risco de erros de medição, uma vez que os dados coletados pelos CRAS, CREAS, Conselhos de Assistência Social, gestores estaduais e municipais para inserção no aplicativo Censo SUAS são declaratórios. Existiriam ainda possíveis erros de transcrição quando da inserção dos dados no aplicativo, no âmbito municipal, pois não são necessariamente inseridos diretamente no sistema, havendo o preenchimento de formulários em papel. Em 2014, serão realizadas, por este Tribunal, averiguações da qualidade das variáveis do Censo SUAS.

Apesar dessas constatações, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Foram selecionadas para análise as doze metas listadas a seguir, que se vinculam aos objetivos 0370 e 0282, tendo sido priorizadas para seleção as metas que tivessem relação com os indicadores anteriormente analisados.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013		
Criar capacidade para mapeamento, identificação, registro no CadÚnico e vinculação a serviços públicos, das pessoas em situação de rua nos municípios com mais de 100 mil habitantes	unidade de famílias em situação de rua cadastradas	-	10.736	20.059	-	SNAS e senarc
Elevar o número de CREAS ofertando serviço de proteção social a adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC)	unidade	-	1.431	1.650	-	SNAS
Elevar o percentual de CRAS operando segundo padrões nacionais de funcionamento	unidade	-	59	66,75	-	SNAS
Elaborar e difundir orientações técnicas para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, inclusive mulheres vítimas de violência, adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), crianças e adolescentes em situação de violência (física, psicológica, abuso ou exploração sexual) e violações de direitos associadas ao uso de crack e outras drogas	unidade	-		Orientações técnicas sobre o Paefi, o serviço de abordagem social, MSE e serviços de proteção social para pessoas com deficiência em situação de dependência (centro dia)	-	SNAS
Elevar a cobertura dos serviços de Proteção Social Especial para a população de rua	unidade	-		Cofinanciamento federal para a oferta de 6.000 vagas, totalizando 24.925 vagas	-	SNAS
Incluir no Censo SUAS os serviços de acolhimento	unidade	-		4.389 unidades de acolhimento	-	SNAS
Ampliar a cobertura de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) para todas as faixas etárias dos serviços tipificados, buscando a universalização da oferta e equalização da cobertura de cofinanciamento	unidade	-		5.036 municípios	-	SNAS
Elevar o percentual de municípios que realizam Busca Ativa das famílias, especialmente daquelas	%	-		98,45	-	SNAS

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013		
priorizadas pelo Plano Brasil sem Miséria						
Fortalecer e incrementar a rede de Proteção Social Básica, induzindo o acompanhamento das famílias em situação de extrema pobreza definidas pelo Plano Brasil sem Miséria	unidade	-		112 municípios que aceitaram novo cofinanciamento PAIF/CRAS	-	SNAS

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

As metas selecionadas são apuradas com base no Censo SUAS, no Relatório Mensal de Atendimento (RMA) e em outros controles próprios da SNAS que não envolvem sistemas ou bases de dados.

À exceção das três primeiras metas elencadas, as demais são metas classificadas como qualitativas pelo MDS, que não trazem referências quanto aos objetivos de ampliação da cobertura de serviços e de fortalecimento da rede, por exemplo.

De modo geral, as metas qualitativas selecionadas carecem de especificidade, uma vez que não expressam claramente o que deve ser alcançado e como podem ser mensurados os resultados, o que permitiria aferir o quanto se caminhou em direção ao parâmetro final pretendido. Desse modo, assemelham-se a objetivos genéricos e, em alguns casos, aparentam ser de fácil atingimento, uma vez que diferentes critérios, em qualquer número, responderiam pelo atendimento da meta.

Algumas metas consideradas como qualitativas, na realidade não refletem aspectos de qualidade do serviço ou produto em questão, mas sim o incremento quantitativo de acordo com o objetivo almejado. A meta "Elevar o percentual de municípios que realizam busca ativa das famílias, especialmente daquelas priorizadas pelo Plano Brasil sem Miséria", por exemplo, é passível de quantificação, tendo em vista que a SNAS/MDS dispõe do Censo SUAS com informações diversas coletadas ao longo de anos, como a informação de quantos CRAS ainda não realizam a Busca Ativa. O MDS, entretanto, não estipula qual aumento de percentual é desejado. Identifica-se que até mesmo quanto às metas quantitativas não houve previsões dos resultados almejados para o período do PPA.

Para algumas das metas selecionadas não resta claro como é avaliado o seu cumprimento, podendo englobar diferentes critérios, como no caso da meta "Fortalecer e incrementar a rede de Proteção Social Básica, induzindo o acompanhamento das famílias em situação de extrema pobreza definidas pelo Plano Brasil sem Miséria", que envolve, entre outros aspectos, o cofinanciamento da rede e a qualificação dos serviços, e para a meta "Criar capacidade para mapeamento, identificação, registro no CadÚnico e vinculação a serviços públicos, das pessoas em situação de rua nos municípios com mais de 100 mil habitantes", que leva em consideração o número de famílias cadastradas, porém não reflete diretamente como foi aprimorada a capacidade de mapeamento, nem a vinculação dessa população a serviços públicos.

Vale mencionar a identificação de divergências entre os dados informados na PCPR e dados constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). O valor apurado quanto à meta "Incluir no Censo SUAS os serviços de acolhimento" constante da PCPR 2013, de 4.389 em 2012, diverge do valor disponível no Siop para aquele exercício, de 4.360 unidades. O mesmo ocorre para a meta "Elevar a cobertura dos serviços de Proteção Social Especial para a população de rua":

conforme a PCPR, existiriam 291 Centros Pop e 24.925 vagas disponibilizadas; no Siop, são informados 305 Centros Pop e 24.975 vagas.

Verifica-se, enfim, que as metas do programa temático 2037 devem ser aprimoradas mediante a quantificação dos resultados esperados ou pela utilização de conceitos ou categorias que permitam a criação de referências para aferição do cumprimento, a exemplo do que ocorre com o IDCRAS, a fim de que existam parâmetros que informem as realizações planejadas para o período do PPA.

Tendo em vista não apresentarem importantes atributos como a especificidade e a mensurabilidade, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências que refutam a validade das metas avaliadas do programa temático 2037 – Fortalecimento do SUAS, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção da meta "Incluir no Censo SUAS os serviços de acolhimento".

4.2.8. Programa Temático 2061 – Previdência Social

A Previdência Social é organizada, nos termos da Constituição brasileira, em três regimes: Regime Geral (art. 201), Regime Próprio dos Servidores Públicos (art. 40) e Regime de Previdência Complementar (art. 202).

Atualmente, a política de previdência social está contida no Plano Plurianual 2012-2015 por meio do programa temático 2061 – Previdência Social, cuja estrutura abrange três objetivos: 0250 – "Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária"; 0251 – "Promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito"; e 0252 – "Fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, com foco em supervisão, controle e gestão de riscos".

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Os indicadores selecionados relacionam-se principalmente ao objetivo "0252 – Fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários", no que tange aos Regimes Próprios de Previdência no Serviço Público (RPPS). Atualmente, há mais de 2.000 regimes próprios constituídos, envolvendo mais de 6,8 milhões de segurados e beneficiários nos estados e munícipios, além de 1,3 milhão de segurados e beneficiários civis da União. Dessa forma, a escolha desse objetivo deve-se à necessidade de acompanhamento, por este Tribunal, da capacidade do Ministério da Previdência Social (MPS) em acompanhar, fiscalizar e supervisionar esses regimes próprios.

Além dos indicadores específicos do RPPS, a análise também abrange alguns indicadores concernentes ao Regime Geral e ao Regime de Previdência Complementar. Em relação a isto, são considerados os indicadores de "Necessidade de financiamento do Regime Geral, em relação ao Produto Interno Bruto" e "Taxa de cobertura previdenciária" do Regime Geral de Previdência Social; e "Taxa de crescimento de participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar", do Regime de Previdência Complementar.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = ([b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Equilíbrio Atuarial do(s) Plano(s) de Previdência do Regime Próprio de Previdência Social da União em relação ao Produto Interno Bruto	%	SPPS/MPS	31/12/2011	-26,72	31/12/2013	-26,25	-1,76
Equilíbrio Atuarial dos Planos de Previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados e Distrito Federal em relação ao Produto Interno Bruto	%	SPPS/MPS	31/12/2011	-33,16	31/12/2013	-48,82	47,23
Equilíbrio Atuarial dos Planos de Previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios em relação ao Produto Interno Bruto	%	SPPS/MPS	31/12/2011	-7,44	31/12/2013	-9,19	23,52
Necessidade de financiamento do Regime Geral, em relação ao Produto Interno Bruto	%	SPPS/MPS e IBGE	31/12/2010	1,17	31/12/2012	0,9	(23,08)
Taxa de cobertura previdenciária	%	Pnad/IBGE	31/12/2009	67	30/09/2012	71,4	6,57
Taxa de ativos totais dos Fundos dos Regimes Próprios dos Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao Produto Interno Bruto	%	DAIR – SPPS/MPS	31/12/2010	1,4	31/12/2012	3,59	156,43
Taxa de crescimento de participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	%	Previc	31/12/2010	3,23	30/01/2014	3,52	8,98
Taxa do Resultado Operacional do Regime Próprio de Previdência da União (servidores civis), em relação ao Produto Interno Bruto	%	SPPS/MPS e IBGE	31/12/2011	-0,84	31/12/2012	-0,84	0,00
Taxa do Resultado Operacional dos Regimes Próprios de Previdência nos Estados e Distrito Federal, em relação ao Produto Interno Bruto	%	SPPS/MPS e IBGE	31/12/2011	-0,59	31/12/2012	-1,01	71,19
Taxa do Resultado Operacional dos Regimes Próprios de Previdência nos Municípios, em relação ao Produto Interno Bruto	%	SPPS/MPS e IBGE	31/12/2011	0,31	31/12/2012	0,15	(51,61)

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Em relação aos indicadores selecionados, foram realizados procedimentos de auditoria para verificar o atendimento dos atributos essenciais de relevância, suficiência e validade.

No que tange ao indicador de "Equilíbrio Atuarial do(s) Plano(s) de Previdência do Regime Próprio de Previdência Social da União em relação ao Produto Interno Bruto", a análise indica que a sua validade é satisfatória. Entretanto, convém ressalvar que os dados utilizados pelo MPS para elaboração da projeção atuarial dos servidores civis da União ainda carecem de melhorias, tendo em vista que as inconsistências e as ausências de vários dados de servidores, aposentados e pensionistas, e a intempestividade de envio das informações pelos órgãos são fatores que dificultam o dimensionamento das provisões e a precisão na elaboração da avaliação atuarial. Dessa forma, o MPS,

para elaborar a avaliação atuarial dos servidores civis da União com o mínimo necessário de qualidade e consistência, acaba por utilizar hipóteses e premissas atuariais mais conservadoras.

Tiveram avaliação semelhante os indicadores "Equilíbrio Atuarial dos Planos de Previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados e Distrito Federal em relação ao Produto Interno Bruto" e "Equilíbrio Atuarial dos Planos de Previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios em relação ao Produto Interno Bruto". No que tange ao atributo de validade, o resultado é insatisfatório, considerando que os dados primários são fornecidos pelos entes locais (estados, municípios e DF), por meio de suas avaliações atuariais. O MPS está a aperfeiçoar as auditorias dos cálculos atuariais, para verificar a consistência dos resultados atuariais apresentados pelos entes, entretanto o ministério ainda carece de mais servidores especializados e de equipamentos e soluções de informática, o que dificulta a avaliação desses números. No Relatório referente às Contas de Governo de 2012 (cap. 4, p. 260), também foi mencionada a existência de inconsistências nas premissas e informações usadas por diferentes entes federativos para estimar o déficit atuarial. Dessa forma, seriam necessários testes aprofundados nos dados e avaliações atuariais dos entes a fim de certificar que estão isentos de erro e, consequentemente, apresentam nível adequado de confiabilidade.

Os indicadores "Taxa de ativos totais dos Fundos dos Regimes Próprios dos Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao Produto Interno Bruto", "Taxa do Resultado Operacional dos Regimes Próprios de Previdência nos Estados e Distrito Federal, em relação ao Produto Interno Bruto" e "Taxa do Resultado Operacional dos Regimes Próprios de Previdência nos Municípios, em relação ao Produto Interno Bruto" também tiveram resultados semelhantes. A análise indica que atendem ao atributo de validade, tendo em vista que são informações extraídas dos sistemas contábeis e financeiros dos entes e que, normalmente, passam por processos de avaliação dos órgãos de controle locais. No entanto, cumpre ressaltar que, para melhor analisar estes indicadores, a estrutura organizacional do MPS deve ser aperfeiçoada. Atualmente, o ministério dispõe de apenas 55 auditores fiscais para a realização de atividades de auditoria direta e indireta dos cerca de 2.000 regimes próprios. De acordo com estudos do MPS, o quadro ideal seria de 160 auditores fiscais, o que permitiria a análise mais consistente sobre a saúde financeira desses regimes.

Os indicadores "Taxa do Resultado Operacional do Regime Próprio de Previdência da União (servidores civis), em relação ao Produto Interno Bruto", "Necessidade de financiamento do Regime Geral, em relação ao Produto Interno Bruto", "Taxa de cobertura previdenciária" e "Taxa de crescimento de participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar", submetidos à metodologia de análise qualitativa de indicadores de desempenho, atenderam às qualidades essenciais (acessibilidade; representatividade e praticidade; e confiabilidade), bem como às dimensões dos atributos de relevância, suficiência e validade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2061 – Previdência Social referentes ao objetivo 0252 – "Fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, com foco em supervisão, controle e gestão de riscos", de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção dos indicadores, "Equilíbrio Atuarial dos Planos de Previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados e Distrito Federal em relação ao Produto Interno Bruto", "Equilíbrio Atuarial dos Planos de Previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios em relação ao Produto Interno Bruto", quanto ao atributo de validade.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Considerando que o objetivo escolhido do programa temático 2061 – Previdência Social foi o 0252 – "Fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, com foco em supervisão, controle e gestão de riscos", foram analisados, quanto ao quesito confiabilidade, as dez metas quantitativas desse objetivo, além de duas metas relacionadas ao objetivo 0250 – "Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária" ("Ampliar a cobertura previdenciária das mulheres trabalhadoras, de 64,5% em 2009, para 75%" e "Ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77%").

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013 (f)		
Aumentar os ativos totais dos RPPS dos estados, DF e municípios para 5% do PIB	%	5,00	3,17	3,59	71,80%	SPPS/MPS
Aumentar o superávit financeiro dos RPPS dos municípios para 0,40% do PIB	%	0,40	-	0,15	37,50%	SPPS/MPS
Fomentar a criação de Regimes Próprios de Previdência Social nos municípios	Quantidade	-	1990	2020	-	SPPS/MPS
Reabilitar 70% dos segurados elegíveis para o programa de reabilitação profissional	%	70,00	55,37	47,60	68,00%	INSS
Reduzir o déficit atuarial dos RPPS dos estados, DF e municípios para 13,5% do PIB	%	13,50	30,78	58,01	23,3%	SPPS/MPS
Reduzir o déficit financeiro do RPPS da União para o máximo de 0,80% do PIB	%	0,80	-	0,84	95,3%	SPPS/MPS
Reduzir o déficit financeiro dos RPPS dos estados e DF para o máximo de 1,00% do PIB	%	1,00	-	1,01	99,0%	SPPS/MPS
Reduzir o ritmo de crescimento déficit atuarial do RPPS da União para no máximo 30,0 % do PIB	%	30,00	-	26,25	114,3%	SPPS/MPS
Reduzir o ritmo de crescimento déficit atuarial dos RPPS dos Estados e DF para no máximo 50,0 % do PIB	%	50,00	-	48,82	102,4%	SPPS/MPS
Reduzir o ritmo de crescimento déficit atuarial dos RPPS dos Municípios para no máximo 10,0 % do PIB	%	10,00	-	9,19	108,8%	SPPS/MPS
Ampliar a cobertura previdenciária das mulheres trabalhadoras, de 64,5% em 2009, para 75%	%	75,00	69,70	70,60	94,13%	IBGE
Ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77%	%	77,00	70,70	71,40	92,73%	IBGE

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Além da confiabilidade, a estabilidade e homogeneidade das metas analisadas foram investigadas por intermédio da aplicação de procedimentos de auditoria, com o propósito de verificar o atendimento do atributo da validade, em sua inteireza.

Em relação às metas "Reduzir o déficit atuarial dos RPPS dos estados, DF e municípios para 13,5% do PIB", "Reduzir o ritmo de crescimento déficit atuarial dos RPPS dos estados e DF para no máximo 50,0% do PIB", "Reduzir o ritmo de crescimento déficit atuarial dos RPPS dos municípios para no máximo 10,0% do PIB", a análise conclui que são insatisfatórias. Apesar de as metas serem estáveis e homogêneas, não restou claro se as avaliações atuariais enviadas pelos estados, municípios e DF, por meio dos Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) ao Ministério da Previdência Social, estão isentas de erros de medição, tendo em vista que a estrutura de análise e auditoria dessas informações, no âmbito do MPS, ainda carece de mais servidores e não há quantidade suficiente de testes substantivos necessários para aferir as informações recebidas, deixando de assegurar a confiabilidade dos dados atuariais prestados pelos entes. Dessa forma, não há como afirmar que os resultados são confiáveis e, por conseguinte, válidos.

No que tange às metas "Aumentar os ativos totais dos RPPS dos estados, DF e municípios para 5% do PIB", "Aumentar o superávit financeiro dos RPPS dos municípios para 0,40% do PIB" e "Reduzir o déficit financeiro dos RPPS dos estados e DF para o máximo de 1,00% do PIB", apesar de apresentarem resultados satisfatórios na análise de validade, é importante ressaltar a necessidade de o MPS aperfeiçoar sua capacidade de fiscalização dos regimes próprios, de forma a permitir a precisão na aferição dos resultados, conforme já comentado na análise dos indicadores correlatos a essas metas.

Quanto à meta "Reduzir o ritmo de crescimento déficit atuarial do RPPS da União para no máximo 30,0% do PIB", considera-se que sua validade é satisfatória. Porém, cabe ressaltar, conforme a análise do indicador correlato (Equilíbrio Atuarial do(s) Plano(s) de Previdência do Regime Próprio de Previdência Social da União em relação ao Produto Interno Bruto), que a inconsistência e a ausência de vários dados de servidores, aposentados e pensionistas e a intempestividade de envio das informações pelos órgãos são fatores que dificultam o dimensionamento das provisões e a precisão na elaboração da avaliação atuarial. Dessa forma, o MPS, para elaborar a avaliação atuarial dos servidores civis da União com o mínimo necessário de qualidade e consistência, acaba por utilizar hipóteses e premissas atuariais mais conservadoras.

Ressalta-se, ainda, a forma de apresentação dos resultados relativos às metas "Ampliar a cobertura previdenciária das mulheres trabalhadoras, de 64,5% em 2009, para 75%" e "Ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77%". Como os valores de base, nos dois casos, são diferentes de zero, os resultados fornecidos pela PCPR para 2013, de respectivamente 70,6% e 71,4%, não expressam o que foi efetivamente realizado no exercício, mas sim os valores acumulados ao longo do tempo, inclusive anteriormente à vigência do PPA. Dessa forma, ainda que os números apresentados não sejam considerados errados, os percentuais de realização não refletem de forma transparente os avanços obtidos no exercício em análise, prejudicando a comunicação à sociedade dos resultados da ação governamental.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas do objetivo 0252 – "Fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, com foco em supervisão, controle e gestão de riscos", e das metas "Ampliar a cobertura previdenciária das mulheres trabalhadoras, de 64,5% em 2009, para 75%" e "Ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77%" do objetivo 0250 – "Promover ações de inclusão e permanência no sistema

previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária", componentes do programa temático 2061 – Previdência Social, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção das metas "Reduzir o déficit atuarial dos RPPS dos estados, DF e municípios para 13,5% do PIB", "Reduzir o ritmo de crescimento déficit atuarial dos RPPS dos estados e DF para no máximo 50,0% do PIB" e "Reduzir o ritmo de crescimento déficit atuarial dos RPPS dos municípios para no máximo 10,0% do PIB", consideradas inválidas.

Registra-se, por fim, a falta de transparência associada à forma de apresentação dos resultados relativos às metas "Ampliar a cobertura previdenciária das mulheres trabalhadoras, de 64,5% em 2009, para 75%" e "Ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77%", por não exprimir de forma precisa os reais resultados alcançados ao longo do exercício de 2013.

4.3.9 Programa Temático 2071 – Trabalho, Emprego e Renda

O programa temático em questão está a cargo do Ministério do Trabalho Emprego (MTE) e suas ações encontram-se agrupadas em iniciativas vinculadas a três objetivos: 0287 – "Consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no território nacional, ampliando o alcance da promoção de políticas públicas que visem ao aumento da inserção do trabalhador no mundo do trabalho"; 0289 – "Estimular a inclusão produtiva e contribuir para a geração de trabalho e renda"; e 0869 – "Assegurar ao trabalhador o direito ao emprego e trabalho decente".

O objetivo 0287 reúne ações relacionadas a (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho, tais como, qualificação social e profissional (QSP) e intermediação de mão de obra (IMO), e a benefícios aos trabalhadores, a exemplo do seguro-desemprego e do abono salarial. Já o objetivo 0289 trata de ações de promoção de vagas de trabalho, atuando pelo lado da demanda da mão-de-obra. O objetivo 0869, por sua vez, relaciona-se à garantia da qualidade do emprego, por meio, principalmente, das fiscalizações empreendidas pelo órgão.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Foram, a princípio, selecionados para esta análise os cinco indicadores relativos ao objetivo 0287, em virtude de esse objetivo reunir as principais políticas públicas executadas pelo MTE, bem como um indicador do objetivo 0869. Entretanto, como foram tomadas doze metas para exame, muitas delas de métrica coincidente aos demais indicadores do objetivo 0869, quatro indicadores desse objetivo foram acrescidos, totalizando dez indicadores escolhidos para a presente avaliação.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa de formalização	%	IBGE	31/12/2009	53,58	30/09/2012	56,9	6,19
Taxa de cobertura do abono salarial	%	Rais e Relatórios gerenciais do abono salarial	31/12/2010	96,32	31/12/2013	94,9	(1,47)

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa de cobertura do seguro-desemprego	%	Caged e Base de gestão do seguro-desemprego	31/12/2010	78,12	31/12/2013	71,3	(8,73)
Taxa de cobertura do SPETR na (re)inserção no mercado de trabalho formal	%	Caged e Base de gestão do IMO	31/12/2010	6,5	31/12/2013	3,8	(41,53)
Taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho	%	Caged e Mais Emprego	31/12/2009	52,89	31/12/2013	27	(48,95)
Número de normas elaboradas e/ou aperfeiçoadas	normas	DOU	31/12/2012	7	31/01/2013	10	42,85
Processos de solicitação de CA para EPI analisados até 60 dias	%	Cprodweb e Caepi	31/12/2012	100	21/12/2013	100	0
Taxa de inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho por intervenção fiscal	%	Sfit e Rais	31/12/2010	29	31/12/2012	31	6,89
Taxa de participação da intervenção fiscal na inserção de aprendizes no mercado de trabalho	%	Sfit e Rais	31/12/2010	44	31/12/2012	50	13,63
Número de empresas fiscalizadas	empresas	Sfit	08/01/2013	273.189	31/01/2013	275.139	0,71

Fonte: Espelho do Monitoramento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), TC 004.808/2014-2.

Nota: Rais: Relatório Anual de Informações Sociais; Caged: Cadastro Geral de Emprego e Desemprego; DOU: Diário Oficial da União; Cprodweb: Controle de Processo de Documentos; Caepi: Certificado de Aprovação (CA) de Equipamento de Proteção Individual (EPI); Sfit: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

O indicador "Taxa de formalização", tradicionalmente, corresponde à fração da população ocupada que possui relações contratuais de trabalho amparadas por legislação específica. Conforme o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), calcula-se o indicador pelo "percentual de pessoas com 16 anos ou mais de idade ocupadas em trabalho formal relativo ao total de pessoas ocupadas". Mas, segundo informações do MTE, a formulação compreende o quociente entre a soma das pessoas de dez anos ou mais ocupadas, contribuintes para previdência social e militares e funcionários públicos estatutários, e total de pessoas de dez anos ou mais ocupadas.

A primeira objeção à formulação refere-se à consideração da população entre dez e dezesseis anos pela formulação do MTE. A segunda deve-se ao fato de a população contribuinte ser distinta daquela que possui carteira assinada, que, a princípio, caracterizaria o mercado de trabalho formal, aproximando-se, assim, de um indicador de cobertura previdenciária, não de formalização do mercado de trabalho. Além disso, a Pnad – de onde é retirado o quantitativo de contribuintes – pode englobar, em razão do seu questionário, todas as pessoas que contribuem para algum instituto de previdência, inclusive as dos regimes próprios de previdência, o que causaria dupla contagem dos servidores estatutários, cujo quantitativo é obtido a partir do Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) e compõe parcela autônoma da adição presente no numerador do quociente. Ademais, o Sidra apenas abrange as pessoas que exercem duas atividades simultâneas, o que subestima tal número. Todas essas falhas fazem com que a métrica do indicador seja inadequada.

Compreendendo que a "Taxa de formalização" possui várias versões de cálculo, inclusive em produções acadêmicas sobre o tema, urge que o MTE estabeleça métrica para o indicador, de modo que, eliminando os problemas citados, seja factível de ser obtido pelos sistemas de informações disponíveis, bem como passe a ser estável ao longo do tempo. Essa constatação indica o comprometimento da confiabilidade da estimativa do indicador.

A "Taxa de cobertura do abono salarial" não atende aos aspectos de acessibilidade e tempestividade das informações. A informação de quantitativo de beneficiados, que compõe o numerador do indicador, não é encontrada na internet, bem como o método de coleta e tratamento dos dados para estimativa do indicador. Solicitadas as informações faltantes, o MTE não as apresentou a tempo para realização das análises necessárias.

Quanto à "Taxa de cobertura do seguro-desemprego", o próprio MTE reconhece que, com o recente esforço de recolocação dos trabalhadores desempregados por meio de medidas de integração a outros programas, os valores a serem alcançados por esse indicador tende a se reduzir, o que enseja aprimoramentos na sua métrica, de modo que o indicador possa ser representativo e prático nas tomadas de decisão do órgão.

A "Taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho" apresenta fonte de informação da base de qualificados (Mais Emprego – gestão de convênios) com pouca confiabilidade, fato depreendido de trabalhos anteriores realizados por este Tribunal, nos quais se verificaram falhas que comprometem o alcance das metas dos convênios de qualificação. Entre as falhas identificadas, destaca-se o número de pessoas efetivamente qualificadas, que, uma vez informadas pelas convenentes, não passam por qualquer checagem e/ou supervisão por parte do MTE. A própria avaliação do MTE apontou baixa confiabilidade dos dados, em resposta à questionário correlato ao tema. Além disso, análises preliminares do cruzamento da planilha dos trabalhadores qualificados com outras bases apontam riscos não insignificantes a respeito da confiabilidade da base utilizada.

Registre-se que os exames de alguns aspectos dos indicadores em tela sofreram limitações que restringem seu caráter conclusivo, pois o MTE não apresentou em tempo as informações requeridas para análise. Ademais, algumas informações necessitarão de testes de auditoria adicionais para que se obtenham conclusões mais robustas.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisado do programa temático 2071 – Trabalho, Emprego e Renda, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção dos seguintes: "Taxa de formalização" e "Taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho", quanto ao atributo da validade; "Taxa de cobertura do abono salarial", quanto ao atributo da relevância; e "Taxa de cobertura do seguro-desemprego", quanto ao atributo da suficiência.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Foram examinadas doze metas, sendo seis ligadas ao objetivo 0287 e seis ao objetivo 0869. Várias das metas possuem métrica que coincide com aquelas dos indicadores já analisados:

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013 (f)		
Ampliar para 97% a taxa de cobertura do abono salarial	%	97	95,7	94,9	97,8	Rais e relatórios gerenciais do abono salarial
Ampliar para 80% a taxa de cobertura do seguro-desemprego sobre os demitidos sem justa causa	%	80	71,4	71,3	89,1	Caged e base de gestão do seguro-desemprego
Aumentar para 5% a taxa de cobertura do SPETR na (re)inserção no mercado formal de trabalho	%	5	3,3	3,8	76	Caged e base de gestão do IMO
Inserir 30% dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho	%	30	24	27	90	Caged e Mais Emprego
Elaborar ou aperfeiçoar 16 regulamentos de segurança e saúde no trabalho	normas	16	7	10	106,2	DOU
Analisar 100% dos processos de solicitação de CA para EPI em até 60 dias	%	100	100	100	100	Cprodweb e Caepi
Inserir 160.000 pessoas com deficiência sob ação fiscal no mercado de trabalho	Pessoas	160.000	35.420	40.897	47,7	Sfit e Rais
Inserir 644.160 aprendizes sob ação fiscal no mercado de trabalho	aprendizes	644.160	140.900	160.256	46,7	Sfit e Rais
Fiscalizar 1.183.000 empregadores urbanos, portuários e aquaviários com atributo de obrigações trabalhistas e arrecadação do FGTS	Empregadores	1.183.000	256.339	262.654	43,9	Sfit
Fiscalizar 58.000 empregadores rurais com atributo de obrigações trabalhistas e arrecadação do FGTS	Empregadores	58.000	12.686	12.485	43,4	Sfit
Fiscalizar 500 empresas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador	Empresas	500	192	84	55,2	Sfit
Realizar 500.000 ações fiscais de segurança e saúde no trabalho	Ações fiscais	500.000	154.361	143.263	59,5	Sfit

Fonte: Espelho do Monitoramento do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão (Siop), TC 004.808/2014-2.

Como a maior parte das metas selecionadas estão relacionadas aos indicadores tratados na seção anterior, as conclusões são similares quanto ao atributo da validade da informação. Outrossim, valem para as metas as ressalvas quanto ao caráter não conclusivo da análise, em razão da necessidade de testes de auditoria adicionais e de obtenção de informações mais robustas junto aos gestores.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas dos objetivos 0287 – "Consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no território nacional, ampliando o alcance da promoção de políticas públicas que visem ao aumento da inserção do trabalhador no mundo do trabalho", e 0869 – "Assegurar ao trabalhador o direito ao emprego e trabalho decente", componentes do programa temático 2071 - Trabalho, Emprego e Renda, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria

Segecex 33/2010, à exceção da seguinte: “Inserir 30% dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho”.

II. Políticas de Infraestrutura

4.2.10 Programa Temático 2022 – Combustíveis

O programa temático 2022 - Combustíveis orienta as ações governamentais que se destinam a desenvolver bens e serviços relacionados às atividades de refino de petróleo, produção de biocombustíveis, abastecimento, logística e transporte de petróleo e combustíveis, que contemplam o planejamento e a implementação de obras e equipamentos de produção, transporte, armazenamento e refino de petróleo e derivados. Para o quadriênio 2012-2015, o programa prevê investimentos da ordem de R$ 155 bilhões, sendo R$ 36,8 bilhões para o exercício de 2013.

Referido programa abrange oito objetivos, dos quais foram atribuídos: cinco ao Ministério de Minas e Energia (MME), um ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), outro ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e outro ao Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Cada um desses objetivos é desdobrado em um conjunto de metas e de iniciativas. As metas podem ter caráter quantitativo ou qualitativo; as iniciativas, por sua vez, são ações governamentais de entrega de obras, bens e serviços públicos à sociedade.

Esta análise selecionou um objetivo da responsabilidade do MME, composto por seis metas e quinze iniciativas, qual seja: objetivo "0054 – Expandir e modernizar o parque nacional de refino e adequar a infraestrutura industrial no exterior, de modo a buscar atender integralmente o mercado interno de combustíveis com padrões de qualidade adequados e possibilitar seu comércio internacional."

Assim, a análise do programa temático 2022 – Combustíveis abrange alguns de seus indicadores e algumas das metas do objetivo 0054, conforme especificado a seguir.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

O PPA 2012-2015 definiu uma cesta de 26 indicadores para fins de monitoramento e avaliação da gestão do programa temático 2022 – Combustíveis. Uma vez que os indicadores do programa temático estão indistintamente relacionados a todos os seus oito objetivos, buscou-se analisar, neste tópico, somente aqueles mais pertinentes ao objetivo selecionado.

O método de escolha dos indicadores de desempenho do programa temático 2022 – Combustíveis considerou, nesse sentido, a verificação de quatro aspectos intrínsecos ao objetivo 0054:

a) expansão e modernização do parque nacional de refino;

b) adequação da infraestrutura industrial no exterior;

c) atendimento integral do mercado interno de combustíveis com padrões de qualidade adequados; e

d) favorecimento do comércio internacional de combustíveis.

Em vista desses aspectos, foram escolhidos nove indicadores, os quais equivalem a pouco mais de um terço da cesta indicadores pertinentes ao programa temático, conforme o rol apresentado pela tabela abaixo:

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
		Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Capacidade nominal instalada de processamento de petróleo	milhão de barris por dia	31/12/2009	2,1	31/12/2012	2,1	0
Consumo de biodiesel	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	2,397	31/12/2012	2,76	15,14
Consumo de etanol hidratado	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	15,074	31/12/2012	9,85	(34,65)
Consumo de GLP	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	12,558	31/12/2012	12,93	2,96
Consumo de gasolina C	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	29,847	31/12/2012	39,70	33,01
Consumo de óleo diesel	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	49,239	31/12/2012	55,90	13,52
Consumo de Querosene de Aviação (QAV)	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	6,25	31/12/2012	7,28	16,48
Exportações de biocombustíveis	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	1,763	31/12/2012	3,05	73,00
Índice de conformidade da qualidade dos combustíveis	%	31/12/2010	97,64	30/09/2013	97,91	0,27

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

A fonte dessa informação é a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que coleta dados brutos dos distribuidores de combustíveis e dos produtores de biodiesel, petróleo, gás natural e derivados de petróleo por meio do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (Simp) e do Sistema de Informações Gerenciais de Exploração e Produção (Sigep) e os encaminha à Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsável pela alimentação dos indicadores no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Verifica-se que os dados brutos de capacidade nominal instalada de processamento de petróleo (milhão de barris/dia), de consumo de combustíveis (milhão de m³/ano) e de exportações de biocombustíveis (milhão de m³/ano) fornecidos pela ANP não representam verdadeiros indicadores de desempenho.

De fato, a análise dos atributos de relevância, suficiência e validade da evidência dos indicadores do programa temático 2022 em relação ao objetivo selecionado encontra limitações porque esses dados brutos não foram transformados em informações comparativas necessárias para monitorar e avaliar o desempenho da gestão como, por exemplo: desempenho anterior x desempenho corrente; desempenho corrente x padrão de comparação; desempenho planejado x desempenho real.

Em regra, a maioria desses indicadores (ou dados) não são úteis nem adequados para monitorar e avaliar o desempenho da gestão do programa temático em relação a cada um dos quatro aspectos do objetivo selecionado. Ou seja, dizem pouco quanto à expansão e à modernização do parque nacional de refino, à adequação da infraestrutura industrial no exterior, ao atendimento integral do mercado interno de combustíveis com padrões de qualidade adequados e ao favorecimento do comércio internacional de combustíveis.

Em exceção à regra, o "Índice de conformidade da qualidade dos combustíveis" contribui para acompanhar a evolução do programa temático quanto ao atendimento integral do mercado interno de combustíveis dentro de padrões de qualidade adequados, um dos aspectos inerentes ao objetivo 0054.

Considerando o explicitado, uma análise fundada em indicadores incapazes de medir e comparar resultados não seria conclusiva quanto às dimensões de economicidade, eficácia, eficiência ou efetividade do desempenho da gestão do programa temático. Ademais, o modelo adotado pelo PPA 2012-2015, que desvinculou metas e indicadores, não favorece tal avaliação por meio dos indicadores. Nesse sentido, embora ausentes evidências que infirmem sua validade, os indicadores examinados pecam quanto aos atributos requeridos da relevância e suficiência.

Pelo exposto, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências para refutar a relevância e a suficiência dos indicadores analisados do programa temático 2022 – Combustíveis, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção do "Índice de conformidade da qualidade dos combustíveis".

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

O objetivo 0054 foi selecionado em razão de sua abrangência sobre questões estratégicas para assegurar o desenvolvimento do setor de combustíveis, especialmente em relação aos investimentos necessários para ampliar a capacidade de processamento da produção de derivados de petróleo (parque nacional de refino), conforme seus aspectos intrínsecos já mencionados.

Os resultados buscados pelo referido objetivo são medidos por meio do alcance de metas qualitativas e quantitativas, cujas informações devem ser confiáveis para sustentar a avaliação do programa temático.

A confiabilidade da informação relaciona-se ao atributo de validade da evidência. Nesse sentido, a presente análise restringe-se à validade dos dados utilizados na mensuração dos resultados das metas quantitativas vinculadas ao objetivo selecionado, conforme a tabela abaixo:

Resultados das metas selecionadas

Descrição da meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado
			2012	2013	
Expandir a capacidade nacional de produção de derivados de petróleo para atendimento do mercado interno, de modo a processar 2.205.000 bpd	Bpd	2.205.000	1.931.996	2.055.342,85	93,21%
Expandir a capacidade nacional de produção de derivados de petróleo para atendimento do mercado interno, de modo a produzir 152x10³m³/dia de óleo diesel	m³/dia	152x10³	124,67 x10³	135,72 x10³	89,28%
Expandir a capacidade nacional de produção de derivados de petróleo para atendimento do mercado interno, de modo a produzir 21x10³m³/dia de Querosene de Aviação (QAV)	m³/dia	21x10³	14,85x10³	15,22x10³	72,47%
Expandir a capacidade nacional de produção de derivados de petróleo para atendimento do mercado interno, de modo a produzir 30x10³m³/dia de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)	m³/dia	30x10³	22,80	21,77	72,56

Descrição da meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado
			2012	2013	
Expandir a capacidade nacional de produção de derivados de petróleo para atendimento do mercado interno, de modo a produzir 62x10³m³/dia de gasolina	m³/dia	62x10³	71,87	78,39	126,43%
Produzir, em padrões adequados de qualidade, 68x10³m³/dia de óleo diesel S-10	m³/dia	68x10³	0,98	12,46	18,32%
Produzir, em padrões adequados de qualidade, 18x10³m³/dia de óleo diesel S-500	m³/dia	18x10³	61,03	63,56	353,11%
Produzir, em padrões adequados de qualidade, 66x10³m³/dia de gasolina S-50	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

A fonte dessa informação é a ANP, que segue a mesma sistemática de apuração adotada em relação aos indicadores de desempenho, conforme explicado anteriormente (a ANP coleta dados brutos dos agentes de mercado por meio dos sistemas Sigep e Simp e os encaminha à SPI, para fins de alimentação do Siop).

Verificou-se que os dados informados na PCPR são idênticos àqueles coletados pela ANP. Assim, as informações referentes às metas apresentadas pela SPI são fiéis aos fenômenos que lhes deram origem e estão livres de distorções materiais. Portanto, os resultados das metas quantitativas vinculadas ao objetivo selecionado podem ser consideradas confiáveis.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas do objetivo "0054 – Expandir e modernizar o parque nacional de refino e adequar a infraestrutura industrial no exterior, de modo a buscar atender integralmente o mercado interno de combustíveis com padrões de qualidade adequados e possibilitar seu comércio internacional", componente do programa temático 2022 – Combustíveis, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.11 Programa Temático 2033 – Energia Elétrica

O programa temático 2033 – Energia Elétrica orienta as ações governamentais que se destinam a desenvolver bens e serviços no setor elétrico, contemplando o planejamento e a implementação de obras e equipamentos de geração, de transmissão e de distribuição de energia elétrica que venham a contribuir para o equilíbrio, a complementariedade e a diversificação da matriz elétrica brasileira. Para o quadriênio 2012-2015, o programa prevê investimentos da ordem de R$ 174 bilhões, sendo R$ 35 bilhões para o exercício de 2013.

Análise de indicadores

No presente trabalho, foram analisados os seis indicadores listados na tabela seguinte, escolhidos entre os quatorze indicadores do programa temático Energia Elétrica explicitados no Anexo I do PPA 2012-2015, vigente em 2013. O indicador "Índice de Perdas" foi examinado, mesmo tendo sido excluído do Anexo I do PPA a partir das alterações no plano empreendidas em 2013. Não foram analisados os cinco novos indicadores introduzidos pelo governo federal após a edição da Lei 12.953/2012: "Capacidade Instalada de Geração – Hidráulica", "Capacidade Instalada de Geração – Renováveis", "Capacidade Instalada de Geração – Termelétricas", "Rede Básica do SIN – Linhas de Transmissão" e "Rede Básica do SIN – Transformação".

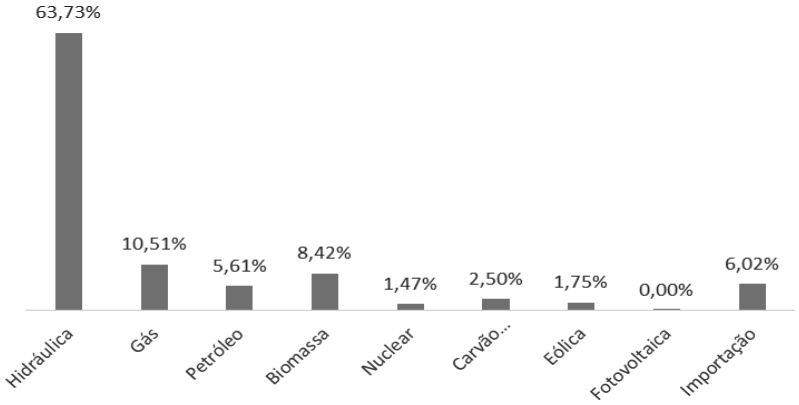
Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
		Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Capacidade instalada de geração de energia elétrica	MW	25/5/2011	114.858,46	31/12/2013	134.700,47	17,27
Índice de perdas	%	31/12/2009	16,80	31/12/2013	16,79	(0,00)
Tarifa média de fornecimento de energia elétrica	R$/MWh	30/4/2011	272,41	31/12/2013	302,62	11,09
Taxa de importação de energia elétrica	%	31/1/2011	7,80	31/12/3013	6,06	(22,30)
Taxa de participação das fontes primárias na matriz elétrica – hidráulica	%	31/1/2011	65,53	31/12/3013	63,79	(2,65)
Taxa de universalização do acesso à energia elétrica	%	31/12/2009	98,91	30/09/2012	99,50	0,59

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

O indicador "Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica do Brasil" é o somatório das capacidades de geração concedidas ou autorizadas às usinas geradoras instaladas no país e das capacidades de importação de energia elétrica devidamente autorizadas. Em 31/12/2013, a capacidade instalada atingiu 134,70 terawatts (TW), 17,27% maior que em maio de 2011. Essa capacidade está distribuída entre oito fontes de energia, além da importação de energia, conforme mostrado no gráfico a seguir. Observa-se que a energia fotovoltaica tem participação marginal na matriz elétrica brasileira (0,004%). A importância da capacidade instalada de geração de energia elétrica vem da necessidade constante de expansão da capacidade de geração do sistema elétrico, para atender ao crescimento e ao desenvolvimento do país.

Porcentagens de participação das diversas fontes de energia na matriz elétrica



Fonte: www.aneel.gov.br (acesso em 24/3/2014).

Por sua vez, o "Índice de perdas – elétricas nacional" reflete a proporção da energia total perdida nos sistemas das concessionárias brasileiras de transmissão e distribuição, em relação ao total de energia injetada, respectivamente, nos sistemas de transmissão ou de distribuição dessas empresas. No ano de 2013, o índice atingiu 16,79%, correspondendo a 3% de perdas na transmissão e a 13,39% de perdas na distribuição. Ou seja, o país teve que gerar ou importar energia 16,79% além da quantidade de que realmente necessitava. Desde 2009, quando o indicador estava em 16,80%, não houve redução das perdas de energia elétrica no Brasil. No entanto, mesmo sendo relevante, válido e suficiente para mostrar a ineficiência do sistema elétrico brasileiro e nortear a ação em busca da

eficiência, o indicador de perdas foi retirado do PPA pelo Poder Executivo. A existência desse atributo no PPA, ou de outro de mesma natureza, é de suma importância para que as perdas elétricas sejam de conhecimento da sociedade.

Já a "Tarifa média de fornecimento de energia elétrica – nacional" é o valor médio (R$) cobrado pelas concessionárias de distribuição por cada megawatt (MW) fornecido durante o período de uma hora (h), e traduz o preço que o consumidor brasileiro está pagando pela energia elétrica. Em 31/12/2013, atingiu 302,62 R$/MWh. Nessa data, as maiores tarifas individuais foram verificadas nas distribuidoras: Eletrobras Distribuição Acre – Eletroacre (347,33 R$/MWh); Ampla Energia e Serviços S.A. (326,63 R$/MWh), Eletrobras Distribuição Piauí – Cepisa (313,62 R$/MWh), Companhia de Energia Elétrica do Estado de Tocantins – Celtins (312,67 R$/MWh) e Energisa Minas Gerais – Distribuidora de Energia S.A. EMG (312,01 R$/MWh). O elevado preço cobrado por essas distribuidoras fica visível em comparação com a tarifa média nacional (302,62 R$/MWh) e mostra a importância desse indicador para a regulação das tarifas de energia elétrica no Brasil.

Por seu turno, a "Taxa de importação de energia elétrica" exprime, percentualmente, a participação da energia importada na matriz elétrica brasileira. Registre-se que a energia gerada pela parte brasileira da usina de Itaipu não é considerada importação de energia. Em 2013, a taxa de importação foi de 6,06%. Houve uma queda de 20,29% no índice em relação a 2009. O Brasil importa energia elétrica, via Sistema Interligado Nacional, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai (parte paraguaia da usina de Itaipu). Para o sistema isolado de Roraima, há importação de energia da Venezuela. A ocorrência de importações não indica falha na ação governamental, mas a execução de intercâmbios internacionais firmados com vistas ao aproveitamento de recursos energéticos de países vizinhos. Esse tipo de aproveitamento é importante para o Brasil, face a dificuldade de se incrementar, no curto prazo, a capacidade instalada de geração. Observa-se que, em janeiro de 2011, o indicador atingia 7,8% e, em 31/12/2013, o seu valor era de 6,06%. Contudo, isso não indica, necessariamente, o resultado de uma intervenção governamental nesse sentido.

A "Taxa de participação das fontes primárias na matriz elétrica – hidráulica" aponta a participação da energia hidrelétrica na matriz elétrica nacional. Em 31/12/2013 atingiu a marca de 63,79%, um pouco menor que em janeiro de 2011, quando apontava 65,53%. Entretanto, essa informação não traduz com segurança a real capacidade de produção de energia hidrelétrica do Brasil. Isso porque, nos últimos anos, a expansão da capacidade de geração de energia hidrelétrica tem ocorrido principalmente por meio de usinas sem reservatórios de regularização. Grandes usinas construídas mais recentemente, como Santo Antônio, Jirau e Belo Monte, foram concebidas na modalidade a fio d'água, sem reservatórios. Os reservatórios funcionam como um dispositivo de armazenamento de energia. Sem reservatórios, as usinas hidrelétricas geram, nos períodos secos, quantidades de energia bem inferiores ao que gerariam em períodos úmidos. Assim, sem dispor de geração hidrelétrica nos períodos secos, o Brasil tem que recorrer à energia termoelétrica, mais poluente e mais cara, para suprir a demanda nos horários de pico. Portanto, a indicação da participação da fonte hidrelétrica na matriz elétrica é importante e a redução desse indicador reflete o contexto atual de predominância de geradoras a fio d'água.

Por fim, a "Taxa de universalização do acesso à energia elétrica" indica a porcentagem de unidades consumidoras de energia elétrica ligadas às redes públicas de distribuição, em relação ao total de potenciais consumidores existentes no Brasil. Em 31/12/2013, o índice atingiu 99,5%, apontando uma melhora em relação a dezembro de 2009, quando o atendimento chegava a 98,91%. O desempenho do indicador mostra o resultado da ação governamental, ou seja, o atingimento da universalização da distribuição de energia elétrica preconizada pela Lei 10.438/2002.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência e a validade dos indicadores analisados do programa temático 2033 – Energia Elétrica, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Foram avaliados os objetivos 0036 e 0436 do programa temático 2033 – Energia Elétrica.

A contabilização das metas do objetivo 0036 pelo Departamento de Monitoramento do Sistema Elétrico (DMSE) e do objetivo 0436 pelas empresas do Grupo Eletrobras apresenta os mesmos valores constantes da Prestação de Contas da Presidente da República. Portanto, os dados apresentados na prestação de contas são fiéis aos fenômenos que lhes deram origem e estão livres de distorções materiais. Assim, no que diz respeito à validade da evidência (confiabilidade da informação), os resultados das metas quantitativas vinculadas aos objetivos selecionados 0036 e 0436 podem ser considerados satisfatórios.

A análise apresentada a seguir aborda o cumprimento das metas dos objetivos 0036 e 0436 pelos órgãos e entidades do setor elétrico, considerando, inclusive, informações obtidas em auditorias já realizadas pelo TCU.

Resultados das metas selecionadas

Objetivo	Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado
				2012	2013	
0036	Implantar 17.650 km de novas linhas de transmissão	Km	17.650	2.744	12.672	71,7
	Implantar 22.000 MVA em novas subestações de transmissão	MVA	22.000	10.034	21.694	98,6
0436	Acréscimo de 1.050 km de redes de distribuição de energia elétrica	Km	1.050	1.018	1.931	183,9
	Acréscimo de 150 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica nos sistemas isolados	MW	150	56	56	37,3
	Redução do índice de perdas técnicas e comerciais de distribuição em 1,25 pontos absolutos	unid.	1,25	3,24	2,19	176

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

O objetivo 0036 refere-se a "Expandir o Sistema Interligado Nacional (SIN) para o pleno atendimento ao mercado, para a integração dos novos empreendimentos de geração de energia elétrica e para a extensão a todas capitais brasileiras". Prevê, para o período de 2012-2015, as seguintes metas: implantação de 17.650 km de novas linhas de transmissão e implantação de 22.000 MVA (megavolt ampère) em novas subestações de transmissão.

No ano de 2013, 9.928 km de linhas de transmissão novas foram completadas. O destaque foi a conclusão da linha de transmissão Tucuruí-Macapá-Manaus, com 1.800 km de extensão, que levaria energia hidrelétrica às cidades de Macapá e Manaus, historicamente servidas com energia térmica.

A inauguração dessa linha de transmissão, entretanto, não significou, de fato, a interligação dos consumidores daquelas cidades ao SIN. Auditoria realizada pelo TCU, que culminou no Acórdão 336/2014-TCU-Plenário, identificou que, além da chegada da linha de transmissão Tucuruí-Macapá-Manaus, a efetiva interligação de Manaus dependia da construção, pela concessionária de

distribuição no estado do Amazonas (Eletrobras Amazonas Energia), de obras locais complementares. Era necessária também a conversão de parte do sistema de distribuição da Amazonas Energia de 69 kV para 138 kV. O atraso nessas obras, bem como a não conversão do sistema, têm inviabilizado a utilização da energia do SIN em Manaus. Esse atraso levou o Tribunal a emitir determinação a respeito, conforme subitem 9.3 do Acórdão 336/2014-TCU-Plenário.

A outra meta do objetivo 0036 diz respeito à implantação de 22.000 MVA em novas subestações de transformação para elevar a capacidade de atendimento ao mercado de energia elétrica pelo SIN. O monitoramento dessa meta indica que em 2013 foram instalados 11.660 MVA de capacidade de transformação na alta tensão. A capacidade de transformação é importante, pois de nada adianta aumentar a geração e interligar grandes centros consumidores se não houver a capacidade de transformar a energia para as condições em que a mesma é transportada e entregue às distribuidoras.

Por sua vez, o objetivo 0436 busca "Ampliar, reforçar e manter os sistemas de distribuição de energia elétrica, incluindo a geração nos sistemas isolados". Indica, para o período de 2012-2015, as seguintes metas: acréscimo de 1.050 km de redes de distribuição de energia elétrica; acréscimo de 150 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica; e redução do índice de perdas técnicas e comerciais de distribuição em 1,25 pontos absolutos.

A meta de incrementar a capacidade instalada de energia elétrica nos sistemas isolados teve desempenho zero em 2013. Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), o valor planejado para 2012-2015 dificilmente será atingido. O motivo apontado foi a "tendência de integração de boa parte dos sistemas isolados ao Sistema Interligado Nacional (SIN) por meio dos sistemas de transmissão em implantação no norte do País, integrando os Estados do Acre, Rondônia, Amapá, Amazonas e Roraima ao SIN". Essa justificativa carece de plausibilidade, visto que boa parte dessas interligações ainda não foi efetivada. As cidades de Manaus, Macapá e Boa Vista continuam isoladas. Manaus, responsável por 60% do consumo de energia nos sistemas isolados, a despeito da chegada da linha de transmissão de Tucuruí, ainda não está desfrutando da energia hidrelétrica, devido ao atraso nas obras essenciais a cargo da empresa Amazonas Energia.

A meta relativa à redução das perdas nos sistemas isolados teve desempenho negativo em 2013. Ou seja, houve aumento das perdas em 1,05 ponto absoluto nas empresas do Grupo Eletrobras, que responde pela contabilização da meta. As empresas do grupo tiveram os seguintes índices de perdas elétricas em 2013, em relação à energia injetada: Eletrobras Amazonas Energia (perdas reais: 38,42%; perdas regulatórias: 12,18%), Eletrobras Distribuição Acre (perdas reais: 24,89%; perdas regulatórias: 18,66%), Eletrobras Distribuição Roraima (não apurado) e Eletrobras Distribuição Rondônia (perdas reais: 20,25%; perdas regulatórias: 15,95%). Esses índices estão muito acima do índice nacional de perdas na distribuição, que para 2013 foi 13,39%.

Até a edição da Medida Provisória 579/2012, a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) cobria toda a geração de energia elétrica, ou seja, arcava com as perdas reais que superavam inclusive as perdas regulatórias. Porém, a Lei 12.783/2013 limitou o repasse das perdas elétricas por parte da CCC. É de se esperar, portanto, uma redução desse nível de perdas para os próximos anos. Do contrário, o Grupo Eletrobras assumirá o custo da diferença entre as perdas reais e as perdas regulatórias das suas empresas de distribuição que operam nos sistemas isolados.

O problema com as perdas das distribuidoras das empresas do Grupo Eletrobras nos sistemas isolados foi verificado pelo TCU em auditoria realizada no âmbito do TC 003.984/2009-7, que resultou em determinação para que a Eletrobras apresentasse plano de ação para reduzir suas perdas elétricas (subitem 9.2 do Acórdão 1.906/2010-TCU-Plenário). O plano de ação foi confrontado com a realidade das empresas em nova auditoria (TC 003.626/2012-1). Foi, então, determinado à

Eletrobras (subitem 9.4.4 do Acórdão 336/2014-TCU-Plenário) que apresentasse novo plano que promovesse uma "adicional e efetiva redução das perdas elétricas nas empresas da *holding* Eletrobras, [...] em especial daquelas empresas que atuam nos Sistemas Isolados". O baixo desempenho da meta em 2013 indica baixa efetividade da Eletrobras na redução das perdas ocorridas nas suas distribuidoras que atuam nos sistemas isolados.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas dos objetivos 0036 – "Expandir o Sistema Interligado Nacional (SIN), para o pleno atendimento ao mercado, para a integração dos novos empreendimentos de geração de energia elétrica e para a extensão a todas capitais brasileiras" e 0436 – "Ampliar, reforçar e manter os sistemas de distribuição de energia elétrica, incluindo a geração nos sistemas isolados", componentes do programa temático 2033 – Energia Elétrica, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.12 Programa Temático 2049 – Moradia Digna

No ano de 2004, o governo federal envidou esforços para elaborar a nova Política Nacional de Habitação (PNH), cujo principal objetivo estipulado foi a retomada do processo de planejamento do setor habitacional e a garantia de novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

As orientações da ação governamental que objetivam a implementação da PNH estão contidas no programa temático 2049 – Moradia Digna, integrante do Plano Plurianual 2012-2015. Esse programa, cujo principal responsável é o Ministério das Cidades, tem como base os dois principais eixos da ação governamental para implementação da PNH: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

A seguir, são apresentadas a análise dos indicadores do programa temático 2049 – Moradia Digna em relação às qualidades essenciais dos atributos relevância, suficiência e validade, em conformidade ao disposto na Portaria TCU/Segecex 33/2010, e a análise das metas quantitativas do objetivo 0383, referente ao Programa Minha Casa, Minha Vida, em relação ao atributo validade dos dados atinentes aos seus resultados.

No que tange à seleção de indicadores e metas para avaliação, ressalta-se que esta análise abrange todos os indicadores do programa temático e todas as metas associadas ao objetivo 0383.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Na tabela abaixo estão apresentados todos os indicadores do programa temático Moradia Digna, do PPA 2012-2015.

Indicadores Selecionados

Indicador	Unid. de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100	Valor Aferido – TCU 2013 [1]	Variação % (e) = [(d/b)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)		Índice (d)	
Assentamentos subnormais	unidade	Censo	31/12/10	3.224,53	31/12/10	3.224.529	999	6.329	998
Déficit habitacional absoluto	unidade	Pnad	30/9/08	5.572.313	31/12/10	6.490.000	16	6.940.691	7
Déficit habitacional absoluto em áreas rurais	unidade	Pnad	30/9/08	942.481	31/12/10	1.055.163	12	1.055.163	0
Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas	unidade	Pnad	30/9/08	4.629.832	31/12/10	5.885.528	27	5.885.528	0
Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo	unidade	Pnad	30/9/07	1.500.709	31/12/10	1.583.763	6	1.583.763	0
Déficit habitacional qualitativo - cobertura inadequada	unidade	Pnad	30/9/07	543.066	30/9/07	543.066	0	-	-
Déficit habitacional qualitativo - inadequação habitacional	unidade	Pnad	30/9/07	10.454.974	31/12/10	13.007.952	24	13.007.952	0
Oferta de moradias	%	CEF, SRF, IBGE, Paic, Rais, Caged	31/12/11	1,00	31/12/11	1,00	0	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

(1) O valor aferido se refere aos dados obtidos no relatório do Censo/2010.

Atributo de validade: análise quanto à confiabilidade dos dados

A PCPR 2013 informa, em anexo específico sobre os programas temáticos do PPA 2012-2015, que o indicador "Assentamentos subnormais" se refere à quantidade de conjuntos constituídos de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (como barracos e casas, por exemplo), carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

Consoante dados do Censo/2010, existem no Brasil 3.224.529 domicílios particulares distribuídos em 6.329 assentamentos/aglomerados subnormais. Assim, considerando que o indicador visa representar a quantidade de assentamentos subnormais, e não de domicílios, entende-se que o valor a ser apresentado na PCPR é de 6.329 unidades de assentamentos subnormais. Entretanto, os dados informados pelo ministério representam a quantidade de domicílios situados nesses assentamentos, o que não está de acordo com a descrição e a fórmula do referido indicador.

Quanto ao valor do indicador "Déficit habitacional absoluto", observou-se que a quantidade informada pelo ministério (6.490.000) diverge em 7% se comparado em relação ao valor apurado no Censo/2010 (6.940.691). Vale observar que o indicador Déficit Habitacional Absoluto deve coincidir

com o somatório do Déficit Habitacional Absoluto em áreas rurais (1.055.163) e do Déficit Habitacional Absoluto em áreas urbanas (5.885.528), o que resultaria 6.940.691, mesmo valor apurado pelo Censo/2010.

Portanto, conclui-se que os valores apurados e informados na PCPR 2013 sobre os indicadores "Assentamentos subnormais" e "Déficit habitacional absoluto" não atendem ao quesito confiabilidade.

Atributo de relevância: análise quanto à acessibilidade e à tempestividade dos indicadores

Com relação aos três indicadores referentes a "Déficit habitacional absoluto", o Ministério das Cidades adotou como índice de referência no PPA os valores obtidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) realizada em 2008. Porém, para os três indicadores referentes a "Déficit habitacional qualitativo", o ministério adotou como índice de referência no PPA os valores obtidos na Pnad realizada em 2007. Em ambos os casos (dos indicadores "Déficit habitacional absoluto" e "Déficit habitacional qualitativo"), informou que os valores seriam atualizados a cada biênio com base em informações extraídas nas Pnad, realizadas anualmente pelo IBGE.

A esse propósito, vale registrar que, atualmente, já se encontram disponíveis os dados consolidados da Pnad realizada em 2012; não obstante, os valores informados na PCPR 2013 foram extraídos do Censo 2010. Desse modo, os valores supostamente atualizados dos indicadores representam a situação do país dois anos antes da elaboração do PPA 2012-2015, ou seja, os valores mostram-se intempestivos, o que fragiliza o monitoramento e a verificação dos resultados da política pública implementada no âmbito do plano plurianual. Conclui-se, portanto, que os indicadores de déficit habitacional não atendem ao quesito tempestividade.

Para o indicador "Assentamentos subnormais", o ministério informou que sua atualização será realizada com base nas informações obtidas nos censos demográficos que vierem a ser realizados pelo IBGE, pois os dados necessários não são incluídos nas pesquisas anuais da Pnad. Porém, o censo é realizado apenas a cada dez anos, sendo a próxima edição da pesquisa programada para 2020, o que inviabiliza a atualização do referido indicador não apenas para os demais anos de vigência deste PPA 2012-2015, como para o próximo plano plurianual (2016-2019). Por esse motivo, entende-se que o indicador Assentamentos Subnormais não atende aos quesitos de acessibilidade e tempestividade.

Acerca do indicador "Déficit habitacional qualitativo – cobertura inadequada", foi informado pelo Ministério das Cidades que sua apuração foi descontinuada pelo IBGE (Pnad e censo), o que inviabiliza qualquer atualização em seu índice. Por isso, entende-se que o indicador "Déficit habitacional qualitativo – cobertura inadequada" também não atende aos atributos de acessibilidade e tempestividade.

Atributo suficiência: análise quanto à representatividade e à praticidade dos indicadores

Consoante as informações da PCPR 2013, o indicador "Oferta de moradias" é avaliado percentualmente por meio da aplicação da seguinte fórmula: "Oferta total de habitações e a produção de novas moradias no país". Entretanto, infere-se que sua fórmula apresenta erro, pois, como o indicador deve ser expresso percentualmente, sua apuração deve necessariamente representar uma relação entre dois números.

Devido às dúvidas suscitadas, foi realizada consulta ao Ministério das Cidades, o qual informou que o referido percentual deve ser obtido por meio da relação entre o número de unidades ofertadas no âmbito do PMCMV e a oferta total dos imóveis disponíveis no mercado dentro de um biênio,

sendo que, para a apuração da quantidade de imóveis disponíveis no mercado, seriam utilizadas diversas fontes concomitantemente, tais como bancos de dados da Caixa Econômica Federal e da Secretaria da Receita Federal, IBGE, Pesquisa Anual da Indústria da Construção (Paic), Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho e Emprego.

Ainda segundo as informações do órgão, os dados obtidos por essas diversas fontes deveriam ser consolidados e compilados em um único sistema, devendo ser trabalhados para se evitar duplicidade de informações. Entretanto, ainda assim não seria eliminada toda possibilidade de erros, já que nem todos os imóveis comercializados no país são cadastrados nos citados bancos de dados. Ante a complexidade de obtenção e tratamento das informações, os valores não foram atualizados para a PCPR 2013, repetindo-se o valor de referência apurado em 2011. Dessa forma, entende-se que o indicador "Oferta de moradias" não atende ao quesito da praticidade.

Além disso, ressalta-se que o referido indicador procura exprimir tão somente o percentual de moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida em relação ao total de moradias no mercado. No entanto, um dos objetivos centrais para a utilização de indicadores no PPA é retratar, em alguns aspectos, a situação atual do país e as condições de vida da população, de modo a possibilitar o monitoramento e a avaliação dos resultados das políticas públicas em curso, o que não é viabilizado com o indicador em tela.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à representatividade dos indicadores de déficit habitacional absoluto e qualitativo, pois ambos retratam a situação do país como um todo e não refletem a heterogeneidade do déficit habitacional no Brasil. Desse modo, considerando a grande extensão territorial do país, as desigualdades entre as regiões e as suas particularidades, entende-se que a realidade do país seria mais bem descrita se os indicadores apresentassem o déficit habitacional desagregado por região.

Vale observar que no próprio censo esses indicadores são apresentados por região geográfica. A título de exemplificação, comparam-se os déficits habitacionais das regiões Norte e Sudeste. Segundo informações do Censo/2010, o déficit habitacional da região Norte é de 823.442 unidades, dos quais 585.725 unidades são em áreas urbanas (71%) e 237.717 unidades em áreas rurais (28%); enquanto na região Sudeste o déficit habitacional é de 2.674.428 unidades, dos quais 2.576.502 unidades são em áreas urbanas (96%) e apenas 97.925 unidades em áreas rurais (4%).

Como se pode observar, cada região possui déficits habitacionais totais (urbanos e rurais) bastante distintos, sendo fundamental que essas discrepâncias sejam levadas em consideração quando da formulação das políticas públicas e da execução das ações governamentais. No exemplo exposto, embora o déficit habitacional absoluto no Sudeste seja mais de três vezes superior ao do Norte, o déficit habitacional rural dessa região é aproximadamente 2,5 vezes superior ao da região Sudeste, o que somente é possível de se verificar quando se utilizam indicadores regionalizados, em vez de índices nacionais. Assim, entende-se que os indicadores de déficit habitacional, por retratarem apenas a situação global do Brasil, apresentam fragilidades em relação ao quesito representatividade.

Conclusão

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências para refutar a relevância, a suficiência e a validade dos indicadores analisados do programa temático 2049 – Moradia Digna, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

A análise a seguir refere-se às metas quantitativas do objetivo 0383 – "Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida".

No anexo da PCPR 2013 referente à evolução das metas no exercício, apresenta-se tabela com a descrição das metas de cada objetivo do PPA juntamente com os respectivos valores previstos para o período de vigência do plano, assim como as quantidades realizadas em 2012 e 2013, de modo a evidenciar a execução física de cada meta. Reproduz-se, a seguir, a referida tabela.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unid. de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013 (f)		
Disponibilizar 200 mil moradias para famílias com renda até R$ 5 mil mensais na área urbana e até R$ 60 mil anuais na área rural	moradias	200.000	95.822	267.745	133,87%	Agentes financeiros que atuam no PMCMV
Disponibilizar 600 mil moradias para famílias com renda até R$ 3,1 mil mensais na área urbana e até R$ 30 mil anuais na área rural	moradias	600.000	330.581	920.629	153,44%	
Produzir ou reformar 1,6 milhão de moradias para as famílias com renda até R$ 1,6 mil mensais na área urbana e até R$ 15 mil anuais na área rural	moradias	1.600.000	391.169	1.050.154	65,63%	
Promover a acessibilidade nas unidades habitacionais ofertadas no MCMV em áreas urbanas e municípios acima de 50 mil habitantes	-	-	295.942	817.737	-	

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Análise dos valores apresentados na PCPR 2013

Além da tabela acima reproduzida, constam, no anexo da PCPR 2013 referente à evolução das metas no exercício, as seguintes ponderações sobre os valores fornecidos:

> - **Disponibilizar 200 mil moradias para famílias com renda até R$ 5 mil mensais na área urbana e até R$ 60 mil anuais na área rural.** No ano de 2013, foram contratadas 92.369 unidades habitacionais com famílias abrangidas por essa faixa de renda – até R$ 5.000,00 mensais. Apesar de ter sido um pouco inferior à do ano anterior, a contratação segue em ritmo satisfatório. (…);
>
> - **Disponibilizar 600 mil moradias para famílias com renda até R$ 3,1 mil mensais na área urbana e até R$ 30 mil anuais na área rural.** A contratação no ano de 2013 atingiu a marca de 278.375 unidades habitacionais. Verifica-se que as contratações nessa faixa de renda se mantêm estáveis, havendo uma pequena redução quando comparada com o ano anterior. (…);
>
> - **Produzir ou reformar 1,6 milhão de moradias para as famílias com renda até R$ 1,6 mil mensais na área urbana e até R$ 15 mil anuais na área rural.** No ano de 2013 foram contratadas 559.432 unidades

habitacionais, o que corresponde a um aumento de aproximadamente 45% em relação à contratação de 2012. (…);

- **Promover a acessibilidade nas unidades habitacionais ofertadas no MCMV em áreas urbanas e municípios acima de 50 mil habitantes.** No ano de 2013 foram contratadas 504.663 unidades adaptáveis, o que corresponde a quase o dobro das contratações do ano anterior. O elevado crescimento se deve ao aumento de contratação na faixa 1 do programa e à obrigatoriedade de contratação, a partir de 01/07/2012, na modalidade PMCMV - Empresas, de empreendimentos cuja totalidade das unidades habitacionais seja adaptável.

Como se pode observar na transcrição acima, os valores informados nas notas explicativas do Ministério das Cidades são divergentes e inferiores aos constantes na tabela publicada na mesma prestação de contas. Para melhor visualização dessas discrepâncias, elaborou-se a tabela a seguir.

Divergências de informações na PCPR 2013

Descrição da Meta	Meta realizada – PCPR 2013		Variação (%)
	Quantidade constante na tabela da PCPR/2013	Quantidade constante nas justificativas do anexo da PCPR/2013 referente à evolução das metas no exercício de 2013	
Disponibilizar 200 mil moradias para famílias com renda até R$ 5 mil mensais na área urbana e até R$ 60 mil anuais na área rural	267.745	92.369	-65%
Disponibilizar 600 mil moradias para famílias com renda até R$ 3,1 mil mensais na área urbana e até R$ 30 mil anuais na área rural	920.629	278.375	-70%
Produzir ou reformar 1,6 milhão de moradias para as famílias com renda até R$ 1,6 mil mensais na área urbana e até R$ 15 mil anuais na área rural	1.050.154	559.432	-47%
Promover a acessibilidade nas unidades habitacionais ofertadas no MCMV em áreas urbanas e municípios acima de 50 mil habitantes	817.737	504.663	-39%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

O texto da PCPR 2013 informa que os valores consignados na tabela referem-se aos quantitativos acumulados das unidades contratadas no âmbito do PMCMV nos anos de 2011, 2012 e 2013. Entretanto, a descrição da tabela se refere explicitamente à meta realizada no ano de 2013, de modo que a inserção de quantidades acumuladas nesse campo induz a uma interpretação incorreta acerca da execução física do programa no exercício.

Além disso, nos números apresentados pelo Ministério das Cidades estão computadas moradias referentes ao ano de 2011, anterior à vigência do PPA atual (2012-2015), e que já haviam sido contabilizadas nas metas relativas ao PPA anterior (2008-2011).

Por conseguinte, entende-se que os resultados das metas informados sobre o ano de 2013 não refletem os valores referentes ao citado exercício, ou seja, não atendem ao quesito confiabilidade.

Análise quanto à forma de contabilização dos valores

Conforme se pode observar no excerto anteriormente transcrito, o ministério contabiliza os valores levando em conta a quantidade de moradias contratadas, enquanto a meta se refere à quantidade de moradias disponibilizadas. No entanto, existem significativas diferenças entre esses dois conceitos.

Entende-se que uma moradia somente pode ser considerada disponibilizada a partir do momento em que a unidade habitacional é entregue ao beneficiário do programa, pois somente após a efetivação da entrega poderá a família beneficiada usufruir do seu imóvel. No momento da contratação, as unidades habitacionais existem apenas em projeto, pois ainda deverão ser construídas. Por isso, ainda não estão disponíveis aos futuros beneficiários. O mesmo raciocínio se aplica à meta "produzir ou reformar moradias": entende-se que somente deveriam ser contabilizadas as unidades efetivamente produzidas ou reformadas.

Para se ter uma ideia do lapso de tempo entre esses dois momentos (da contratação e da efetiva entrega ao beneficiário), cita-se trecho do relatório conclusivo da auditoria de natureza operacional realizada nos anos 2012 e 2013 (TC 033.568/2012-0; Acórdão 524/2014-TCU-Plenário; Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), cujo objetivo foi avaliar aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como à eficácia de atendimento das metas do programa e ao desenvolvimento do trabalho técnico social junto aos beneficiários:

> 77. Foram constatados atrasos significativos na conclusão das obras dos empreendimentos contratados na fase 1 do PMCMV/FAR. A partir da planilha de dados encaminhada pela Caixa ao TCU (data base de 19/3/2013), foi possível concluir que havia, à época, um atraso médio de 15 meses entre a data prevista e a data efetiva de término das obras. Dos 1.274 empreendimentos contratados até 31/12/2010, havia informações passíveis de análise em 922. Os demais empreendimentos (27,6%) apresentavam erros ou inconsistências no registro das datas.
>
> 78. Dos 922 empreendimentos analisados, sete (0,8%) foram entregues antes da data de término previsto, um (0,1%) na data programada e outros 914 (99,1%) com atrasos.

Conforme o texto transcrito acima, a auditoria identificou que 99,1% da amostra de empreendimentos foram entregues com atraso, tendo sido calculada uma defasagem média de quinze meses entre a data prevista e a data efetiva de término das obras. Considerando que os empreendimentos possuíam prazo inicial de execução variando entre 12 e 24 meses, pode-se concluir que o lapso de tempo entre o momento da contratação e o da efetiva entrega ao beneficiário gira em torno de 27 a 39 meses. Isso significa que as obras contratadas em 2012, no geral, somente serão disponibilizadas efetivamente ao morador em 2014 ou 2015.

Ainda nesse sentido, na citada auditoria, a equipe apurou a situação das obras contratadas na fase 1 do PMCMV e verificou que, das 404.130 unidades habitacionais que foram contratadas nos anos 2009 e 2010, apenas 250.161 unidades foram entregues até dezembro de 2012 aos respectivos beneficiários, o que representa aproximadamente 62% das unidades contratadas.

Vale registrar que a situação retratada pela auditoria diz respeito à fase 1 do PMCMV, que se encontra no âmbito PPA anterior (2008-2011). Entretanto, entende-se que ela também se aplica à fase 2 do programa (PPA atual), pois as regras gerais de operacionalização do PMCMV são essencialmente as mesmas para ambas as fases, assim como os agentes financeiros responsáveis pela sua operacionalização. Ademais, na maioria das vezes, os futuros beneficiários somente são definidos depois de concluídas as obras, o que corrobora o entendimento de que as moradias somente deveriam ser consideradas disponibilizadas após a respectiva entrega.

Pelo exposto, considera-se inadequado o procedimento adotado pelo Ministério das Cidades de contabilizar as unidades habitacionais no momento em que são contratadas, enquanto a meta se refere a moradias disponibilizadas.

Dessa forma, os resultados das metas informados pelo órgão não refletem a quantidade de moradias efetivamente disponibilizadas e/ou produzidas no âmbito do PMCMV no ano de 2013, ou seja, não atendem ao quesito confiabilidade.

Com relação à meta "Promover a acessibilidade nas unidades habitacionais ofertadas no PMCMV", verifica-se, ainda, outra impropriedade na forma de o Ministério das Cidades contabilizar os valores. Conforme esclarecido em reunião realizada com servidores do ministério, as moradias passam a ser contabilizadas como acessíveis quando as portas internas e externas possuírem largura mínima de 80 cm.

No ano de 2012, o ministério promoveu alterações nas especificações mínimas das unidades habitacionais da faixa do programa que atende a famílias com renda até R$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R$ 15 mil anuais na área rural, para que todas as portas instaladas atendessem a essa largura mínima. Essa alteração passou a viger para as obras contratadas a partir de 1º/7/2012. Com isso, o ministério considera que todas as unidades contratadas a partir dessa data são moradias acessíveis.

Entretanto, o conceito de acessibilidade adotado pelo órgão não é aderente ao prescrito na Lei de Acessibilidade (Lei 10.098/2000) e na Norma Técnica NBR 9050 – Acessibilidade a Edificações, Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A NBR 9050 define como acessível espaço, edificação, mobiliário, equipamento urbano ou elemento que possa ser alcançado, acionado, utilizado e vivenciado por qualquer pessoa, inclusive aquelas com mobilidade reduzida.

Na citada norma técnica estão definidos os requisitos que devem ser observados para garantir a acessibilidade das construções. Em linhas gerais, são descritas adaptações em banheiros (instalação de barras de apoio, alturas diferenciadas para pia e vaso sanitário, entre outras) e em escadas (corrimãos e guarda-corpos adaptados, instalação de piso podo-tátil, maior área para o boxe do chuveiro, por exemplo), dimensões mínimas para áreas de circulação (tanto externas como internas), transposição de desníveis por meio da construção de rampas e/ou instalação de elevadores, instalação de sinalização específica com uso de alarmes sonoros e/ou visuais, entre outras particularidades.

Logo, a mera disponibilidade de portas com largura de 80 cm, por si só, não torna a unidade habitacional acessível. São necessárias diversas outras adaptações, tanto na área interna da residência como na área externa, para que ela possa ser considerada acessível. Citam-se, como exemplo, os edifícios de até cinco pavimentos, que são construídos no âmbito do programa, sem previsão de elevador: mesmo nesses casos, todos os apartamentos do edifício são computados como acessíveis pelo Ministério das Cidades, ainda que o acesso dependa obrigatoriamente de escadas.

Sendo assim, entende-se que as quantidades informadas para a citada meta não representam a efetiva disponibilização de moradias adaptadas quanto à acessibilidade, ou seja, não atendem ao quesito confiabilidade.

Conclusão

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências para refutar a validade das metas avaliadas do objetivo 0383, referente ao Programa Minha Casa, Minha Vida, componente do programa temático 2049 – Moradia

Digna, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.13 Programa Temático 2053 – Petróleo e Gás

O programa temático 2053 – Petróleo e Gás orienta as ações governamentais que se destinam a desenvolver bens e serviços relacionados às atividades de pesquisa geológica, voltadas ao aumento das reservas desses recursos energéticos, exploração de petróleo e gás natural e regulação do setor, contemplando o planejamento e a implementação de obras e equipamentos de exploração, produção e processamento de petróleo e gás. Para o quadriênio 2012-2015, o programa prevê investimentos da ordem de R$ 268,9 bilhões, sendo R$ 65,5 bilhões para a gestão 2013.

Esse programa abrange oito objetivos, seis dos quais atribuídos ao Ministério de Minas e Energia (MME), um ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e outro ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Mdic).

Para esta análise, selecionou-se um dos objetivos da responsabilidade do MME, composto por seis metas e 21 iniciativas. Trata-se do objetivo 0057 – "Implementar sistemas coordenados de exploração, produção e processamento de petróleo e gás, em terra e mar, com conteúdo local, bem como de transporte de gás natural, orientados ao desenvolvimento equilibrado do território e para atender, agregando valor, aos mercados doméstico e internacional".

O exame do programa temático 2053 – Petróleo e Gás abrange alguns de seus indicadores e algumas das metas do objetivo selecionado.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

O PPA 2012-2015 definiu uma cesta de 14 indicadores para fins de monitoramento e avaliação do programa temático 2053 – Petróleo e Gás. Uma vez que os indicadores do programa temático estão indistintamente relacionados a seus oito objetivos, buscou-se analisar somente aqueles mais pertinentes ao objetivo selecionado.

O método de escolha dos indicadores de desempenho do referido programa temático considerou, nesse sentido, a verificação de seis aspectos intrínsecos ao objetivo 0057, a saber:

e) coordenação dos sistemas de exploração, produção, processamento e transporte a serem implementados;

f) localização desses sistemas em terra e mar;

g) conteúdo local dos bens e serviços empregados nesses sistemas;

h) atendimento aos mercados doméstico e internacional;

i) valor agregado a esses mercados; e

j) orientação da implementação desses sistemas para o desenvolvimento equilibrado do território e para o atendimento com valor agregado aos mercados.

Considerando os aspectos mencionados, foram escolhidos sete indicadores, os quais equivalem à metade da cesta de indicadores componente do programa temático, conforme rol apresentado pela tabela seguinte.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
		Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Consumo interno de gás natural	milhão de m^3 por dia	31/12/2010	61,7	31/10/2013	90,15	46,11
Extensão de gasodutos	km	31/12/2010	11.373	31/12/2012	11.696	2,84
Importação de gás natural	milhão de m^3 por dia	31/12/2010	34,65	31/10/2012	47,10	35,93
Produção de gás natural	milhão de m^3 por dia	31/12/2010	34,53	31/10/2013	52,14	50,99
Produção de petróleo e LGN	mil barris por dia	31/12/2010	2.137,42	31/12/2012	2.139,51	0,09
Volume de exportação de petróleo	milhão de barris por ano	31/12/2010	230,49	31/12/2012	200,65	(12,94)
Volume de importação de petróleo	milhão de barris por ano	31/12/2010	123,65	31/12/2012	113,80	(7,96)

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da Repúbica 2013.

A fonte dessa informação é a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a qual coleta dados brutos dos distribuidores de combustíveis e dos produtores de biodiesel, petróleo, gás natural e derivados de petróleo por meio do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (Simp) e do Sistema de Informações Gerenciais de Exploração e Produção (Sigep) e os encaminha à Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos (SPI), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsável pela alimentação dos indicadores de desempenho no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Verifica-se que os dados brutos de extensão da rede de gasodutos (km) e de produção de petróleo e gás (m^3/dia, barris/dia ou barris/ano) fornecidos pela ANP não se traduzem em verdadeiros indicadores de desempenho.

Os requeridos atributos da evidência – relevância, suficiência e validade –, deveriam informar esses indicadores. O exame sob essa perspectiva, contudo, encontra limitações porque os dados brutos não foram transformados em informações comparativas necessárias para monitorar e avaliar o desempenho da gestão como, por exemplo: desempenho anterior x desempenho corrente, ou desempenho corrente x padrão de comparação, ou desempenho planejado x desempenho real etc.

Por isso, esses indicadores (ou dados) não são úteis nem adequados para monitorar e avaliar o desempenho da gestão do programa temático em relação a cada um dos seis aspectos do objetivo selecionado. Ou seja, nada dizem quanto à coordenação dos sistemas de exploração, produção, processamento e transporte a serem implementados, à localização desses sistemas em terra e mar, ao conteúdo local dos bens e serviços empregados nesses sistemas, ao atendimento aos mercados, ao valor agregado a esses mercados nem à orientação da implementação desses sistemas para o desenvolvimento equilibrado do território e para o atendimento com valor agregado aos mercados.

Em vista disso, uma análise fundada em indicadores que não permitem a medição e a comparabilidade de resultados não é conclusiva quanto às dimensões de economicidade, eficácia, eficiência ou efetividade do desempenho da gestão do programa temático. Ademais, o modelo adotado pelo PPA 2012-2015, que desvinculou metas e indicadores, não favorece tal avaliação mediante os indicadores. Nesse sentido, embora ausentes evidências que prejudiquem sua validade, os indicadores examinados acabam por tornar-se inadequados, em virtude de não atenderem aos atributos da suficiência e da relevância.

Com base no método aplicado, descrito no item 4.2 deste relatório, foram encontradas evidências para refutar a relevância e a suficiência dos indicadores analisados do programa temático 2053 – Petróleo e Gás, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

O objetivo 0057 foi selecionado em razão da sua abrangência sobre questões estratégicas para assegurar o desenvolvimento do setor de petróleo e gás, conforme os seus aspectos intrínsecos já mencionados.

Os resultados buscados pelo referido objetivo são medidos por meio do alcance de metas qualitativas e quantitativas, cujas informações devem ser confiáveis para sustentar a avaliação do programa temático. A confiabilidade da informação diz respeito ao atributo de validade da evidência.

O objetivo selecionado está ligado ao alcance das seguintes metas:

a) agregar valor ao gás natural;

b) aumentar a participação da oferta nacional no mercado de gás natural, possibilitando o suprimento e a expansão do mercado interno e buscando a geração de excedentes de produção com vistas à exportação;

c) aumentar a produção de petróleo e líquido de gás natural (LGN) para 3,07 milhões de barris por dia, abastecendo o mercado nacional e buscando gerar excedentes de produção que poderão ser exportados;

d) desenvolver e implantar meios alternativos de utilização do gás natural, por meio de soluções que envolvam transformações químicas e físicas, possibilitando incremento de valor agregado e maior eficiência no armazenamento e transporte;

e) identificar novas acumulações de petróleo e gás nas bacias sedimentares brasileiras terrestres e marítimas de forma a manter a relação Reserva x Produção em níveis sustentáveis;

f) possibilitar a atuação internacional para o acesso a reservas de produção de petróleo e gás natural, de forma a contribuir para a sustentabilidade de sua reposição e para o atendimento do mercado brasileiro.

Verifica-se que cinco das seis metas são essencialmente medidas qualitativas (assemelham-se a diretrizes gerais da atuação estatal no setor) e que apenas uma dessas metas apresenta medida quantitativa (qual seja: "aumentar a produção de petróleo e LGN para 3,07 milhões de barris por dia"). A análise restringiu-se ao resultado referente a esta meta, conforme na tabela a seguir:

Resultado da meta selecionada

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado
			2012	2013	
Aumentar a produção de petróleo e LGN para 3,07 milhões de barris por dia, abastecendo o mercado nacional e buscando gerar excedentes de produção que poderão ser exportados	milhões de barris por dia	3,07	2,023	2,102	68,46%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da Repúbica 2013.

A fonte dessa informação é a ANP, que segue a mesma sistemática de apuração adotada em relação aos indicadores de desempenho, conforme explicado no tópico que trata dos indicadores do

programa temático em análise (a ANP coleta dados brutos dos agentes de mercado por meio dos sistemas Sigep e Simp e os encaminha à SPI para fins de alimentação do Siop).

Verificou-se que os dados brutos informados na PCPR coincidem com aqueles coletados pela ANP. Desse modo, o resultado da meta acima apresentado é fiel ao fenômeno que lhe deu origem e está livre de distorções materiais.

Como dito, a meta em comento foi analisada somente em relação ao atributo de validade da evidência. Sob tal perspectiva, seu resultado pode ser considerado confiável.

Segundo o MME, a produção diária de petróleo em 2013 superou a média do ano anterior em razão da entrada em operação de quatro unidades flutuantes de produção, armazenamento e transferência (cidade de São Paulo, cidade de Itajaí, cidade de Paraty e cidade de São Vicente), da interligação de novos poços na Bacia de Campos e da crescente produção em áreas de pré-sal.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade da meta avaliada do objetivo 0057 – "Implementar sistemas coordenados de exploração, produção e processamento de petróleo e gás, em terra e mar, com conteúdo local, bem como de transporte de gás natural, orientados ao desenvolvimento equilibrado do território e para atender, agregando valor, aos mercados doméstico e internacional", componente do programa temático 2053 – Petróleo e Gás, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.14 Programa Temático 2072 – Transporte Ferroviário

Na matriz de transporte brasileira, o transporte ferroviário atualmente detém 30% da participação na carga movimentada, indicando que o potencial de crescimento desse modal é bastante expressivo. Dessa forma, o Programa Temático 2072 – Transporte Ferroviário busca promover a expansão da malha ferroviária, de forma a induzir o aumento da participação desse modal na matriz de transporte de cargas no país. Entre as vantagens competitivas do modal ferroviário estão: custos do frete mais baixos no comparativo com o transporte rodoviário; maior segurança, superado nesse quesito apenas pelo transporte aéreo; e menor emissão de poluentes. Assim, é possível inferir que os custos logísticos existentes no Brasil poderiam ser menores caso houvesse maior participação do modal ferroviário na matriz de transportes brasileira.

Com a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), iniciou-se o repasse do controle operacional das ferrovias à iniciativa privada. O processo de concessão abrangeu doze trechos distintos, que totalizam mais de 28,6 mil km, ou 94% da malha existente, com cada linha operada por uma empresa individual. O restante da malha compreende linhas locais, trens urbanos e turísticos e perfaz 1,4 mil km.

Análise de indicadores

O Programa Temático 2072 – Transporte Ferroviário conta com doze objetivos elencados no PPA 2012-2015 e procura responder à necessidade de expansão da malha ferroviária com ênfase nos seguintes pontos: integração aos demais modais de transporte; viabilização de trechos inoperantes ou subutilizados por meio de conexões ferroviárias; adequação e construção de variantes e acessos ferroviários aos portos; fomento do transporte ferroviário de passageiros e garantia das condições permanentes de trafegabilidade; segurança e eficiência aos operadores da malha ferroviária nacional, mediante a manutenção contínua da infraestrutura, da superestrutura e dos sistemas das vias férreas.

Foram selecionados os seguintes objetivos para nortear a presente análise: 0149 – "Aumentar a competitividade no transporte ferroviário, induzindo a entrada de novos operadores de transporte multimodal, proporcionando uma redução no custo do frete" e 1002 – "Ampliar a oferta da prestação de serviço aos usuários das ferrovias federais, propiciando mais segurança e qualidade no deslocamento, por meio de contratos de concessão". Este último foi criado com a atualização, em 2013, do PPA 2012-2015 e contempla as atividades referentes especificamente às concessões ferroviárias.

Dessa maneira, entre os quatorze indicadores constantes do programa temático 2072, a auditoria selecionou onze deles, procurando destacar aqueles que fornecessem um quadro mais preciso do setor ferroviário e que ressaltassem a questão da competitividade no setor, guardando correlação com o foco dos objetivos 0149 e 1002.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Índice de acidentes ferroviários	acidentes/ (milhão.trens.km)	ANTT	31/12/2010	15	31/12/2013	11,95	(20,33)
Malha ferroviária	km	ANTT/ Dnit	31/12/2010	29.785	31/12/2013	28.978	(2,70)
Malha ferroviária inoperante ou subutilizada	km	ANTT/ Dnit	31/12/2010	18.900	31/12/2013	7.012	(62,89)
Número de acidentes ferroviários	unidade	ANTT	31/12/2010	951	31/12/2013	866	(8,93)
Percentual de carga ferroviária movimentada pelo tráfego mútuo e direito de passagem	percentual	ANTT	31/12/2010	7,36	31/12/2013	8,39	13,99
Produto médio anual do transporte ferroviário	R$/mil tku	ANTT	31/12/2010	50	31/12/2013	36,18	(27,64)
Total da produtividade ferroviária	bilhões de tku	ANTT	31/12/2010	279	31/12/2013	299	7,16
Total de carga geral transportada	milhões de tku	ANTT	31/12/2010	103,10	31/12/2013	27	(73,81)
Total de movimentação de cargas por ferrovias	milhões de tku	ANTT	31/12/2010	497	31/12/2013	463	(6,84)
Velocidade média comercial dos trens	Km/h	ANTT	31/12/2010	25	31/12/2013	15,95	(36,20)

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

O indicador "Malha ferroviária inoperante ou subutilizada" é autoexplicativo: consiste no somatório do trechos ferroviários inutilizados e subutilizados. Com vistas a aferir a validade do dado de desempenho, as fontes responsáveis (ANTT e Dnit) foram diligenciadas para que informassem os números relativos a esse indicador.

Contudo, o Dnit comunicou, por intermédio do Memorando 53/2014/DIF, que, com a extinção da RFFSA por meio da Lei 11.483/2007, sua competência reside somente no controle contábil e patrimonial dos ativos ferroviários recebidos da extinta RFFSA. Ainda segundo a autarquia, o dado constante do indicador é de responsabilidade exclusiva da ANTT. Por seu turno, a ANTT informou o dado de 7.893,2 km, valor que não coincide com o informado na PCPR, de 7.012 km, apresentando diferença de 12%. Outro ponto em relação a esse indicador é que sua apuração, segundo a ANTT, se dá anualmente, e não bianualmente conforme consta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Tais constatações maculam a confiabilidade e, por conseguinte, a validade do indicador.

Outra observação pertinente diz respeito ao indicador "Total de carga geral transportada", cuja diferença entre o índice constante na data de referência e na PCPR 2013 foi significativa (73,81%). A ANTT informou que o conceito de "carga geral" foi alterado a partir de 2012. Anteriormente, considerava-se carga geral qualquer carga, com exceção do minério de ferro. Após a alteração, o conceito de carga geral passou a abarcar toda a movimentação, excetuando-se: minério de ferro, granéis minerais, líquidos e agrícolas. O aumento no número de exceções previstas acarretou sensível diminuição da informação quantitativa referente ao indicador em comento e prejudicou a requerida estabilidade da métrica, impactando negativamente na validade do indicador.

O TCU realizou, anteriormente, auditoria operacional nos procedimentos de fiscalização adotados pela ANTT nos contratos de concessão de rodovias federais (Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, de 27/11/2013). No trabalho, foi abordado o papel da ANTT no fornecimento de dados para compor os indicadores do programa temático 2072, quando se diagnosticaram problemas em sistemas informatizados daquela agência reguladora. Na ocasião, constatou-se que não havia, para a fiscalização do andamento dos contratos de concessões rodoviárias, nenhum sistema institucional para o cadastro das informações e acesso rápido e confiável aos dados produzidos. Segundo informações colhidas junto aos fiscais da agência, é comum o uso de planilhas e sistemas individualizados pelos servidores, situação que ocasiona retrabalho e dificuldades para a consolidação dos dados.

Na área de transporte ferroviário, porém, as informações relativas a oito dos indicadores selecionados constantes do programa temático 2072 são, em sua maioria, oriundas do Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff). Esses dados servem para compor o Relatório Anual de Acompanhamento das Concessões Ferroviárias, publicado pela ANTT.

O Saff, no entanto, agrega informações repassadas pelas concessionárias de ferrovias. Tendo em vista essa metodologia de alimentação do sistema, foi aplicado à ANTT questionário a fim de orientar o exame da confiabilidade das informações requeridas. Em síntese, foi declarado que existem controles internos ao próprio sistema e processos de supervisão ou validação dos dados inseridos por equipe diversa daquela que os informa, de maneira a detectar eventuais erros. Contudo, não foi editado um manual de uso da ferramenta abrangendo todo o fluxo de produção da informação e não são aplicados testes periódicos para avaliar a robustez do sistema adotado.

Dessa forma, é importante destacar que as informações que subsidiam os indicadores do programa temático 2072 apresentam limitações em relação à confiabilidade, pois, apesar de serem provenientes de um sistema oficial, mantido pelo poder concedente, as informações ali presentes são fornecidas pelas próprias concessionárias. Entretanto, em que pesem as ressalvas acima apostas, testes adicionais seriam necessários para opinar conclusivamente acerca da invalidade dos indicadores em questão. Pode-se antecipar, contudo, que o atual procedimento utilizado na alimentação do banco de

dados demanda, por parte da ANTT, a existência e a aplicação de controles mais acurados, para assegurar a confiabilidade e fidedignidade das informações.

Pelo exposto, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2072 – Transporte Ferroviário, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção dos seguintes: "Malha ferroviária inoperante ou subutilizada" e "Total de carga geral transportada", quanto ao atributo da validade.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

O exame referente à confiabilidade da informação priorizou as metas referentes aos dois objetivos já mencionados na seção que tratou da análise de indicadores, ou seja objetivo 0149 e objetivo 1002. Os consolidados na tabela a seguir, contudo, incluem metas referentes aos demais objetivos do programa temático 2072.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações	Valor Aferido – TCU 2013 (g)	Variação % (h) = (g/f)-1
			2012	2013 (f)				
Expandir em 4.546 km a malha ferroviária do país	km	4.546	894	384	8,45	Siop	384	0
Realizar estudos de implantação de 9.513 km da malha ferroviária do país	km	9.513	0	2.669	28,06	Siop	2.669	0
Construção de 434 km de conexões e acessos ferroviários à malha ferroviária existente	km	434	0	54	12,44	Siop	54	0
Elaborar estudos e projetos de 434 km de conexões e acessos ferroviários à malha	km	434	0	0	0	Siop	0	0
Construir 18 km de acessos a portos	km	18	0	0	0	Siop	0	0
Realizar estudos e projetos para implantação de 511 km de	km	511	0	0	0	Siop	0	0

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações	Valor Aferido – TCU 2013 (g)	Variação % (h) = (g/f)-1
			2012	2013 (f)				
trem de alta velocidade								
Construir 7 contornos ferroviários	unidade	7	0	2	28,57	Siop	2	0
Realizar 5 adequações ferroviárias em perímetro urbano	unidade	5	1	1	20,00	Siop	1	0
Adequar 150 km de trechos ferroviários	km	150	0	63,06	42,04	Siop	63,06	0
Construção de 9 integrações intermodal e multimodal	unidade	9	0	2	22,22	Siop	2	0
Realizar a manutenção permanente em 1.536 km de ferrovias federais	km	1.536	0	0	0	Siop	0	0
Realizar estudos para concessão de 10.417 km em trechos ferroviários federais	km	10.417	0	10.327,00	99,14	Siop	10.327,00	0

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

A meta referente ao objetivo 0149 é a "Construção de 9 integrações intermodal e multimodal", das quais apenas duas foram entregues em 2013. Já o objetivo 1002 possui apenas uma meta considerada quantitativa: "Realizar estudos para concessão de 10.417 km em trechos ferroviários federais". Para esta última, foi informado que 10.327 km tiveram seus estudos elaborados.

Outra meta relacionada ao objetivo 1002 consiste em "implantar novo modelo de concessão ferroviária", sendo, portanto, meta de natureza qualitativa. As informações constantes da PCPR 2013 foram verificadas e constatou-se a implementação de um conjunto de ações envolvendo aperfeiçoamentos da legislação vigente, como a expedição de decretos presidenciais e resoluções regulatórias, destacando-se a Resolução-ANTT 3.694/2011, que aprova o regulamento dos usuários de serviço de transporte ferroviário de cargas, a Resolução-ANTT 3.695/2011, a qual aprova o regulamento das operações de direito de passagem e tráfego mútuo, e a Resolução-ANTT 3.696/2011, que aprova o regulamento para a pactuação de metas de produção por trecho e acidentes das concessionárias ferroviárias.

Além disso, a Lei 10.233/2001 foi alterada pela Lei 12.743/2012 para tornar possível a outorga, sob a modalidade de autorização, dos serviços de transporte ferroviário de cargas não associados à exploração de infraestrutura ferroviária, por operador ferroviário independente. Foi expedido, também, o Decreto 8.134/2013, que reestruturou a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.,

para gerenciar a capacidade da malha ferroviária concedida. Cabe destacar que o atual modelo de concessões ferroviárias a que se refere a meta foi tratado pelo Acórdão 3.697/2013-TCU-Plenário.

As demais metas analisadas foram escolhidas em função do impacto sobre o desenvolvimento do setor ferroviário, de modo a torná-lo mais eficiente e competitivo. Ao realizar a comparação entre os valores atingidos para as metas quantitativas constantes no Relatório de Evolução das Metas da PCPR 2013, extraído via Siop, e os dados fornecidos pelo Ministério dos Transportes, órgão responsável pelo controle das metas, não foram encontradas discrepâncias quanto aos dados informados.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas dos objetivos componentes do programa temático 2072 – Transporte Ferroviário, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.15 Programa Temático 2075 – Transporte Rodoviário

A malha constituída pelas rodovias nacionais, por seu grande alcance e capilaridade dentro do território, permite distinguir o transporte rodoviário como um importante fator para o crescimento econômico e social do país. Em meados dos anos 1990, o Brasil iniciou o programa de concessões de rodovias federais com o objetivo de oferecer vias de transporte capazes de prestar serviço de melhor qualidade aos usuários. Desse modo, houve a transferência da gestão de parte da malha rodoviária à iniciativa privada, como forma de impulsionar investimentos no setor. O Programa de Concessão de Rodovias Federais (Procrofe), sob responsabilidade da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), está estruturado em três etapas: a primeira etapa é composta por seis trechos, perfazendo uma extensão total de 1.482,4 km; a segunda etapa abrange 3.281,4 km; e a terceira etapa está dividida em três fases, com extensão total de 7.313,3 km.

Em agosto de 2012, foi lançado o Programa de Investimentos em Logística (PIL), que passou a contemplar nove trechos referentes às fases I e III da terceira etapa do Procrofe. As principais características do PIL envolvem: investimentos concentrados nos primeiros cinco anos da concessão (duplicações em grandes extensões, contornos, travessias e obras de arte); realização de estudos ambientais pelo governo federal, como forma de agilizar o processo de licenciamento ambiental; seleção do concessionário pela menor tarifa de pedágio ofertada; tráfego urbano não-tarifado; e início da cobrança de pedágio após a implantação de 10% das obras de duplicação previstas nos Programas de Exploração de Rodovias (PER).

Análise de indicadores

O programa temático 2075 – Transporte Rodoviário conta com onze objetivos elencados no PPA e procura responder à necessidade de manutenção das rodovias existentes, bem como à necessidade de adequação e expansão da malha brasileira. O planejamento do setor rodoviário nacional tem ênfase nas concessões como alternativa complementar para a expansão dos investimentos necessários ao setor. O modelo atual de concessões procura ter como diretrizes a modicidade tarifária e a melhoria contínua da prestação de serviços aos usuários.

Entre os onze indicadores constantes do programa temático 2075, foram selecionados seis para fins da presente análise, priorizando-se aqueles que, de alguma forma, alinham-se ao objetivo 0130 – "Ampliar a oferta da prestação de serviços aos usuários das rodovias federais, propiciando mais segurança e qualidade no deslocamento, por meio de contratos de concessão, desconcentrando a gestão da malha". Citado objetivo guarda maior correlação com os trabalhos realizados pela

Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes (Sefid-Transportes), deste TCU.

Indicadores Selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Acidentes rodoviários com vítimas fatais em estradas federais	unidade	Dnit/PRF	31/12/2009	7.376	31/12/2013	6.872	(6,83)
Acidentes rodoviários em estradas federais	unidade	Dnit/PRF	31/12/2009	158.893	31/12/2013	186.407	17,31
Malha classificada entre bom e ótimo estado de conservação	percentual	Dnit/ANTT	31/12/2010	57	31/12/2013	58,8	3,15
Participação do modal rodoviário na matriz de transporte de carga	percentual	Fipe	31/12/2010	47	-	descontinuado	
Preço médio das tarifas rodoviárias - concessões	R$/100 km	ANTT	25/02/2011	4,8	05/12/2013	5,68	18,33
Total de movimentação de cargas por rodovias	milhão de toneladas por ano	Fipe	31/12/2010	1.170,74	-	descontinuado	

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

O indicador "Preço médio das tarifas rodoviárias – concessões", que segundo o Siop é obtido a partir de informações constantes do sítio eletrônico da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), tem origem apenas nas resoluções de revisão e reajuste emitidas pela ANTT, segundo a própria agência reguladora, sem dados fornecidos por outra fonte. O valor informado, contudo, foi de R$ 5,05, o que representa diferença a menor de 11% entre aquele informado na PCPR 2013 e o comunicado pela ANTT. Foi aplicado um questionário para avaliar a confiabilidade dos dados sob responsabilidade da agência reguladora. Em resposta, informou-se que os dados em relação ao indicador em comento são informados manualmente e que não foram incorporados procedimentos de checagem para detectar erros de informações, por ações deliberadas ou não. Não foi informado se existe um sistema informatizado que reúna as informações provenientes das resoluções.

Já os indicadores "Participação do modal rodoviário na matriz de transporte de carga" e "Total de movimentação de cargas por rodovias", segundo informações obtidas por meio do Siop durante a análise empreendida, foram descontinuados, prejudicando a análise. Tais indicadores são importantes na medida em que permitiriam delinear a situação das rodovias como estratégia para solucionar alguns gargalos logísticos no transporte de cargas. Sua interrupção, portanto, acarreta o risco de que a cesta de indicadores restante revele-se insuficiente para mensurar o resultado da atuação do Estado quanto à eficiência da malha rodoviária federal.

Em relação ao indicador "Malha considerada entre bom e ótimo estado de conservação", o Dnit apresentou os dados relativos à malha rodoviária federal e a ANTT os percentuais de rodovias federais

concedidas, consideradas em ótimo ou bom estado de conservação, abrangendo quatorze concessões rodoviárias (etapas 1 e 2 do Programa de Concessões de Rodovias Federais).

A agência reguladora informou que os dados apresentados são extraídos de banco de dados de monitoração do pavimento pertencente às concessionárias das rodovias federais fiscalizadas. Contudo, no questionário de confiabilidade aplicado junto à agência reguladora, não foi apontado se a fonte das informações é adequadamente auditada para garantir que as informações sejam completas. Também não foi relatada a aplicação de procedimentos de checagem para detectar possíveis alterações nas informações que conduzam a erros, seja de forma deliberada ou não.

A respeito do papel da ANTT no fornecimento de dados para compor os indicadores do programa temático 2075, cabe destacar que o TCU, em auditoria operacional realizada anteriormente nos procedimentos de fiscalização adotados pela ANTT nos contratos de concessão de rodovias federais (Acórdão 3.237/2013-TCU-Plenário, de 27/11/2013), diagnosticou problemas nos sistemas informatizados de dados da agência reguladora. Na ocasião, constatou-se que não havia, para a fiscalização do andamento dos contratos de concessões rodoviárias, nenhum sistema institucional para o cadastro das informações e tampouco acesso rápido e confiável aos dados produzidos.

Referida auditoria operacional diagnosticou, também, que a avaliação do cumprimento de parte dos parâmetros de desempenho estabelecidos nos contratos de concessão é realizada com os dados fornecidos pelas próprias concessionárias – como é o caso do indicador em comento. Esse fato fragiliza a atuação da fiscalização, uma vez que a agência não dispõe de dados próprios, de modo a aferir se as informações apresentadas pelas concessionárias são confiáveis e fidedignas. Dessa maneira, alguns dados utilizados para subsidiar os indicadores do programa temático 2075 podem apresentar limitações na dimensão da confiabilidade, pois, apesar de serem provenientes de um órgão oficial, as informações correlatas são fornecidas pelas próprias concessionárias.

Cabe ainda observação no que tange aos indicadores "Acidentes rodoviários com vítimas fatais em estradas federais", "Acidentes rodoviários em estradas federais" e "Malha classificada entre bom e ótimo estado de conservação", constantes do programa temático em tela. Para que os índices existentes guardassem efetiva relação com o objetivo 0130, seria recomendável adotar a segregação deles entre rodovias federais e rodovias federais concedidas, obtendo-se, dessa forma, cenário mais preciso da situação das rodovias que passaram a ser administradas pela iniciativa privada. A atual forma de tratamento desses dados não é suficiente para a adequada mensuração da atuação governamental nesse sentido, possuindo limitada representatividade do resultado da política de concessões rodoviárias federais.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências que refutam a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2075 – Transporte Rodoviário, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, conforme especificado a seguir: "Malha considerada entre bom e ótimo estado de conservação" e "Preço médio das tarifas rodoviárias – concessões", quanto ao atributo da validade; e "Acidentes rodoviários com vítimas fatais em estradas federais", "Acidentes rodoviários em estradas federais" e "Malha classificada entre bom e ótimo estado de conservação", quanto ao atributo da suficiência.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Conforme explicitado na seção que tratou da análise dos indicadores, o objetivo escolhido para nortear o exame do programa temático 2075 – Transporte Rodoviário foi o 0130 – "Ampliar a oferta

da prestação de serviços aos usuários das rodovias federais, propiciando mais segurança e qualidade no deslocamento, por meio de contratos de concessão, desconcentrando a gestão da malha".

A meta referente a esse objetivo específico é "Conceder 8.044 km de rodovias", a qual foi revista para 7.313,3 km, devido a alterações nas extensões previstas de alguns lotes (BR-163/MS, BR-163/MT, BR-153/TO/GO, BR-050/GO/MG e BR-262/ES/MG). Dessa forma, houve redução de 730,7 km (9,08%) da meta inicial prevista para as concessões rodoviárias.

O resultado atingido – extensão de 912,5 km (12,50% do total) – se refere somente aos dois contratos assinados ainda em 2013 (BR-101/ES/BA e BR-050/GO/MG). Outros 3.811,4 km encontram-se com processo licitatório consolidado: BR-040/MG/GO/DF, BR-060/153/262/DF/GO/MG, BR-163/MS e BR-163/MT. No âmbito do TCU, a aprovação da licitação desses trechos se deu, respectivamente, por meio dos Acórdãos 3.204/2013-TCU-Plenário, 2.604/2013-TCU-Plenário, 3.033/2013-TCU-Plenário e 2.604/2013-TCU-Plenário, totalizando a concessão de 4.723,90 km, que corresponde a 64,6% da meta readequada prevista.

As demais metas quantitativas analisadas foram selecionadas em função do seu impacto para o ganho de qualidade do setor rodoviário.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações	Valor Aferido – TCU 2013 (g)	Variação % (h) = (g/f)-1
			2012	2013 (f)				
Realizar a manutenção de 52.950,6 km de rodovias federais pavimentadas, de forma permanente	km	52.950,6	53.380,7	52.347,8	98,86	Siop	52.347,8	0
Recuperar, adequar e reforçar 502 estruturas (pontes e viadutos) em estado crítico	unidade	502	126	0	25,10	Siop	0	0
Conceder 8.044 km de rodovias	km	7.313,3	0	912,5	12,50	Siop	912,5	0
Adequar 5.103,7 km de rodovias federais	km	5.103,7	308,6	364	13,18	Siop	344,4	(5,38)
Adequar 402,9 km de acesso portuário, por meio de rodovias federais	km	402,9	1,92	93	23,56	Siop	69,70	(25,05)
Construir 19 contornos ou anéis rodoviários	unidade	19	2	2	21,05	Siop	2	0

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações	Valor Aferido – TCU 2013 (g)	Variação % (h) = (g/f)-1
			2012	2013 (f)				
Construir 20 travessias urbanas	unidade	20	3	3	30	Siop	3	-
Construir 5.007,9 km de rodovias	km	5.007,9	186,6	444	12,59	Siop	492,22	10,86
Construir 1.816,2 km de rodovias	km	1.816,2	74,7	145	12,10	Siop	144	(0,68)
Construir 11 pontes sobre travessias fluviais	unidade	11	1	0	9,09	Siop	0	-
Implantar e operar 220 equipamentos de medição de peso	unidade	220	67	6	33,18	Siop	6	-
Implantar e operar 2.696 equipamentos de controle de velocidade e fluxo	unidade	2.696	1.187,00	429	15,91	Siop	521	21,44

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Em relação às metas quantitativas em geral, foram comparados os valores constantes no Relatório de Evolução das Metas da PCPR 2013, extraído via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), com dados fornecidos pelo Ministério dos Transportes, órgão responsável pelo controle das metas.

Ao realizar o comparativo, foram identificadas algumas discrepâncias quanto aos dados informados. Em primeiro lugar, há diferenças na metodologia de cômputo dos dados. Enquanto nos relatórios da PCPR as metas para 2013 são calculadas como valores acumulados, o Ministério dos Transportes considera os dados relativos a cada ano separadamente. Mesmo levando em conta essa peculiaridade, ainda foram diagnosticadas algumas variações nos quantitativos informados pelo ministério.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas dos objetivos componentes do programa temático 2075 – Transporte Rodoviário, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção das seguintes: "Adequar 402,9 km de acesso portuário, por meio de rodovias federais", "Construir 5.007,9 km de rodovias" e "Implantar e operar 2.696 equipamentos de controle de velocidade e fluxo".

III. Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental

4.2.16 Programa Temático 2012 – Agricultura Familiar

O programa temático 2012 – Agricultura Familiar, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), visa qualificar os instrumentos de financiamento, fomento,

proteção da produção, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, energia, produtos e serviços.

Destacam-se no programa: o crédito rural, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); as ações de contribuição ao Fundo Garantia-Safra; o programa Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e seus empreendimentos; o programa Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária; e os programas Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais e Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais.

No âmbito do programa, foram estabelecidos seis objetivos e, para consecução desses, 29 iniciativas e 51 metas. Há ainda cinco indicadores de desempenho.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Foram analisados os cinco indicadores de desempenho do programa temático Agricultura Familiar, conforme tabela a seguir:

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Área total utilizada para a produção da agricultura familiar	ha	Censo Agropecuário	31/12/2006	80.250.453	*	*	*
Disponibilização de recursos pelo Plano Safra da Agricultura Familiar	R$ bilhão	Plano Safra 2011/2012	30/06/2011	16	06/06/2013	39	144
Razão da produtividade da agricultura familiar em relação à não familiar	R$/ha	Censo Agropecuário	31/12/2006	1,89	*	*	*
Rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar	R$	IBGE/Pnad	01/09/2009	337,07	30/09/2012	441,3	30,9
Valor bruto da produção da agricultura familiar	R$	Censo Agropecuário	31/12/2006	54.367.701	*	*	*

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

* Não houve apuração no período.

Dos cinco indicadores analisados, três têm periodicidade de apuração decenal, tendo como data de referência 31/12/2006, quando da realização do censo agropecuário, não atendendo à periodicidade mínima do planejamento plurianual. Assim, para fins de orientação à gestão no âmbito do PPA, tais indicadores não possuem as qualidades essenciais de acessibilidade e tempestividade.

O indicador "Disponibilização de recursos pelo Plano Safra da Agricultura Familiar", por sua vez, não se mostra apropriado para medir o desempenho do programa, pois a mera aferição do volume de recursos disponíveis não informa sobre os resultados alcançados em termos da efetividade da atuação governamental. Dessa forma, o referido indicador não atende plenamente à qualidade essencial da representatividade.

Cabe mencionar auditoria operacional que destacou, entre outras conclusões, que no âmbito do Programa Garantia Safra (vinculado ao programa temático 2012 – Agricultura Familiar) não foram estabelecidas rotinas e sistemas para avaliação consistente de satisfação de seus usuários no que se refere ao atendimento ao público, nem indicadores de resultado e impactos ou da sustentabilidade do fundo utilizado para custear as despesas do programa (TC 015.741/2013-3).

Assim, ao julgar o processo, por meio do Acórdão 451/2014-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que desenvolvesse indicadores de desempenho que traduzissem as diretrizes constantes da Lei 10.420/2002 (que criou o Garantia Safra), quais sejam, "garantia de condições mínimas de sobrevivência após eventos severos de seca ou excesso hídrico" e "melhoria das condições de convivência com o semiárido".

Dessa forma, conclui-se que, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências para refutar a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2012 – Agricultura Familiar, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção do seguinte: rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Foram analisadas as nove metas do objetivo 411 – "Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preço e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, energia, produtos e serviços", conforme demonstrado na tabela a seguir.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 realizado acumulado	Fonte de Informação
			2012	2013		
Adquirir 2,7 milhões de toneladas de alimentos produzidos pela agricultura familiar por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar (PGPM-AF)	ton.	2.700.000	78.000	104.304	4%	Conab
Ampliar de forma qualificada o microcrédito orientado e acompanhado para 750 mil agricultores familiares, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais	agricultor familiar	750.000	438.016	844.966	113%(1)	BCB e BNB
Ampliar o acesso ao crédito para 5 mil pessoas jurídicas da agricultura familiar	pessoas jurídicas da agricultura familiar	5.000	2050	2350	47%	SAF/ MDA
Expandir a concessão de crédito de custeio agrícola para 750 mil famílias da agricultura familiar	famílias da agricultura familiar	750.000	468.394	908.370	121%	BCB
Expandir a concessão de crédito de investimento para organizações de mulheres rurais no Programa Agroindústria Familiar, atendendo a 48 mil mulheres integrantes de 3.200 organizações produtivas	mulheres integrantes de organizações produtivas	48.000	-	-	-	-

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 realizado acumulado	Fonte de Informação
			2012	2013		
Expandir o Garantia-Safra para a participação de 1.000.000 famílias da agricultura familiar em situação de vulnerabilidade climática, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais	agricultor aderido	1.000.000	771.343	977.552	97%	SAF/ MDA
Financiar 110 mil equipamentos da indústria nacional com tecnologia apropriada para a agricultura familiar no âmbito do Mais Alimentos.	equipamentos	110.000	178.546	379.011	345%	BCB
Garantir condições de acesso ao crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para 3 milhões de famílias da agricultura familiar, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais e ampliando a inserção da juventude ao processo produtivo	famílias da agricultura familiar	3.000.000	1.823.210	2.511.039	83%(2)	BCB
Ofertar seguro da produção para 650 mil famílias da agricultura familiar	famílias da agricultura familiar	650.000	468.394	902.521	139%	BCB

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

(1) Cerca de 48% de contratos firmados com mulheres.

(2) Cerca de 18% de contratos firmados com mulheres.

Em relação à meta "Expandir a concessão de crédito de investimento para organizações de mulheres rurais no programa Agroindústria Familiar, atendendo a 48 mil mulheres integrantes de 3.200 organizações produtivas", não foi apresentado o resultado apurado. De acordo com informações da PCPR, confirmadas pelo gestor do programa, não há estratificação sobre a quantidade de mulheres e suas organizações produtivas que acessaram o crédito. Com a implantação do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor/Bacen), em 2013, há a expectativa que, nos próximos exercícios, possam ser apresentadas informações sobre o cumprimento da meta.

Em relação à meta "Expandir o Garantia-Safra para a participação de 1.000.000 famílias da agricultura familiar em situação de vulnerabilidade climática, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais", cabe registrar que a mencionada auditoria operacional, realizada na ação 0359 – "Contribuição ao Fundo Garantia Safra", constatou a existência de 65.805 benefícios pagos a agricultores fora do perfil requerido pelo art. 10 da Lei 10.420/2002, como resultado de cruzamento de dados efetuado pelo Tribunal com informações constantes em bancos de dados da Administração, relativas aos exercícios 2011 e 2012. Assim, apesar de o resultado apresentado demonstrar que já foram atingidos 97% do previsto, o montante abrange agricultores que não poderiam participar do programa.

Por meio do Acórdão 451/2014-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que procedesse à análise dos casos de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção, identificados no cruzamento de dados dos sistemas Renavam, Siape, Sisobi, Rais e SNCR com o Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra e, em caso de confirmação das irregularidades, promovesse a exclusão dos beneficiários e empreendesse os esforços necessários para a restituição das indenizações, atualizadas monetariamente, com fundamento no art. 5º, incisos VI, VII e IX, do Decreto 4.962/2004.

Excetuando as duas situações relatadas, refeitos os cálculos e verificada a confiabilidade das fontes, que são originárias de setores específicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Banco Central do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), entende-se que os resultados apresentados se revestem dos requisitos exigidos para a sua validade.

Quanto à baixa execução (somente 4%) da meta "Adquirir 2,7 milhões de toneladas de alimentos produzidos pela agricultura familiar por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar (PGPM-AF)", de acordo com informações do gestor, em 2013, os preços de mercado pagos aos agricultores familiares estiveram, de maneira geral, acima do preço mínimo estipulado pelo governo, não sendo necessária a utilização deste instrumento para a maioria das culturas.

Dessa forma, conclui-se que, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas do objetivo "411 – Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preço e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, energia, produtos e serviços", componente do programa temático 2012 – Agricultura Familiar, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção das seguintes: "Expandir a concessão de crédito de investimento para organizações de mulheres rurais no Programa Agroindústria Familiar, atendendo a 48 mil mulheres integrantes de 3.200 organizações produtivas" e "Expandir o Garantia-Safra para a participação de 1.000.000 famílias da agricultura familiar em situação de vulnerabilidade climática, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais".

4.3.17 Programa Temático 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento Comercialização

O programa temático 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), visa contribuir para o desenvolvimento e sustentabilidade da atividade agropecuária, mediante a implementação de instrumentos destinados a apoiar a produção, a comercialização, o abastecimento, a preservação do meio ambiente e a evolução dos atores que compõem o setor, preservando as funções econômica, social e ambiental da propriedade rural. O programa possui doze objetivos e, para consecução desses, dispõe de 69 iniciativas. Como ferramentas de monitoramento e avaliação, existem dezesseis indicadores e 57 metas vinculadas aos citados objetivos.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Foram analisados quinze dos dezesseis indicadores do programa, conforme tabela a seguir:

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Área plantada com grãos	ha	Conab	31/10/2010	47.415.700	30/11/2013	53.870.000	13,61

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Disponibilidade de calorias *per capita* provenientes de produtos agropecuários brasileiros modelo	kcal/ hab. dia	Deagro/ SPA/ Mapa	31/12/2010	3.148	31/12/2012	3.177	0,92
Evolução da área sob utilização de sistemas sustentáveis de produção (agricultura orgânica + plantio direto)	%	Mapa**	1/1/2011	40	30/12/2013	43,58	8,95
Evolução da produção de carnes	%	Conab	30/06/2010	2,83	30/11/2013	0,3	(89,40)
Evolução da produção nacional de grãos	%	Conab	31/12/2010	10,45	30/11/2013	12,45	19,14
Participação das exportações agropecuárias brasileiras no comércio internacional	%	Mapa/SRI	31/12/2009	5,04	20/12/2013	5,65	12,10
Percentual de área coberta pelo seguro rural subvencionado	%	SPA/ Mapa e IBGE	31/12/2010	7,83	19/12/2013	4,17	(46,74)
Produção nacional de grãos	ton.	Conab	31/10/2010	149.254.900	30/11/2013	186.864.100	25,20
Produção total de energia a partir de biomassa agropecuária	TEP* (milhões)	EPE/ MME	31/12/2009	79	31/12/2011	80	1,26
Taxa de desfrute de bovinos e bubalinos	%	Mapa/ SDA	31/12/2010	13,19	27/12/2013	11,45	(13,19)
Taxa de produção apoiada pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e por mecanismos de comercialização	%	Conab	31/12/2010	11,35	30/11/2013	6,61	(41,76)
Taxa de variação anual da produção de produtos não alimentares e não energéticos	%	IBGE	31/12/2010	3,67	18/12/2013	3,83	4,36
Taxa de variação anual das exportações de produtos do setor agropecuário	%	SRI/Mapa	31/12/2010	10	20/12/2013	2,32	(76,80)
Taxa média dos juros reais de financiamento da safra	%	DEAGRI/ SPA/Mapa	31/12/2010	3,37	30/09/2013	1,57	(53,41)
Volume de grãos exportados pelos portos do Arco Norte	Milhões de toneladas	MDIC/ SECEX	31/12/2010	4,68	31/12/2012	6,21	32,69

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

* TEP = Toneladas Equivalentes de Petróleo.

** Cadastro Nacional da Produção Orgânica e Associação de Plantio Direto no Cerrado (APDC).

Os indicadores analisados possuem, de forma geral, as qualidades essenciais de acessibilidade, validade e confiabilidade dos dados, considerando-se tais instrumentos relevantes e válidos.

Em relação ao indicador "Área de pastagens degradadas recuperadas pelo programa ABC", que se refere ao compromisso de recuperar áreas de pastagens degradadas, em um total de seis milhões de hectares, dentro do plano de agricultura de baixo carbono (ABC), o Mapa e a Embrapa ainda estão tralhando conjuntamente no sentido de estabelecer o procedimento de monitoramento da mitigações realizadas pelo setor. Assim, ainda não houve apuração de resultado desse indicador, restando prejudicada a análise acerca de sua validade. A ausência de medição, contudo, compremete a relevância do indicador, haja vista que ele não atende ao requisito de tempestividade da informação.

No que diz respeito ao objetivo "0601 – Prover mecanismos de prevenção ao risco, de modo a minimizar seus efeitos na atividade agropecuária", cabe mencionar auditoria de natureza operacional realizada no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), com vistas à avaliação da sua eficácia na mitigação de riscos da atividade agropecuária e à identificação de oportunidades de melhoria no programa.

A auditoria constatou, entre outras, que a gestão do programa não possui indicadores de desempenho suficientes e eficazes para uma avaliação do cumprimento de suas diretrizes. Dessa forma, o gestor não tem informações para avaliar em que grau está ocorrendo a universalização do acesso ao seguro rural; o cumprimento do papel do seguro rural como instrumento para a estabilidade da renda agropecuária; e a indução do uso de tecnologias adequadas para modernização da gestão dos empreendimentos agropecuários.

Assim, por meio do Acórdão 453/2014-TCU-Plenário, de 26/2/2014, o Tribunal determinou ao Mapa que promovesse o desenvolvimento de indicadores de desempenho que traduzissem as diretrizes constantes do art. 3º do Decreto 5.121/2004, que regulamenta a Lei 10.823/2003 e dispõe sobre a subvenção econômica ao Prêmio do Seguro Rural, contendo: i) rotinas e fontes de coletas de dados; ii) planos de metas de curto, médio e longo prazo; e iii) rotinas de revisão de estratégias em conformidade com os resultados dos indicadores.

Dessa forma, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção do seguinte: "Área de pastagens degradadas recuperadas pelo programa ABC", quanto ao atributo da relevância.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Foram selecionados doze metas associadas a quatro objetivos do programa temático 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização. As tabelas seguintes apresentam a correlação entre os objetivos e as metas selecionadas para análise e os resultados individualizados de cada meta.

Relação das metas associadas aos objetivos selecionados

Objetivo	Metas associadas ao objetivo
0661 - Promover a elaboração, execução e acompanhamento de políticas públicas do agronegócio café, de forma a possibilitar o desenvolvimento socioeconômico desse setor.	- Aumentar de R$ 1,16 bilhão para R$ 1,60 bilhão ao ano, o montante das linhas de financiamento com recursos do Funcafé; - Aumentar de 12.444 para 17.000 o número de beneficiários atendidos pelas linhas de financiamento, com recursos do Funcafé.
0618 - Ampliar a disponibilidade e o acesso aos recursos do crédito rural oficial e outras fontes de financiamento da produção, visando ao aumento da produtividade, à	- Aumentar de R$ 107,2 bilhões para R$ 140,5 bilhões , o volume de crédito rural oficial disponibilizado ao setor agropecuário; - Aumentar de 750 mil para 830 mil o número de contratos de crédito rural oficial (agricultura de médio e grande porte).

Objetivo	Metas associadas ao objetivo
adoção de sistemas produtivos sustentáveis e ao fortalecimento socioeconômico do setor agropecuário.	
0601 - Prover mecanismos de prevenção ao risco, de modo a minimizar seus efeitos na atividade agropecuária.	- Ampliar a área coberta pelo seguro rural de 6,7 milhões para 12 milhões de hectares; - Ampliar de 56 mil para 105 mil o número de produtores rurais beneficiados pelo Programa de Subvenção Prêmio do Seguro Rural (PSR).
0743 - Implementar e monitorar as ações do Plano de Desenvolvimento da Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), visando a mitigação dos gases de efeito estufa e adaptação aos efeitos diretos e indiretos das mudanças climáticas, de forma a aumentar a resiliência e eficiência das unidades e dos sistemas produtivos agropecuários (Decreto n. 7390/2010, Art. 6º, § 1º).	- Ampliar o uso de tecnologias para tratamento de 1 milhão de metros cúbicos de dejetos animais; - Expandir a adoção da Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN) em 1 milhão de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados; - Expandir a adoção do Sistema Plantio Direto (SPD) em 2,8 milhões de hectares; - Expandir o plantio de florestas em 1 milhão de hectares; - Promover a adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) em 1,5 milhão de hectares; - Recuperar 6 milhões de hectares de pastagens degradadas.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 realizado acumulado	Fonte de Informação
			2012	2013		
Aumentar de R$ 1,16 bilhão para R$ 1,60 bilhão ao ano, o montante das linhas de financiamento com recursos do Funcafé	R$ bilhões/ ano	1,60	2,069	3,16	197,50	DCAF/ SPAE/ Mapa
Aumentar de 12.444 para 17.000 o número de beneficiários atendidos pelas linhas de financiamento, com recursos do Funcafé	beneficiários/ ano	17.000	16.478	12.638	74,34	DCAF/ SPAE/Mapa
Aumentar de R$ 107,2 bilhões para R$ 140,5 bilhões, o volume de crédito rural oficial disponibilizado ao setor agropecuário	R$ bilhões/ ano	140,5	95,48	122,60	87,0	SPA/Mapa
Aumentar de 750 mil para 830 mil o número de contratos de crédito rural oficial (agricultura de médio e grande porte)	contratos de crédito rural oficial/ano	830.000	805.549	869.757	104,0	SPA/Mapa
Ampliar a área coberta pelo seguro rural de 6,7 milhões para 12 milhões de hectares	milhões de ha	12	5,24	9,60	80,0	SPA/Mapa
Ampliar de 56 mil para 105 mil o número de produtores rurais beneficiados pelo programa de Subvenção Prêmio do Seguro Rural (PSR)	unidade	105.000	43.538	66.060	62,9	SPA/Mapa
Ampliar o uso de tecnologias para tratamento de 1 milhão de metros cúbicos de dejetos animais	m³	1.000.000	0	0	0	SDC/Mapa
Expandir a adoção da Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN) em 1 milhão de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados	ha	1.000.000	0	9.320	0,93	SDC/Mapa
Expandir a adoção do Sistema Plantio Direto (SPD) em 2,8 milhões de hectares	ha	2.800.000	106.333	1.382.409	49,37	SDC/Mapa
Expandir o plantio de florestas em 1 milhão de hectares	ha	1.000.000	8.506,66	186.668	18,67	SDC Mapa
Promover a adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) em 1,5 milhão de hectares	ha	1.500.000	14.582	420.000	28,0	SDC/Mapa
Recuperar 6 milhões de hectares de pastagens degradadas	ha	6.000.000	595.466	665.774	11,09	SDC/Mapa

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Verificado o conjunto de metas, ausentes erros materiais e verificada a confiabilidade das fontes – setores específicos do Mapa –, entende-se que as informações apresentadas revestem-se dos requisitos mínimos exigidos para a sua validade.

Entretanto, há que se destacar a baixa execução de cinco das seis metas referentes ao objetivo "0743 – Implementar e monitorar as ações do Plano de Desenvolvimento da Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), visando a mitigação dos gases de efeito estufa e adaptação aos efeitos diretos e indiretos das mudanças climáticas, de forma a aumentar a resiliência e eficiência das unidades e dos sistemas produtivos agropecuários (Decreto n. 7.390/2010, art. 6º, § 1º)".

De acordo com informações do gestor, até dezembro de 2013, houve grande avanço na implementação do plano ABC, com o estabelecimento dos grupos gestores estaduais (GGE), em todo o território nacional (os 26 estados, mais o Distrito Federal, estão inseridos no plano), que promoveram a elevação na divulgação e a capacitação de técnicos e produtores rurais e contribuíram para o crescimento da tomada de crédito junto ao Programa ABC do Mapa (Linha de Crédito do Plano Agrícola e Pecuário). Informou-se ainda que o plano ABC, bem como a utilização de sua linha de crédito para viabilizar da adoção das tecnologias previstas (recuperação de pastagens degradadas, integração lavoura-pecuária-floresta, plantio direto, florestas plantadas, fixação biológica de nitrogênio e tratamento de dejetos) está em franca expansão e possibilitará o atingimento das metas previstas com vistas a reduzir a emissão de gases do efeito estufa até 2020.

Pelo exposto, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências para refutar a validade das metas avaliadas dos objetivos componentes do programa temático 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.18 Programa Temático 2018 – Biodiversidade

O programa temático 2018 – Biodiversidade tem como objetivo a manutenção da diversidade biológica, de forma a estruturar uma abordagem equilibrada entre conservação e utilização sustentável dos recursos naturais. Para isso, conta com sete objetivos, 61 metas, quatorze indicadores e cerca de 45 iniciativas.

A elaboração do programa obedeceu a uma lógica transversal e intersetorial, de modo que seus objetivos e metas são implementados por diferentes atores do governo federal. São os principais executores de suas ações: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama).

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Foi analisado o total de quatorze indicadores constantes do programa temático 2018 – Biodiversidade. Ressalta-se que os indicadores "Área coberta por unidade de conservação do Snuc" e "Cobertura vegetal nativa remanescente" são regionalizados por biomas brasileiros e contam com as mesmas informações básicas de fórmula de cálculo, periodicidade e fonte de informações, as quais são demonstradas na tabela a seguir. Também foram analisados os valores

de referência dos indicadores e os valores atualizados a partir da Prestação de Contas da Presidência da República de 2013.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Área coberta por unidade de conservação do Snuc [1] – Amazônia	%	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)	01/12/2010	25,5	30/08/2013	26,1	2,3
Área coberta por unidade de conservação do Snuc [1] – Caatinga	%	CNUC	01/12/2010	7,4	30/08/2013	7,4	0
Área coberta por unidade de conservação do Snuc [1] – Cerrado	%	CNUC	01/12/2010	8,1	30/08/2013	8,2	1,2
Área coberta por unidade de conservação do Snuc [1] – Marinho	%	CNUC	01/12/2010	1,5	30/08/2013	1,5	0
Área coberta por unidade de conservação do Snuc [1] – Mata Atlântica	%	CNUC	01/12/2010	9,2	30/08/2013	8,9	(-) 3,3
Área coberta por unidade de conservação do Snuc [1] – Pampa	%	CNUC	01/12/2010	3,3	30/08/2013	2,7	(-) 18,2
Área coberta por unidade de conservação do Snuc [1] - Pantanal	%	CNUC	01/12/2010	2,9	30/08/2013	4,6	58,6
Cobertura vegetal nativa remanescente – Caatinga	%	PMDBS/Ibama[2]	01/12/2008	53,38	20/06/2011	53,38	0
Cobertura vegetal nativa remanescente – Cerrado	%	PMDBS/Ibama[2]	01/12/2008	51,16	31/08/2011	50,84	(-) 0,6
Cobertura vegetal nativa remanescente – Mata Atlântica	%	PMDBS/Ibama[2]	01/12/2008	22,25	01/02/2012	22,23	(-) 0,089
Cobertura vegetal nativa remanescente – Pampa	%	PMDBS/Ibama[2]	01/12/2008	36,06	08/07/2011	35,89	(-) 0,47
Cobertura vegetal nativa remanescente – Pantanal	%	PMDBS/Ibama[2]	01/12/2008	83,14	21/11/2011	83,07	(-) 0,08
Nº de contratos ou instrumentos equivalentes de utilização do patrimônio genético e repartição de benefícios firmados	unidade	Ministério do Meio Ambiente – MMA	01/08/201	25	17/12/2013	68	172
Taxa de conservação de espécies ameaçadas de extinção, constantes das listas oficiais com ações de manejo	%	Sigplan/MP (alimentado pelo coordenador nacional do programa 0508)	01/12/2010	33,67	16/12/2013	50	48,5

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

(1) Snuc: Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

(2) PMDBS/Ibama: Projeto de monitoramento dos desmatamentos dos biomas brasileiros por satélites.

Os indicadores analisados possuem, de forma geral, as qualidades essenciais de acessibilidade, validade e confiabilidade dos dados, considerando-se tais instrumentos relevantes e válidos. No entanto, o conjunto de indicadores não reflete totalmente os objetivos do programa, principalmente

no que se refere à utilização sustentável dos recursos naturais. Têm-se indicadores que medem a conservação da biodiversidade, mas faltam indicadores que meçam a gestão e a utilização sustentável desse patrimônio natural.

O indicador "Área coberta por unidade de conservação" demonstra que o percentual de área protegida por meio de unidades de conservação aumentou consideravelmente na maioria dos biomas brasileiros nos anos de 2010 a 2013, à exceção dos biomas Mata Atlântica e Pampa que, historicamente, sofrem grandes pressões antrópicas. Por sua vez, o indicador "Cobertura vegetal nativa" indica que a vegetação nativa diminuiu em praticamente todos os biomas, o que representa uma ameaça potencial à biodiversidade.

Pode-se inferir, a partir dos dados apresentados, que melhorias na gestão das unidades de conservação contribuiriam para diminuição das perdas de biodiversidade, devendo-se criar mecanismos de medição e acompanhamento da evolução da gestão dessas áreas protegidas, que são consideradas a principal estratégia nacional de preservação da biodiversidade. Podem ser adotados ainda indicadores que reflitam as metas do programa, a exemplo da conservação de espécies ameaçadas de extinção.

Nesse sentido, destaca-se o Acórdão 3101/2013-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC 034.496/2012-2, que trata de auditoria coordenada com o objetivo de avaliar a governança das unidades de conservação do Bioma Amazônia, o qual recomendou ao MMA que "avalie a elaboração de uma estratégia nacional de monitoramento da biodiversidade, por meio do aprimoramento dos mecanismos de comunicação dos resultados socioambientais alcançados nas unidades de conservação, com o desenvolvimento de indicadores e outros instrumentos que demonstrem os avanços ocorridos nessas áreas, conforme prescreve o art. 4º, X da Lei 9.985/2000 (item 3.2.2)".

Dessa forma, conclui-se que, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2018 – Biodiversidade, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Foram selecionados quatro objetivos e 12 metas associadas ao programa temático 2018 – Biodiversidade, considerando-se o total de seis objetivos e de 61 metas existentes. As tabelas seguintes apresentam, respectivamente, a correlação entre os objetivos e as metas selecionadas para análise e os resultados individualizados de cada meta.

Relação entre objetivos e metas do programa temático 2018 - Biodiversidade

Objetivos	Metas Associadas ao Objetivo
0506 - Promover o uso sustentável da biodiversidade por meio da valorização agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor, consolidação de mercados sustentáveis e pagamento pelos serviços ambientais.	- Fomentar 200 projetos de uso e conservação da biodiversidade - Remunerar 70 mil famílias em situação de extrema pobreza para prestação de serviços de conservação de recursos naturais no meio rural (Plano Brasil sem miséria) - Promover 17 cadeias de produtos da sociobiodiversidade em âmbito nacional
0508 - Recuperar o estado de conservação das espécies brasileiras, com ênfase nas ameaçadas de extinção.	- Elaborar Planos de Ação para 100% espécies da fauna ameaçadas de extinção - 80% das espécies da fauna ameaçadas de extinção com populações presentes em unidades de conservação - Diagnosticar o estado de conservação de 100% das espécies de vertebrados
0509 - Aprimorar instrumentos de prevenção, monitoramento, avaliação e controle do uso	- Implementar em 30 UCs Federais medidas de prevenção, controle de uso e dispersão, monitoramento e erradicação de espécies invasoras

Objetivos	Metas Associadas ao Objetivo
da biodiversidade visando a biossegurança e o equilíbrio dos ecossistemas.	- Publicar marco regulatório e planos de ação para controle e monitoramento das 10 principais espécies sinantrópicas consideradas nocivas e promotoras de risco
0510 - promover a conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a representatividade dos ecossistemas brasileiros por meio da ampliação do SNUC e de outras áreas protegidas.	- Publicar 58 planos de manejo para UCs federais situadas em áreas com prioridade extremamente alta para a conservação da biodiversidade e sob alta pressão antrópica. - Estruturar 30 Unidades de Conservação Federais para visitação e uso público - Regularizar 10 UCs Federais com concessão de Direito Real de Uso de terras públicas - Sinalizar e demarcar o perímetro de 40 Unidades de Conservação Federais

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 realizado acumulado	Fonte de Informação
			2012	2013		
Fomentar 200 projetos de uso e conservação da biodiversidade	projetos	200	5	35	17,50	MMA
Remunerar 70 mil famílias em situação de extrema pobreza para prestação de serviços de conservação de recursos naturais no meio rural (Plano Brasil sem miséria)	famílias em situação de extrema pobreza	70.000	34.400	51.072	73	MMA
Promover 17 cadeias de produtos da sociobiodiversidade em âmbito nacional	cadeias de produtos da sociobiodiversidade	17	12	17	100	MDA, MMA, MDS, CONAB
Elaborar Planos de Ação para 100% espécies da fauna ameaçadas de extinção	%	100	44	48	48	ICMBio
80% das espécies da fauna ameaçadas de extinção com populações presentes em unidades de conservação	%	80	58	58	73	ICMBio
Diagnosticar o estado de conservação de 100% das espécies de vertebrados	%	100	51	76	76	ICMBio
Implementar em 30 UC Federais medidas de prevenção, controle de uso e dispersão, monitoramento e erradicação de espécies invasoras	UCs federais	30	25	32	107	ICMBio
Publicar marco regulatório e planos de ação para controle e monitoramento das 10 principais espécies sinantrópicas consideradas nocivas e promotoras de risco	espécie sinantrópica	10	11	12	120	Ibama
Publicar 58 planos de manejo para UC federais situadas em áreas com prioridade extremamente alta para a conservação da biodiversidade e sob alta pressão antrópica.	planos de manejo	58	11	38	65	ICMBio
Estruturar 30 Unidades de Conservação Federais para visitação e uso público	UCs federais	30	17	22	73	ICMBio
Regularizar 10 UCs Federais com concessão de Direito Real de Uso de terras públicas	UCs federais regularizadas	10	5	7	70	ICMBio
Sinalizar e demarcar o perímetro de 40 Unidades de Conservação Federais	UCs federais	40	3	22	55	ICMBio

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Verificado o conjunto de metas, refeitos os cálculos e verificada a confiabilidade das fontes, que são originárias de setores específicos do MMA, ICMBio, Ibama, Ministério do Desenvolvimento

Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), concluiu-se que as informações apresentadas revestem-se dos requisitos mínimos exigidos para a sua validade.

Ademais, verifica-se que as metas analisadas se referem, em sua maioria, à gestão e ao uso sustentável dos recursos naturais e estão com bom grau de execução, podendo alcançar a execução total até o final do PPA 2012-2015.

Dessa forma, conclui-se que, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas do programa temático 2018 - Biodiversidade, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.19 Programa Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação

As políticas de ciência, tecnologia e inovação implementadas por meio do programa temático 2021 surgiram em consonância com as tendências observadas no cenário internacional, em que o incentivo à inovação se tornou o eixo central das estratégias de retomada do crescimento de diversos países após a crise de 2008.

Referido programa temático pode ser considerado o principal no contexto da função Ciência, Tecnologia e Inovação, pois engloba o maior volume de recursos e a maior quantidade de objetivos e iniciativas típicas da função, e tem sua execução sob responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

O PPA 2012-2015 estabelece que o desempenho do citado programa será mensurado por meio de quatorze indicadores. As pretendidas alterações na realidade estão refletidas em doze objetivos, cuja implementação está prevista para ocorrer por intermédio da execução de cinquenta iniciativas.

Objetivos
Objetivo 0400 – fomentar o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, dando especial atenção ao equilíbrio entre as regiões do país a partir de uma forte interação com o sistema produtivo e com a sociedade.
Objetivo 0401 – fortalecer as instituições científicas e tecnológicas da amazônia para desconcentrar a produção científica e tecnológica do país.
Objetivo 0403 – realizar pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico nas unidades de pesquisa do MCTI e expandir e modernizar a infraestrutura científica, tecnológica e de inovação nas instituições científicas e tecnológicas, promovendo o compartilhamento de seu uso.
Objetivo 0485 – consolidar o sistema brasileiro de tecnologia (Sibratec).
Objetivo 0493 – promover a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação em tecnologias estratégicas de caráter transversal: biotecnologia, nanotecnologia e novos materiais.
Objetivo 0494 – promover a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação em setores estratégicos, especialmente energia e biocombustíveis, mineral, agropecuária, complexo ecnômico-industrial da saúde, transporte, petróleo e gás e aeroespacial.
Objetivo 0495 – estimular a ampliação da inovação e dos investimentos empresariais em P&D, mediante a maior utilização de instrumentos governamentais de apoio à inovação.
Objetivo 0497 – expandir a formação, a capacitação e a fixação de recursos humanos qualificados para C,T&I e impulsionar o intercâmbio e a atração de recursos humanos qualificados radicados no exterior por meio de concessão de bolsas.
Objetivo 0498 – promover a formação e capacitação de recursos humanos nas engenharias e demais áreas tecnológicas, priorizando a concessão de bolsas nessas áreas.
Objetivo 0499 – promover a popularização da ciência, tecnologia e inovação e a melhoria da educação científica.
Objetivo 0500 – promover a ciência, tecnologia e inovação para a inclusão produtiva e o desenvolvimento social.
Objetivo 0501 – fomentar o desenvolvimento de soluções tecnológicas inovadoras para cidades sustentáveis.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Com base na materialidade dos recursos públicos evolvidos, foram selecionados para esta análise os indicadores associados aos objetivos 0400 e 0497.

O objetivo 0400 é composto por três dimensões: geração de novos conhecimentos, aplicação de novos conhecimentos e equilíbrio entre as regiões do país. A essas dimensões, foram relacionados indicadores que possibilitam analisar os aspectos abrangidos pelo objetivo, a saber: número de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos indexados pela Scopus; concessão de patentes a residentes no país pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); e recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) investidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No âmbito do objetivo 0497, por sua vez, existem dois aspectos principais: formação/capacitação e fixação de recursos humanos qualificados em ciência, tecnologia e inovação. A esses aspectos, foram correlacionados os indicadores mostrados adiante: número de cursos de doutorado; número de cursos de mestrado; e número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de pesquisa e desenvolvimento nas empresas brasileiras.

A avaliação dos indicadores selecionados partiu de informações extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), bem como da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR) de 2013.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Número de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos indexados pela Scopus	unidade por ano	*SJR SCImago Journal & Country Rank* (http://www.scimagojr.com)	31/12/2011	46.933	31/12/2012	53.083	13,10
Concessão de patentes a residentes no país pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)	unidade por ano	Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (INPI)	31/12/2008	529	31/12/2012	654	23,62
Recursos do FNDCT investidos nas regiões norte, nordeste e centro-oeste	%	Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)	31/12/2010	27,3	31/12/2012	32,10	17,58
Número de cursos de doutorado	unidade	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Geocapes (http://geocapes.capes.gov.br)	31/12/2009	1.421	31/12/2012	1.717	20,83

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Número de cursos de mestrado	unidade	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Geocapes (http://geocapes.capes.gov.br)	31/12/2009	2.678	31/12/2012	3.289	22,81
Número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de pesquisa e desenvolvimento nas empresas brasileiras	unidade	Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec) elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	31/12/2008	58.046	31/12/2011	94.646	63,05

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

A elaboração dos indicadores pelo MCTI baseou-se em recomendações contidas nos manuais da "Família Frascati", um conjunto de documentos publicados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e compostos por manuais específicos para a área de pesquisa e desenvolvimento (Manual Frascati), inovação (Manual de Oslo), balanço de pagamentos tecnológicos (Manual TBP), recursos humanos (Manual de Canberra) e Manual de Patentes.

As orientações expedidas pela OCDE são adotadas por diversos países, o que confere maior grau de credibilidade aos indicadores contruídos. A utilização de padrões internacionais é, portanto, uma boa prática e, ademais, permite a realização de comparações com as informações produzidas por outros países. Contudo, foram verificadas algumas deficiências, conforme explicitado a seguir.

A análise dos indicadores selecionados baseou-se nos atributos relevância, suficiência e validade, estabelecidos pela Normas de Auditoria do TCU (NAT). Em relação a essas dimensões, foi verificado o atendimento aos requisitos de acessibilidade/tempestividade, de representatividade/praticidade e de confiabilidade, respectivamente, todos definidos pela Portaria Segecex 33/2010, por meio da aplicação de questionário junto à fonte dos dados.

Não obstante isso, alguns problemas foram constatados. O indicador "Recursos do FNDCT investidos nas regiões N, NE e CO" possui falhas relacionadas à acessibilidade: as informações necessárias para seu cálculo são mantidas em bancos de dados que não são acessíveis aos cidadãos e, além disso, sua aferição exige um processo não trivial de tratamento de dados por parte do CNPq, representando sensível esforço para obtenção do valor calculado.

Também o indicador "Número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de P&D nas empresas brasileiras" é visto com ressalvas no que tange à acessibilidade. Os dados primários utilizados para a realização do cálculo do indicador advêm de apuração especial produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o MCTI, de modo que tal informação não consta expressamente da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec). Em vista disso, o método adotado para o tratamento dos dados não possui a transparência que é dada pela Pintec, impactando negativamente na esperada relevância da evidência.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção dos seguintes: "Recursos do FNDCT investidos nas regiões N, NE e

CO" e "Número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de P&D nas empresas brasileiras", quanto ao atributo da relevância.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

Conforme mencionado, a análise das metas também se concentrou nos objetivos 0400 e 0497, em razão da materialidade envolvida nesses itens do programa temático 2021.

Resultados das metas selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			Até 2012	2013		
Ampliar de 3.500 para 10 mil o número de projetos de pesquisa apoiados pelo CNPq	projetos de pesquisa apoiados/ano	10.000	8.557	764	93,12%	CNPq
Firmar, com entidades estaduais, 42 convênios de cooperação para fomento a projetos de pesquisa no período 2012-2015	convênios de cooperação	42	26	70	228,57%	CNPq
Alcançar o número de 26.000 bolsas de produtividade em pesquisa concedidas pelo CNPq	bolsas-ano de produtividade	26.000	15.503	1914	66,99%	CNPq
Alcançar o número de 30.000 bolsas de pós-graduação concedidas pelo CNPq	bolsas-ano de pós-graduação	30.000	27.663	(721) [1]	89,81%	CNPq
Alcançar o número de 35.000 bolsas voltadas para o intercâmbio internacional concedidas pelo CNPq	bolsas-ano de intercâmbio internacional	35.000	11.566	10244	62,31%	CNPq
Alcançar o número de 49.500 bolsas de iniciação à pesquisa concedidas pelo CNPq	bolsas-ano de iniciação à pesquisa	49.500	38.613	5093	88,29%	CNPq
Ampliar de 3.500 para 10 mil o número de projetos de pesquisa apoiados pelo CNPq	projetos de pesquisa apoiados/ano	10.000	8.557	764	93,12%	CNPq

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

(1) Valor negativo indica redução observada em relação ao estoque do ano anterior.

A aferição da validade das informações acerca da execução das metas contidas na Prestação de Contas da Presidência da República 2013 (PCPR 2013) foi realizada mediante a utilização de fontes de consulta pública, acessadas por meio da internet.

Para validar a meta relativa à firmatura de convênios, realizou-se consulta ao Portal dos Convênios (Siconv) por meio sítio eletrônico www.convenios.gov.br, opções "acesso livre" – "consultar convênios/pré-convênios", informando-se a UG 20501 (CNPq), entidade responsável pela execução do Objetivo 0400, os exercícios 2012 e 2013 e a modalidade convênios.

O resultado alcançado indicou a celebração de trinta convênios em 2012 e dois em 2013, totalizando 32. Essas informações não coincidem com aquelas prestadas por meio da PCPR 2013, divergência que indica a impossibilidade de considerar os dados apresentados na prestação de contas como totalmente válidos.

As demais metas, relativas a projetos de pesquisa apoiados e bolsas de estudos concedidas pelo CNPq, tiveram a validade aferida por meio de consulta ao sítio eletrônico da fundação, em específico pelo acesso ao *link* http://www.cnpq.br/web/guest/series-historicas. Foram consultadas, as seguintes tabelas: "Tabela 2.2.1 – Bolsas no país e no exterior: número de bolsas-ano segundo linhas de

atuação"; "Tabela 2.2.3 – Bolsas no exterior: número de bolsas-ano segundo modalidades"; "Tabela 2.2.4 – Bolsas no país: número de bolsas-ano segundo modalidades"; "Tabela 2.2.5 – Bolsas no exterior: número de bolsas-ano segundo modalidades" e "Tabela 2.2.6 – Bolsas de produtividade em pesquisa e bolsas especiais de pesquisa: nº de bolsas-ano segundo categoria e nível".

As tabelas acessadas apresentam as séries históricas do quantitativo de bolsas concedidas pelo CNPq até 2012, não tendo sido disponibilizadas informações relativas a 2013. Conforme as consultas realizadas, os seguintes quantitativos de bolsas foram concedidos em 2012:

- bolsas de iniciação à pesquisa: 39.345 (tabela 2.2.1);
- bolsas de produtividade em pesquisa concedidas: 13.950 (tabela 2.2.6);
- bolsas voltadas para o intercâmbio internacional: 2.339 (tabelas 2.2.3 e 2.2.5);
- bolsas de pós-graduação: 21.829 + 704 (doutorados e pós-doutorados no exterior) = 22.533 (tabelas 2.2.4 e 2.2.5).

As informações obtidas no sítio eletrônico do CNPq indicam, portanto, distorções relevantes (superiores a 10%) quando cotejadas com aquelas constantes da PCPR, excepcionada a meta referente à concessão de bolsas de iniciação à pesquisa: nesse caso, a divergência entre os dados foi inferior a 2%, não maculando a confiabilidade da informação.

No portal eletrônico do CNPq não foram encontradas informações acerca do quantitativo de projetos de pesquisa apoiados, o que limita a avaliação da validade das informações prestadas no âmbito da PCPR 2013.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), foram encontradas evidências para refutar a validade das metas avaliadas dos objetivos 0400 e 0497, componentes do programa temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, com exceção das seguintes "Ampliar de 3.500 para 10 mil o número de projetos de pesquisa apoiados pelo CNPq" e "Alcançar o número de 49.500 bolsas de iniciação à pesquisa concedidas pelo CNPq".

III. Políticas e Temas Especiais

4.2.20 Programa Temático 2058 – Política Nacional de Defesa

O Decreto Legislativo 373/2013 aprovou a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional. Segundo o dispositivo legal, a Política de Defesa orienta o Estado no sentido de definir o que fazer, a Estratégia Nacional de Defesa estabelece como fazer, e o Livro Branco, documento de caráter público, informa sobre as intenções do país na área da Defesa.

A Política Nacional de Defesa define "defesa nacional" como "o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas."

Em cumprimento a essa política de Estado, o Ministério da Defesa executa o programa temático 2058 – Política Nacional de Defesa, que visa, entre outros, dotar os Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica dos meios necessários para consecução das defesas marítima, terrestre e aeroespacial, respectivamente.

Entre os objetivos do programa no Plano Plurianual 2012-2015, destacam-se:

g) 464 – Adequar os meios operacionais da Força Aérea Brasileira para assegurar a capacidade de defesa aeroespacial;

h) 519 – Adequar os meios operacionais da Marinha para assegurar a capacidade de defesa e segurança marítima; e

i) 532 – Adequar os meios operacionais do Exército para assegurar a capacidade de defesa terrestre.

Dentro do atual ciclo do PPA, as principais iniciativas associadas ao Objetivo 464 são: 01I0 - Adequação da frota de aeronaves militares; 04E5 - Aquisição de aeronaves de transporte militar e de reabastecimento em vôo - Projeto KC-X2; 04E6 - Aquisição de aeronaves de caça e sistemas afins - Projeto FX-2; e 04E7 - Aquisição de aeronave de transporte - Projeto VC-X2.

Em referência ao objetivo 519, cabe à Marinha desenvolver as seguintes iniciativas: 01YT - Construção de submarino de propulsão nuclear (Prosub); 01YU - Construção de submarinos convencionais (Prosub); 01YS - Construção de navios-patrulha de 500 t; 01YR - Construção de navios-patrulha oceânicos 1800 t (Prosuper); e 01YX - Implantação do sistema de gerenciamento da amazônia azul (SisGAAz).

Vinculadas ao objetivo 532 estão as iniciativas: 020B - Obtenção de sistemas de artilharia antiaérea; 04EA - Implantação do sistema de defesa estratégico Astros 2020; 04EB - Sistema integrado de proteção de estruturas estratégicas terrestres (Proteger); e 04EC - Aquisição de blindados Guarani a serem executadas pelo Comando do Exército.

O programa temático Política Nacional de Defesa conta com seis indicadores ilustrativos do desempenho dos seus objetivos.

Indicadores do programa

Indicador	Fórmula de cálculo
Adequação da Força Naval	Relação entre o número de meios operativos existentes e a quantidade de meios previstos no Plano de Articulação e Equipamento da Marinha (Paemb).
Taxa de acidentes náuticos	Número de acidentes náuticos registrados a cada 1.000 embarcações existentes.
Adequação da Força Terrestre	Relação percentual entre o número de meios operativos existentes e a quantidade de meios previstos no Plano de Necessidades Gerais do Exército
Adequação da Força Aérea	Relação entre o número de meios operativos existentes e a quantidade de meios previstos no Plano de Reaparelhamento e Fortalecimento da Força Aérea Brasileira (Profab).
Índice de acidentes aeronáuticos	Relação entre o número de acidentes ocorridos no ano e o número de aeronaves registradas: (ACD/ANV) x 100.
Monitoramento do espaço aéreo	Relação percentual entre o espaço aéreo monitorado e o espaço aéreo brasileiro, tomando-se por referência a altitude de 20.000 pés.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção 4.2 com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

Todos os seis indicadores foram escolhidos para análise, considerando que retratam os processos críticos de atuação do Ministério da Defesa para o alcance dos objetivos do programa temático 2058 ou estão associados à missão das Forças Armadas.

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = [(b/a)-1]*100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Adequação da Força Naval	%	Comando da Marinha	01/07/2011	20,00%	31/12/2013	38,90%	94,5%
Taxa de acidentes náuticos	1/1000	Comando da Marinha	31/12/2010	1,31%	31/12/2013	1,02%	-22,14%
Adequação da Força Terrestre	%	Comando do Exército	31/12/2010	32,00%	03/01/2014	23,25%	-27,35%
Adequação da Força Aérea	%	Comando da Aeronáutica	31/12/2010	20,00%	18/12/2013	44,75%	123,75%
Índice de acidentes aeronáuticos	%	Comando da Aeronáutica	31/12/2010	0,70%	30/09/2013	1,03%	47,14%
Monitoramento do espaço aéreo	%	Comando da Aeronáutica	31/12/2010	89,00%	31/12/2013	92,86%	4,34%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Tendo em vista que os dados primários utilizados no cálculo dos indicadores foram gerados pela mesma fonte que os informou, foi aplicado junto ao órgão jurisdicionado questionário com o intuito de atestar a confiabilidade das fontes dos dados. Tabuladas as respostas encaminhadas, constatou-se que as respectivas fontes são confiáveis.

Procedida, a seguir, análise qualitativa nos seis indicadores selecionados, verificou-se que o indicador "Adequação da Força Aérea" passou a informar, a partir de 2012, a razão entre a média de disponibilidade das aeronaves no ano e o total de aeronaves na frota, evidenciando alteração na métrica indicada no PPA. No entanto, essa modificação não afetou o requisito de validade do indicador, que mantém a coleta e o tratamento dos dados conceitualmente estáveis.

Concernente ao indicador "Adequação da Força Terrestre", o órgão responsável alterou a sua métrica em 2012 e 2013, não sendo possível, então, efetuar a comparação entre os valores informados na PCPR a cada ano do período do PPA. Além disso, o indicador não se mostra capaz de medir o fenômeno a que se propõe, porque usa o fluxo orçamentário para medir os meios operativos. Pode ocorrer uma variação orçamentária sem que necessariamente ocorra uma contrapartida em produto. Assim, o indicador deixou de atender o requisito de relevância.

Os demais indicadores atenderam os requisitos de relevância, suficiência e validade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2058 – Política Nacional de Defesa, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção do indicador "Adequação da Força Terrestre", que não atendeu o requisito de relevância.

Em relação à análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas, não foi possível realizar exames sobre a exatidão dos resultados informados na PCPR, devido à indisponibilidade de dados em tempo hábil para assegurar a qualidade das conclusões. Dessa forma, não será emitida opinião sobre a validade dos dados associados às metas dos objetivos componentes do Programa Temático 2058 – Política de Defesa Nacional.

Outras informações relevantes

Acerca da fiscalização de projetos abarcados pelo programa temático 2058, destaca-se auditoria realizada no Comando da Aeronáutica para tratar do programa de reaparelhamento da Força Aérea (TC 023.691/2012-3), com o fito de "obter uma visão integrada das ações do governo federal relacionadas ao objetivo de adequar os meios operacionais da Força Aérea, com foco no objetivo 0464 do programa 2058 do Plano Plurianual; conhecer a organização e o funcionamento do Projeto AM-X para assegurar a capacidade aeroespacial; definir informações sobre a aplicação dos recursos do AM-X que deverão constar do relatório de gestão a ser apresentado pela unidade jurisdicionada responsável pela implementação do projeto". Em decorrência do trabalho, estão em curso uma série de aperfeiçoamentos no relatório de gestão da unidade responsável pelo projeto AM-X.

Ressalta-se também a análise dos processos de transferência de tecnologia relativos ao Programa de Obtenção de Submarinos (Prosub) da Marinha e de helicópteros da Força Aérea (Projeto H-XBR). Verificou-se que as circunstâncias em que foram implementados o Prosub e o H-XBR não permitiram aos órgãos envolvidos dispor de condições apropriadas de prazo, acesso a informações e de preparação técnica para a negociação dos contratos e para a avaliação dos riscos e oportunidades dos investimentos. Os requisitos para o atingimento dos objetivos consignados em ambos os investimentos não foram delimitados pelos órgãos executores com a antecedência, na extensão e com o detalhamento necessário. Nada obstante, identificou-se a continuada melhoria dos instrumentos de gestão, aprimoramento que tende a oferecer aos gestores a oportunidade de realizar os ajustes necessários para maximizar os benefícios buscados em ambos os empreendimentos. Por intermédio do Acórdão 2.952/2013-TCU-Plenário, o Tribunal expediu um conjunto de recomendações com o propósito de tratar as falhas identificadas e reduzir o risco de que os investimentos deixem de produzir os resultados esperados.

4.2.21. Programa Temático 2070 – Segurança Pública com Cidadania

O programa temático em epígrafe está voltado à execução da política de segurança pública a cargo do Estado, nos termos do art. 144 da Constituição Federal de 1988. Para tanto, assume abordagem voltada à promoção de uma cultura de paz, prevenção à violência e repressão ao crime. Os objetivos vinculados ao referido programa refletem os principais pontos de interesse da estratégia de atuação governamental. A esse respeito, releva citar os seguintes objetivos:

> 0831 - Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado;
>
> 0832 - Implementar o Plano Nacional para a Segurança em Grandes Eventos, dotando as Instituições de Segurança Pública dos recursos necessários para a integração das ações e execução dos projetos;
>
> 0834 - Ampliar a presença do Estado em territórios com elevados índices de vulnerabilidade social e criminal, por meio de ações multissetoriais de segurança, justiça e cidadania, combinando ações repressivas qualificadas e ações sociais de segurança, para a superação da violência e redução dos crimes letais intencionais contra a vida.

Entre as diversas iniciativas trazidas pelo programa temático 2070, destacam-se:

> 03E7 - Humanizar o sistema prisional pela implementação de ações de reintegração social do preso, de alternativas penais e de controle social;
>
> 03EE - Adequar os serviços prestados pelos órgãos e outras instituições de segurança pública para o aumento da demanda ocasionada pelos grandes eventos, com prioridade para as sedes da Copa 2014;

03EI - Ampliação e fortalecimento do Programa Brasil Mais Seguro e do Sistema Único de Segurança Pública por meio da implementação de ações intersetoriais de repressão qualificada e prevenção à violência e à criminalidade, com especial atenção aos grupos em situação de vulnerabilidades.

O breve recorte feito a partir do plano plurianual deixa transparecer a centralidade da perspectiva territorial no combate à violência, bem assim a necessidade de integração e cooperação entre as instituições de segurança pública, além da requerida adequação do sistema penitenciário nacional.

Análise de indicadores

O programa Segurança Pública com Cidadania conta com oito indicadores que, consoante a lei instituidora do Plano Plurianual 2012-2015, prestam-se a auxiliar o monitoramento e a avaliação do programa a que se vinculam. A tabela adiante explicita-os e agrega informações adicionais de interesse para a análise empreendida pelo TCU:

Indicadores selecionados

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2013		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal	unidade	Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen)	31/12/2010	197.976	31/12/2013	237.316	19,87
Número de vítimas de acidentes fatais nas rodovias federais	unidade	Núcleo Estatístico do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (NUEST/DPRF)	31/12/2010	8.623	14/12/2013	8.375	-2,87
População carcerária	unidade	Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen)	31/12/2010	496.251	31/12/2013	548.003	10,42
Proporção da população feminina que se sente segura na cidade onde vive	%	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)	01/12/2009	50,5	31/12/2009	50,5	0
Proporção da população que se sente segura na cidade onde vive	%	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)	01/12/2009	52,8	31/12/2009	52,8	0
Taxa de homicídio	1/100.000	Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)	31/12/2009	26,9	31/12/2011	27,1	0,01

Taxa de homicídio de pessoas negras do sexo masculino com idade de 15 a 29 anos	1/100.000	Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)	31/12/2009	134,1	31/12/2011	135,1	0,01
Taxa de homicídios de pessoas de 15 a 29 anos do sexo masculino	1/100.000	Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)	31/12/2009	104,4	31/12/2011	103,5	-0,01

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Entre os indicadores contemplados na tabela anterior, a análise rejeitou aqueles referentes à sensação de segurança, isto é, "Proporção da população feminina que se sente segura na cidade onde vive" e "Proporção da população que se sente segura na cidade onde vive". O principal problema reside no fato de que a informação de desempenho relacionada remete sua posição mais atualizada ao ano de 2009, anterior ao ciclo do atual plano; antes disso, a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (fonte da informação) tratou do tema "vitimização" apenas em 2003. Nesse passo, a periodicidade da coleta do indicador não condiz com as necessidades de medição requeridas pelo planejamento governamental, impactando negativamente o atributo da desejada relevância da evidência. Com efeito, considerando que no ano vindouro se deverá iniciar novo ciclo de elaboração do PPA para o período 2016-2019, os indicadores em questão permaneceram inalterados até o momento – e, portanto, durante praticamente toda a vigência do atual plano –, revelando-se inócuos na consecução do papel que lhes atribui a lei do PPA.

Destarte, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), conclui-se que não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores analisados do programa temático 2070 – Segurança Pública, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção dos seguintes: "Proporção da população feminina que se sente segura na cidade onde vive" e "Proporção da população que se sente segura na cidade onde vive", quanto à sua relevância.

Análise da confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas

O atual modelo de planejamento adotado pelo PPA da União esclarece que as metas constantes do plano são atributos dos respectivos objetivos, consubstanciando-se em medida do alcance destes. Nesse contexto, os oito objetivos do programa temático em questão têm a si vinculados um total de 104 metas, entre qualitativas e quantitativas. A análise levada a efeito pela Corte de Contas cingiu-se àquelas correlatas ao objetivo 0832 anteriormente referido, tendo em conta a importância do tema "Grandes Eventos" no atual cenário do país, bem como a perspectiva de que sensíveis avanços na política de segurança pública devam decorrer da implementação do Plano Nacional para a Segurança em Grandes Eventos.

O quadro em seguida sumaria as metas em tela, contemplando a evolução dos resultados aferidos ao longo dos últimos anos, conforme explicitado pela PCPR.

Resultados das Metas Selecionadas

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR		% da meta total 2012-2015 – realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013 (f)		
34.000 vagas para capacitação e treinamento dos operadores de segurança pública com ênfase à segurança com cidadania para os grandes eventos	vagas	34.000	0	10.077	29,63	Ministério da Justiça
Capacitar 5.000 policiais rodoviários federais em ações específicas voltadas para grandes eventos	policiais rodoviários federais	5.000	400	400	8,00	Ministério da Justiça
Implantação do Sistema Integrado de Comando e Controle, com 02 Centros Integrados de Comando e Controle Nacionais, 12 Centros Integrados de Comando e Controle nos Estados-sede, 27 Centros de Comando e Controle Móveis para as sedes da Copa e centros de treinamento das seleções	centro integrado implantado (%)	100	28	70	70,00	Ministério da Justiça

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2013.

Foram encontradas distorções materiais no que se refere aos resultados informados para a seguinte meta: "34.000 vagas para capacitação e treinamento dos operadores de segurança pública com ênfase à segurança com cidadania para os grandes eventos". O dado obtido pelo TCU aponta para uma capacitação efetivamente realizada, até 2012, de 1.011 beneficiários, e, até 2013, de 7.496. Tais dados representam uma discrepância, no último ano, de 25%, comparativamente ao trazido pela PCPR. Embora os controles estabelecidos para o acompanhamento da referida meta tenham se mostrado satisfatórios, o erro material constante da PCPR prejudica a confiabilidade da informação e, por conseguinte, infirma sua validade.

Nesse sentido, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado (4.2), não foram encontradas evidências que refutem a validade das metas avaliadas do objetivo 0832 – "Implementar o Plano Nacional para a Segurança em Grandes Eventos, dotando as Instituições de Segurança Pública dos recursos necessários para a integração das ações e execução dos projetos", componente do programa temático 2070 – Segurança Pública com Cidadania, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, à exceção da seguinte: "34.000 vagas para capacitação e treinamento dos operadores de segurança pública com ênfase à segurança com cidadania para os grandes eventos".

4.2.22 Conclusão

A análise da ação setorial do governo, objeto do presente tópico, recebeu nova abordagem para o exame da Prestação de Contas da Presidente da República deste exercício. A mudança de orientação promovida pelo TCU teve como norte duas linhas mestras: enfatizar o papel do Tribunal dentro do processo de julgamento das Contas de Governo, que é o de oferecer, por intermédio de parecer prévio, elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa desincumbir-se de sua competência constitucional de julgar as contas do Presidente da República; e valorizar a PCPR, instrumento de transparência e comunicação entre o Poder Executivo e a sociedade.

Conforme ressaltado na introdução a este capítulo, as inovações que orientaram as análises precedentes alinham-se às conclusões e às recomendações emanadas no estudo comparativo

demandado pelo próprio TCU à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre o Parecer Prévio e o Relatório das Contas do Governo da República. Em síntese, enfatiza-se o trabalho de auditoria sobre a PCPR, de forma a qualificar o relatório e a opinião emitida anualmente pelo TCU, no que se refere a informações financeiras e não-financeiras, como as relativas aos esforços e resultados das ações de governo.

Nesse panorama, dedicou-se especial atenção às informações de desempenho (indicadores e metas) que apontam o resultado das intervenções governamentais. Tais informações são definidas no plano plurianual e seus valores atualizados foram informados na PCPR 2013. É importante registrar a centralidade dos indicadores e metas no contexto da prestação de contas do Estado, pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e ajudam o público a entender os efeitos da atuação estatal, tornando mais clara a relação entre determinados bens e serviços públicos e os custos requeridos para financiar sua produção e prestação.

No âmbito do PPA, os indicadores são projetados para aferir e descrever aspectos relacionados a cada programa temático. Sujeitos a apuração periódica, devem contribuir para o monitoramento da evolução de uma determinada realidade em que o programa pretende influir, gerando ainda subsídios para sua avaliação. Por sua vez, metas são associadas a cada objetivo e devem possibilitar o acompanhamento das realizações previstas para o período do plano. Cumpre pontuar que o atual modelo de elaboração do PPA não estabelece índices a serem alcançados ao final do ciclo plurianual, no caso dos indicadores, nem fixa os resultados anuais esperados para cada meta. Tais escolhas metodológicas limitam as possibilidades da avaliação da política pública.

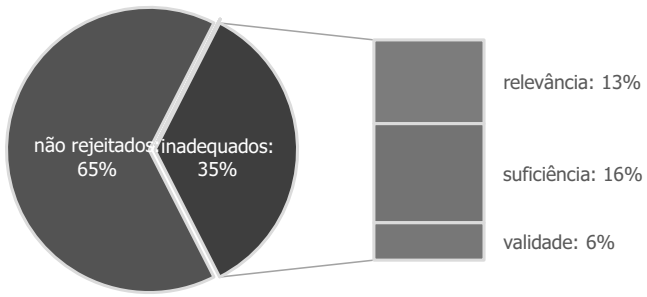
Não obstante as reservas mencionadas, os indicadores e metas, tomados em conjunto, são componentes do PPA que buscam orientar a gestão pública, tanto no âmbito setorial quanto na escala mais abrangente e estratégica dos órgãos centrais de governo (Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, principalmente), assim como apresentar à sociedade uma prestação de contas mais objetiva e, tanto quanto possível, mais precisa.

Analisar a qualidade desses elementos e sua capacidade de atender aos seus propósitos gerais é, portanto, uma forma de contribuir para que haja informações adequadas ao aprendizado constante nas políticas públicas em curso – requisito essencial à boa governança pública, em que os esforços governamentais precisam ser constantemente aperfeiçoados para permitir a consecução dos objetivos eleitos de forma legítima pela sociedade.

Especificamente, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir se tais instrumentos de medição de desempenho poderiam ser considerados evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo. Assim, diante dos padrões reclamados pelas Normas de Auditoria do Tribunal, foram perquiridas a relevância, a suficiência e a validade dos indicadores, relacionando-se citados atributos com as qualidades desejáveis em um bom indicador. A análise das metas, por seu turno, centrou-se na confiabilidade da informação relacionada ao resultado alcançado, conforme informado pela PCPR.

Do total de indicadores componentes dos programas temáticos presentes no PPA (746), foram selecionados para análise 168. Desse número, 35% apresentou alguma falha; o não atendimento ao atributo da suficiência foi o problema mais recorrente – observou-se tal cenário em 45% dos casos que motivaram a opinião pela inadequação do indicador –, seguido pela baixa relevância (38% das inadequações). O gráfico a seguir ilustra a síntese das conclusões.

Indicadores: resumo da análise e principais deficiências



Os seguintes programas temáticos apresentaram deficiências em todos os indicadores selecionados para análise: 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso; 2049 – Moradia Digna; e 2053 – Petróleo e Gás.

Em posição diversa, não foram reportadas falhas significativas que justificassem a rejeição de nenhum dos indicadores dos programas temáticos 2018 – Biodiversidade; 2019 – Bolsa Família; 2030 – Educação Básica; 2033 – Energia Elétrica; e 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Com relação ao total de metas examinadas (176), concluiu-se que 18% (ou 31 metas) apresentaram resultados com divergências relevantes, fragilizando a confiabilidade do dado que deveria refletir fielmente o desempenho governamental. Todas as informações relacionadas à consecução das metas analisadas do programa temático 2049 – Moradia Digna, por exemplo, foram consideradas inválidas. Por outro lado, no caso do programa temático 2072 – Transporte Ferroviário, entre outros, não houve caso de meta inválida entre as examinadas.

Reitera-se que a PCPR é o instrumento por meio do qual deve ser tornado público o atingimento dos objetivos governamentais e, por esa razão, os dados que refletem os resultados alcançados em cada meta devem estar livres de inexatidões. O elevado percentual relativo de informações não confiáveis (cerca de 1/5 do total analisado) reclama providências no sentido de reverter esse quadro, a serem adotadas especialmente pela Controladoria-Geral da União, órgão responsável pela elaboração das contas presidenciais, conforme a Lei 10.180/2001 e o Decreto 3.591/2000. Por essa razão, há que se ressalvar, em relação às contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2013, a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

Nessa esteira, propõe-se recomendação à Controladoria-Geral da União, para que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da PCPR, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional, bem como à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015.

A nova perspectiva adotada pelo Tribunal ressalta o foco no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Nesse sentido, pretende-se, ao longo dos próximos exercícios, aprimorar as auditorias relativas ao desempenho governamental, tanto no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo, como no âmbito dos relatórios sistêmicos por áreas temáticas elaborados pelo TCU. Busca-se, assim, fornecer não somente a certificação acerca dos indicadores e metas, mas também análises que permitam ao Congresso Nacional e à sociedade avaliarem o desempenho dos órgãos e entidades públicas, contando com panoramas abrangentes dos resultados alcançados a cada ano, capazes de evidenciar a relação entre a alocação de recursos públicos e a entrega de bens e serviços à sociedade.

Com o direcionamento em curso, ao verificar a solidez das informações de desempenho divulgadas pelo Poder Executivo, o TCU auxilia na construção de um sistema de medição adequado

Ressalva

Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

Recomendações

- À Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional;

- À Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015.

às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

5

Auditoria do Balanço Geral da União

5 AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1 Introdução

O objetivo deste Capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria do Balanço Geral da União (BGU) referente ao exercício de 2013, que, por sua vez, tem o intuito de verificar se o BGU reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2013 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário também de 2013.

O escopo do presente capítulo está na verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. As constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados e relatados. As análises sobre os aspectos fiscal e orçamentário constam no capítulo 3 do presente Relatório.

As evidências obtidas na auditoria do BGU de 2013 permitiram concluir que o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais de 2013, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas descritas neste capítulo, refletem, respectivamente, a situação patrimonial em 31/12/2013 e o resultado patrimonial do exercício. As evidências também permitiram concluir que o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas descritas neste capítulo, refletem os resultados orçamentário e financeiro de 2013.

Essa separação em duas opiniões de auditoria se justifica em razão da grande quantidade de transações que possuem apenas efeitos patrimoniais no curto prazo, sem afetar, portanto, a credibilidade das informações sobre a execução do orçamento. Contudo, é importante observar que os bens, direitos e obrigações registrados como ativos e passivos (informações patrimoniais) terão efeitos orçamentários e financeiros no futuro.

A opinião com ressalvas para as informações patrimoniais foi fundamentada em treze distorções identificadas e três limitações de escopo observadas ao longo da auditoria. Os principais motivos para a emissão de uma opinião com ressalvas para o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais são:

- As distorções quantificáveis totalizam mais de 28% do total de ativos e passivos reais;
- O Patrimônio Líquido pode estar superavaliado em mais de R$ 2 trilhões, em razão da ausência de depreciação dos bens imóveis e de passivos ocultos relacionados a déficits atuariais e a demandas judiciais contra a União;
- Há divergências materialmente relevantes dos saldos de Restos a Pagar Processados, da Dívida Ativa e da Dívida Mobiliária Interna;
- Há falhas de divulgação em notas explicativas sobre divergências da Dívida Ativa e das Participações Societárias e sobre o déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social; e
- Houve limitações de escopo (que impedem a obtenção de evidência de auditoria suficiente e adequada) relacionadas ao passivo atuarial das despesas com militares inativos, ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social e aos créditos tributários não inscritos em dívida ativa.

Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, o Ministério da Fazenda se comprometeu a adotar as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União já para as contas de 2014, compromisso que será acompanhado em processo específico. Nesse sentido, cumpre alertar o Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações explicitadas nos itens seguintes não sejam implementadas.

A opinião sobre os balanços Orçamentário e Financeiro resultou de duas ressalvas apresentadas. Uma sobre erro de classificação da despesa previdenciária e outra sobre ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Algumas constatações são recorrentes, ou seja, já têm sido identificadas nos últimos anos. A recorrência e a evolução da materialidade e gravidade dessas constatações afetaram as opiniões emitidas em 2013 sobre o BGU.

Além das distorções identificadas, foram constatadas também deficiências significativas nos controles internos do Sistema de Contabilidade Federal, decorrentes da baixa capacidade dos órgãos desse sistema para responder aos riscos de distorção no Balanço Geral da União. Ademais, foram enfatizados três assuntos, que, apesar de divulgados no BGU, merecem destaque em razão da relevância para o completo entendimento pelos seus usuários.

Essas constatações estão descritas em tópicos neste capítulo, que está organizado nas seguintes seções:

- Seção 5.2: Opinião de auditoria sobre o BGU;

Nessa seção constam os elementos necessários para os usuários externos do Balanço Geral da União, em especial o escopo, as normas de contabilidade aplicáveis, as responsabilidades do governo federal e do TCU, as opiniões de auditoria e as respectivas fundamentações sintetizadas.

- Seção 5.3: Fundamentação técnica detalhada para as opiniões emitidas;

Nessa seção consta a fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida. Para cada achado são apresentados os seguintes elementos: critério (como deveria ser), situação encontrada (como é), evidências, causas, efeitos e recomendações, se cabível.

- Seção 5.4: Assuntos que merecem ênfase;

Nessa seção são tratados os assuntos corretamente apresentados nas demonstrações financeiras e divulgados em notas explicativas que são fundamentais para o entendimento pelos usuários do BGU.

- Seção 5.5: Deficiências nos controles internos;

Nessa seção são descritas as falhas identificadas no planejamento, na implementação ou na manutenção, pelo governo federal, de controles internos para fornecer razoável segurança quanto à confiabilidade do BGU.

- Seção 5.6: Balanço Geral da União divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Nessa seção constam as demonstrações financeiras consolidadas que foram preparadas e divulgadas pelo governo federal, no intuito de permitir ao usuário deste relatório relacionar a opinião de auditoria emitida e o BGU.

5.2 Opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União

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 31/12/2013. As demonstrações contábeis consolidadas abrangem os órgãos e as entidades federais 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.

5.2.1 Responsabilidade pela elaboração das demonstrações financeiras 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.

5.2.2 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. Este capítulo trata especificamente da auditoria realizada sobre o Balanço Geral da União. Foram adotadas neste trabalho as Normas de Auditoria do TCU (NATs) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai).

Uma auditoria envolve a execução de procedimentos selecionados para a obtenção de evidências a respeito dos valores apresentados nas demonstrações contábeis consolidadas. 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 ressalvas para o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais e a opinião com ressalvas para os balanços Orçamentário e Financeiro.

5.2.3 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações patrimoniais

O conjunto das seguintes constatações resultou em uma opinião de auditoria com ressalvas ao Balanço Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais de 2013, que totalizaram erros materialmente relevantes com efeitos generalizados que impedem que o usuário dessas demonstrações possa ter uma visão correta da situação patrimonial da União em 31/12/2013. As distorções quantificáveis superam 28% do total de ativos e passivos reais e o Patrimônio Líquido pode estar superavaliado em mais de R$ 2 trilhões em razão das seguintes constatações:

1. Ausência de evidenciação contábil do passivo atuarial do RPPS dos servidores civis federais, que em 31/12/2013 subavaliou o Passivo Não Financeiro e superestimou o Patrimônio Líquido em R$ 1,1 trilhão;
2. Limitação de escopo decorrente da ausência de estimativa e de evidenciação contábil do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos;

3. Ausência de evidenciação contábil do passivo atuarial das pensões militares;
4. Falha de divulgação em notas explicativas do déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social;
5. Ausência de evidenciação contábil de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União, que totalizam aproximadamente R$ 780 bilhões;
6. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que em 31/12/2013 subavaliou o Passivo Não Financeiro em R$ 180 bilhões;
7. Divergência de R$ 4,3 bilhões em saldos de Restos a Pagar Processados;
8. Divergência de R$ 134 bilhões na Dívida Ativa;
9. Ausência de Nota Explicativa sobre as divergências dos saldos de Dívida Ativa;
10. Divergência metodológica para o cálculo das provisões para perdas da Dívida Ativa;
11. Divergência de R$ 26 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna;
12. Falha de divulgação de subavaliação das participações societárias em R$ 12 bilhões;
13. Limitação de escopo decorrente da não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
14. Não contabilização da depreciação de bens imóveis;
15. Registro incorreto da depreciação de bens móveis em R$ 5,8 bilhões na Universidade Federal do Piauí;
16. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber.

5.2.4 Opinião com ressalvas para as informações patrimoniais

O Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem, respectivamente, a situação patrimonial em 31/12/2013 e o resultado patrimonial relativo 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.

5.2.5 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras

As seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalvas ao Balanço Orçamentário e ao Balanço Financeiro:

1. Classificação incorreta da despesa previdenciária;
2. Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas.

5.2.6 Opinião com Ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras

Os balanços Orçamentário e Financeiro, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem os resultados orçamentário e financeiro de 2013, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

5.2.7 Ênfases

Cabe chamar a atenção dos usuários das informações do Balanço Geral da União também para os seguintes assuntos, ressaltando, porém, que eles não afetaram a opinião sobre o Balanço Geral da União.

1. Expressivo montante de ordens bancárias emitidas em dezembro de 2013 para saque em janeiro de 2014;
2. Aumento significativo do saldo de obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários;
3. Efeitos das remunerações de acionistas das empresas estatais federais no Balanço Geral da União.

5.3 Fundamentação técnica para as opiniões emitidas

5.3.1 Opinião com ressalvas para as informações patrimoniais

Alerta
À Casa Civil, com fundamento no art. 1º, incisos I, II e III, do Decreto 5.135/2004, ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 1º, inciso IV, do Decreto 7.482/2011, e ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei 10.180/2001, acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso as recomendações expedidas a seguir, com vistas à correção das distorções verificadas no Balanço Patrimonial da União e na Demonstração das Variações Patrimoniais, não sejam implementadas.

5.3.1.1 Passivos ocultos

O art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Segundo as normas internacionais de contabilidade para o setor público (Ipsas 1.7), regime de competência é o regime segundo o qual transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem. Portanto, o referido dispositivo da LRF obriga o reconhecimento de todos os passivos da União na ocorrência de seu fato gerador.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp 5ª edição, válido para 2013), passivos são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços. Esse conceito é consistente com o que é adotado pelas normas internacionais (Ipsas).

Ocorre que há passivos da União que não estão evidenciados no Balanço Geral da União em 31/12/2013. Constatou-se que o passivo da União está subavaliado em mais de R$ 1 trilhão, em decorrência de passivos ocultos relacionados a déficits atuariais e contingências decorrentes de demandas judiciais. Nos tópicos a seguir serão detalhados os efeitos da ausência de cada um desses passivos para a transparência e completa compreensão da situação financeira da União.

5.3.1.1.1 Falta de transparência sobre a situação atuarial da União

A LRF (art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a') exige a divulgação anual no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, das avaliações da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Além disso, no art. 53, § 1º, inciso II, a LRF determina que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício será acompanhado de demonstrativos das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Anualmente essas projeções constam no projeto da LDO e no RREO do último bimestre. Porém, esses montantes não estão sendo reconhecidos e evidenciados na contabilidade federal.

Há diferentes regulamentações para cada tipo de passivo atuarial: previdência dos servidores civis (RPPS), militares inativos, pensões militares e previdência social (RGPS). Nos tópicos a seguir estão detalhadas as justificativas para esses passivos estarem na contabilidade federal, as causas para não constarem e os efeitos no Balanço Geral da União, bem como as respectivas recomendações.

Previdência dos servidores civis: ausência de registro contábil

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis (RPPS Civis) está atualmente disciplinado pela Constituição Federal, pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Leis 8.112/1990, 9.717/1998 e 10.887/2004. Além dessas normas, há dispositivos infralegais que tratam da contabilização do RPPS Civis, em especial as Portarias-MPS 402/2008, 403/2008 e 916/2003, além de outros normativos aplicados à contabilidade pública. Em dezembro de 2013 foi emitida a Portaria-MPS 509/2013, que revoga a Portaria-MPS 916/2003. Todavia, para os fins da auditoria do BGU de 2013, considera-se válida essa última.

Nos termos do art. 40 da Constituição Federal, aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

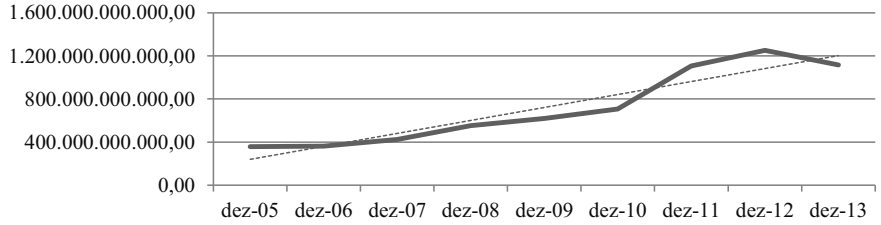
A Lei 8.112/1990, art. 183, c/c art. 184, determina que a União deve manter Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família, visando dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos. Aproximadamente oito anos depois, foi aprovada a Lei 9.717/1998, dispondo que os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados e do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O art. 69 da LRF estabelece que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Ademais, o §2º do art. 4º da mesma lei exige que o Anexo de Metas Fiscais que integra o projeto de lei de diretrizes orçamentárias contenha avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS. No mesmo sentido, o §1º do art. 53 da LRF define que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária deve conter projeções atuariais do regime próprio dos servidores públicos.

Visando cumprir os dispositivos da LRF, o Ministério da Previdência Social elabora anualmente as projeções atuariais do RPPS dos servidores civis federais. O gráfico seguinte descreve a evolução do passivo atuarial dos servidores civis federais ao longo dos nove últimos anos.

Evolução do passivo atuarial do RPPS de servidores civis federais nos últimos nove anos

R$



Fontes: Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União de 2007 a 2014.

Nos últimos Relatórios sobre as Contas do Governo da República, tem sido recomendado ao governo federal que contabilize as provisões matemáticas previdenciárias do RPPS-civis. Todavia, essa recomendação ainda não foi atendida.

As principais causas apresentadas pelo governo para a não contabilização dessas provisões são de natureza institucional e jurídica.

O MPS esclarece que a Lei 8.112/1990 assegura aos servidores titulares de cargos efetivos os benefícios de aposentadorias e pensões aos seus dependentes e que, portanto, não há maiores obstáculos em a União mensurar os compromissos presentes e futuros com o regime.

Porém, o Ministério alega que:

> há um vácuo no arcabouço legislativo da União que defina entre outras questões o modelo de financiamento do RPPS de seus servidores no contexto da Constituição Federal bem como a Unidade Gestora do regime, sua composição, forma de gestão, estrutura, competências, etc, para que efetivamente se proceda integralmente a gestão previdenciária.

A Constituição Federal de 1988 (art. 40, § 20) veda a existência de mais de uma unidade gestora do regime próprio de cada ente estatal, ressalvando apenas as peculiaridades referentes à transferência dos militares das Forças Armadas para a inatividade (art. 142, § 3º, inciso X).

O art. 6º da Lei 9.717/1998 estabelece que é facultativa aos entes federados a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que atendidos os requisitos e condições da lei. Em seguida, o art. 10 determina que, no caso de extinção de RPPS, o respectivo ente federado assumirá a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do RPPS.

Conforme já destacado no relatório de auditoria do BGU do exercício anterior, do ponto de vista contábil, a responsabilidade em última instância é do ente federado, no caso a União, por isso, não há qualquer óbice para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS. Para todos os efeitos, as estimativas divulgadas pelos projetos de LDO são dados oficiais sobre a situação atuarial do RPPS Civis. Para os fins de transparência e da qualidade das informações patrimoniais do BGU, não importa qual será o ministério a contabilizar a provisão, desde que esteja coerente com outras divulgações (LDO e RREO) que contenham a mesma informação.

Esses números constam inicialmente no Relatório de Avaliação Atuarial do RPPS da União, elaborado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social e inclui servidores, aposentados e

pensionistas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As informações e os documentos comprobatórios que fundamentam a estimativa já existem. Basta efetuar o registro contábil.

Balanço Atuarial do RPPS dos servidores públicos civis da União em 31/12/2013

R$ bilhões

Ativo		Passivo	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	**361,64**	**Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos**	**528,09**
Sobre salários	291,77	Aposentadorias	350,46
Sobre benefícios	69,86	Pensões	177,63
Déficit Atuarial	**1.115,88**	**Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder**	**949,43**
		Aposentadorias	718,69
		Pensões	230,74
Total	**1.477,52**	**Total**	**1.477,52**

Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial do RPPS da União para a data-base 31/12/2013.

Feitas essas considerações, reitera-se a recomendação feita no ano passado. Porém, tendo em conta a alegação de que há uma lacuna jurídica e institucional, cabe efetuar a recomendação a uma instância superior.

Recomendação

À Casa Civil da Presidência da República que defina o órgão competente para efetuar a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social da União, enquanto não houver unidade gestora do regime, e também tome outras providências necessárias para o fiel cumprimento da Lei 9.717/1998 e das respectivas normas regulamentares editadas pelo Ministério da Previdência Social, em especial quanto à estruturação da referida unidade gestora, permitindo assim a transparência, a prestação de contas e a responsabilização adequada pela gestão e contabilização do RPPS da União.

Militares inativos: ausência de projeção atuarial e de política e registros contábeis

A Constituição Federal de 1988 (art. 142, §3º, inciso X) define que lei disporá, dentre outros assuntos, sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade. O referido dispositivo foi incluído pela Emenda Constitucional 18/1998, que consolidou a segregação das regras previdenciárias de militares e de servidores civis.

A Lei 6.880/1980, ainda vigente, dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Segundo o art. 3º, alínea 'b', da referida lei, são militares inativos: i) os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; ii) os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores, estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União; e, iii) os da reserva remunerada, e, excepcionalmente, os reformados, executando tarefa por tempo certo, segundo regulamentação para cada Força Armada.

Nos termos do art. 50 do mencionado Estatuto, alterado pela Medida Provisória 2.215-10/2001, são direitos dos militares, dentre outros: inciso II, o provento calculado com base no soldo integral do posto ou graduação que possuía quando da transferência para a inatividade remunerada, se contar com mais de trinta anos de serviço; e, inciso III, o provento calculado com base no soldo integral do posto ou graduação quando, não contando trinta anos de serviço, for transferido para a reserva

remunerada, *ex officio*, por ter atingido a idade-limite de permanência em atividade no posto ou na graduação, ou ter sido abrangido pela quota compulsória.

Questionado pelo TCU sobre o passivo atuarial referente às despesas com militares inativos da União, o Ministério da Defesa apresentou as seguintes justificativas para a ausência de cálculos atuariais referentes a essa rubrica:

i) o processo de reforma previdenciária implementado pelas emendas constitucionais 20, de 1998, e 41, de 2003, não instituiu regime de reformas e pensões para o pessoal militar das Forças Armadas. O atual arcabouço jurídico nacional não conferiu aos militares um sistema previdenciário de caráter contributivo devidamente estatuído. Desse modo, historicamente, os proventos dos militares na inatividade, sejam reformados ou da reserva remunerada, têm sido integralmente custeados pela União;

ii) diferentemente dos servidores civis, o regime jurídico dos militares das Forças Armadas afasta o conceito de regime previdenciário (com contrapartida), no sentido de um sistema com equilíbrio entre a receita e a despesa, pois as "despesas" (pagamento dos militares inativos quando na inatividade) correspondem a encargos (custos constitucionais) da União com o pessoal militar (ativos e inativos); e,

iii) termos e conceitos como "déficits atuariais", "previsão do déficit", "equilíbrio financeiro e atuarial", "balanço atuarial" ou "passivo atuarial" são afetos à análise do "Regime Geral da Previdência Social (RGPS)" e do "Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS)", porém não se aplicam à análise dos "Encargos Financeiros da União (custos constitucionais) com os militares inativos e seus pensionistas".

Feitas essas considerações, o Ministério da Defesa apresentou apenas as informações enviadas para o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015, com a evolução do efetivo e das despesas de 2009 a 2013, conforme quadro abaixo.

Estimativa do Custo Constitucional

R$

Ano	Efetivo	Despesa Executada
2009	145.650	11.877.950.155,57
2010	146.731	13.302.064.133,71
2011	146.934	13.908.177.429,58
2012	148.332	14.146.081.044,02
2013	148.655	15.246.992.087,76
2014*	148.655	16.640.567.164,58
2015*	**148.655**	**18.159.850.946,71**

Fontes: Siafi de 2009 a 2013 (despesa executada, excluídas as despesas de sentenças judiciais e de exercícios anteriores) e MD.
Efetivos anuais de 2009 a 2013 (mês de dezembro) os informados ao MPOG.
(*) Dados estimados.

Ocorre que, apesar das peculiaridades jurídicas, institucionais e de financiamento das despesas com militares inativos, do ponto de vista da transparência e da contabilidade, são necessários o cálculo e a evidenciação do passivo atuarial decorrentes do direito obtido anualmente pelos militares à transferência para a inatividade, em respeito ao regime de competência da despesa, previsto no art. 50, inciso II, da LRF. Trata-se, portanto, de uma obrigação contábil da União para com os militares, que deve constar no Balanço Geral da União.

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal também exige que sejam elaboradas projeções atuariais para constar no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º, § 2º,

inciso IV, alínea 'a') e no Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao último bimestre do exercício (art. 53, § 1º, inciso II).

Em 2012, o TCU deliberou sobre auditoria no Sistema Brasileiro de Previdência Pública, materializada no Acórdão 2.059/2012-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro José Múcio Monteiro. Dentre os diversos encaminhamentos, foi determinado ao Ministério da Defesa que:

> No prazo de 180 dias inclua, nas avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, coluna específica de resultado atuarial que contemple também as despesas com aposentados militares, ou seja, além do resultado atuarial cotejando apenas contribuições e gastos com pensões militares, insira outra coluna que calcule a diferença entre contribuição para pensões e o total de gastos com inativos (militares da reserva remunerada e reformados) e pensionistas, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000;
>
> No prazo de 360 dias inclua a projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), referentes ao último bimestre do ano, tendo em vista o que estabelece o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

No mesmo ano, o Ministério da Defesa apresentou pedido de reexame, com alegações semelhantes às que foram ora mencionadas. Também destacou que "enquanto que o 'regime administrativo' dos servidores civis, vigente até 1993, evoluiu para o corrente 'Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS)', os militares das Forças Armadas mantiveram o seu 'regime administrativo".

Ao apreciar o referido recurso, o TCU rejeitou as alegações do Ministério da Defesa, mantendo, portanto, as determinações mencionadas, conforme o Acórdão 2.468/2013-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes. Assim, é pacífica, no âmbito desta Corte de Contas, a necessidade de divulgação e transparência na LDO e no RREO das projeções atuariais decorrentes das despesas com militares inativos.

Voltando ao aspecto contábil, cabe destacar o processo de convergência às normas internacionais de contabilidade para o setor público (Ipsas, sigla em inglês), inclusive, como forma de implementar a despesa por competência requerida pela LRF.

A Ipsas 25 trata de benefícios a empregados (expressão utilizada em sentido amplo, abrangendo, portanto, servidores e empregados públicos e militares). Dentre os tipos de benefícios, estão os benefícios pós-emprego, que são aqueles pagos após o período de emprego. Segundo a norma (Ipsas 25.IN5), os planos de benefício pós-emprego podem ser de contribuição definida ou de benefício definido. No caso dos militares das Forças Armadas, os benefícios que recebem na inatividade já estão previamente definidos em seu Estatuto, de tal modo que se enquadram no segundo caso. Ainda de acordo com a referida norma contábil (Ipsas 25.IN7), os planos de benefício definido podem ser não financiados ou podem ser total ou parcialmente financiados. Os militares inativos das Forças Armadas estão em um plano não financiado, ou seja, sem contribuição específica para arcar com os benefícios.

Nos planos de benefício definido, as obrigações são mensuradas ao seu valor presente, pois podem ser liquidadas muitos anos após a prestação dos serviços pelos empregados. Em outro momento, a Ipsas 25.60 relembra que os planos de benefício definido podem não ter fundo constituído ou podem ser total ou parcialmente cobertos pelas contribuições de uma entidade e, algumas vezes, dos seus empregados, para uma entidade ou um fundo legalmente separado da entidade patrocinadora, e a partir do qual são pagos os benefícios a empregados.

Em síntese, o benefício a ser pago aos militares no futuro deve ser objeto de avaliação atuarial e contabilização pelo simples fato de preencher todos os requisitos conceituais de um passivo contábil: i) é uma obrigação atual, visto que a partir do momento do ingresso do militar nas Forças Armadas há a expectativa de direito de transferência para a inatividade remunerada pela União; ii) resulta de eventos passados, decorrente do exercício das atividades militares das Forças Armadas; e, iii) para eliminar essa obrigação ocorrerão saídas de recursos financeiros da União capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços.

A título de exemplo, apresenta-se a seguir o caso do passivo atuarial dos militares no governo federal dos Estados Unidos da América (EUA), no intuito de refutar os argumentos de que as peculiaridades da atividade militar impedem que seja dado o mesmo tratamento dado à contabilidade e à transparência dos passivos atuariais da previdência de servidores civis.

Passivos atuariais de civis e militares do governo federal dos EUA

USD$ bilhões

Passivos atuariais	2012	2013
Servidores civis	2.175,4	2.270,4
Militares	4.098,6	4.267,9
Total	**6.274,0**	**6.538,3**

Fonte: Demonstrações Financeiras Consolidadas do Governo federal dos EUA de 2013 (Nota 13).

Ao contrário do que se observa no caso dos EUA, no Brasil não é possível saber qual é o passivo atuarial do foverno federal relativo às despesas futuras com militares inativos. Como o Ministério da Defesa não divulga esse relevante passivo para as contas públicas, não é possível mensurar o seu impacto no Balanço Geral da União. No Relatório do TCU sobre as Contas do Governo de 2010, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, foi possível apresentar o valor de R$ 403,4 bilhões relativo ao passivo dos militares em 2010. Todavia, requerido a apresentar o valor desse passivo atuarial no exercício de 2013, o Ministério da Defesa alegou que não há passivo atuarial dos militares inativos.

Tendo em vista o que estabelecem os Acórdãos 2.059/2012-TCU-Plenário e 2.468/2013-TCU-Plenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4º, 50 e 53), os padrões técnicos e conceituais da Contabilidade e as boas práticas internacionais, cabem as seguintes recomendações:

Recomendações

- Ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das despesas futuras com militares inativos das Forças Armadas, em cumprimento aos Acórdãos 2.059/2012-TCU-Plenário e 2.468/2013-TCU-Plenário;
- Ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes.

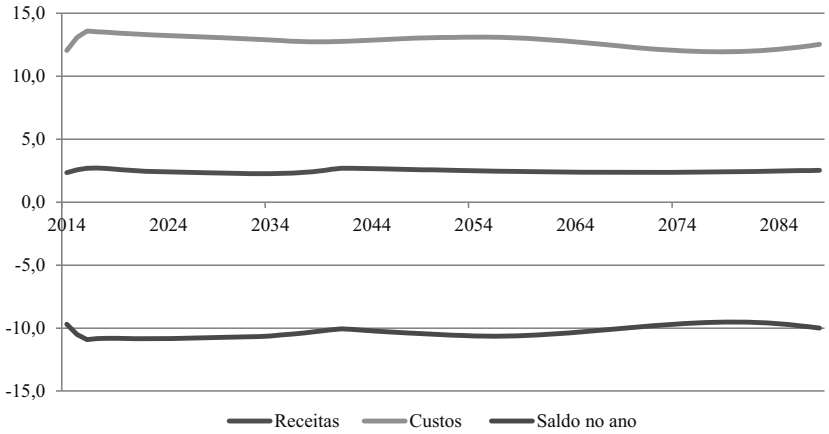
O atendimento a essas recomendações fornecerá mais qualidade e transparência ao Balanço Geral da União, de tal modo que o seu usuário tenha um entendimento mais completo sobre os passivos da União, bem como sobre o equilíbrio entre ativos e passivos no longo prazo.

Pensões militares: ausência de política e registros contábeis

Diferentemente do caso das despesas com militares inativos, não há controvérsia sobre a necessidade de se calcular as projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas. Em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministério da Defesa elabora um Relatório de Avaliação Atuarial das Pensões Militares. O gráfico seguinte ilustra as projeções divulgadas.

Projeção atuarial das Pensões Militares 2014-2088 (com reposição)

R$ bilhões



Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial das Pensões Militares (PLDO 2015) – Tabela F.4.6.

Apesar de a referida divulgação atender ao que dispõe a LRF, do ponto de vista contábil, ainda falta dar maior transparência para a situação atuarial da União, por meio da inclusão do valor presente do déficit atuarial no Balanço Geral da União na data-base de sua divulgação anual.

Questionado sobre as justificativas para a não contabilização dos cálculos atuariais no Siafi, o Ministério da Defesa alegou que não foram identificadas instruções da STN ou da Secretaria de Orçamento Federal a respeito da contabilização dessas projeções no Siafi.

Diante da alegação apresentada, cabem as seguintes recomendações:

Recomendações

- Ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas;
- Ao Ministério de Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tome as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes.

Previdência Social: falta de transparência sobre déficit atuarial

Nos termos do art. 201 da Constituição Federal de 1988, a previdência social deve ser organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4º e 53) requer a divulgação das projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Além disso, a Lei 8.212/1991 (art. 80), alterada pela Lei 10.887/2004, obriga o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a disponibilizar ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do regime geral de previdência social, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Portanto, há uma ampla preocupação da sociedade brasileira, materializada na Constituição Federal e nas legislações mencionadas, quanto aos riscos atuariais do RGPS.

Anualmente as projeções atuariais desse regime constam, sob a forma de fluxos futuros, como anexo das leis de diretrizes orçamentárias e também no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, atendendo, portanto, ao que requer a LRF.

Porém, não há nessas divulgações um balanço atuarial com o valor presente do déficit atuarial, que permita, assim, mensurar o tamanho do déficit e acompanhar o comportamento desse montante.

A simples divulgação dos fluxos futuros de receitas e despesas do RGPS não agrega o valor necessário para influenciar a tomada de decisão atual sobre problemas previdenciários futuros.

Sobre o tema, o Ministério da Previdência Social apresenta as seguintes justificativas para não divulgar o balanço atuarial do RGPS:

a) o RGPS é um regime de previdência social aberto, isto é, qualquer pessoa que em algum momento de sua vida exerça alguma atividade remunerada é segurada obrigatória do sistema,

b) essa vinculação não é também permanente, ou seja, embora a filiação ao Regime ocorra apenas uma vez, a trajetória contributiva do trabalhador pode ser interrompida e retomada inúmeras vezes ao longo de sua vida laboral,

c) a concessão de benefícios, por sua vez, pode ocorrer a partir do pagamento de apenas uma contribuição, ou mesmo sem ao menos uma contribuição, no caso dos benefícios acidentários,

d) essas características tornam a avaliação atuarial do regime (RGPS) mais complexa do que a avaliação de um regime fechado, onde a massa segurada é conhecida e a entrada no plano pode ser controlada,

e) nos casos de massa fechada, é possível estabelecer o valor atual dos benefícios futuros, o valor atual das contribuições futuras e apurar a reserva matemática, pois todos os participantes do plano são conhecidos,

f) no caso de um regime com massa aberta isso não é possível,

g) o RGPS é um sistema baseado em regime de repartição simples, sem acumulação de reservas, e

h) o equilíbrio do sistema deve ser verificado a cada exercício, sendo necessário apenas que as receitas sejam suficientes para financiar as despesas incorridas naquele período de tempo.

Caso as justificativas apresentadas fossem procedentes, as projeções atuariais apresentadas na LDO e no RREO não só seriam desnecessárias, como também não seriam passíveis de cálculo. Uma

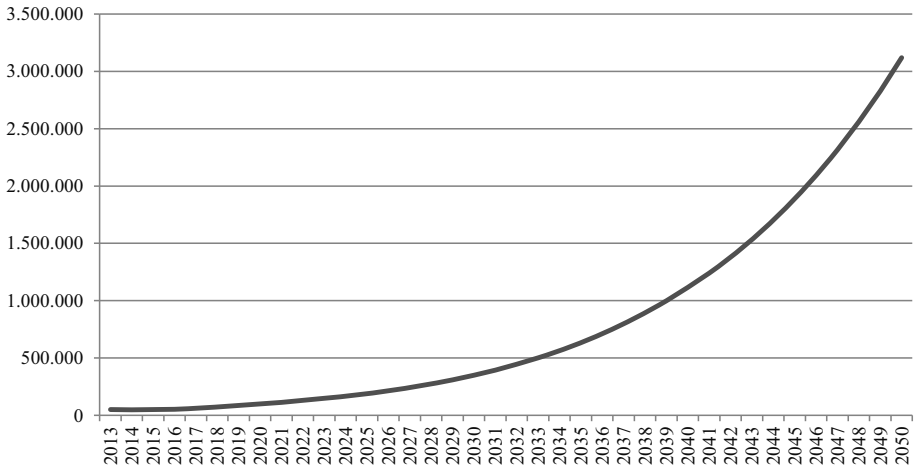
vez que essas projeções já são calculadas, para preparar o balanço atuarial, basta calcular também o valor presente delas para uma data-base determinada, a uma taxa de juros tecnicamente razoável. Além disso, o equilíbrio atuarial do RGPS é uma exigência constitucional. Não há que se falar apenas em equilíbrio financeiro anual. A Constituição Federal de 1988 determina também a avaliação atuarial do regime, o que naturalmente inclui o balanço atuarial, que sintetiza em uma mesma data as projeções para exercícios futuros.

Prova disso é que, no âmbito das Contas do Governo referentes ao exercício de 2010, instado pelo TCU, o Ministério da Previdência Social informou o déficit atuarial em 31/12/2010, aplicando a taxa Selic. Porém, na época, também alegou que não caberia falar em passivo atuarial do RGPS, com as mesmas justificativas ora apresentadas.

Para aquela data (31/12/2010), o valor presente do déficit atuarial do RGPS era de R$ 763,9 bilhões. Em razão do não atendimento pelo Ministério da Previdência Social à requisição do Tribunal, não foi possível verificar a estimativa desse déficit em 31/12/2013. Todavia, pela análise das projeções futuras do déficit, é possível constatar que essa estimativa pode estar muito maior do que a de 2010. Observa-se que a projeção do déficit atuarial do RGPS apenas para o exercício de 2050 já é maior que R$ 3 trilhões.

Fluxos futuros dos déficits atuariais do RGPS (2013-2050)

R$ milhões



Fonte: Relatório de Projeções Atuariais do RGPS (Nota CGEDA 2/2014, de 24/3/2014).

Vale destacar que ainda não há convicção sobre a necessidade de inclusão desse passivo no Balanço Geral da União. Há grande variedade de abordagens internacionais sobre a relação entre Contas de Governo e Contas da Previdência Social. Porém, é possível observar boas práticas sobre transparência das contas da previdência social, independentemente de estarem ou não consolidadas com as contas de governo.

Um bom exemplo é o caso dos EUA, no qual são preparadas demonstrações específicas para apresentar os déficits atuariais da previdência social e de outros grupos relacionados ao conceito mais amplo de seguridade social. Assim, é possível constatar um déficit atuarial da previdência social em 31/12/2013 superior a USD$ 12 trilhões. A partir desse número, é possível monitorar a evolução da situação atuarial e tomar decisões tempestivas para evitar o comprometimento financeiro das gerações futuras.

Recomendações

- Ao Ministério da Previdência Social que inclua nos relatórios de avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social o balanço atuarial do regime, com os valores presentes das projeções;
- À Secretaria do Tesouro Nacional que inclua em notas explicativas do Balanço Geral da União o balanço atuarial do Regime Geral da Previdência Social a partir do exercício de 2014;
- Ao Instituto Nacional do Seguro Social que inclua em notas explicativas às demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral da Previdência Social o balanço atuarial do regime;
- À Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que realizem um estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social, incluindo no escopo do estudo a necessidade de elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação atuarial da previdência social, de modo a subsidiar o processo decisório sobre a sustentabilidade previdenciária no Brasil.

5.3.1.1.2 Passivos contingentes: falta de transparência e de divulgação no BGU

Por força do disposto no § 3º do art. 4º da LRF, em complemento ao exigido no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO deve apresentar anualmente, em anexo específico, avaliação acerca dos riscos fiscais passíveis de interferir no equilíbrio das contas públicas.

A classificação de risco empregada no Anexo de Riscos Fiscais (ARF) da LDO abrange duas categorias: riscos fiscais orçamentários e riscos de dívida pública. Os primeiros se referem à eventual frustração das projeções de receita e despesa adotadas na elaboração do orçamento. No que tange aos riscos referentes à dívida pública, esses se subdividem em dois: os relativos à administração da dívida e os riscos decorrentes de passivos contingentes.

Os riscos fiscais de dívida decorrem de oscilações nas taxas de inflação, câmbio e juros sobre os títulos vincendos, gerando impacto no orçamento vigente e nos seguintes, já as contingências correspondem principalmente a ações judiciais envolvendo a União, passíveis de impactar negativamente o orçamento federal.

As demandas judiciais sobreditas, objeto deste tópico, podem ser classificadas conforme a natureza dos fatores que lhes dão origem e de acordo com os órgãos responsáveis pela sua gestão, conforme se segue:

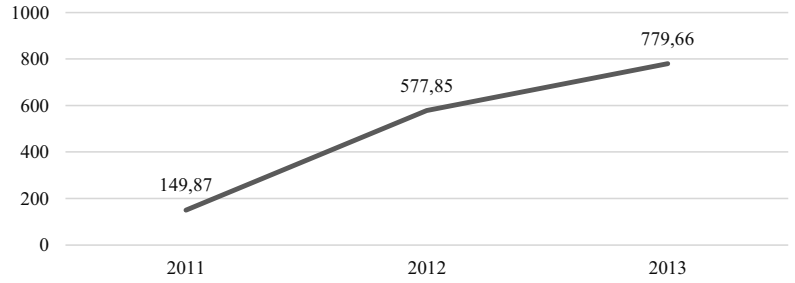
- demandas judiciais contra a administração direta da União, sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral da União (PGU);
- demandas judiciais de natureza tributária, sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN);
- demandas judiciais contra as autarquias e fundações, sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral Federal (PGF);
- demandas judiciais das empresas estatais, sob a responsabilidade do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest);

- demandas judiciais contra o Banco Central do Brasil, sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC);
- dívidas da União em processo de reconhecimento pelo Tesouro Nacional;
- operações de aval e garantias prestadas pela União e outros riscos, sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;
- demais passivos da União.

O gráfico seguinte descreve a evolução dos riscos decorrentes dos passivos contingentes da União consoante as três últimas LDOs:

Evolução dos passivos contingentes da União – LDOs 2012 a 2014

R$ bilhões



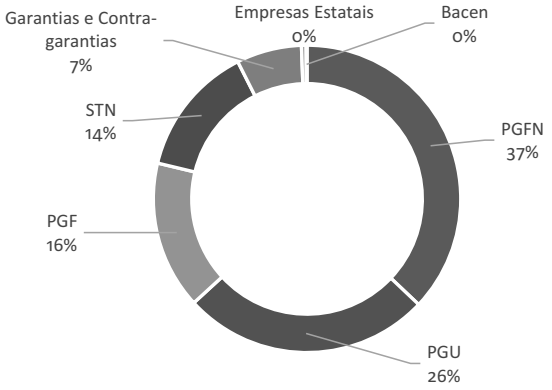
Fontes: Anexos de Riscos Ficais – LDO 2012, 2013 e 2014.

Apesar da visível melhora da qualidade das informações inseridas nos Anexos de Riscos Fiscais no decorrer dos últimos exercícios, fruto do esforço empreendido pelos órgãos envolvidos com vistas a viabilizar, ainda que gradativamente, o registro dos riscos decorrentes das demandas capazes de afetar o orçamento federal, não há, no Balanço Geral da União, qualquer registro de provisões concernentes a esses estoques contingentes.

Para a avaliação dos passivos contingentes, conforme mencionado nos próprios ARFs, a União se utiliza de parâmetros como a fase em que o processo judicial se encontra, o valor pedido pela parte contrária e uma estimativa do grau de probabilidade de prejuízo.

Esclarece o governo federal que, seguindo as regras de contabilidade internacional, não são incluídas as demandas judiciais em que o risco de derrota foi considerado remoto, devido à reduzida probabilidade de prejuízo ao Erário, ou ainda as demandas em que o risco é praticamente certo, assim consideradas aquelas em que os valores já estão previstos em orçamento para pagamento mediante a sistemática de precatórios. Em outras palavras, nos Anexos de Riscos Fiscais, consideram-se somente os litígios que são prováveis ou possíveis de afetarem o Erário.

Composição dos passivos contingentes em 2013



Fonte: Anexo de Riscos Fiscais – LDO 2014.

O exame do mais recente ARF divulgado demonstra que a maior parte dos passivos contingentes se refere às Procuradorias-Gerais – PGFN, PGU, e PGF, que tratam das demandas judiciais de natureza tributária, contra a administração direta da União e contra as autarquias e fundações, respectivamente.

Do total previsto, aproximadamente R$ 780 bilhões, verifica-se que mais de R$ 610 bilhões se referem a processos judiciais geridos por aquelas Procuradorias-Gerais, que perfazem mais de 78%, os quais já se encontram no âmbito de tribunais superiores.

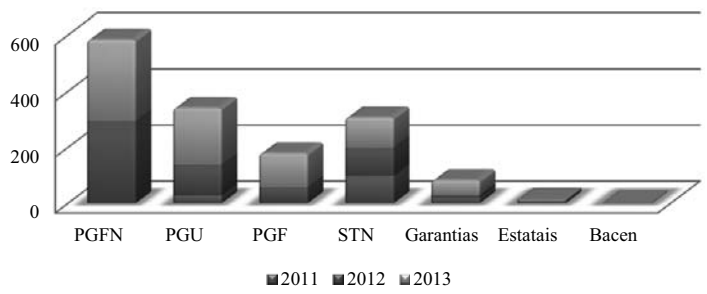
O passivo contingente conceitualmente é, segundo a Ipsas 19 - *Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*, uma obrigação possível que resulta de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob o controle da entidade.

Também é considerada a obrigação presente que resulta de eventos passados, mas que não é reconhecida, porque não é provável que uma saída de recursos que incorpora benefício econômico ou potencial de serviço seja exigida para liquidar a obrigação, ou o valor da obrigação não pode ser mensurado com suficiente confiabilidade.

De acordo com as últimas três Leis de Diretrizes Orçamentárias, verifica-se que o volume dos passivos contingentes das Procuradorias-Gerais, do exercício de 2011 para o de 2013, passou de R$ 27,95 bilhões para R$ 613,97 bilhões, representando uma evolução de mais de 2.000%. No que tange ao montante total existente, as contingências tiveram um acréscimo de mais de 500%.

Evolução dos passivos contingentes por tipo – 2011 a 2013

R$ bilhões



Fontes: Anexos de Riscos Fiscais – LDO 2012, 2013 e 2014

A Ipsas 19 define provisão como um passivo de prazo ou valor incertos, devendo ser reconhecida quando a entidade tem uma obrigação presente (legal ou não formalizada) como resultado de evento passado, quando seja provável que será necessária uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para liquidar a obrigação e quando uma estimativa confiável possa ser feita do montante da obrigação.

Considera, ainda, que provisões são contingentes porque são incertas quanto ao seu prazo ou valor, mas serão reconhecidas como passivo exatamente porque são obrigações presentes e presume-se que possa ser feita uma estimativa confiável. De outro modo, os passivos contingentes não são reconhecidos, porque a sua existência somente será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos, não totalmente sob o controle da entidade. Devendo esses, entretanto, constar das notas explicativas do balanço da entidade.

Em casos como de um processo judicial, por exemplo, pode-se discutir tanto se certos eventos ocorreram quanto se esses eventos resultaram em uma obrigação presente. Nessa situação, a entidade deve determinar se a obrigação presente existe na data da divulgação das demonstrações financeiras ao considerar toda a evidência disponível, incluindo, por exemplo, a opinião de peritos. Com base em tal evidência:

a) quando for mais provável que sim do que não que existe uma obrigação presente na data do balanço, a entidade deve reconhecer a provisão (se os critérios de reconhecimento forem satisfeitos); e

b) quando for mais provável que não existe uma obrigação presente na data do balanço, a entidade divulga um passivo contingente, a menos que seja remota a possibilidade de uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos (Norma Brasileira de Contabilidade – NBC T 19.7).

A Ipsas 19 prevê que o uso de estimativas é uma parte essencial da elaboração de demonstrações contábeis e não prejudica a sua confiabilidade. Isso é especialmente verdadeiro no caso de provisões, que pela sua natureza são mais incertas do que a maior parte de outros elementos do balanço. Exceto em casos extremamente raros, a entidade é capaz de determinar um conjunto de desfechos possíveis e, dessa forma, fazer uma estimativa da obrigação que seja suficientemente confiável para ser usada no reconhecimento da provisão.

Nesse passo, vale mencionar que tal procedimento é realizado por algumas entidades da administração federal. Com relação ao Bacen, consta do ARF de 2013 a seguinte consignação:

> (...) A área jurídica do Bacen avalia todas as ações judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda. O risco de perda é calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares. São contabilizadas provisões de 100% do valor em risco (incluindo uma estimativa de honorários de sucumbência) para todas as ações em que o risco de perda seja classificado como provável. As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram classificadas como passivos contingentes e assim não são provisionadas.

A fim de se obter uma melhor análise a respeito do assunto, procurou-se diligenciar aos principais órgãos envolvidos. Em resposta ao Ofício 11-18/2014-TCU/Semag, a STN afirmou que o Mcasp, 5ª edição, está alinhado com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em especial a Ipsas 19 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e a Ipsas 25 – Benefícios a Empregados, em relação aos conceitos e critérios de mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes.

Mencionou que o Manual também segue as Normas Brasileiras de Contabilidade, especificamente a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público. Assinalou que o Mcasp está sob revisão e, na 6ª edição, que será válida para 2015, se tornará mais evidente essa convergência às referidas normas.

De acordo com a STN, a correta divulgação dos passivos contingentes deve ser realizada por intermédio de Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis. Contudo, atualmente, nas demonstrações contábeis da União, não se adota esse procedimento, uma vez que essa informação já consta do Anexo Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Esclarece que o procedimento de controle dos passivos contingentes passa pela construção do novo módulo de Demonstrações Contábeis do Siafi, que permitirá a sistematização, padronização e implementação do processo de elaboração de notas explicativas pelos órgãos usuários do sistema, e pela implementação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (Pcasp). Conclui citando que somente algumas entidades da Administração Indireta registram as provisões relativas às demandas judiciais.

As Procuradorias-Gerais – PGU, PGF e PGFN – também foram instadas a se manifestar, mais especificamente no que diz respeito à gestão e aos riscos dos processos judiciais sob suas responsabilidades.

Em síntese, mencionaram que, para o controle das respectivas ações judiciais, utilizam-se de sistemas informatizados, que permitem o acompanhamento das lides existentes. Ante o elevado volume de processos presentes, procuram se dedicar, mais detalhadamente, às demandas que terão maiores repercussões para a União e que se encontram em tribunais superiores. Quanto ao possível impacto negativo nas contas públicas, informam que sempre haverá um risco em virtude da imprevisibilidade do entendimento que será formado no pleno dos referidos tribunais.

Assinalam que, para compor as informações constantes do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, buscam avaliar quais demandas podem ser julgadas num determinado ano civil/fiscal pelo STF e pelo STJ. Ou seja, constam dos ARFs anualmente divulgados apenas os processos que têm possibilidade de serem julgados no referido exercício financeiro.

Ressaltam, em que pese não existir uma orientação do MPOG, a preocupação quanto a uma eventual classificação da ação judicial em "provável, possível e remota", como preconizado nas normas contábeis vigentes, uma vez que tal avaliação poderia influenciar uma decisão definitiva a ser proferida.

Dessa forma, no que diz respeito aos argumentos aventados pelos órgãos demandados, entende-se que, diferentemente do mencionado pela STN, a divulgação de contingências passivas, dependendo do grau de risco a ser dado às lides, e, por conseguinte, à classificação como provisão ou passivo contingente, deve ser realizada também nos demonstrativos contábeis da União.

De sorte que o processo judicial deve ser contabilizado dependendo da classificação de risco atribuída pelo respectivo órgão gestor: remota, possível ou provável. No caso da classificação remota, esses valores não devem ser reconhecidos e nem divulgados nos balanços, porque a possibilidade do processo efetivamente se configurar em exigibilidade é insignificante. Portanto, o passivo não estaria caracterizado.

No caso da classificação possível, esses valores passam a ser considerados passivos contingentes, devendo a evidenciação ser inserida apenas em notas explicativas, permitindo que tanto os usuários internos como os usuários externos da informação contábil estejam a par dos acontecimentos. Por fim, se provável, a provisão deve ser reconhecida como exigibilidade, caracterizando, portanto, o surgimento de um passivo, que passaria a impactar as contas públicas, permitindo que os cofres públicos sejam preparados para fazer face aos compromissos devidos pelo governo.

Aqui, impende observar que, embora a versão atual do Plano de Contas da Administração Pública Federal já contemple contas patrimoniais (21214.00.00 e 22231.00.00) destinadas ao registro de provisões passivas de curto e longo prazo, respectivamente, tais contas não contemplam recursos referentes aos riscos judiciais.

Quanto a uma possível influência que essa classificação teria em decisões ulteriores, considera-se que tal alegação não se sustenta, uma vez que essa avaliação deve ser feita de forma apenas gerencial, determinando assim a probabilidade de sua ocorrência. A estimativa de probabilidade para a devida contabilização deve ser realizada para um conjunto de ações que supostamente ofereçam risco ao Erário.

Dentre as situações que podem impactar desfavoravelmente as contas públicas, porquanto não existe qualquer registro de provisões, destaca-se a recente decisão do STF que determinou que a União deve indenizar a companhia aérea falida Varig pelo congelamento de tarifas durante o Plano Cruzado, entre 1980 e 1990, podendo a indenização ultrapassar os R$ 6 bilhões. Ademais, o Supremo Tribunal Federal retomou, em 19/3/2014, o julgamento da ação que definirá o novo método de correção monetária para pagamento dos precatórios.

Os efeitos decorrentes do tratamento contábil, ora proposto, das demandas judiciais em que a União figura no polo passivo terão como resultado a evidenciação de informações relevantes às necessidades de tomada de decisão dos usuários; e confiáveis, no sentido de que as demonstrações contábeis sejam neutras, imparciais, prudentes e completas em todos os aspectos, representando fielmente a posição patrimonial, o desempenho financeiro, os fluxos de caixa e a substância econômica das transações.

Recomendações

- À Secretaria do Tesouro Nacional que oriente os órgãos setoriais para a implementação efetiva do que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre reconhecimento, mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal, responsáveis pelas principais demandas judiciais da União;

- À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial quanto à estruturação da setorial contábil e ao cálculo da probabilidade de perda nas demandas judiciais – pelo menos naquelas em grau de recurso –, assim como já ocorre na Procuradoria-Geral do Banco Central.

5.3.1.2 Restos a pagar não processados: retificação irregular

De acordo com o art. 36 da Lei 4.320/1964, são considerados Restos a Pagar (RP) as despesas empenhadas no decorrer do exercício, mas não pagas até o seu encerramento, em 31 de dezembro, 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 do 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 a apuração no final do exercício. A Lei Complementar 101/2000 tratou de estabelecer que a escrituração contábil das inscrições em Restos a Pagar deveria ser feita de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período.

Cabe destacar ainda que a o inciso II do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 estabeleceu que o regime contábil da despesa, sob o enfoque patrimonial, deve ser o da competência. E a assunção de compromisso, segundo a lei, também deverá ser registrada segundo o regime de competência, ou seja, os compromissos contabilizados deverão ter ultrapassado o estágio do fato gerador.

Em razão disso, esta Corte, em trabalho anterior que culminou no Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, determinou à STN que estabelecesse uma sistemática de verificação dos empenhos não liquidados, de forma que fosse possível, quando da inscrição em restos a pagar, identificá-los/classificá-los em "restos a pagar exigíveis" ou "restos a pagar não exigíveis". Sendo "restos a pagar exigíveis" aqueles que já transcorreram, sob o enfoque patrimonial, o estágio do fato gerador. E "restos a pagar não exigíveis" aqueles que não transcorreram, sob o enfoque patrimonial, o estágio do fato gerador, em cumprimento ao estabelecido no art. 50 da LRF.

No mesmo acórdão, ainda foram feitas as seguintes determinações a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal:

> 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 nº 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;

Entretanto, os restos a pagar inscritos no exercício de 2013 foram retificados, ou seja, deduzidos do total dos passivos (dívidas) do Balanço Geral da União. Constam no Balanço Patrimonial da União dois itens de informação relacionados aos Restos a Pagar não processados inscritos em 31/12/2013. Um trata do registro de inscrição dessa obrigação no passivo financeiro (separados por RP em liquidação e RP a liquidar). O outro se refere à retificação, no mesmo valor inscrito como RP a liquidar, anulando o impacto da dívida no passivo total, conforme recorte do demonstrativo na tabela a seguir. Cabe ressaltar que a retificação é consignada em outro grupo do passivo, o Passivo Não Financeiro, e não no mesmo grupo de contas, conforme preconizam as boas práticas contábeis de evidenciação.

Restos a Pagar não processados e respectivas retificações no Balanço Patrimonial da União

R$ milhões

Passivo	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Passivo Financeiro						
Restos a Pagar não processados	185.131	150.401	116.937	103.282	92.125	67.941
A Liquidar	179.856	146.547	-	-	-	-
Em Liquidação	5.275	3.853	-	-	-	-
Passivo Não Financeiro						
Ret. dos Restos a Pagar não Processados a liquidar	(179.856)	(146.547)	(116.937)	(103.282)	(92.216)	(67.941)

Fonte: Consolidação das Contas Públicas, disponível em < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp>.

A diferença entre a inscrição e a retificação dos restos a pagar nos períodos anterior e posterior ao exercício de 2012 deu-se em função do cumprimento do item 9.1.4 do Acórdão 158/2012-TCU-Plenario, acima mencionado.

Nos exercícios de 2012 e 2013, os restos a pagar exigíveis, representados no Balanço Patrimonial pelo item "RP não processados em liquidação", não foram retificados. Já os "RP não processados a liquidar" foram retificados no Passivo Não Financeiro, conforme demonstrado na tabela acima. De acordo com o item 9.1.5 do acordão em referência, tal retificação deveria ter-se dado nos moldes da sistemática vigente até 2006, qual seja, do lado do Ativo.

Dessa forma, a retificação dos restos a pagar a liquidar, no valor de R$ 179,85 bilhões, permanece registrada no Passivo Não Financeiro do Balanço Patrimonial de 31/12/2013, causando distorção no valor real do total do passivo. Esse procedimento, além de ser contrário à norma vigente, ao princípio contábil da prudência e à determinação exarada por este Tribunal, ainda provocou uma distorção na informação contábil registrada no Passivo Não Financeiro, subavaliando-o em 5,72%, em 2013. 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.

Embora já tenha sido discutida anteriormente, no âmbito desta Corte, a retificação de RPs não processados configurou-se como uma distorção relevante registrada no Balanço Patrimonial da União de 31/12/2013, em desconformidade com a determinação outrora proferida pelo TCU. Ainda assim, entendeu-se desnecessário fazer reiterações das propostas já consignadas em processo anterior, uma vez que de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (5ª edição) e com o novo Plano de Contas Aplicado ao Serviço Público, a partir de 2014 os restos a pagar não processados a liquidar não mais serão evidenciados no passivo do Balanço Patrimonial. Eles deverão ser registrados apenas em contas de controle orçamentário, e não mais afetarão o Balanço Patrimonial.

5.3.1.3 Divergência de R$ 4,3 bilhões em saldos de Restos a Pagar Processados

O art. 42 da LRF estabelece que é vedado aos titulares de Poderes e órgãos nela elencados, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. A respeito dessa vedação, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário, firmou entendimento de que o mencionado artigo é aplicável independentemente do período do mandato do respectivo titular à frente da gestão do órgão, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro.

Para dar cumprimento a essas disposições, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos Poderes e órgãos, no último quadrimestre do exercício, contém um demonstrativo específico sobre a inscrição dos restos a pagar, em conformidade também com o art. 55, inciso III, da LRF.

Especificamente sobre os restos a pagar processados, no Demonstrativo dos Restos a Pagar de 2013 constante do RGF Consolidado publicado pelo Tesouro Nacional, o saldo total referente aos restos a pagar liquidados e não pagos é de R$ 33.608 milhões, enquanto no Balanço Patrimonial constante do BGU o saldo correspondente é de R$ 29.325 milhões (Nota 11 – Passivo Financeiro – Obrigações em Circulação). Há, portanto, entre os dois demonstrativos, uma divergência da ordem de R$ 4.283 milhões.

Questionada sobre isso, a STN apresentou justificativa no sentido de esclarecer quanto à forma de constituição dos dois demonstrativos a partir do Siafi. Enquanto o Balanço Patrimonial era elaborado a partir de registros contábeis do sistema patrimonial/financeiro, o demonstrativo do RGF era gerado a partir de contas de controle do sistema de compensação. Isso ocorreria devido à necessidade de o demonstrativo do RGF apresentar os restos a pagar por fonte de recursos, e somente as contas de controle fornecerem essa informação. Em tese, as informações sobre restos a pagar constantes desses dois sistemas apresentariam o mesmo valor, mas alguns problemas e inconsistências ocorrem, gerando a divergência. O problema mais significativo se refere à estrutura do Balanço Patrimonial, em que alguns passivos financeiros, que seriam representativos de restos a pagar processados, foram divulgados em itens diversos do balanço, no caso, em Consignações (Depósitos), Credores Diversos e Outras Obrigações a Pagar.

Ademais, a STN reconhece a necessidade de reestruturar alguns itens do Balanço Patrimonial, para melhor evidenciação do montante de restos a pagar processados. Ressalta, por fim, que a implantação do novo plano de contas (Pcasp) permitirá a geração de ambos os relatórios – RGF e Balanço Patrimonial – a partir de registros de passivos financeiros, pois esses terão controle por fonte de recursos. Entende-se, portanto, que com o Pcasp, os dois demonstrativos serão gerados a partir de um mesmo subsistema do Siafi, eliminando, assim, a divergência entre eles.

Vale a pena ressaltar que, no âmbito do TC 012.118/2009-7, ainda pendente de julgamento, foi realizado acompanhamento com o objetivo de verificar a adequação dos registros contábeis dos restos a pagar, tendo sido identificadas informações divergentes sobre restos a pagar em diversos relatórios publicados pela STN.

Já em 2013, por intermédio do TC 023.996/2013-7, efetuou-se análise de impropriedades constatadas nos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da LRF, referentes ao 3º quadrimestre de 2012. Uma dessas impropriedades se referia ao fato de os valores dos restos a pagar processados não coincidirem com os valores registrados no Balanço Patrimonial.

A justificativa apresentada à época foi semelhante à atual, porém apresentando maior detalhamento da metodologia de elaboração do demonstrativo dos restos a pagar do RGF, no que tange aos processados, bem como uma conciliação entre esse demonstrativo e o Balanço Patrimonial. Esses esclarecimentos foram considerados suficientes, e as impropriedades, sanadas, conforme Acórdão 680/2014-TCU-Plenário.

Instada a apresentar a referida conciliação para o ano de 2013, a STN ressaltou que a elaborou a partir das diferenças apontadas na Equação 0147 dos auditores contábeis do Siafi, a qual estabelece a equivalência entre um conjunto de contas contábeis de controle (Termo 1) e outro de obrigações financeiras (Termo 2). A metodologia se basearia na utilização dos saldos das contas do Termo 1, que podem ser detalhadas por fonte de recursos, para representar os saldos

das contas do Termo 2, que são aquelas que compõem as regras de cálculo de obrigações integrantes do passivo do Balanço Patrimonial.

Mais uma vez, em razão da necessidade de detalhamento por fonte de recursos no RGF, a STN reforça que parte dos valores demonstrados no Balanço Patrimonial nos itens Depósitos, Credores Diversos e Outras Obrigações a Pagar integrariam os valores dos restos a pagar processados no demonstrativo do RGF. Além disso, haveria contas que compõem os restos a pagar processados do Balanço Patrimonial mas que não estariam contempladas pelo Termo 2 da Equação 0147. Em síntese, a conciliação pode ser visualizada no quadro a seguir.

Conciliação dos saldos de restos a pagar processados – Balanço Patrimonial x RGF Consolidado

R$ milhões

Restos a Pagar do Balanço Patrimonial (BP)	**29.324,61**
(-) Saldo das contas desse item do BP que não fazem parte do Termo 2 da Equação 0147	1.210,46
(+) Saldo das contas que fazem parte do Termo 2 da Equação 0147 que não compõem o item Restos a Pagar Processados do BP, mas compõem outros itens do Passivo Financeiro do BP (Depósitos, Credores Diversos e Outras Obrigações a Pagar)	4.487,37
(-) Saldo das contas de controle do Termo 1 da Equação 0147 que não integram o conceito de controle de restos a pagar processados	18,99
(-) Desequilíbrio apontado pela transação Concontir entre os termos 1 e 2 da Equação 0147	-1.025,37
(=) Resultado	33.607,90
Restos a Pagar Processados do Demonstrativo do RGF Consolidado	**33.607,90**

Fonte: STN.

Não obstante essas considerações, a falta de divulgação, em nota explicativa, sobre a divergência entre o Demonstrativo dos Restos a Pagar do RGF Consolidado e o Balanço Patrimonial pode levar o usuário do BGU a ter dúvida quanto aos valores inscritos em restos a pagar processados no ano de 2013.

Recomendação

À Secretaria do Tesouro Nacional que apresente, em nota explicativa, a eventual divergência do saldo dos restos a pagar processados em comparação com aquele constante do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, bem como as razões e qualquer informação adicional que seja relevante para compreensão dessa diferença.

5.3.1.4 Falta de fidedignidade dos saldos de créditos inscritos em dívida ativa da União

Foram constatadas divergências de grande materialidade dos saldos inscritos em dívida ativa da União entre as informações contidas no Sistema Integrado da Dívida Ativa (Sida) e no Siafi. O Sida tem por objetivo auxiliar a PGFN na inscrição de débitos para com a União, agilizando e otimizando o processo de cobrança. Já o Siafi consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal. A referida divergência não constou em nota explicativa das demonstrações. Além disso, não houve consenso com relação à metodologia utilizada para o cálculo das provisões para perdas da dívida ativa. Esses achados comprometem a fidedignidade das informações de dívida ativa constantes nas demonstrações.

5.3.1.4.1 Divergências de R$ 133,9 bilhões em saldos da Dívida Ativa

A Lei 4.320/1964, em seu art. 39, § 2º, define como dívida ativa tributária o crédito da fazenda pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas. Os créditos provenientes das demais origens, por sua vez, são considerados dívida ativa não tributária.

A dívida ativa abrange, portanto, os créditos em favor da União, devidamente inscritos a esse título, cuja liquidez e certeza foram apuradas. Tais créditos constituem fonte potencial de fluxo de caixa, com impacto positivo pela recuperação de valores a receber.

De acordo com a PGFN, no Siafi o saldo do estoque de créditos inscritos em dívida ativa da União em 31/12/2013 totalizava R$ 1.131.766.969.223,90 e no Sida, R$ 997.878.075.967,12, representando uma diferença de R$ 133.888.893.256,78 entre os saldos extraídos.

O item 03.05.00 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público– Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos – institui as regras e procedimentos contábeis com vistas à harmonização dos registros referentes à Dívida Ativa, em razão dos conceitos a serem observados pelas entidades governamentais.

Segundo a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 750/1993, o princípio contábil da oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas. Considerando a divergência de R$ 133,9 bilhões sobre os valores que representam a dívida ativa da União, resta dúvida ao usuário da informação quanto à fidedignidade e integridade dos registros contábeis, comprometendo a sua relevância.

Quanto às diferenças identificadas, importante esclarecer que foi constituído, em abril de 2014, um Grupo de Trabalho com o objetivo de desenvolver estudos e apresentar soluções relacionadas à contabilização dos créditos tributários e não tributários e de dívida ativa, administrados pela RFB e pela PGFN, e dos respectivos ajustes para perdas prováveis.

A PGFN informa que o referido Grupo de Trabalho irá delinear as razões das diferenças. Contudo, já é possível afirmar que:

a) as regras de negócio do Siafi encontram-se defasadas em relação as regras da gestão da dívida ativa, uma vez que, ao longo dos anos, diversas foram as modificações perpetradas nos sistemas de controle do crédito inscritos em dívida ativa que não foram espelhadas nas regras de negócio do Siafi;

b) analisando os dados constantes no Siafi é possível identificar, ainda que de forma superficial, que a conta 12211.02.01 — Créditos Inscritos em Dívida Ativa Não Tributária — estaria carregando saldos indevidos e/ou que essa não diz respeito a créditos inscritos da PFGN, mas sim de outros órgãos.

Da análise quanto à conta supramencionada, foi encaminhado, pela PGFN, memorando à STN, solicitando esclarecimentos quanto à natureza e origem daquela, a fim de que se pudesse dar continuidade aos levantamentos e, posteriormente, à conciliação do estoque da Dívida Ativa da União.

Em resposta, a STN sugeriu que se aguardasse a solução a ser dada pelo Grupo de Trabalho que estava em vias de ser formado.

Diante do exposto, tem-se como consequência a inconsistência das informações contábeis. Ou seja, não há uma evidenciação qualitativa e quantitativa, por meio de contas representativas do patrimônio público, da situação patrimonial da dívida ativa sob gestão da PGFN. Contudo, tendo em vista as medidas apresentadas pela STN e PGFN, ao invés de indicar recomendação aos referidos

órgãos, a eficácia do Grupo de Trabalho criado será monitorada na auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2014.

5.3.1.4.2 Ausência de Nota Explicativa sobre as divergências dos saldos de dívida ativa

Nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001 e do art. 7°, inciso VI, do Decreto 6.976/2009, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, cabe à Secretaria do Tesouro Nacional a responsabilidade pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União.

A PGFN encaminhou à STN a nota explicativa com as eventuais razões da divergência de saldos da dívida ativa para compor o BGU de 2013. No entanto, a referida nota explicativa não foi juntada ao BGU.

De acordo com o item 05.08.00 do Mcasp, as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis. Contêm informações adicionais em relação à apresentada no corpo dessas demonstrações e oferecem descrições narrativas ou segregações e aberturas de itens anteriormente divulgados, além de informações acerca de itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis.

As informações contidas nas notas explicativas devem ser relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações contábeis.

As notas explicativas devem evidenciar, ainda, o reconhecimento de inconformidades provavelmente relevantes para a avaliação de responsabilidades (*accountability*), que podem afetar a avaliação do usuário sobre o desempenho e o direcionamento das operações da entidade no futuro. Essa evidenciação pode também influenciar as decisões sobre os recursos a serem alocados na entidade, no futuro.

Como consequência do exposto, as informações contábeis da dívida ativa da União não ficaram suficientemente evidenciadas, afetando a avaliação do usuário sobre o desempenho e o direcionamento das operações da PGFN no futuro. Nesse sentido, cabe efetuar a seguinte recomendação:

Recomendação

À Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que inclua notas explicativas sobre as divergências de créditos da dívida ativa entre o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e o Sistema Integrado da Dívida Ativa.

Por fim, registra-se que, no item 3.3.3.3 deste Relatório, que trata da recuperação de créditos da União no exercício de 2013, foram consignadas mais duas ressalvas e três recomendações atinentes à confiabilidade e à integridade das informações de estoque da dívida ativa da PGFN, da PGF e do Banco Central.

5.3.1.4.3 Divergências metodológicas para o cálculo das provisões para perdas da dívida ativa

Para que a Contabilidade possa evidenciar com precisão e clareza o patrimônio do ente público, faz-se necessário que os valores a receber que apresentem significativa probabilidade de não realização, bem como os ativos que não geram os benefícios econômicos esperados, sejam ajustados

a valor recuperável. O ajuste deve ser feito por intermédio da utilização de uma conta redutora do ativo que esteja mensurado acima do valor provável de realização.

O procedimento de ajuste vai ao encontro das Normas Internacionais de Contabilidade, encontrando-se embasado pelo Conselho Federal de Contabilidade, que incluiu o procedimento nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Atualmente, enquanto o saldo da dívida ativa da União é de R$ 1,4 trilhão, a respectiva provisão para perdas totaliza aproximadamente R$ 1 trilhão, o que representa 73% do saldo a que se refere essa retificadora.

O valor do ajuste deve ser reavaliado em cada período no qual sejam elaboradas demonstrações contábeis, e ajustado para refletir a melhor estimativa corrente.

A constituição da conta de ajuste de perdas para o recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa atende ao princípio da Prudência, estabelecido pela Resolução-CFC 750/1993, alterada pela Resolução-CFC 1.282/2010, que impõe a escolha da hipótese que resulte o menor Patrimônio Líquido, quando se apresentarem opções igualmente aceitáveis diante dos demais princípios contábeis.

A responsabilidade pelo cálculo e registro contábil do ajuste de perdas de créditos inscritos em dívida ativa é do órgão competente para apurar a certeza e liquidez dos créditos e efetuar a correspondente inscrição.

Esse órgão deve promover uma avaliação criteriosa dos créditos inscritos em dívida ativa, de modo a efetuar sua valoração, classificando-os de acordo com os graus de dificuldade de recuperação. Avaliar-se-iam quais créditos possuem alta dificuldade de cobrança, e que, portanto, devem ter seus valores usados como balizadores do cálculo do ajuste. Deve ser observada a existência de créditos cujos custos de cobrança excedam os valores recuperáveis, sendo esses alocados como valores formadores do cálculo do ajuste.

Para definição final de quais valores devem constituir a estimativa do ajuste de perdas de dívida ativa, ou mesmo para definição da não constituição do ajuste, as justificativas que balizarem o processo devem estar apoiadas em estudo técnico de avaliação da recuperabilidade dos créditos.

Os créditos devem ser classificados segundo critérios técnicos que discriminem o tipo de crédito, tributário ou não tributário, o tempo de constituição, o prazo decorrido desde o fato gerador até o momento da avaliação, o andamento das ações de cobrança, o ajuizamento ou não de ação judicial, entre outros aspectos.

De acordo com o item 03.05.13.04 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, a entidade pública deverá optar por uma das metodologias descritas no referido Manual, divulgando em notas explicativas a metodologia utilizada e a memória de cálculo do valor. As metodologias apresentadas no Manual são: a) metodologia com base na avaliação de estoque para cálculo do ajuste; b) metodologia baseada no histórico de recebimentos passados.

Segundo a PGFN, os cálculos efetuados não atentam para fatos importantes sobre o perfil da dívida ativa e desconsideram situações fáticas e jurídicas que, por si só, são capazes de refutar os percentuais encontrados. Em outras palavras, ao ser calculado, sem considerar o perfil dos atuais valores inscritos em dívida ativa, o percentual encontrado é impreciso e não condiz com a realidade jurídica dos créditos inscritos.

De acordo com a PGFN, a simples aplicação do índice de arrecadação no tempo como critério para estimativa de ajuste de perdas da dívida ativa, que resulta num ajuste para perda de 97,49% do

montante inscrito, pode ser refutada, ainda que de forma rasa, pelos dados apresentados em nota técnica dessa Procuradoria.

Compreende-se que a correção do trabalho de ajuste de perdas depende, inegavelmente, da realização de um estudo pormenorizado do índice de recuperabilidade do crédito inscrito e, imprescindivelmente, de critérios de classificação de créditos que espelhem sua real possibilidade de recuperação, levando em consideração o perfil da dívida inscrita e do devedor titular. Porém, segundo a PGFN, a falta desses elementos não pode ensejar o reconhecimento de um montante tão elevado de perdas.

Conforme a PGFN, somente quando implantada uma classificação de créditos, projeto que se encontra em seu planejamento, poderá ser demonstrado, de modo mais preciso, o quanto do montante do estoque da dívida pode realmente ser alocado no ajuste de perdas.

Desse modo, a PGFN sugeriu que fossem revistos os cálculos apresentados para excluir, da consideração do ajuste de perdas dos valores inscritos em dívida ativa, aqueles que estejam parcelados, garantidos ou suspensos por determinação judicial. E, ante a falta de um critério mais detalhado e apenas para efeito de solução da atual demanda contábil, a metodologia proposta pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA-MF) seja aplicada apenas aos créditos restantes.

Tal constatação evidencia a possibilidade de se estar superestimando ou subavaliando o patrimônio líquido da União.

Recomendação

À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize o estudo pormenorizado do índice de recuperabilidade do crédito inscrito e, imprescindivelmente, de critérios de classificação de créditos que espelhem sua real possibilidade de recuperação, levando em consideração o perfil da dívida inscrita e do devedor titular.

5.3.1.5 Divergência de R$ 26,75 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna

A Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) é a dívida do governo federal sob a forma de títulos públicos, cujos fluxos de recebimentos e pagamentos são realizados em reais. Os títulos públicos relativos à DPMFi podem estar em poder do público (mercado) ou do Banco Central. Nas principais estatísticas e relatórios sobre a DPMFi, a Secretaria do Tesouro Nacional somente considera a parcela da dívida em poder do público.

O Balanço Geral da União reflete os dados da DPMFi registrados na contabilidade da União (Siafi), calculados pelo sistema DPI pelo método da apropriação. Nesse método, registram-se os valores de entrada, faz-se a aplicação da atualização do indexador do título, a apropriação do deságio e do próximo juro vincendo.

Comparando os dados da DPMFi em poder do público constante no balancete contábil do Siafi com os valores divulgados no Relatório Anual da Dívida (RAD), identifica-se distorção conforme quadro a seguir.

Divergências no saldo da Dívida Mobiliária Interna

R$ bilhões

Descrição	Siafi 2013	RAD 2013	Diferença
Estoque da DPMFi em mercado	2.054,88	2.028,13	26,75

Fontes: Siafi e RAD 2013.

Os dados divulgados no RAD têm por base o estoque da DPMFi apurado pelo critério de competência, ou seja, os juros são contabilizados *pro rata*, apropriando-se os valores devidos, independentemente da ocorrência de pagamentos no período. Com base nessa metodologia, incorpora-se ao valor nominal de cada um dos títulos a variação do indexador no período entre a data de emissão e a data de cálculo do estoque. Em seguida, calcula-se cada um dos fluxos individuais com base no valor nominal atualizado. E, por fim, cada um dos fluxos atualizados é descontado entre a sua data de vencimento e a data de referência (data de cálculo do estoque), com base na taxa interna de retorno (TIR) de emissão dos títulos.

A STN afirma na PCPR 2013 que foi mantida, na divulgação do RAD, a metodologia utilizada pelo Banco Central quando gestor da dívida pública, visto que essas informações são analisadas mais para fins estatísticos pelos agentes de mercado, evitando, assim, descontinuar as séries estatísticas. Destaca, ainda, que a contagem de tempo utilizada nas duas metodologias será unificada, com a implantação e efetiva utilização do Sistema Integrado da Dívida (SID), o que deve ocorrer no exercício de 2014.

Em decorrência da recomendação incluída no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2012, a STN incluiu em nota explicativa a justificativa quanto à divergência dos valores da DPMFi entre o RAD e o Siafi. No entanto, a divergência presente em um dos principais instrumentos de divulgação do Tesouro Nacional, o Relatório Anual da Dívida, compromete a confiabilidade dos dados contábeis da dívida mobiliária, implicando confronto com o princípio da transparência.

Considerando que a solução da divergência relatada depende da entrada em funcionamento integral do SID, o que, de acordo com a STN, ocorrerá em breve, não será proposta recomendação referente à divergência constatada, cabendo à Secretaria informar ao Tribunal a entrada em funcionamento do Sistema.

5.3.1.6 Falha de divulgação de subavaliação das participações societárias em R$ 12 bilhões

Em 2013, a Secretaria do Tesouro Nacional atendeu parcialmente às recomendações relativas às participações societárias calculadas pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP), efetuadas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2012, *in verbis:*

> Recomenda-se à STN que utilize demonstrações contábeis intermediárias das empresas estatais investidas, com a menor defasagem possível em relação à data do encerramento do exercício, 31 de dezembro, para fins de registro da equivalência patrimonial das participações societárias da União.
>
> Cabe recomendar, também, que sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal.

Por meio da Nota 7 do Balanço Patrimonial do BGU, o governo federal demonstra ter reduzido significativamente a defasagem entre as demonstrações das participadas e a data do BGU. Antes a defasagem era de doze meses, agora é de três meses para as maiores participações e de seis meses para as menores.

A STN apresenta justificativas operacionais para uma redução maior dessas defasagens, em especial a impossibilidade de efetuar lançamentos contábeis no Siafi em tempo hábil, visto que anualmente o sistema é bloqueado para registros retroativos no mês de janeiro.

Contudo, é possível divulgar em notas explicativas os efeitos da defasagem remanescente, visto que a preparação delas tem um prazo maior do que o de fechamento do Siafi. No que tange a esse aspecto da recomendação, a STN não atendeu plenamente.

Na tabela seguinte, é possível observar os efeitos dessa defasagem para as cinco maiores participações societárias da União, que representam quase 90% do total de investimentos permanentes avaliados pelo MEP.

Efeitos da defasagem no cálculo da equivalência patrimonial: setembro/2013 e dezembro/2013

R$ bilhões

Empresa	Data	Patrimônio Líquido	% participação	Avaliação da Equivalência Patrimonial	Efeitos da defasagem entre datas: set/13 e dez/13
Petrobras	set/13	343	28,70%	98	
	dez/13	349	28,70%	100	1,79
Eletrobras	set/13	66	40,88%	27	
	dez/13	61	40,88%	25	-2,05
Banco do Brasil	set/13	66	50,70%	33	
	dez/13	72	50,70%	37	3,20
Caixa	set/13	27	100,00%	27	
	dez/13	35	100,00%	35	8,80
BNDES	set/13	60	100,00%	60	
	dez/13	61	100,00%	61	0,29

Fonte: Ofício 13/2014/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 25/3/2014, e Demonstrações Contábeis da Eletrobras de 31/12/2013.

Em decorrência da defasagem de três meses ora demonstrada, as participações societárias evidenciadas no BGU estão subavaliadas em R$ 12 bilhões. No intuito de informar corretamente o usuário do BGU, cabe reiterar parte da recomendação feita no ano passado:

Recomendações

- À Secretaria do Tesouro Nacional, em reiteração à recomendação expedida nas Contas do Governo de 2012, que divulgue em notas explicativas o valor das participações societárias em 31 de dezembro, de modo que o usuário do Balanço Patrimonial possa compreender os efeitos da defasagem entre a data do Balanço Geral da União e as datas das demonstrações financeiras das empresas participadas;
- À Secretaria do Tesouro Nacional que adeque as notas explicativas sobre transações com partes relacionadas aos padrões e boas práticas internacionais, inclusive quanto a denominação e numeração, de modo a facilitar a identificação e a compreensão pelos usuários externos do Balanço Geral da União.

5.3.1.7 Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do RGPS

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. Com objetivo de separar a gestão dos recursos destinados aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social em um fundo separado, o art. 250 da Constituição definiu que a União poderia constituir um fundo para este fim. Para regulamentar esse dispositivo constitucional, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) criou o Fundo do

Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), vinculando-o ao então Ministério da Previdência e Assistência Social.

Segundo a LRF, o fundo constituir-se-á de bens móveis e imóveis, valores e rendas; de bens e direitos vinculados por força de lei; das receitas das contribuições sociais; do produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social; do resultado da aplicação financeira de seus ativos; dos recursos provenientes do orçamento da União.

Entretanto, até 2013 o FRGPS ainda não havia sido completamente implementado. As receitas, despesas e o patrimônio da entidade ainda não foram organizados de forma separada do INSS, contrariando o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe destacar que, em 2012, a ausência de entidade contábil específica para o FRGPS foi relatada como ressalva no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo. Nas Contas de 2011 foi prolatada recomendação para que o INSS em conjunto com os ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social elaborassem uma política e estabelecessem procedimentos de contabilização para o Fundo, em consonância com o que dispõem os normativos vigentes.

O INSS elaborou um plano de ação e apresentou um cronograma de implementação do mencionado fundo, esclarecendo as etapas fundamentais para o cumprimento do estabelecido na legislação que deveriam ser adotadas. A previsão de implementação do fundo era para janeiro de 2014.

De acordo com o INSS, o cronograma foi cumprido e o FRGPS entrou em funcionamento em janeiro de 2014, utilizando o código 37904 de órgão no Siafi e Unidade Orçamentária (UO) associada com o código 33904. Foram criadas a Unidades Gestoras (UGs) 513001 (Coordenação de Finanças do FRGPS), 513002 (setorial Orçamentária do FRGPS) e 513003 (Coordenação de Contabilidade do FRGPS), além da duplicação das unidades gestoras das superintendências e gerências executivas vinculadas à nova UG do FRGPS.

Quando consultados no Siafi os demonstrativos do FRGPS, identificou-se que a despesa previdenciária já está sendo executada de forma separada do INSS, entretanto o patrimônio do fundo, até a data do presente Relatório, não havia sido desvinculado do INSS.

Em face das medidas adotadas, entendeu-se necessário não apresentar proposta de encaminhamento adicional. Contudo, a não implementação completa do FRGPS ainda se configurou como um problema para o BGU em 2013, por não haver segregação entre as informações contábeis das instituições envolvidas, dificultando o conhecimento individual do que pertence ao fundo, já que, por ser uma entidade de previdência, os investimentos e retornos devem estar claramente associados ao próprio fundo.

Cabe destacar, ainda, que a falta de segregação entre os ativos e passivos, receitas e despesas do INSS e do FRGPS trouxe prejuízos à devida evidenciação do patrimônio respectivo de cada entidade e à transparência na gestão das despesas previdenciárias no exercício de 2013.

A instituição do FRGPS, além de proporcionar maior transparência na evidenciação do patrimônio pertencente ao FRGPS, contribuirá para melhorias dos controles internos na execução das despesas previdenciárias e, principalmente, para a apresentação dos demonstrativos contábeis e financeiros específicos para o FRGPS, em obediência à LRF, a partir do exercício de 2014.

5.3.1.8 Falta de confiabilidade sobre o valor do patrimônio imobiliário da União

Com o objetivo de melhor evidenciar o patrimônio da União, a STN publicou, em 2010, a macrofunção "02.03.30 - Reavaliação, Redução a Valor Recuperável, Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta da União, suas Autarquias e Fundações" do Manual Siafi, que instrui como deve ser feita a contabilização da depreciação, amortização, exaustão, redução ao valor recuperável e reavaliação de itens do imobilizado.

A referida norma estabelece um cronograma para o período de transição, que determina os prazos máximos para o início da contabilização da depreciação dos ativos adquiridos em exercícios anteriores. Esse cronograma estabeleceu prazos máximos até 2013, de forma que o Balanço Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais foram impactados pelas reavaliações e ajustes a valor recuperável até o exercício de 2013.

A tabela a seguir demonstra a variação ocorrida no período em que foi iniciada a implantação do registro da depreciação de bens móveis no patrimônio da União.

Registro do Imobilizado no Balanço Patrimonial da União

R$ milhões

	2013	2012	2011	2010	% Variação 2013/2010
Imobilizado	**661.797**	**536.184**	**302.720**	**260.447**	**254%**
Bens Móveis e Imóveis	676.794	542.600	307.526	263.545	257%
Depreciações, Amortizações e Exaustões	-15.006	-6.425	-4.815	-3.107	483%

Fonte: Siafi.

Cabe ressaltar que a orientação aos gestores prevê o início do procedimento de depreciação pelos bens móveis adquiridos, incorporados ou colocados em utilização a partir de janeiro de 2010, com a justificativa de que esses apresentam um valor inicial confiável, não necessitando ser submetidos previamente ao procedimento de reavaliação ou redução a valor recuperável. Após o encerramento dessa primeira etapa, o administrador deveria passar a aplicar a depreciação aos bens adquiridos em outros exercícios, após realizar o ajuste dos valores.

Quanto ao registro da depreciação dos bens imóveis, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) informou que foi criado um Grupo de Trabalho com o objetivo de estudar as alterações necessárias no sistema Spiunet que possibilitem tal registro.

5.3.1.8.1 Não contabilização da depreciação de bens imóveis

A depreciação refere-se à redução do valor dos bens pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência.

De acordo com a Ipsas 17, que trata do ativo imobilizado, o valor depreciável de um ativo deve ser alocado de forma sistemática ao longo da sua vida útil estimada.

A NBC T 16.9, que trata dos critérios e procedimentos para o registro contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de ativos tangíveis, estabelece a obrigatoriedade do registro da depreciação.

Quanto à depreciação do imobilizado da União, o Manual Siafi (macrofunção 02.03.30 – Reavaliação, Redução a Valor Recuperável, Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta da União, Autarquias e Fundações) estabelece o início dos lançamentos referentes a partir de 2010, com cronograma de implantação até 2014.

Ressalte-se que, apesar de tanto o Mcasp quanto o Manual Siafi trazerem orientações quanto ao registro da depreciação dos ativos, o cronograma citado trata apenas do registro da depreciação dos bens móveis. De acordo com a STN e a SPU, o registro da depreciação apenas dos bens móveis, nesse momento, justifica-se pelo fato de o sistema Spiunet, que engloba os bens imóveis de uso especial da União, não permitir o registro da depreciação. Ademais, a grande quantidade de imóveis de uso especial impossibilitaria o registro manual da depreciação, como está sendo feito com os bens móveis.

Assim, a ausência da depreciação de bens imóveis de uso especial foi motivo de ressalva nos exercícios de 2011 e 2012. Novamente cabe registrar a distorção no BGU decorrente dessa omissão contábil em 2013.

Com o objetivo de atender à recomendação do TCU quanto à ausência de depreciação dos bens imóveis da União, a STN e a SPU instituíram um Grupo de Trabalho (Portaria Conjunta SPU/STN 452/2013), a fim de estudar melhorias no sistema Spiunet, dentre as quais estão o estabelecimento de critérios, procedimentos e soluções técnicas visando à implantação da depreciação de bens imóveis da União.

A ausência do registro da depreciação dos imóveis da União compromete a avaliação do patrimônio da entidade, provocando distorções no Balanço Patrimonial difíceis de quantificar.

Recomendações

- À Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, no sentido de implementar a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal.
- À Secretaria de Patrimônio da União que, enquanto não haja o registro contábil, prepare uma estimativa para bens imóveis de uso especial, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos imóveis.

5.3.1.8.2 Registro incorreto de depreciação de bens móveis na Universidade Federal do Piauí

A macrofunção Siafi 02.03.30 (Reavaliação, Redução a Valor Recuperável, Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta da União, Autarquias e Fundações) estabelece os critérios para a depreciação de bens móveis na administração direta da União.

Durante o exercício de 2013, a Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI) efetuou registros de depreciação de bens móveis no montante de R$ 5,8 bilhões, sendo que o imobilizado da Fundação soma cerca de R$ 359 milhões e a depreciação total da União soma R$ 15 bilhões.

Questionada por meio do Ofício 121/2014 – TCU/Semag, a FUFPI informou por e-mail que o erro decorreu de problemas na migração do sistema de Tecnologia da Informação da Universidade. Informou, ainda, que constituiu um Grupo de Trabalho por meio da Portaria 17/2014 com o objetivo de corrigir os registros incorretos.

Porém, como não foi possível efetuar a correção do registro até o fechamento do BGU de 2013, o registro incorreto refletiu no Balanço Geral da União, na conta contábil de Depreciação, no montante de R$ 5,8 bilhões.

Recomendações

- À Fundação Universidade Federal do Piauí que adote providências com o objetivo de estabelecer controles internos a fim de evitar registros contábeis indevidos como no caso da depreciação de bens móveis referente ao exercício de 2013;
- Ao Ministério da Educação, como órgão superior, e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que aprimorem os procedimentos de supervisão dos órgãos setoriais para evitar que erros contábeis materialmente relevantes como o observado na depreciação de bens móveis da Fundação Universidade Federal do Piauí permaneçam no encerramento do exercício.

5.3.1.9 Limitação de escopo relativa ao reconhecimento de créditos tributários a receber

O reconhecimento – como ativos reais nos patrimônios dos entes públicos – de créditos a receber decorrentes de tributos e contribuições a arrecadar traz consigo implicações jurídicas, fiscais, orçamentárias, financeiras e contábeis de impacto potencial relevante para as finanças públicas de toda a Federação.

Em face disso, a legalidade do registro contábil desses ativos foi analisada pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão 158/2012-TCU-Plenário. Todavia, pelo teor da decisão prolatada em 1º/2/2012, não restou claro se o regime de competência pode efetivamente ser aplicado para reconhecimento da receita pública. Em razão de tal obscuridade, o Ministério Público junto ao TCU interpôs, em 23/2/2012, embargos de declaração ao Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, os quais ainda não foram apreciados pelo Tribunal.

Portanto, na data-base de referência das demonstrações contábeis da União (31/12/2013), e até o encerramento da auditoria do BGU, não havia critério para orientar o exame acerca do reconhecimento e da mensuração dos créditos tributários a receber registrados no balanço patrimonial, inclusive provisões, bem como das variações patrimoniais deles decorrentes, computadas na demonstração das variações patrimoniais. Assim, essa ausência de critério representou uma limitação de escopo desta auditoria.

Não obstante, é possível que parcela dos créditos tributários a receber registrados no ativo da União ao final de 2013 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, obedecendo ao regime de caixa estabelecido no inciso I do art. 35 da Lei 4.320/1964; ao passo que a escrituração dos respectivos créditos a receber e de suas variações patrimoniais tem periodicidade mensal e baseia-se na variação dos estoques apurados nos sistemas gerencias de cobrança, cujos dados fornecidos à contabilidade possuem defasagem de um mês.

5.3.2 Opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras

5.3.2.1 Classificação incorreta da despesa previdenciária

O plano de contas de uma entidade tem como objetivo atender, de maneira uniforme e sistematizada, ao registro contábil dos atos e fatos praticados pela entidade. Esses devem ser registrados de forma analítica, refletindo a transação constante em documento hábil, em consonância com os princípios de Contabilidade. As contas devem ser agrupadas de forma a identificar e classificar

o registro da transação, a fim de permitir conhecimento dos fatos ocorridos, da situação econômico-financeira da entidade, de seu patrimônio e de seus resultados.

A auditoria do BGU identificou R$ 2.704.153.588,70 de despesas com benefícios previdenciários apropriadas e contabilizadas em conta contábil incorreta. Tais despesas foram registradas no Siafi por meio do documento 2013NS000367 e foram classificadas na conta contábil 33390.53.01, que se refere à aposentadoria rural especial, quando deveriam ter sido classificadas na conta contábil 33390.53.03, que diz respeito à aposentadoria rural por idade.

Tal ocorrência se deu em função de falha nos controles internos manuais, decorrentes de erro na definição da conta contábil em que a despesa previdenciária deveria ser contabilizada. Isso implicou uma superavaliação no valor das despesas apropriadas na conta contábil 33390.53.01 e uma subavaliação no valor das despesas apropriadas na conta contábil 33390.53.03.

Cabe destacar que a classificação incorreta não afetou as informações do Balanço Patrimonial nem a consolidação das contas de resultado, pois a apropriação se deu no sétimo nível de detalhamento das contas contábeis, segundo definido no Plano de Contas da Administração Pública Federal. Entretanto, o erro de classificação prejudica a informação mais detalhada, pois a mensagem transmitida foi a de que as despesas com aposentadoria especial rural aumentaram mais de 6.800% de um exercício para o outro, quando na verdade o valor apropriado se refere a outro tipo de aposentadoria rural.

Conclui-se que tal situação trouxe prejuízo à transparência na composição detalhada da real despesa previdenciária executada.

Recomendação

Ao Instituto Nacional do Seguro Social que fortaleça os controles internos da execução orçamentária, de modo a evitar a erros na classificação contábil das despesas previdenciárias.

Espera-se que a proposta contribua para aperfeiçoar a transparência dos registros contábeis das despesas com benefícios previdenciários e melhorar a apresentação dos demonstrativos detalhados das despesas no nível de subitem, conforme definido no Plano de Contas da Administração Pública Federal.

5.3.2.2 Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas

O Sistema de Contabilidade Federal deve evidenciar as renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, nos termos do que preceituam o inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e o inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009.

Conforme relatado em exercícios anteriores, essa evidenciação é feita de forma bastante incipiente nas demonstrações contábeis da União e não se têm verificado avanços no sentido de se fazer um registro contábil mais completo das renúncias de receitas.

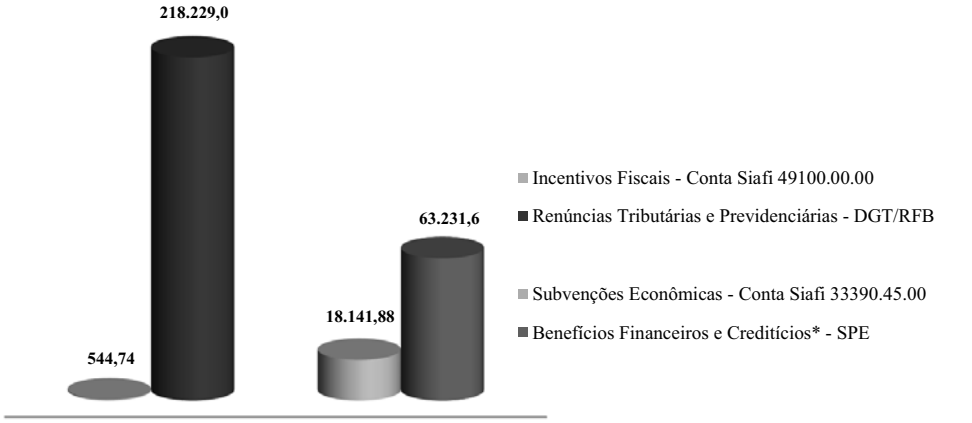
No exercício de 2013, da mesma forma que em 2012, os registros contábeis contemplaram apenas os chamados Incentivos Fiscais (conta de dedução da receita 49100.00.00) e as subvenções econômicas (conta de despesa 33390.45.00), que alcançaram os montantes de R$ 544,7 milhões e R$ 18.142 milhões, respectivamente.

Utilizando-se como parâmetros os dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), e do Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios, elaborado pela Secretaria de Política Econômica (SPE), ambas unidades

integrantes do Ministério da Fazenda, evidenciam-se no gráfico a seguir as diferenças entre os valores contabilizados no Siafi e as projeções oficiais dos citados documentos.

Renúncias de receitas da União – Contabilização Siafi X Projeções oficiais RFB e SPE – 2013

R$ milhões



Fontes: RFB e SPE.

*Nota: Não foram considerados valores negativos para os subsídios.

Vale registrar que os demonstrativos da RFB e da SPE, utilizados como parâmetros no gráfico, não integram as demonstrações contábeis da União, não sendo, portanto, informações oficiais do Sistema de Contabilidade Federal. Além disso, as metodologias de projeção, empregadas nos demonstrativos da RFB e da SPE, dos chamados gastos tributários e dos benefícios financeiros e creditícios diferem dos respectivos critérios de reconhecimento e mensuração empregados na contabilização dos incentivos fiscais e das subvenções econômicas. Não obstante, os valores contabilizados no Siafi estão, em certa medida, contemplados nas respectivas projeções.

Com efeito, a evidenciação contábil insuficiente das renúncias de receitas dificulta o acompanhamento dos custos de políticas públicas financiadas por essa via, reduzindo, consequentemente, a transparência e as condições de fiscalização e controle social.

Nos exercícios de 2011 e 2012, esta ressalva ensejou recomendações para que a STN realizasse estudos conjuntos e elaborasse plano de ação com a RFB, a SPE e com os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgasse 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.

Na Prestação de Contas da Presidente da República em análise, a STN informa que expediu a Nota Técnica 4/2013/Cconf/Sucon/STN/MF-DF, que dispõe sobre os procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas. Por sua vez, a RFB esclareceu que produziu a Nota Coget 108/2012 para subsidiar as discussões, tendo sido gerada uma minuta que contém:

i) exposição dos procedimentos de contabilização de renúncias constantes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público;

ii) explicação do processo de mensuração das renúncias tributárias, bem como da sua natureza;

iii) mensuração dos benefícios creditícios e financeiros.

Segundo a RFB, a Nota Coget 108/2012 foi convertida em nota técnica conjunta STN/RFB/SPE, a qual, contudo, ainda se encontrava pendente de aprovação até o encerramento do exercício de 2013. Dessa forma, este Tribunal ainda não teve conhecimento do inteiro teor das conclusões técnicas acerca da evidenciação contábil das renúncias de receitas.

Não obstante, é preciso reconhecer que a exigência de contabilização das renúncias de receitas deriva de comando legal em vigor há cerca de treze anos (inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001). Assim, considerando as reiteradas ressalvas e recomendações proferidas pelo TCU acerca do tema, bem como o relato de que as diretrizes para contabilização das renúncias já se encontram definidas pelos órgãos técnicos competentes, entende-se pertinente efetuar a seguinte recomendação:

Recomendação

À Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que estabeleça normas e procedimentos para a adequada 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.

5.4 Assuntos que merecem ênfase

5.4.1 Expressivo montante de ordens bancárias emitidas em dezembro de 2013 para saque em janeiro de 2014

As disponibilidades de caixa da União, depositadas no Banco Central do Brasil, conforme estabelecido pelo art. 164, § 3º, da Constituição Federal, são movimentadas sob os mecanismos da Conta Única do Tesouro Nacional (art. 1º da Medida Provisória 2.170/2001). Dessa forma, os recursos da Conta Única que compõem o ativo financeiro do Balanço Patrimonial da União são mantidos no Bacen, representando uma obrigação deste perante o Tesouro Nacional.

Nos termos do art. 7º do Decreto 6.976/2009, cabe à STN, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, promover a conciliação da Conta Única do Tesouro Nacional com as disponibilidades no Banco Central do Brasil.

Essa conciliação, referente a 31/12/2013, constou entre as notas explicativas do Balanço Patrimonial (Nota 1 – Ativo Financeiro – Disponível). Comparativamente aos dados divulgados pelo Bacen, a STN esclarece que houve diferença somente em relação ao saldo de um dos itens que compõem a Conta Única. Tal informação foi confirmada pelo Bacen, conforme tabela seguinte.

Divergência em saldos da Conta Única em 31/12/2013

R$ milhões

Composição da Conta Única	Tesouro Nacional (A)	Bacen (B)	Divergência (A-B)
1 - Tesouro Nacional	410.271	442.637	(32.366)
2 - INSS	5.129	5.129	-
3 - Recursos da Dívida Pública	208.199	208.199	-
Total	**623.599**	**655.965**	**(32.366)**

Fontes: STN e Bacen.

Na mencionada nota explicativa, a STN justifica a divergência entre os saldos em função: a) da contabilização no Siafi de ordens bancárias (OBs) para pagamento no dia útil seguinte (R$ 28.809 milhões), cuja baixa efetiva na Conta Única no Bacen ocorreu somente em 2014; e b) da existência,

também na Conta Única no Bacen, de valores não pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (R$ 3.557 milhões).

Sobre as ordens bancárias, importa destacar que, para alguns tipos de OB, o dia da contabilização no Siafi e o da baixa nas disponibilidades financeiras no Bacen são diferentes. Para essas ordens bancárias, o saque da Conta Única no Bacen ocorre no dia útil seguinte ao da emissão da OB no Siafi (regra de saque D+1). Como se pode notar, na transição dos exercícios, esse mecanismo de pagamento contribui significativamente para a divergência entre o saldo das disponibilidades de caixa registradas na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo no Bacen.

Acerca desse assunto, a tabela seguinte ilustra a evolução do valor total de ordens bancárias emitidas nos últimos dias de dezembro, mas sacadas somente em janeiro, em comparação ao saldo da Conta Única do Tesouro Nacional em dezembro, nos últimos seis exercícios.

Ordens bancárias emitidas em dezembro e sacadas em janeiro – 2008 a 2013

R$ milhões

Data	Saldo da Conta Única (A)	Valor total de OBs emitidas em dez e sacadas em jan (B)	% de OBs em relação à CTU (B/A)
31/12/2008	245.364	9.834	4,01%
31/12/2009	394.426	11.906	3,02%
31/12/2010	388.374	16.645	4,29%
31/12/2011	457.793	18.333	4,00%
31/12/2012	595.587	22.789	3,83%
31/12/2013	623.599	28.809	4,62%

Fonte: Siafi.

Ainda sobre os últimos dias de dezembro de 2013, verificou-se, no Siafi, que não apenas OBs D+1 emitidas no dia 31 propiciaram o saque da Conta Única no Bacen em janeiro de 2014, como também OBs D+1 emitidas nos dias 28, 29 e 30. Essas últimas ordens bancárias, em princípio, pela regra de saque, deveriam ter ocasionado a baixa nas disponibilidades no Bacen ainda em 2013. A tabela a seguir detalha, por tipo de OB, aquelas que deram saída no Bacen em 2/1/2014, para 97% do valor total de OBs:

Ordens bancárias emitidas em dezembro/2013 e sacadas em janeiro/2014

R$ milhões

Tipo de OB	Descrição	Quantidade	Valor total	Datas de emissão	Regra de saque Conta Única
11	OBC para terceiros em outros bancos	42.469	2.600	28, 29, 30 e 31	D+1
12	OBC para terceiros no mesmo banco	70.733	4.488	28, 29, 30 e 31	D+1
13	OBB para mesmo banco/ agência	9.793	4.801	29, 30 e 31	D+1
53	OBR rede bancária	31	5.312	31	D+1
58	OB pagamento pessoal	2.761	10.776	31	D+1
Total		**125.787**	**27.977**		
Total geral de OBs		**126.307**	**28.809**		

Fontes: Siafi e Manual Simplificado de Ordem Bancária (versão: abril/2012).

Questionada a respeito dessa constatação para os três tipos de ordens bancárias da tabela anterior, a STN esclareceu que, pela regra de negócio do Siafi, as OBs D+1 emitidas nos dias 28 e 29 (dias não úteis: sábado e domingo) foram consideradas pelo sistema como se tivessem sido emitidas no dia útil seguinte (dia 30). Além disso, em virtude de o dia 31 ter sido feriado bancário, essas ordens bancárias, juntamente com outras OBs D+1 emitidas no próprio dia 30, foram enviadas para processamento pelo agente financeiro (no caso, o Banco do Brasil) somente no dia útil seguinte, ou seja, 2/1/2014, conforme procedimento padrão estabelecido pela STN para evitar problemas e inconsistências na geração dos pagamentos aos beneficiários finais.

De fato, a STN divulgou, no início de dezembro, a todas as unidades gestoras integrantes da Conta Única do Tesouro Nacional, os procedimentos para o movimento de ordens bancárias emitidas nos dias 28, 29, 30 e 31 (mensagem Siafi 20132072002). Essa seria uma prática adotada pela STN por ocasião do encerramento dos exercícios financeiros.

Ao apresentar comentários sobre o presente tópico, a STN destacou que outros fatores podem ter contribuído para o montante de ordens bancárias emitidas em dezembro para saque em janeiro, como, por exemplo, o aumento dos valores das ordens bancárias de pessoal e de benefícios previdenciários, em decorrência do crescimento vegetativo e de reajustes concedidos nessas despesas. Devido às características próprias de execução, são realizados pagamentos expressivos dessas despesas no último dia útil de cada mês no Siafi.

Além disso, a STN ressaltou que, ao se observar o percentual de OBs emitidas em relação ao saldo da Conta Única, não haveria crescimento contínuo ou expressivo que não pudesse ser explicado pelo próprio crescimento das despesas, tal como exemplificado anteriormente.

Não obstante os esclarecimentos prestados, vale a pena destacar que os pagamentos realizados na transição dos exercícios podem ter afetado os indicadores fiscais de 2013. Isso porque, tal como registrado nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas de Governo da República referentes aos exercícios de 2011 e 2012, essa prática de postergar um montante materialmente relevante de saída de caixa de dezembro para janeiro pode ocasionar superavaliação do resultado primário do governo federal.

Sobre essa análise, a STN argumenta que se deve classificar os pagamentos das OBs em questão em despesas primárias ou não primárias (financeiras). Ademais, esclarece que a apuração do resultado primário adota o critério de "caixa" para apuração das despesas e receitas e que, por essa razão, as ordens bancárias emitidas no exercício de 2013 que não sensibilizaram a Conta Única no mesmo exercício não devem ser computadas no indicador.

Em vista de todo o exposto, cabe chamar a atenção do usuário da informação do BGU sobre o fato de que o montante de ordens bancárias emitidas em dezembro, mas sacadas somente em janeiro, aumenta a cada ano, o que pode afetar os indicadores fiscais dos exercícios considerados.

5.4.2 Aumento significativo do saldo de obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários

O art. 35 da Lei 4.320/1964 dispõe que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Já o art. 50, inciso II, da LRF dispõe que, além de obedecer às normas de contabilidade pública, as despesas e assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência.

Por meio da auditoria do BGU do exercício de 2013 foi identificado o valor de R$ 7.071.518.167,08 em despesas com benefícios previdenciários referente à folha de pagamento de dezembro 2013, pagas com o orçamento do exercício de 2014.

A mencionada despesa foi registrada no Siafi em 2013 por meio dos documentos 2013NL0003146 e 2013NL003148, contabilizando-se um crédito na conta contábil 21219.08.11 (benefícios previdenciários por insuficiência de créditos/recursos) e um respectivo débito em mutações passivas (conta contábil 52331.18.00). Este lançamento teve por objetivo evidenciar uma obrigação com parte da folha de pagamento de dezembro de 2013 para a qual não havia crédito orçamentário para empenho.

No exercício de 2014, o saldo da conta contábil 21219.08.11 foi baixado por meio dos documentos 2014NL000049 e 2014NL000050, ao mesmo tempo em que o referido valor (parte da folha de pagamento de benefícios previdenciários) foi contabilizado por meio dos documentos 2014FL00001 e 2014FL00004 no Siafi. Isso significa que o pagamento foi empenhado normalmente como despesa orçamentária do exercício de 2014.

A baixa do saldo da conta do passivo se deu por meio do evento 580890, evento esse destinado a registrar a baixa de obrigações apropriadas sem crédito orçamentário, quando da prescrição da obrigação ou execução orçamentária da despesa. Enquanto a contabilização dos documentos 2013NL003146 e 2013NL003148 creditou a conta de passivo e debitou mutações passivas, os documentos 2014NL000049 e 2014NL000050 debitaram a conta de passivo e creditaram mutações ativas.

O contador do INSS, responsável pela contabilização e pelo pagamento dos benefícios previdenciários, formalizou uma ressalva na Declaração Anual do Contador, informando a situação e apresentando as justificativas que suportaram a decisão de empenhar e pagar despesas do exercício de 2013 com o orçamento de 2014.

Cabe salientar que os motivos para a decisão de pagar despesas do ano anterior no ano corrente se deram em razão da insuficiência de crédito orçamentário para empenho da totalidade das despesas previdenciárias do exercício de 2013.

O INSS informa que no decorrer do exercício de 2013 solicitou suplementação orçamentária para complementar o total das despesas anuais, entretanto não houve deferimento do pedido de abertura de créditos orçamentários pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Em vez de alocar recursos orçamentários adicionais, a SOF emitiu a mesma Nota Técnica CGMAC/Seafi/SOF/MP 20/2011 com o objetivo justificar o indeferimento.

Esse procedimento gerou um aumento de R$ 7,07 bilhões no Passivo Não Financeiro do Balanço Patrimonial da União, registrados como obrigações em razão da insuficiência de créditos orçamentários para devido empenho. Se na ocasião houvesse créditos orçamentários para empenhar o valor da folha de benefícios, esses teriam sido registrados como Restos a Pagar Processados no exercício financeiro seguinte. Como a conta contábil de restos a pagar faz parte do Sistema Financeiro, os valores nela registrados são computados para o cálculo do superávit financeiro do exercício. Já a conta contábil definida para registrar os R$ 7,07 bilhões faz parte do Sistema patrimonial da Contabilidade Pública e, como tal, não gera efeitos sobre o superávit financeiro.

Nesse sentido, cabe alertar aos usuários das informações contábeis do governo federal que há um registro de R$ 7,07 bilhões na conta contábil 21219.08.11 (benefícios previdenciários por insuficiência de créditos de recursos), referente à folha de pagamento com benefícios de 2013, empenhados e liquidados em janeiro de 2014 como despesas orçamentárias do exercício de 2014.

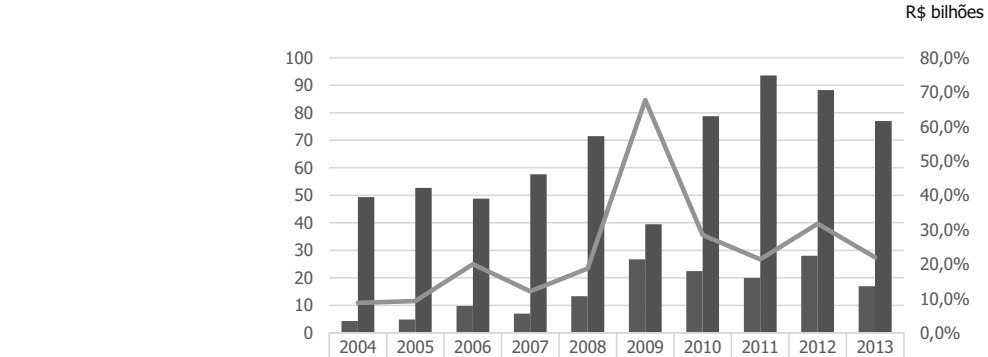
Esse procedimento foi adotado em razão da falta de orçamento para o empenho e não foi considerado para apuração do superávit financeiro, dado que a conta contábil 21219.08.11 faz parte do Sistema Patrimonial da Contabilidade Pública.

5.4.3 Efeitos das remunerações de acionistas das empresas estatais federais no Balanço Geral da União

A Nota Explicativa 3 sobre a Demonstração das Variações Patrimoniais informa que a arrecadação de dividendos e juros sobre o capital próprio (JCP) pelo Tesouro Nacional, no critério de caixa, em 2013, atingiu o montante de R$ 16,91 bilhões, com destaque para os pagamentos realizados pelas instituições financeiras federais, que contribuíram com 85% do total arrecadado.

A receita de dividendos e de JCP tem sido relevante para a gestão fiscal e de caixa do governo federal. Ao analisar a relação entre esse tipo de receita e o resultado primário do governo central, é possível observar tal relevância.

Evolução da relação entre remuneração das participações e Resultado Primário do governo central



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita de dividendos e juros sobre capital próprio	4,31	4,85	9,74	6,98	13,36	26,69	22,41	19,96	28,02	16,91
Resultado primário	49,34	52,67	48,75	57,65	71,44	39,44	78,77	93,52	88,26	76,99
% Remuneração participações societárias sobre resultado primário	8,7%	9,2%	20,0%	12,1%	18,7%	67,7%	28,4%	21,3%	31,7%	22,0%

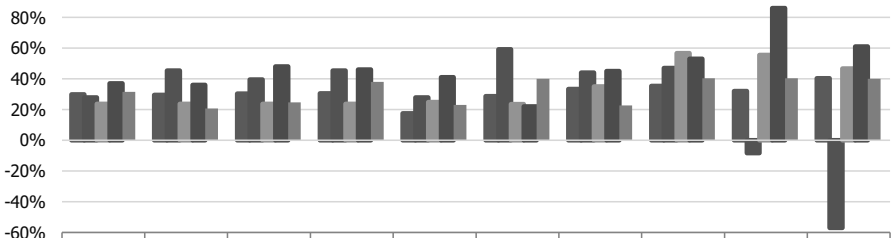
Fontes: PCPR, Siafi e Resultado do Tesouro Nacional de 2004 a 2013.

Em 2009, essa relação chegou a quase 70%, ou seja, mais de dois terços do resultado primário daquele exercício só foram alcançados devido às receitas de dividendos e JCP relativas às participações societárias da União. Apesar da forte oscilação dessa importância nos últimos dez anos, desde 2009 houve uma estabilização acima de 20%, estando próxima de 30% em 2010 e 2012 e de 20% em 2011 e 2013.

A redução da receita de dividendos e JCP de 2012 para 2013 foi a maior do período apresentado. Considerando a relevância dessa receita para a gestão fiscal e de caixa, é importante avaliar a sustentabilidade da política de dividendos das participações societárias da União.

No gráfico seguinte é possível analisar a evolução da relação entre a remuneração de acionistas e o lucro líquido das cinco maiores participações societárias da União: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil S.A (BB), Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobras) e Caixa Econômica Federal (Caixa).

Evolução da relação entre remuneração de acionistas e lucro líquido das cinco maiores empresas estatais



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Petrobras	30%	30%	30%	31%	18%	29%	33%	35%	32%	40%
Eletrobras	28%	45%	40%	45%	28%	59%	44%	47%	-8%	-57%
BNDES	24%	24%	24%	24%	25%	24%	35%	57%	56%	47%
Caixa	37%	36%	48%	46%	41%	22%	45%	53%	86%	61%
Banco do Brasil	32%	21%	25%	38%	23%	40%	23%	40%	40%	40%

Fontes: Demonstrações contábeis das cinco empresas de 2004 a 2013.

No Brasil, como regra, as empresas distribuem regularmente dividendos. O art. 202 da Lei 6.404/1976 estabelece um valor mínimo de 25% do lucro líquido ajustado. Em média, nos últimos dez anos, para as cinco empresas analisadas, 34% do lucro líquido (total) foram distribuídos aos acionistas, sendo o percentual médio da Caixa Econômica Federal o maior deles, 48%.

Em 2011, houve a maior média de remuneração de acionistas no período, representando aproximadamente 47% do somatório do lucro líquido das cinco estatais. Esse resultado decorreu principalmente em razão das distribuições do BNDES (57%), da Caixa (53%) e da Eletrobras (47%).

A segunda maior média foi em 2012, alcançando 41%, agora impulsionada mais pelas duas instituições financeiras mencionadas, visto que a Eletrobras apresentou prejuízo no período. A Caixa distribuiu 86% do lucro líquido em dividendos e JCP. O BNDES manteve o patamar do ano anterior, 56%. A Eletrobras, por sua vez, apesar do prejuízo superior a R$ 6 bilhões, remunerou acionistas em R$ 434 milhões, sob a forma de JCP.

Em 2013, a média das cinco estatais reduziu para 26%, devido à redução na distribuição de dividendos da Caixa (86% para 61%) e do BNDES (56% para 47%). A média dessas duas instituições financeiras federais é maior do que a das outras três empresas estatais federais. Uma das razões para isso pode se referir ao fato de aquelas instituições financeiras, por se tratarem de empresas públicas, possuírem capital fechado integralizado pela União, enquanto as outras, por serem sociedades de economia mista, possuírem outros acionistas além da União, e também negociarem ações em bolsas de valores.

A baixa transparência sobre a política de dividendos da Caixa e do BNDES pode ser um risco tanto para essas instituições, quanto para o governo federal. Um dos riscos envolvidos está relacionado ao cumprimento do novo Acordo de Basileia (Basileia 3), conjunto de propostas de reforma da regulamentação bancária.

Feitas tais considerações, foi enfatizado o assunto devido à importância, para o usuário do BGU, do acompanhamento rigoroso da lucratividade, da liquidez e da política de dividendos das participações societárias da União como forma de controlar a própria sustentabilidade fiscal do governo federal.

Recomendações

- À Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que ampliem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais;
- À Secretaria do Tesouro Nacional que inclua, em notas explicativas sobre as receitas de dividendos arrecadadas pela União, elementos mínimos sobre a política de dividendos das principais participações societárias do governo federal, bem como o histórico de arrecadação desse tipo de receita em relação ao resultado primário do exercício a que se referem as demonstrações contábeis e dos quatro exercícios anteriores.

5.5 Deficiências nos controles internos contábeis

5.5.1 Baixa confiabilidade do documento "Declaração do Contador"

A Declaração do Contador é um dos elementos que constam dos Relatórios de Gestão das Unidades Jurisdicionadas (UJs) ao TCU. Segundo a Portaria-TCU 150/2012, um dos objetivos da Declaração do Contador é levantar informações quanto à elaboração e à fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis elaboradas pelas UJs.

Ainda segundo a referida portaria, a declaração tem como objetivo específico evidenciar a responsabilidade do Contador quanto ao registro, análise e elaboração das demonstrações contábeis das unidades jurisdicionadas.

Para tanto, a Declaração poderá ser elaborada de duas formas distintas, de acordo com o julgamento do Contador:

1. Declaração Plena: quando as demonstrações contábeis refletirem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da UJ que apresenta o relatório de gestão e estiverem de acordo com os princípios e as normas brasileiras de contabilidade;
2. Declaração Com Ressalvas: quando houver circunstâncias que, na opinião do Contador, impeçam a emissão da declaração plena.

Trata-se de uma das principais atividades de controle contábil dentro da estrutura de controles internos do Sistema de Contabilidade Federal. Todavia, as declarações emitidas por contadores de órgãos relevantes do governo federal não indicam erros contábeis graves constatados na auditoria do Balanço Geral da União, demonstrando a fragilidade desse controle, além de induzir os controles que são realizados após a emissão da Declaração a concluir que não há problemas contábeis na respectiva unidade jurisdicionada.

No ano passado foi efetuada recomendação à STN para que orientasse as setoriais a não emitir Declaração Plena caso não houvesse evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas. A recomendação foi atendida. A STN expediu orientações às setoriais contábeis sobre condições a serem observadas na emissão da Declaração do Contador, por meio da Macrofunção 020318 – Encerramento do Exercício.

Ocorre que permanecem as declarações plenas em relatórios de gestão de UJs materialmente relevantes para o BGU, mesmo com reiteradas ressalvas indicadas em pareceres prévios sobre Contas do Governo de exercícios anteriores.

Recomendação

À Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e em atendimento ao art. 7º, inciso IX, do Decreto 6.976/2009, que supervisione, diretamente e por meio dos órgãos superiores do Sistema, as declarações dos contadores de modo a garantir com razoável segurança que estejam atestando a realidade da situação patrimonial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades federais a que estão vinculadas.

5.5.2 Alto número de restrições contábeis

De acordo com a Lei 10.180/2001 e o Decreto 6.976/2009, os órgãos do Sistema de Contabilidade Federal 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.

Os procedimentos relativos à conformidade contábil foram disciplinados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio da Instrução Normativa-STN 6/2007. De acordo com esse normativo, a conformidade contábil consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo 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.

Segundo a referida instrução normativa, a conformidade contábil deve ser registrada "com restrição" quando observadas as seguintes situações: a) falta de registro da conformidade de registros de gestão; b) inconsistências ou desequilíbrios nas demonstrações contábeis; c) demonstrações contábeis que não espelhem as atividades fins da unidade de evidenciação contábil; d) inconsistências detectadas em auditorias contábeis automáticas do Siafi; ou e) quaisquer inconsistências que comprometam a qualidade das informações contábeis. Somente se não houver nenhuma dessas circunstâncias poderá ser registrada a conformidade contábil "sem restrição".

Em dezembro de 2013, entre os 29 órgãos contábeis superiores do Poder Executivo Federal, apenas dois (Comando da Aeronáutica e Comando da Marinha) não tiveram restrições na conformidade contábil e para outros dois (Gabinete da Vice-Presidência da República e Advocacia-Geral da União) não consta nenhum registro de conformidade contábil. Todos os outros 25 órgãos superiores apresentaram algum tipo de restrição. 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 - 2013

Cód.	Órgão superior	Qtde de restrições contábeis	Nº de órgãos subordinados	Média de restrições por órgãos subordinados
36000	Ministério da Saúde	83	6	13,83
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	40	3	13,33
22000	Ministério da Agric., Pec. e Abastecimento	25	2	12,50
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	24	3	8,00
55000	Ministério do Desenv. Social e Comb.à Fome	16	2	8,00
42000	Ministério da Cultura	51	8	6,38
56000	Ministério das Cidades	30	5	6,00

Cód.	Órgão superior	Qtde de restrições contábeis	Nº de órgãos subordinados	Média de restrições por órgãos subordinados
53000	Ministério da Integração Nacional	45	8	5,63
33000	Ministério da Previdência Social	15	3	5,00
51000	Ministério do Esporte	5	1	5,00
20101	Presidência da República	71	17	4,18
20113	Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	8	2	4,00
28000	Ministério do Desenv., Ind. e Com. Exterior	28	7	4,00
41000	Ministério das Comunicações	12	3	4,00
25000	Ministério da Fazenda	35	11	3,18
32000	Ministério de Minas e Energia	19	6	3,17
44000	Ministério do Meio Ambiente	28	9	3,11
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	20	7	2,86
54000	Ministério do Turismo	8	3	2,67
39000	Ministério dos Transportes	9	4	2,25
30000	Ministério da Justiça	67	30	2,23
26000	Ministério da Educação	160	75	2,13
52000	Ministério da Defesa	6	3	2,00
52121	Comando do Exército	6	4	1,50
35000	Ministério das Relações Exteriores	1	1	1,00
52111	Comando da Aeronáutica	Sem restrições contábeis	2	-
52131	Comando da Marinha		4	-
Total		**812**	**229**	**3,55**

Fonte: Siafi 2013.

Como visto na tabela anterior, as demonstrações contábeis de 2013 dos órgãos superiores do Poder Executivo Federal apresentaram 812 restrições. Em média, foram 28 ocorrências por órgão superior. Considerando os 229 órgãos contábeis (unidades de evidenciação) vinculados aos órgãos superiores, a média reduziu-se para 3,55 restrições por órgão contábil subordinado.

Em 2012, houve 1.021 restrições, sendo que em média foram 35,2 ocorrências por órgão superior e 4,84 restrições por órgão contábil subordinado. Destaca-se que em 2012 eram 29 órgãos superiores e 211 órgãos a eles vinculados. Pode-se observar que houve uma redução no número absoluto de restrições contábeis (25,7%) e na média de restrições por órgão contábil subordinado (36,3%). A redução de restrições na média por órgão subordinado foi maior que a absoluta não apenas pela diminuição do número de restrições contábeis, mas também pelo aumento do número de órgãos contábeis subordinados. Estes aumentaram em 8,5%.

A elevada quantidade de restrições indica a existência de problemas na contabilidade dos órgãos, comprometendo a qualidade das informações contábeis constantes do Siafi. Cabe destacar que, no Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2012, foi feita recomendação para que a STN orientasse as setoriais contábeis a justificar a permanência das restrições contábeis.

Sobre essa recomendação, a STN informou na PCPR 2013 que houve "alteração do Manual Siafi com a Norma de Encerramento do Exercício". A macrofunção 020318 (Encerramento do Exercício, item 5.12) definiu datas limite para fechamento da conformidade contábil por UG, Órgão e Órgão Superior. Definiu ainda que os:

> (...) órgãos deverão tomar providências tempestivas durante todo exercício e especialmente no encerramento, de forma a não apresentar situações de restrição na Conformidade Contábil do BGU, tendo

em vista que as restrições de cada órgão são encaminhadas ao Tribunal de Contas da União ao final do exercício para as providências que julgarem pertinentes.

Na mesma macrofunção estabeleceu, também, que as setoriais contábeis deverão promover o acompanhamento do registro da Conformidade do Balanço Geral da União e comunicar à Coordenação de Contabilidade-Ccont/STN eventuais divergências.

Com a adoção das providências ora descritas, o total de restrições contábeis reduziu-se em 25,7%. Ainda assim, constatou-se um elevado número de registro de restrições contábeis. Em razão disso, propõe-se manter a recomendação nos seguintes termos:

Recomendação

À Secretaria do Tesouro Nacional que oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis no final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes.

5.5.3 Ausência de setorial contábil específica para a STN

Nos termos da Lei 10.180/2001, o Sistema de Contabilidade Federal compreende as atividades de registro, tratamento e controle das operações relativas a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis. O art. 17 da referida lei estabelece que integram o sistema: a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central; e os órgãos setoriais, que são unidades de gestão interna dos ministérios e da Advocacia-Geral da União.

O § 3º do referido dispositivo define que os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do sistema.

O Decreto 6.976/2009 organiza as setoriais contábeis em três tipos:

1. Setorial Contábil de Unidade Gestora, que é a unidade responsável pelo acompanhamento da execução contábil de determinado número de Unidades Gestoras Executoras e pelo registro da respectiva Conformidade Contábil;
2. Setorial Contábil de Órgão, que é a Unidade Gestora responsável pelo acompanhamento da execução contábil de determinado órgão, compreendendo as Unidades Gestoras desse órgão, e pelo registro da respectiva Conformidade Contábil;
3. Setorial Contábil de Órgão Superior, que é a unidade de gestão interna dos Ministérios e órgãos equivalentes responsáveis pelo acompanhamento contábil dos órgãos e entidades supervisionados e pelo registro da respectiva Conformidade Contábil.

A organização do Sistema de Contabilidade Federal nessa estrutura permite o estabelecimento de uma cadeia de controles internos contábeis, em que o órgão central supervisiona a setorial de órgão superior, que supervisiona a setorial de órgão, que, por sua vez, supervisiona a setorial de unidade gestora.

Essas estruturas contábeis são responsáveis por realizar alguns dos principais controles contábeis manuais do governo federal. Outra parcela relevante de controles contábeis já está automatizada no sistema de informações contábeis, o Siafi.

Dentre esses controles contábeis manuais estão: a Declaração do Contador, já descrita anteriormente, e a Conformidade Contábil (também abordada neste Capítulo), que, segundo a Instrução Normativa-STN 6/2007, consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Siafi. A STN tem um papel fundamental na organização do Sistema de Contabilidade Federal, como órgão central. Contudo, além dessa função, a STN também é a unidade gestora responsável por administrar a maior parte da dívida pública federal, as participações societárias da União, a Conta Única do Tesouro, entre outros importantes agregados econômico-financeiros.

Apesar disso, atualmente, não há uma setorial contábil específica da STN para realizar a Conformidade Contábil e para emitir uma Declaração do Contador, procedimentos esses que forneceriam algum nível de segurança sobre a fidedignidade das informações contábeis da STN.

Atualmente, a setorial contábil do Ministério da Fazenda é a unidade responsável por realizar esses controles tanto para a STN quanto para o restante do Ministério, à exceção da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que criaram setoriais específicas recentemente.

Essa acumulação de competências no âmbito da setorial contábil do Ministério da Fazenda impede uma análise mais especializada dos registros e demonstrações contábeis da STN, pois a setorial deve verificar também a contabilidade referente às atividades administrativas do Ministério.

Assim, estão na mesma setorial a contabilidade decorrente de atos de pessoal, licitações, contratos do Ministério da Fazenda e a contabilidade de centenas de bilhões de reais em contas de alta complexidade técnica e que, por isso, exigem uma setorial contábil totalmente especializada.

Cabe ressaltar que, no âmbito do Acórdão 1.274/2013-TCU-Plenário (Contas do Governo de 2012), foi feita recomendação para que fosse criada setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional. Entretanto, a STN informou que o assunto ainda está em estudo. Considerando que a referida setorial ainda não existe e que esse controle é de extrema relevância para a fidedignidade das informações publicadas no Balanço Geral da União, cabe reiterar a seguinte recomendação:

Recomendação

À Secretaria do Tesouro Nacional que crie setorial contábil especifica para realizar a conformidade contábil de seus registros contábeis e também para emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações contábeis.

5.5.4 Falta de estrutura da Setorial Contábil da PGFN

Atualmente, a Setorial Contábil da PGFN conta com um único profissional de contabilidade legalmente habilitado. Dentro desse contexto, a PGFN consignou que está buscando estruturar sua Seccional Contábil com quadro de contadores a serem nomeados em razão do concurso público para provimento de cargos de nível superior do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda — Pecfaz, conforme Portaria-MPOG 50, de 18/2/2014.

De acordo com o art. 6º do Decreto 6.976/2009, a Setorial Contábil de Órgão: é a Unidade Gestora responsável pelo acompanhamento da execução contábil de determinado órgão, compreendendo as Unidades Gestoras a este pertencentes, e pelo registro da respectiva Conformidade Contábil.

Nesse contexto, a referida norma dispõe, em seu art. 8º, que compete aos órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal:

> I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;
>
> II - verificar a conformidade de gestão efetuada pela unidade gestora;
>
> III - com base em apurações de atos e fatos inquinados de ilegais ou irregulares, efetuar os registros pertinentes e adotar as providências necessárias à responsabilização do agente, comunicando o fato à autoridade a quem o responsável esteja subordinado e ao órgão ou unidade do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a que estejam jurisdicionados;
>
> IV - analisar balanços, balancetes e demais demonstrações contábeis das unidades gestoras jurisdicionadas;
>
> V - realizar a 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, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;
>
> VI - realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
>
> VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;
>
> VIII - promover mensalmente a integração dos dados dos órgãos não-integrantes do SIAFI;
>
> IX - garantir, em conjunto com a Unidade Setorial Orçamentária, a fidedignidade dos dados do Orçamento Geral da União publicado no Diário Oficial da União com os registros contábeis ocorridos no SIAFI, realizado em todas as unidades orçamentárias dos órgãos da administração pública federal direta e dos seus órgãos e entidades vinculados; e
>
> X - apoiar o órgão central do Sistema na gestão do SIAFI.

Diante das atribuições atinentes a setorial contábil e das limitações de recursos humanos da PGFN, identificam-se indícios das possíveis causas do atual acompanhamento insuficiente da execução contábil e do registro da conformidade contábil relacionados à Dívida Ativa. Daí surge a dúvida quanto à possibilidade do satisfatório cumprimento do conjunto de competências elencadas na referida norma pela atual estrutura da Setorial Contábil da PGFN.

Recomendação

À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que estruture seu respectivo órgão setorial do Sistema de Contabilidade Federal, de modo a fortalecer os seus controles internos contábeis e aumentar a qualidade e a credibilidade das informações produzidas para o Balanço Geral da União.

5.6 Balanço Geral da União divulgado pela STN

Conforme mencionado no item 5.2.1, 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.

Conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, as demonstrações contábeis obrigatórias são compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais.

A seguir estão reproduzidas as demonstrações contábeis consolidadas do governo federal referentes ao exercício de 2013. O objetivo da reprodução dessas demonstrações é facilitar o entendimento das ressalvas apresentadas neste Capítulo.

Balanço Patrimonial

R$ bilhões

ATIVO	31/12/2013	31/12/2012	PASSIVO	31/12/2013	31/12/2012
ATIVO FINANCEIRO	**749**	**730**	**PASSIVO FINANCEIRO**	**257**	**206**
Disponível	691	675	Depósitos	19	16
Créditos em Circulação	58	55	Obrigações em Circulação	237	189
			Valores Pendentes a Curto Prazo	1	1
ATIVO NÃO FINANCEIRO	**3.832**	**3.234**	**PASSIVO NÃO FINANCEIRO**	**3.142**	**2.997**
Realizável a Curto Prazo	284	204	Obrigações em Circulação	657	525
Realizável a Longo Prazo	2.589	2.208	Exigível a Longo Prazo	2.482	2.470
			Resultado de Exercícios Futuros	3	2
Permanente	959	823			
Investimentos	295	286	**PASSIVO REAL**	**3.399**	**3.203**
Imobilizado	662	536			
Intangível	2	1	**PATRIMÔNIO LÍQUIDO**	**1.182**	**761**
			Patrimônio Social/Capital Social	1.183	763
			Reservas	8	8
			Ajustes de Exercícios Anteriores		
			Resultados Acumulados	(9)	(9)
			Resultado do Exercício	(1)	(2)
			Resultados de Exercícios Anteriores	(8)	(7)
ATIVO REAL	**4.581**	**3.965**	**PASSIVO REAL + PATRIMÔNIO LÍQUIDO**	**4.581**	**3.965**

Demonstração das Variações Patrimoniais

R$ bilhões

VARIAÇÕES ATIVAS	2013	2012	VARIAÇÕES PASSIVAS	2013	2012
VARIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	**2.785**	**2.861**	**VARIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**	**2.509**	**2.469**
RECEITAS CORRENTES	**1.233**	**1.169**	**DESPESAS CORRENTES**	**1.194**	**1.080**
Receita Tributária	398	374	Pessoal e Encargos Sociais	205	189
Receita de Contribuições	636	593	Juros e Encargos da Dívida	142	135
Receita Patrimonial	88	81	Outras Despesas Correntes	842	754
Receita Industrial	1	1	Despesas entre Órgãos do OFSS	5	2
Receita de Serviços	51	48			
Outras Transferências Correntes	1	1			
Outras Receitas Correntes	58	71			
Receita Corrente entre Órgãos do OFSS					
RECEITAS DE CAPITAL	**640**	**799**	**DESPESAS DE CAPITAL**	**711**	**742**
Operações de Crédito	509	551	Investimentos	67	67
Alienação de Bens	2	14	Inversões Financeiras	67	54

VARIAÇÕES ATIVAS	2013	2012	VARIAÇÕES PASSIVAS	2013	2012
Amortização de Empréstimos/Financiamentos	37	36	Amortização/Refinanciamento da Dívida	577	621
Outras Receitas de Capital	91	197	Despesas entre Órgãos do OFSS	-	1
Receita de Capital entre Órgãos do OFSS	1				
DEDUÇÕES DA RECEITA	**(14)**	**(37)**			
MUTAÇÕES ATIVAS	**926**	**930**	**MUTAÇÕES PASSIVAS**	**605**	**647**
Incorporação de Ativos	93	78	Desincorporação de Ativos	86	88
Desincorporação de Passivos	833	851	Incorporação de Passivos	519	559
VARIAÇÕES EXTRAORÇAMENTÁRIAS	**2.804**	**2.792**	**VARIAÇÕES EXTRAORÇAMENTÁRIAS**	**2.798**	**3.299**
RECEITAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS	**3**	**3**	**DESPESAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS**	**6**	**5**
ACRÉSCIMOS PATRIMONIAIS	**2.801**	**2.789**	**DECRÉSCIMOS PATRIMONIAIS**	**2.792**	**3.293**
Incorporação de Ativos	1.266	1.373	Desincorporação de Ativos	1.129	1.308
Ajustes de Bens, Valores e Créditos	271	388	Ajustes de Bens, Valores e Créditos	211	222
Desincorporação de Passivos	834	898	Incorporação de Passivos	704	1.322
Ajustes de Obrigações	405	93	Ajustes de Obrigações	717	412
Resultado da Equivalência Patrimonial	25	30	Resultado da Equivalência Patrimonial	31	21
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	8	Ajustes de Exercícios Anteriores	-	9
RESULTADO PATRIMONIAL			**RESULTADO PATRIMONIAL**		
Déficit	-	114	Superávit	282	
TOTAL DAS VARIAÇÕES ATIVAS	**5.589**	**5.767**	**TOTAL DAS VARIAÇÕES PASSIVAS**	**5.589**	**5.767**

Balanço Financeiro

R$ bilhões

INGRESSOS	2013	2012	DISPÊNDIOS	2013	2012
ORÇAMENTÁRIOS	**1.859**	**1.931**	**ORÇAMENTÁRIOS**	**1.905**	**1.822**
RECEITAS CORRENTES	**1.233**	**1.169**	**DESPESAS CORRENTES**	**1.194**	**1.080**
Receitas Tributárias	398	374	Pessoal e Encargos Sociais	205	189
Receitas de Contribuição	636	593	Juros e Encargos da Dívida	142	135
Receitas Patrimoniais	88	81	Outras Despesas Correntes	842	754
Receitas Industriais	1	1	Despesas Correntes Intraorçamentárias	5	2
Receitas de Serviços	51	48			
Transferências Correntes	1	1			
Outras Receitas Correntes	58	71			
Receitas Correntes Intraorçamentárias					
RECEITAS DE CAPITAL	**640**	**799**	**DESPESAS DE CAPITAL**	**711**	**742**
Operações de Crédito	509	551	Investimentos	67	67
Alienação de Bens	2	14	Inversões Financeiras	67	54
Amortização de Empréstimos	37	36	Amortização da Dívida	577	621
Outras Receitas de Capital	91	197	Despesas de Capital Intraorçamentárias	-	1
Receitas de Capital Intraorçamentárias	1				
DEDUÇÕES DE RECEITA	**(14)**	**(37)**			
EXTRAORÇAMENTÁRIOS	**2.234**	**1.936**	**EXTRAORÇAMENTÁRIOS**	**2.172**	**1.900**
Valores em Circulação	526	309	Valores em Circulação	474	526
Valores a Classificar	2	1	Valores a Classificar	1	1
Valores Pendentes a Curto Prazo	289	285	Valores Pendentes a Curto Prazo	289	285
Depósitos	19	16	Depósitos	16	31

INGRESSOS	2013	2012	DISPÊNDIOS	2013	2012
Obrigações em Circulação	669	680	Obrigações em Circulação	661	417
Receita Extraorçamentária	2	1	Despesa Extraorçamentária	7	5
Ajustes de Direitos e Obrigações	727	643	Ajustes de Direitos e Obrigações	724	634
DISPONIBILIDADES DO EXERCÍCIO ANTERIOR	**675**	**530**	**DISPONIBILIDADES PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE**	**691**	**675**
Conta Única do Tesouro Nacional	324	293	Conta Única do Tesouro Nacional	410	324
INSS	14	10	INSS	5	14
Recursos à Disposição da Dívida Pública	258	155	Recursos à Disposição da Dívida Pública	208	258
Aplicações Financeiras	48	42	Aplicações Financeiras	42	48
Outras Disponibilidades	31	30	Outras Disponibilidades	26	31
TOTAL GERAL	**4.768**	**4.398**	**TOTAL GERAL**	**4.768**	**4.398**

Balanço Orçamentário – Receitas

R$ bilhões

RECEITAS	2013				2012			
	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO/ INSUFICIÊNCIA ARRECADAÇÃO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO/ INSUFICIÊNCIA ARRECADAÇÃO
RECEITAS CORRENTES	**1.315**	**1.315**	**1.244**	**71**	**1.190**	**1.190**	**1.150**	**40**
Receitas Tributárias	419	419	376	43	404	404	348	56
Receitas de Contribuição	677	677	657	20	623	623	604	19
Receitas Patrimoniais	110	110	85	25	67	67	81	(14)
Receitas Industriais	1	1	1	0	1	1	1	
Receitas de Serviços	49	49	50	(1)	47	47	48	(1)
Transferências Correntes	1	1	1	0	1	1	1	
Outras Receitas Correntes	58	58	74	(16)	47	47	68	(21)
RECEITAS DE CAPITAL	**851**	**851**	**641**	**210**	**960**	**960**	**799**	**161**
Operações de Crédito	738	738	512	226	847	847	554	293
Alienação de Bens	10	10	2	8	5	5	14	(9)
Amortização de Emprést.	35	35	36	(1)	29	29	34	(5)
Transferências de Capital	0	0	0	0	1	1		
Outras Receitas de Capital	68	68	91	(23)	78	78	196	(118)
SUBTOTAL I	**2.166**	**2.166**	**1.885**	**281**	**2.150**	**2.150**	**1.949**	**201**
Superávit Financ. de Exercícios Anteriores		183		183		57		57
Excesso de Arrecadação		6		6		49		49

RECEITAS	2013				2012			
	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO/ INSUFICIÊNCIA ARRECADAÇÃO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO/ INSUFICIÊNCIA ARRECADAÇÃO
SUBTOTAL II	**2.166**	**2.355**	**1.885**	**470**	**2.150**	**2.257**	**1.949**	**307**
DÉFICIT			**45**	**(45)**				
TOTAL	**2.166**	**2.355**	**1.930**	**425**	**2.150**	**2.257**	**1.949**	**307**

Balanço Orçamentário – Despesas

R$ bilhões

DESPESAS	2013				2012			
	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA / EXCESSO EXECUÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA / EXCESSO EXECUÇÃO
CRÉDITOS INICIAIS/SUPLEMENTARES								
DESPESAS CORRENTES	**1.238**	**1.295**	**1.212**	**83**	**1.121**	**1.143**	**1.091**	**53**
Pessoal e Encargos Sociais	226	226	222	4	203	207	204	3
Juros e Encargos da Dívida	153	187	142	45	141	152	135	17
Outras Despesas Correntes	859	882	848	34	777	785	751	33
DESPESAS DE CAPITAL	**928**	**1.041**	**703**	**338**	**1.029**	**1.051**	**732**	**318**
Investimentos	86	86	63	23	80	83	58	25
Inversões Financeiras	63	67	63	4	48	61	54	7
Amortização da Dívida	747	863	577	286	874	888	621	268
Reserva de Contingência	32	25	-	25	27	19		19
CRÉDITOS ESPECIAIS								
DESPESAS CORRENTES		**1**	**1**			**3**	**2**	
Outras Despesas Correntes		1	1			3	2	
DESPESAS DE CAPITAL		**1**		**1**		**1**	**1**	
Investimentos						1	1	
Inversões Financeiras		1		1				
CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS								
DESPESAS CORRENTES		**7**	**5**	**2**		**5**	**3**	**2**
Outras Despesas Correntes		7	5	2		5	3	2
DESPESAS DE CAPITAL		**10**	**9**	**1**		**54**	**11**	**44**
Investimentos		4	3	1		31	8	23
Inversões Financeiras		6	6			23	3	20
SUBTOTAL	**2.166**	**2.355**	**1.930**	**425**	**2.150**	**2.257**	**1.840**	**417**
SUPERÁVIT							**110**	**(110)**
TOTAL	**2.166**	**2.355**	**1.930**	**425**	**2.150**	**2.257**	**1.949**	**307**

6

Governança Pública para o Desenvolvimento

6 GOVERNANÇA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO

O Tribunal de Contas da União elegeu a governança pública para o desenvolvimento como tema integrador para definir e delinear os trabalhos especiais que compõem o Relatório das Contas do Governo referentes a 2013. Em síntese, os referidos trabalhos consistiram em auditorias e análises específicas do TCU sobre um amplo conjunto de políticas públicas consideradas prioritárias para promover o desenvolvimento nacional justo e sustentável.

Esse ideal de desenvolvimento, que guarda variações históricas e pode ser compreendido de forma própria por diferentes áreas de estudo, tem convergido para a integração de crescimento econômico; aquisição e realização plena de direitos sociais; e valorização da sustentabilidade. A agregação desses componentes é verificada em concepções formuladas por diferentes organismos nacionais e internacionais, como ilustra a proposição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no estudo *"OECD insights – Sustainable development: linking economy, society, environment"*, publicado em 2008: "No âmago do desenvolvimento sustentável, encontra-se a necessidade de considerar simultaneamente 'três pilares': sociedade, economia e ambiente. Seja qual for o contexto, a ideia base é sempre a mesma – pessoas, habitats e sistemas econômicos estão interligados" (tradução livre).

Parte-se, portanto, da compreensão do desenvolvimento como o resultado de padrões de crescimento econômico que se coadunam a melhorias na qualidade de vida das sociedades, abrangendo formas de alocação de recursos que propiciem a melhoria dos indicadores de bem-estar econômico e social, como os relativos a níveis de pobreza, desigualdade, emprego, oportunidades de trabalho, educação de qualidade, condições de saúde, alimentação, acesso a serviços públicos e pleno exercício da cidadania.

Segundo essa perspectiva, embora se reconheçam as particularidades inerentes a cada Estado nacional, associadas à diversidade de contextos históricos, econômicos, sociais, culturais e políticos, acredita-se que os princípios que fundamentam o desenvolvimento sustentável possuam um caráter geral, capaz de nortear o planejamento governamental brasileiro e as correspondentes decisões e ações no âmbito de políticas públicas em setores complementares. Ressalta-se que esse conceito se reflete no Plano Plurianual 2012-2015, especificamente na sua dimensão estratégica, assentada sobre uma visão de futuro que vislumbra o país reconhecido "por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental".

Ademais, há um sentido de continuidade e complementaridade com os temas especiais eleitos para os Relatórios das Contas do Governo de 2011 e 2012, que abordaram, respectivamente, os entraves ao crescimento consistente e duradouro; e as políticas inclusivas, que devem ser capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras como condição para o crescimento econômico e para uma distribuição mais equitativa no atendimento aos direitos sociais.

A esse propósito, nota-se que as análises dos tópicos seguintes englobam parcela relevante dos temas usualmente relacionados ao ideal do desenvolvimento sustentável, em áreas cruciais de políticas públicas destinadas a educação, proteção social, infraestrutura – destacando energia, telecomunicações e transportes –, pesquisa e inovação, meio ambiente e segurança pública. Adicionalmente, examinaram-se as condições institucionais de fatores relevantes para as operações de órgãos e entidades públicas, de cujo bom funcionamento depende a entrega de bens e serviços nos moldes demandados pela sociedade.

Em todas essas áreas, utilizou-se uma abordagem de auditoria destinada a avaliar as condições de governança pública, de forma a direcionar os esforços de fiscalização para as áreas de maior risco na ação estatal e enfatizar questões estruturantes. Trata-se de buscar a maximização dos impactos das ações de controle com o propósito de qualificar a gestão pública, consoante com a missão institucional que compõe a identidade estratégica do TCU.

Devido à polissemia inerente à locução governança pública, cujo significado varia conforme o campo de estudo e mesmo dentro de áreas específicas do conhecimento, procurou-se seguir uma linha consistente de autores e instituições, capaz de fornecer uma compreensão abrangente e ao mesmo tempo funcional para a realização de análises nas diversas políticas públicas.

A esse respeito, ressalta-se o relatório "*Governance and Development*", publicado pelo Banco Mundial em 1992, que define governança como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento". Em linha com essa proposição, Caio Marini e Humberto Falcão Martins ("Governança pública contemporânea". Instituto Publix, 2014) propõem associar a ideia de governança à geração de valor público, sustentando que governança pública "é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável". Por essa razão, os autores ponderam que o fortalecimento da capacidade de governo e o esforço de governar em rede só fazem sentido na medida em que contribuem para a geração de valor público, o qual, por sua vez, demanda o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.

Além das variações conceituais, a governança pode ser considerada em distintas perspectivas, delimitadas em função do nível de abrangência no amplo contexto das relações entre Estado, governo e sociedade. Nos termos do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado por este Tribunal de Contas em 2013, a governança pública pode ser analisada, no plano nacional, sob as seguintes perspectivas: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais.

Neste capítulo, como referido, duas perspectivas serão priorizadas: as políticas públicas, entendidas como a forma de organização da ação de Estado em prol da sociedade; e as atividades intraorganizacionais, por meio de análises transversais de elementos que integram as operações no âmbito das organizações públicas.

Em relação à primeira perspectiva, a governança de políticas públicas pode ser entendida como o contexto e a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas em benefício da sociedade. Em outras palavras, a boa governança depende da qualidade do ambiente institucional em que se realiza o ciclo de políticas públicas e do modo pelo qual, e em benefício de quem, esse ciclo é operacionalizado.

Como referencial para orientar as auditorias, foi proposto um roteiro inicial composto por fatores de governança, sem o propósito de fornecer um modelo único a ser utilizado em todos os casos. Partiu-se de uma concepção geral, aplicável em diferentes contextos e segundo enfoques diversos, que nomeia quatro pilares capazes de erigir a boa governança pública, inspirada na abordagem de Guy Peters, renomado estudioso do tema (*Governance and Sustainable Development Policies*. In: Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Organização das Nações Unidas (ONU). Rio de Janeiro, 2013): objetivos coletivos e legítimos; coerência; implementação; monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e condições para que haja *accountability*.

A partir desse modelo, foram delineados os fatores de governança como potenciais itens para análise pelas equipes de auditoria sobre cada política pública, conforme se descreve a seguir: i) objetivos precisos e coerentes, declarados de forma a orientar as ações de governo e assegurar transparência sobre os resultados; ii) formulação da política com consistência em sua lógica de intervenção e planos capazes de orientar a ação de governo, relacionando indicadores, metas, atividades e recursos necessários para a implementação; iii) disponibilidade de recursos em função dos objetivos; iv) estruturas e condições institucionais aptas à execução dos planos, inclusive no que se refere às capacidades organizacionais; v) coerência e coordenação intragovernamental, com mecanismos institucionalizados para o exercício da articulação entre órgãos e entidades de governo para criar ganhos sinérgicos ou, minimamente, reduzir interferências contraproducentes; vi) coordenação intergovernamental, contemplando a coerência de propósitos entre os níveis de governo e os mecanismos para o exercício da articulação federativa em torno na política pública; vii) sistemas de monitoramento e avaliação, que permitam o aprendizado e o aprimoramento sistemáticos; viii) controles internos e gestão de riscos para minimizar a probabilidade ou o impacto de potenciais eventos sobre os resultados projetados; ix) *accountability*, com ênfase em aspectos complementares, como gestão financeira e desempenho, permitindo à sociedade conhecer e direcionar as políticas públicas.

Com esse escopo em perspectiva, as análises seguintes se iniciam com um levantamento sobre a estrutura de governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, compreendido como o conjunto integrado de órgãos encarregados de participar da elaboração dos principais planos sob a responsabilidade da União. A escolha do tema, com ênfase sobre a institucionalização do referido sistema, relaciona-se com o amplo impacto do processo global de planejamento sobre as diversas políticas públicas em curso no âmbito da União. A esse propósito, as diversas lacunas normativas verificadas representam graves limitações à operação do sistema, com impactos diretos sobre a definição de competências entre os órgãos e a coordenação entre os planos produzidos. Como se ressalta na análise, resultam dessas lacunas tanto problemas em políticas setoriais quanto em uma perspectiva integrada da ação de governo, reduzindo a eficiência e a efetividade associadas ao emprego dos recursos públicos.

Em seguida, consoante o propósito de analisar a governança para o desenvolvimento nacional, aborda-se trabalho específico sobre a educação superior no Brasil. Apresenta-se, nesse sentido, uma análise da estrutura das unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia. As unidades de auditoria interna (Audin) visam ao fortalecimento e aperfeiçoamento da estrutura de governança da instituição e à racionalização das ações de controle, constituindo-se em elemento de melhoria endógena da gestão, fornecendo à administração meios de garantir a legalidade e a legitimidade dos atos e o alcance de resultados quando à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão. O trabalho do TCU, em parceria com a Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, avaliou a situação da estrutura das Audin em 32 universidades federais e em doze institutos federais. Conquanto tenham sido observados aspectos positivos, como um elevado percentual de unidades com instalações e equipamentos em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho, foram verificadas fragilidades relevantes em diversas dimensões cruciais para o desempenho das Audin, em que se destacam problemas relativos aos aspectos de independência, responsabilidade e autoridade das auditoras internas, além de falhas relacionadas a planejamento e execução das atividades, gestão de riscos, avaliação de controles internos, assessoramento prestado à alta administração e segregação de funções.

Também na área de educação, porém com foco no nível básico de ensino, mais especificamente no ensino médio, foram analisados aspectos atinentes à coordenação federativa, a partir de insumos

da auditoria realizada no ensino médio em cooperação entre o TCU e outros 28 tribunais de contas brasileiros em 2013. A opção por essa abordagem intergovernamental deveu-se ao fato de que o sistema educacional brasileiro é profundamente impactado por sua organização federativa, sobretudo pela repartição de competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Ressalta-se que todos os entes federados gozam de larga autonomia para formular políticas e, principalmente, gerir suas redes de ensino; porém, não se pode olvidar que cooperação e interdependência são essenciais para assegurar mecanismos mitigadores das desigualdades entre os entes federados. Ao abordar os desafios para o ensino médio, a auditoria registrou problemas relevantes relativos à necessidade de regularização do fluxo escolar no ensino fundamental, aos mecanismos redistributivos de financiamento e ao próprio nível de aplicação de recursos públicos nessa faixa de educação, pois o investimento público direto por estudante brasileiro revela-se reduzido quando comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No tópico seguinte, são apresentadas análises sobre aspectos centrais da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Previdência Social, especialmente no que tange aos chamados "mecanismos de porta de entrada" das políticas assistenciais e previdenciárias, cuja eficiência foi objeto de avaliação por meio de técnica específica de análise de dados.

Quanto às atividades de assistência social, deparou-se com entraves relevantes, como limitações na fiscalização de recursos descentralizados pelo MDS e insuficiência de supervisão ministerial em relação às entidades portadoras do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas). Por seu turno, no campo da Previdência Social foram verificados problemas relativos ao não cumprimento das metas do Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX), ao uso de sistemas de informação transacionais e à estrutura de pessoal da autarquia – como a concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos. Outro destaque da análise apresentada é a questão da sustentabilidade da Previdência, cujos impactos poderão afetar a capacidade de desenvolvimento do país nas próximas décadas. De fato, com relação ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), verifica-se que o déficit não tem diminuído: em 2013, o resultado do RGPS foi deficitário em R$ 49,9 bilhões, sobretudo devido ao RGPS rural, deficitário em R$ 74,2 bilhões.

Na sequência, as políticas de infraestrutura, diretamente relacionadas ao potencial de desenvolvimento nacional, foram abordadas tanto sob a ótica da regulação estatal, nos setores de energia, telecomunicações e transportes, como da gestão direta pelo governo federal, nos setores rodoviário, ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário. Em ambos os casos, as análises tiveram como foco aspectos institucionais dos órgãos e entidades responsáveis pela regulação e gestão nos respectivos setores.

Nesse sentido, a governança regulatória nos setores mencionados foi analisada sob três dimensões: autonomia decisória, transparência e estratégia organizacional das respectivas agências reguladoras. Verificou-se que essas autarquias especiais têm sofrido com a demora na indicação e nomeação de dirigentes, resultando em prolongados períodos sem ocupação de vagas nos conselhos e diretorias, restringindo sua capacidade decisória. Além disso, embora o tratamento dado à divulgação do processo decisório tenha evoluído na maioria das agências, há grande desigualdade entre os níveis de maturidade das entidades. Finalmente, observa-se que, em termos gerais, a gestão das agências não é orientada por um planejamento estratégico – a esse respeito, nota-se que apenas uma das seis agências reguladoras analisadas institucionalizou sua estratégia organizacional.

Ainda no campo da infraestrutura, apresenta-se um diagnóstico sobre a gestão pública no âmbito dos órgãos responsáveis pelos modais rodoviário e ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes do Ministério dos Transportes (Dnit), Secretaria Especial de Portos (SEP) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Foram verificadas falhas diversas, relativas à elaboração e à gestão deficientes de projetos, ineficiências nos processos de trabalho, insuficiência da gestão de riscos e indisponibilidade de recursos, cujos resultados se refletem em atrasos, retrabalhos e elevação de custos. Assim como ocorre em relação aos problemas de regulação, as fragilidades verificadas concorrem para a persistência da reduzida qualidade da infraestrutura produtiva do país, com impactos sobre a eficiência e a competitividade do produto nacional.

Também relacionadas à capacidade de inserção competitiva do país, sobretudo em mercados com dinamicidade crescente, as políticas públicas de pesquisa e inovação são abordadas em seguida, por intermédio de análise sobre a governança das renúncias de receitas tributárias que financiam o setor. A Constituição dispõe que compete ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica, reconhecendo a importância dos investimentos nessa área para o desenvolvimento brasileiro; adicionalmente, nota-se que entre as mais importantes fontes de financiamento das políticas públicas dessa área estão as renúncias de receitas tributárias, as quais exigem que as empresas beneficiárias cumpram requisitos e contrapartidas (contraprestações pecuniárias ou exigências formais), geralmente sob a forma de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação. A análise apresentada levanta questões que devem preocupar governos e sociedade ao demonstrar que as políticas do setor estão expostas a riscos elevados, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos para assegurar a consecução dos objetivos relacionados a pesquisa e inovação.

A análise seguinte, na área do meio ambiente, enfatiza o aspecto da sustentabilidade, que, como mencionado, constitui um dos pilares das concepções atuais de desenvolvimento socioeconômico. Nesse tópico, descreve-se auditoria realizada pelo TCU em conjunto com nove tribunais de contas estaduais para avaliar a governança das unidades de conservação (UCs), contemplando as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para a gestão eficiente desses territórios. Verificou-se que maioria das UCs avaliadas não possuem as condições necessárias para uma gestão eficiente, como recursos humanos e financeiros, o que provoca o baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das unidades. Entre as principais deficiências encontradas, destacam-se parques sem uso público, florestas sem exploração legal de madeira e reservas extrativistas com dificuldades em implementar alternativas economicamente sustentáveis para geração de emprego e renda.

As análises sobre aspectos de governança pública de políticas políticas encerram-se com os resultados do levantamento realizado pelo TCU em 2013 sobre a segurança pública. O trabalho teve como objetivo conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das 27 secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal, quanto às condições para implementar a Política Nacional de Segurança Pública. Os dados oriundos do questionário aplicado às referidas secretarias – respondido por 25 delas – sugerem que maiores níveis de governança refletem na redução sustentada da criminalidade. O trabalho apontou as seguintes fragilidades à governança da segurança pública no país: ausência de formalização de Política Nacional e de Plano Nacional de Segurança Pública; reduzida representatividade dos estados e do Distrito Federal no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp); e necessidade de melhor qualificação dos recursos humanos empregados na área da segurança pública.

Além das análises com enfoque em políticas públicas, os trabalhos sobre as atividades intraorganizacionais receberam abordagens diferenciadas, modeladas conforme o objeto de cada análise. Dessa forma, foram realizadas avaliações sobre a governança com foco em temas transversais, relacionados a seguir: sistemas de monitoramento e avaliação dos órgãos da administração pública federal; gestão de riscos na administração indireta; governança e gestão de pessoas na administração pública federal; e governança de tecnologia da informação (TI).

O primeiro dos trabalhos mencionados consistiu em aferição da maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais, por meio da elaboração de um índice específico para a análise (iSA-Gov). A construção desse índice teve como objetivo caracterizar os sistemas de avaliação da administração direta e apresentar um diagnóstico da capacidade desses órgãos para monitorar e avaliar os programas governamentais, com base na percepção de 750 gestores, em 27 ministérios, com foco no desempenho de cada órgão em quatro dimensões de análise: demandas avaliativas, externas e internas; produção de conhecimento avaliativo; capacidade de aprendizado organizacional; e capacidade de utilização das informações avaliativas. A pesquisa identificou que deficiências sistêmicas na gestão da administração pública, como carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos, e tecnologia de informação inadequada comprometem sua capacidade avaliativa. Os resultados informam que, em uma avaliação geral, 85% dos órgãos da administração direta dos ministérios apresentam nível de maturidade intermediário, indicando que os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, mas são apenas parcialmente suficientes para atender as necessidades dos gestores. Essas deficiências, de graves impactos, reduzem a capacidade de aprendizado nas políticas públicas, minimizando o alcance de resultados e limitando o processo de aperfeiçoamento das intervenções governamentais.

Em sentido semelhante, apresenta-se levantamento realizado em 65 entidades da administração pública federal indireta, visando avaliar a maturidade da gestão de riscos nessas organizações. Se o conjunto de entidades respondentes fosse visto como sendo uma única organização, seu nível de maturidade em gestão de riscos seria considerado intermediário (índice de 43%); além disso, nota-se que somente 9% dos entes pesquisados atingiu o estágio considerado avançado. Verificou-se também que as sociedades de economia mista pesquisadas possuem, na média, maior maturidade do que as empresas públicas, as quais, por sua vez, posicionam-se, em média, à frente das autarquias analisadas. Espera-se que as entidades pesquisadas venham a utilizar os resultados da avaliação para impulsionar seus processos de fortalecimento da gestão de riscos, o que, potencialmente, representaria benefícios como a melhoria da eficiência e eficácia operacional, uma maior confiança das partes interessadas na organização e a maior disponibilidade de informações para a tomada de decisão e o planejamento.

Também no âmbito dos temas transversais, apresentam-se os resultados de levantamento realizado em 2013 pelo TCU, abrangendo 305 organizações da administração pública federal, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias na governança de pessoal. Constatou-se que a maioria das organizações encontra-se em estágio inicial de capacidade de governança de pessoas (55,4%) e somente 7,6% estão em estágio de capacidade aprimorada. Conclui-se que há significativas deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas da maioria das organizações avaliadas, o que pode comprometer a capacidade de gerar resultados e benefícios para a sociedade devido ao dimensionamento inadequado da força de trabalho, ao descumprimento de papeis e responsabilidades, ao desempenho insatisfatório de servidores e à ineficiência e à irregularidade da gestão.

Finalmente, apresentam-se dados apurados em fiscalizações realizadas pelo TCU em 2012 e em 2013 que revelam o aprimoramento da governança de Tecnologia da Informação na administração pública federal com relação ao cenário apurado anteriormente (2010). Apesar disso, ressalta-se que

ainda há muitas organizações na faixa inicial de governança de TI (34% das entidades auditadas) e poucas em nível aprimorado (apenas 16%). Detectaram-se, entre os pontos de governança aperfeiçoados no período, itens como o estabelecimento dos mecanismos basilares da estrutura de governança de TI e a participação da alta administração na tomada de decisões com o apoio do comitê de TI. Contudo, em outros aspectos observou-se pouca ou nenhuma evolução com relação à situação encontrada em 2010, permanecendo recorrentes problemas como a indefinição de objetivos, indicadores e metas de TI, o reduzido percentual de entidades que realizam auditorias de TI e a ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI.

Este capítulo reflete, assim, a reorientação dada à atuação deste Tribunal a partir de 2013, pautada na sua missão de contribuir para que os resultados da intervenção do governo federal de fato se reflitam na melhoria das condições econômicas e sociais do país. Nesse contexto, o controle externo busca ir além do esforço de detectar e apurar falhas e irregularidades já consolidadas, perquirindo as causas de entraves que têm impedido o avanço do país e atuando para que sejam efetiva e tempestivamente prevenidos e corrigidos. As análises que se seguem materializam, portanto, os primeiros resultados da especialização da área técnica do TCU segundo os grandes temas que organizam a atuação do governo federal, que tem possibilitado que questões estruturantes e sistêmicas, sob o enfoque da governança pública, possam ser analisadas com o devido rigor e profundidade.

6.1 Aspectos Institucionais de Governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal

O planejamento das ações governamentais no Brasil passou a ter previsão expressa de sua estruturação em forma de sistema com a edição do Decreto 71.353/1972, que criou o Sistema de Planejamento Federal (SPF). Posteriormente, em 2001, já sob a guarida da Constituição Federal de 1988, a Lei 10.180/2001 estruturou a atividade de planejamento governamental e dispôs sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

É relevante destacar que o TCU já realizou trabalhos sobre diversos aspectos relacionados aos instrumentos de planejamento utilizados pelo governo federal, como o plano plurianual (PPA) e os planos e as políticas ministeriais. Destacam-se dois recentes: o TC 043.571/2012-2, que resultou no Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário, o qual abordou a nova estrutura do PPA 2012-2015; e o TC 014.899/2009-2, que resultou no Acórdão 117/2011-TCU-Plenário, o qual tratou da coordenação existente no contexto do PPA, avaliou os resultados da aplicação do modelo lógico na revisão de programas e mostrou os resultados apurados em indicadores e metas físicas relacionados aos programas.

Atualmente, no âmbito do TC 024.001/2013-9, está sendo conduzido levantamento que pretende abordar o Sistema de Planejamento como um todo, seu histórico, suas regulamentações, as relações entre os atores e seus processos de trabalho. A observação irá além do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do PPA, abordando os planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Este tópico apresenta as principais conclusões oriundas dessa fiscalização.

Será analisada a estrutura de governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal, entendendo-se sistema como o conjunto de órgãos encarregados de participar da elaboração dos principais planos sob a responsabilidade do governo federal, não se restringindo à definição de sistema prevista na Lei 10.180/2001.

O tema governança abrange diversos conceitos e definições em inúmeras dimensões, e, por conseguinte, faz-se necessário optar por uma base teórica que possa nortear a análise. Nesse contexto, optou-se por utilizar como base teórica a dimensão de institucionalização da governança, proposta no modelo de governança descrito por Paulo Calmon e Arthur Trindade Maranhão, no artigo "Redes e Governança das Políticas Públicas", publicado na RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 1, 2013.

A dimensão da institucionalização da governança de políticas públicas descrita pelos referidos autores prevê a existência de uma rede de políticas públicas bem estruturada, que disponha de um conjunto de requisitos essenciais para organizar a atuação governamental: normas e procedimentos estabelecidos, arenas decisórias, divisão de competências e atores precisamente definidos. Com base nesse conceito são realizadas as análises a seguir.

6.1.1 Estrutura e funcionamento do sistema de planejamento do poder executivo federal

A Constituição Federal de 1988 inovou em matéria de planejamento e orçamento ao criar o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e unificar os três orçamentos, fiscal, de seguridade social e de investimento das estatais, em uma única lei orçamentária anual (LOA). As disposições contidas nos artigos 165 a 169 demonstram o esforço dos constituintes em unificar planejamento e orçamento, tratando-os conjuntamente em uma mesma seção.

O § 9º do art. 165 estabelece que lei complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Apesar de existir em tramitação no Congresso Nacional, há alguns anos, projeto de lei complementar com a finalidade de tratar dos assuntos previstos no dispositivo constitucional, essa legislação ainda não foi aprovada. Dessa forma, os aspectos que deveriam ser tratados em lei complementar são regidos pelo disposto no § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por disposições da Lei 4.320/1964, por manuais diversos e por decretos do Poder Executivo.

A falta da citada lei complementar afeta a qualidade e a coerência do processo de planejamento. Um exemplo significativo são os prazos estabelecidos pelo ADCT para elaboração e aprovação das leis orçamentárias, que impedem, em alguns momentos, o encadeamento idealizado para as três leis orçamentárias, como é o caso do primeiro ano do mandato presidencial, em que o PPA e a LOA são apreciados pelo Congresso Nacional ao mesmo tempo, ou em ocasiões em que ocorre atraso na aprovação da LDO, não havendo tempo para que ela oriente a elaboração da LOA. Outro problema é a inexistência de regras estabelecidas em lei para orientar a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA, o que tende a gerar leis orçamentárias com alguns conteúdos que não observam o disposto pela Constituição de 1988, como por exemplo a disposição, na LDO, de assuntos relacionados ao custo das obras e serviços de engenharia e à transparência.

A Constituição possui outros dispositivos que tratam de planejamento. O inciso IX do art. 21 dispõe que está entre as competências da União elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O inciso IV do art. 48 dispõe que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Já o inciso VI do parágrafo 2º do art. 58 estabelece que compete ao Congresso Nacional, à Câmara do Deputados e ao Senado Federal, por meio de suas comissões, apreciar e emitir parecer sobre os planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Ainda na Constituição de 1988, merece destaque o art. 174 e, em especial, seu § 1º. Esse artigo trata de dois pontos importantes: a obrigatoriedade de o Estado planejar, sendo esse planejamento determinante para o setor público; e a necessidade de aprovação de lei estabelecendo as diretrizes e bases do planejamento. A lei prevista no § 1º não existe, decorrendo desse fato a inexistência de diretrizes básicas para orientar o planejamento das ações no Poder Executivo Federal, uma vez que essas diretrizes não foram dispostas em nenhum outro instrumento.

Os preceitos a serem seguidos para o planejamento da ação do Estado, estabelecidos pelo poder constituinte originário, têm sua efetividade diminuída, ou até mesmo anulada, em face da falta da norma prevista. Em outras palavras, a não regulamentação de dispositivos como o § 9º do art. 165 e o § 1º do art. 174 da Constituição Federal faz com que esses mandamentos tenham pouca ou nenhuma utilidade para a organização a ação estatal.

Vale destacar, ainda, o conteúdo do § 4º do art. 165 da Constituição Federal, o qual dispõe que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Quanto à necessidade de consonância entre os planos setoriais e regionais e o PPA, o TCU verificou que há um esforço por parte da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e dos órgãos setoriais em manter a coerência entre o que já está disposto nesses planos e o PPA. Os planos setoriais costumam ser elaborados para vigência em um horizonte temporal maior que os quatro anos do PPA, de modo que,

no momento em que ocorre a elaboração do plano plurianual, os planos setoriais e regionais estão em andamento, o que impossibilita o pleno atendimento ao preceito constitucional.

A segunda parte do § 4º do art. 165 da Constituição Federal dispõe que os planos nacionais, regionais e setoriais devem ser apreciados pelo Congresso Nacional. No entanto, o TCU verificou que a maioria dos planos regionais e setoriais em execução no Poder Executivo Federal não foram aprovados por lei.

Dessa forma, conclui-se que, apesar de já serem utilizados como instrumentos norteadores da tomada de decisão, número expressivo de planos a cargo dos ministérios setoriais não foi apreciado pelo Congresso Nacional, fato que afeta sua legitimidade. Destaque-se que o número reduzido de planos aprovados por lei pode se relacionar à falta de orientação normativa sobre quais planos devem ser submetidos ao crivo do Congresso Nacional e às dificuldades inerentes ao processo de aprovação das leis.

Analisando-se as normas infraconstitucionais aprovadas após 1988, merece destaque a Lei 10.180/2001, que, além de dispor sobre os Sistemas de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, organiza e disciplina os sistemas de planejamento e orçamento federal, mantendo o sistema de planejamento idealizado inicialmente pelo Decreto 71.353/1972.

Salvo exceções, como incluir entre as finalidades do Sistema de Planejamento Federal a formulação do PPA, da LDO e da LOA e a divisão dos órgãos que compõem o sistema em central, setoriais e específicos, a Lei 10.180/2001 não inovou se comparada ao referido decreto. A lei apresenta certa fragilidade, pois não detalha plenamente os dispositivos que tratam do Sistema de Planejamento Federal. Ademais, não há regulamentação infralegal sobre os atores, suas competências e formas de atuação, fato que impede os integrantes desse sistema de ter maior clareza sobre seu papel na produção dos planos governamentais.

Nota-se, ainda, que a administração pública federal padece de falta de cultura de planejamento e de dificuldade em organizar as políticas públicas para médio e longo prazos. Tal fato é causado pelo imediatismo social e político que permeia o processo de planejamento, o que resulta na falta de sistematização desse processo e na elaboração de planos que não obedecem a critérios previamente definidos. A principal consequência desse quadro é a dificuldade em identificar a direção pretendida para as políticas públicas e a pouca legitimação dos planos perante o Congresso Nacional.

Competências do sistema de planejamento e atores que o compõem

A Lei 10.180/2001, em seu art. 3º, estabelece que o sistema de planejamento e orçamento federal "compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas".

Tanto a Lei 10.180/2001 quanto o Decreto 71.353/1972, que estabeleceram as finalidades do Sistema de Planejamento Federal em seu art. 2º, o fazem de forma apenas geral. Nesse sentido, considerando-se que não há outro instrumento normativo que trate do Sistema de Planejamento Federal, pode-se inferir que seus objetivos não foram estabelecidos de forma suficientemente precisa e objetiva.

O art. 4º da Lei 10.180/2001 dispõe que o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal é composto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que é o órgão central, pelos órgãos setoriais e pelos órgãos específicos. No caso do MP, as atividades de planejamento estão centralizadas na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Segundo a lei, são órgãos setoriais as unidades de planejamento e orçamento dos ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República; e órgãos específicos, aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central, que possuem suas atividades voltadas para as atividades de planejamento e orçamento. Verifica-se que não há uma definição clara na lei do que seja órgão específico, o que gera dúvida em relação a suas atribuições no âmbito do sistema.

Quanto às competências dos atores, a Lei 10.180/2001 também não foi específica. Ela dispõe, em seu art. 8º, sobre as competências das unidades responsáveis pelas atividades de planejamento de forma genérica, não havendo definição de quais são os responsáveis por cada atividade dentro do sistema e suas formas de interação.

A Lei 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, também possui dispositivos que tratam sobre competências de atores importantes para o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Dentre esses atores, destacam-se a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), cuja função é realizar o acompanhamento das políticas públicas consideradas prioritárias pela Presidência da República; a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), cuja missão é assessorar o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional; e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cuja missão é produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Além do disposto nas leis, verificou-se a existência de diversos outros atores que participam do processo de planejamento federal. São conselhos setoriais, agências reguladoras, universidades, entidades representantes da sociedade civil, entidades privadas, além de outros órgãos e entidades da administração direta e indireta, que contribuem para o processo de planejamento de políticas públicas.

Conclui-se que a definição das competências do Sistema de Planejamento Federal, seus atores e suas respectivas competências carece de detalhamento, para que possa haver maior clareza sobre o papel a ser desempenhado por cada um, evitando, dessa forma, a sobreposição de funções e a consequente duplicidade de esforços, a ocorrência de lacunas na distribuição das atividades, a descoordenação das ações ou, ainda, a existência de capacidade de trabalho ociosa.

A coordenação entre os atores e entre os planos

A Lei 10.683/2003, em seu art. 27, inc. XVII, alínea "g", dispõe que é competência do MP coordenar e gerir os sistemas de planejamento e orçamento federal. Por sua vez, a alínea "a" do inciso I do art. 2º da mesma lei estabelece que a Casa Civil da Presidência da República é responsável pela assistência direta e imediata ao Presidente da República na coordenação e na integração das ações do governo. Pode-se concluir, por conseguinte, que as referidas atividades de coordenação incluem as ações de planejamento.

No mesmo sentido, o art. 2º do Decreto 7.866/2012, que regulamenta a Lei 12.593/2012, Lei do PPA 2012-2015, dispõe que "compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo, coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015, e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão".

O fato de a administração pública estar organizada por setores, mas os problemas possuírem dimensão multissetorial, faz com que o sucesso do planejamento dependa da sintonia entre as iniciativas que estão sob a responsabilidade dos diversos órgãos setoriais responsáveis. A

fragmentação ministerial, que resultou na multiplicação de ministérios, exigiu a criação de estruturas de coordenação, a exemplo dos conselhos e colegiados interministeriais e das atividades de coordenação a serem desempenhadas pelos próprios ministérios. Para que ocorra o bom funcionamento do sistema de planejamento, as atividades de coordenação devem estar sob o comando do órgão central de planejamento e orçamento, sendo necessárias para o fortalecimento dos órgãos setoriais em seu processo de planejamento (Fernando Rezende. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil, p. 177-237, 2009).

Apesar de os dispositivos da Lei 10.683/2003 e do Decreto 7.866/2012 deixarem claro estar entre as competências do MP e da Casa Civil a coordenação do Sistema de Planejamento Federal, apurou-se que os órgãos setoriais sofrem com deficiências na articulação das atividades de planejamento. De fato, os órgãos setoriais ouvidos durante fiscalização do TCU apontaram que a participação da Casa Civil e do MP na coordenação dos planos e dos atores responsáveis por sua elaboração e execução é pouco expressiva.

No que se refere ao MP, verificou-se que o fato de ser um ministério de linha, no mesmo patamar hierárquico dos demais ministérios, retira dele parte do poder necessário a um órgão central de planejamento, pois os demais ministérios o veem como um ministério setorial e não com um órgão com competências diferenciadas relacionadas à supervisão e à coordenação.

Em relação à Casa Civil, verificou-se que as deficiências estão relacionadas ao fato de ela não possuir estrutura institucional e normativa para desempenhar o papel que lhe cabe na coordenação do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal.

As deficiências de coordenação apontadas resultam também da inexistência de normas, diretrizes e orientações sobre planejamento que permitam o estabelecimento claro das competências de todos os atores participantes do processo. Tal fato impede que os responsáveis por essa coordenação possuam instrumentos legítimos para desempenhar sua competência.

O PPA e seu papel no planejamento

O § 1º do art. 165 da Constituição Federal dispõe que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA para o período de 2012 a 2015, em comparação com os planos anteriores, foi elaborado com significativas alterações em sua concepção e estrutura. Essas alterações tinham o objetivo de dar mais coerência às ações do governo. Buscou-se criar uma estrutura que refletisse as principais agendas governamentais, representadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Plano Brasil sem Miséria (PBM). Nesse contexto, os antigos programas finalísticos foram substituídos por programas temáticos, objetivos e iniciativas, e as ações deixaram de constar do PPA para permanecerem apenas na lei orçamentária anual.

As alterações efetuadas na estrutura de planejamento para formulação do PPA 2012-2015 tiveram como principais objetivos: resgatar a função planejamento, que havia sido confundida com o orçamento no modelo anterior; possibilitar o monitoramento dos objetivos de governo, bem como a gestão desses objetivos no PPA; possibilitar o tratamento, no plano, das políticas transversais e multissetoriais, bem como da regionalização das políticas; possibilitar a reorganização da lógica de execução orçamentária e dar ao plano uma linguagem que pudesse ser compreendida tanto dentro quanto fora do governo.

Não obstante ter sofrido alterações em sua estrutura e em seus conceitos, o PPA 2012-2015 continua apresentando deficiências. A nova base conceitual utilizada para a formulação do plano está permeada de imprecisões e redundâncias, que dificultaram o entendimento por parte dos órgãos setoriais dos principais conceitos nele presentes – programa temático, objetivo e iniciativa. Tal fato contribui para afastar ainda mais os órgãos setoriais do processo de planejamento, pois encontram dificuldade em compreender o papel que devem exercer dentro do novo contexto criado para o PPA.

Segundo Ronaldo Coutinho Garcia (PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 20, p. 431-456, 2011), ao organizar a agenda do governo por temas, representados pelos programas temáticos, o MP assumiu o risco de aumentar a imprecisão do plano, pelo fato de as políticas públicas serem setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas. Além disso, o significado da palavra "tema", por ser impreciso e possuir vários significados, não deveria ser utilizado no contexto de políticas públicas. Dessa forma, a nova sistemática serviu mais para afastar os órgãos setoriais do planejamento contido no PPA, que para inseri-los nesse processo.

A tentativa de dar uma dimensão estratégica ao PPA também não surtiu efeito. Conforme registra Ronaldo Coutinho Garcia, a dimensão estratégica resume-se a um capítulo do plano, o qual contém visão de futuro, definição de cenário macroeconômico e definição de contexto internacional, baseadas em inferências e estimativas, além de conjunto de projeções econômico-fiscais e diagnósticos setoriais, sendo a parte mais estratégica do capítulo a que apresenta a relação de macrodesafios. No entanto, os macrodesafios não foram analiticamente explicitados, de forma que pudessem contribuir para o desenho dos programas e para o estabelecimento de seus respectivos objetivos, levando o autor a afirmar que "os programas temáticos estavam pré-desenhados muito antes do estabelecimento dos macrodesafios, sendo apenas ajustados ou desdobrados pelos ministérios setoriais" (Ronaldo Coutinho Garcia PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 20, p. 448, 2011,).

Os reiterados problemas em torno do PPA demonstram que há deficiências muito maiores que os pontos abordados pelos técnicos do MP no processo de reestruturação desse instrumento. Existem deficiências relacionadas às diretrizes e ao estabelecimento de conteúdos e procedimentos básicos para o plano. Além disso, o PPA, mesmo não se referindo mais a ações, ainda possui características muito mais de um orçamento plurianual, que de um plano estratégico norteador da ação do Estado. A necessidade de se consolidar toda e qualquer ação a ser tomada pelo governo federal em um plano dificulta sobremaneira qualquer tentativa de dar um caráter de plano estratégico ao instrumento.

Dentre os diversos problemas estruturais que afetam o planejamento plurianual, merecem destaque o horizonte temporal de curto alcance; o período de vigência, do 2º ano do mandato de um governo até o 1º ano do mandato seguinte; e aspectos decorrentes de fatores políticos, como o presidencialismo de coalizão existente no Brasil, que geram mudanças no direcionamento da ação do governo a cada troca de poder.

A maior parte das demandas da sociedade requer tempo para ser atendida; nesse contexto, o horizonte temporal do PPA, de apenas quatro anos, tem-se demonstrado insuficiente para resolução de problemas estruturantes, bem como para a orientação de investimentos em qualquer área, seja ela social, econômica ou de infraestrutura.

Fernando Rezende afirma que a curta vigência do PPA e a rígida interpretação dos dispositivos constitucionais, que levam a crer que todas as despesas previstas na LOA devem constar do PPA, representam empecilhos quando se pretende implantar planejamento capaz de proporcionar uma visão estratégica dos desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento brasileiro. Com isso, a visão estratégica se perde e é o plano que se ajusta ao orçamento, e não o contrário.

6.1.2 O processo de planejamento no Poder Executivo Federal

Rita de Cássia L. F Santos, em "O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento" (publicado em: Orçamento e Políticas Públicas: Condicionantes e Externalidades. Anfip e Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social. Brasília, DF, p. 13-29, dez. 2013), faz uma importante abordagem distintiva sobre as agendas de governo formal e substantiva, para diferenciar a agenda concebida por todo o arcabouço normativo regente das políticas públicas em que participa o Estado daquela que passa a existir quando as condições materiais para o tratamento dos problemas estiverem em processo de produção, ou seja, daquela decorrente da colocação em prática da agenda formal.

Esse é um alerta relevante quando se busca retratar o processo de elaboração de políticas públicas vigentes, pois implica dizer que o estabelecimento de um processo formal de planejamento não tem a necessária consequência de tornar mais eficiente o ciclo da política pública. Certamente o arcabouço formal tem fundamental importância no Estado de Direito, mas não traz solução a problemas originados na própria dinâmica de execução do processo.

Por essa razão, o processo de planejamento no Poder Executivo Federal deve ser analisado de maneira menos formalista, ou seja, sem excessivo apego às regras impostas pelo arcabouço normativo, a fim de explorar um pouco mais que a agenda formal.

A elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais

Quanto aos planos nacionais, regionais e setoriais, a inexistência de regulamentação a respeito do sistema de planejamento é um ponto a ser destacado. Com isso, cada órgão setorial procura cumprir suas funções individualmente, sem observar diretrizes gerais de planejamento superiores.

Como consequência da falta de regulamentação e também do enfraquecimento da função de planejamento do Estado, não é possível se observar a existência formal de um plano nacional de desenvolvimento. Em tese, tal plano demandaria grande esforço de planejamento e seria utilizado como norte para os demais planos de governo. Dessa forma, o Poder Executivo tem se concentrado nas três peças orçamentárias – cuja omissão de envio resulta em crime de responsabilidade, mas sem a orientação sistemática de um plano superior, com utilização apenas das diretrizes específicas do governo eleito.

É importante destacar que existem estudos que preveem essa orientação nacional de desenvolvimento, embora nenhuma tenha sido efetivamente implementada. São exemplo o Plano Brasil 2022 e o Projeto Brasil 3 Tempos, ambos desenvolvidos pela SAE/PR.

Outra consequência direta da ausência de regulamentação é a inexistência de padrões nos processo de planejamento. Verificou-se que, enquanto alguns ministérios contam apenas com procedimentos para elaboração do PPA, outros relatam processo de planejamento diferenciado a cada plano e a cada situação específica. Isso torna impossível evidenciar um macroprocesso de planejamento comum a todos os órgãos. Observou-se que não há normatização precisa sobre quais atores devem participar do processo de elaboração dos planos, quais são suas competências e de que maneira devem atuar.

É importante frisar que não se defende a existência de processo de planejamento rígido, no qual cada ator esteja especificamente identificado, com todas as suas competências plenamente estabelecidas e atuando apenas nos limites do rito mapeado. Na verdade, sabe-se que algumas etapas mínimas integrantes de um núcleo único devem ser cumpridas na atividade de planejamento, como a

consulta à viabilidade financeira do planejamento e a verificação de alinhamento às diretrizes superiores.

O arcabouço comum da teoria de planejamento vindo da academia e das boas práticas nacionais e internacionais pode oferecer pontos de verificação comuns, necessários à elaboração de planos. A competência na administração pública para disseminar esses pontos comuns deve ser, no caso de um setor com proposta de organização sob a forma de sistema, do órgão central desse sistema.

Foram identificados os seguintes problemas, relacionados à falta de padronização no processo de elaboração dos planos:

a) Ausência de normativos que caracterizem quais os produtos do processo de planejamento setorial;

b) Ausência de normativos para conduzir o processo de elaboração dos planos;

c) Desconhecimento por parte dos técnicos dos ministérios de quais planos contam com sua participação e quais são os responsáveis por eles;

d) Existência de planos que, embora tenham sido elaborados, não são viabilizados financeiramente, como resultado de falhas no processo de elaboração;

e) Existência de divergências metodológicas entres os diversos planejamentos nos ministérios;

f) Ausência de orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quanto aos planos setoriais, com contato quase exclusivo em relação ao PPA.

A dificuldade de planejar é a principal causa para a falta de orientação constatada no processo de planejamento dos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Verificou-se que há receio dos órgãos setoriais de que eventual regulamentação mais detalhada do processo de planejamento provoque o engessamento da administração pública, se realizada de forma inadequada, mesmo sob o formato de procedimentos ou etapas mínimas a serem observadas.

Apesar das dificuldades apontadas, os órgãos setoriais têm trabalhado em ações próprias de planejamento. Tal evidência é respaldada pela quantidade de planos reunidos a partir de informações fornecidas pelos órgãos setoriais durante fiscalização do TCU. Mesmo não se tratando de uma listagem exaustiva dos planos em vigor no Poder Executivo Federal, foi informada a existência de 88 planos, o que é um número expressivo, considerando-se que estão sob a responsabilidade de apenas vinte e cinco órgãos setoriais, que responderam aos questionário encaminhado pelo TCU.

Deve-se destacar, contudo, que a falta de procedimentos mínimos acarreta consequências ao sistema de planejamento como um todo, por exemplo: dificuldade de os órgãos setoriais menos estruturados administrativamente e com menos experiência de planejamento realizarem suas atividades com segurança; elaboração de planos sob critérios de planejamento diversos, ainda que dentro do mesmo órgão setorial; dúvida sobre o próprio conceito de plano e seus componentes necessários; e dificuldade para entender a abrangência de um plano e como ele se distingue de políticas e programas temáticos.

6.1.3 Conclusão

Ao analisar os aspectos de institucionalização da estrutura de governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal, verificou-se que sua principal deficiência está na carência de normas que tratem do sistema de forma mais específica e detalhada. A inexistência da norma prevista no § 9ª do art. 165 da Constituição, que deveria dispor sobre o exercício financeiro, a

vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA, e da norma prevista no § 1º do art. 174 também da Constituição, que deveria dispor sobre as diretrizes básicas para orientar o planejamento das ações do Poder Executivo Federal, ocasiona perda ao processo de planejamento, pois faltam diretrizes e orientações básicas para conduzi-lo. Verificou-se, ainda, a existência de planos não aprovados por lei, apesar de o § 4º do art. 165 da Constituição dispor que os planos devem ser apreciados pelo Congresso Nacional.

Os dispositivos da Lei 10.180/2001 e da Lei 10.683/2003 também não foram regulamentados, em decorrência da dificuldade de aprovação de leis pelo Congresso Nacional, do desinteresse pelo planejamento de longo prazo existente no Brasil e da constante troca de direcionamento do rumo das políticas públicas, o que gera pouca efetividade de suas disposições.

Os problemas apontados levam à não sistematização da elaboração de planos e à ausência de critérios mínimos a serem seguidos, resultando em dificuldades nesse processo, principalmente por parte dos órgãos setoriais que possuem maior dependência do órgão central de planejamento. A falta de sistematização gera confusão entre plano, política e programa temático, já que não há definição nem para plano, nem de quais devem ser os elementos mínimos que um instrumento deve conter para que possa ser caracterizado como um plano governamental.

As competências do Sistema de Planejamento Federal foram estabelecidas de forma genérica, sem detalhamento nos normativos existentes. Verificou-se que há muitos atores previstos nos normativos sem, no entanto, a especificação de suas competências. Foi observada a existência de outros atores, cuja participação no sistema e respectivas competências não estão previstas.

No que se refere aos procedimentos para elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais, não foi possível definir um processo específico de elaboração, em face da grande diversidade de modelos de planos, da quantidade de órgãos responsáveis por sua elaboração e da ausência de normas que tratem do assunto.

Há dificuldade de coordenação entre os diversos planos e entre os atores que participam de sua elaboração e implementação. Como efeito, observou-se a existência de planos que se sobrepõem; órgãos setoriais menos estruturados, no que se refere a planejamento, com dificuldade em elaborar e executar planos; e, nos casos dos órgãos setoriais mais estruturados, a coordenação sendo organizada por conta própria, por meio das estruturas de coordenação e articulação já construídas, em virtude da necessidade de dar andamento ao planejamento de sua política.

Os problemas apontados, relacionados a ausência de normas, falta de definição de diretrizes de planejamento, definição não muito clara de atores e competências e dificuldades de coordenação, demonstram que a estrutura de governança que suporta o sistema de planejamento do Poder Executivo Federal necessita de ajustes que possibilitem tornar o planejamento uma atividade realizada de forma sistemática e organizada.

6.2 Educação

6.2.1 Unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia: estrutura e atuação

Desde o advento do Decreto 3.591/2000, as entidades da Administração Pública Federal indireta têm a obrigação de organizar sua unidade de auditoria interna (Audin):

> Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. (Redação dada pelo Decreto 4.440, de 2002)
>
> Parágrafo único. No caso em que a demanda não justificar a estruturação de uma unidade de auditoria interna, deverá constar do ato de regulamentação da entidade o desempenho dessa atividade por auditor interno.

Segundo a Instrução Normativa-SFC 1/2001, "a auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada". A norma esclarece ainda que:

> 4. O fortalecimento da gestão consiste em agregar valor ao gerenciamento da ação governamental, contribuindo para o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e os orçamentos da União no âmbito da entidade, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão.
>
> 5. A racionalização das ações de controle objetiva eliminar atividades de auditoria em duplicidade, nos órgãos/unidades que integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como gerar novas atividades de auditoria que preencham lacunas por meio de pauta de ações articuladas. Essa racionalização visa otimizar a utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis.

A grandeza e a complexidade da estrutura de uma instituição federal de ensino (Ife), seja universidade ou instituto federal, justificam a implantação da unidade de auditoria interna, a qual constitui fator estratégico de governança e é essencial como elemento de melhoria endógena da gestão da entidade. O conceito de governança está bem definido no voto condutor do Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário:

> De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), 'governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal'.
>
> Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), 'governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital'.
>
> Ambos os conceitos trazem uma perspectiva de estrutura de governança baseada na visão de mercado. Por essa visão, o conselho de administração (CA) das empresas é o principal ator no desenho das diversas funções e competências dentro das organizações. O *International Federation of Accountants* (IFAC), em seu *Study 13* comenta que:
>
> 'O foco de governança no setor privado é o conselho de administração. No setor público, (…) não é possível desenvolver uma estrutura única ou um conjunto de recomendações sobre governança aplicada a todas as entidades governamentais (…) Os *stakeholders* no setor público incluem ministros, eleitorado, parlamento, clientes e o público em geral, cada qual com um interesse legítimo, mas não necessariamente com qualquer 'direito de propriedade'.
>
> Em qualquer que seja a perspectiva, uma boa estrutura de governança possibilita o(a):

> - ação mais profissional e atuante dos conselheiros fiscais e de administração (no caso das estatais ou autarquias com tais características);
>
> - monitoramento mais efetivo da atuação dos gestores;
>
> - controles internos monitorados e mais eficazes;
>
> - adoção de estrutura de ouvidoria, vinculada diretamente ao Conselho de Administração, para recebimento de denúncias de fraude, corrupção e outras irregularidades;
>
> - acompanhamento eficaz da atuação dos auditores independentes (ao menos, no caso das estatais e do Banco Central);
>
> - fortalecimento da unidade de auditoria interna [grifo nosso];
>
> - outras ferramentas de controle e gestão.

A IN-SFC 1/2001, corroborada pela Coletânea de Entendimentos sobre a gestão das instituições federais de ensino superior, elaborada pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) e pelo Ministério da Educação (MEC), dispõe que:

> 12. De forma a garantir a legalidade e a legitimidade dos atos e o alcance dos resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão, aspectos abordados pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal quando dos trabalhos de avaliação da gestão, a unidade de auditoria interna deverá pautar suas atividades antecipadamente nesses critérios. Dessa forma, a unidade de auditoria interna poderá contribuir, propondo ações corretivas para melhoria da gestão.

Reconhecida a importância estratégica da unidade de auditoria interna para a governança da organização, o TCU, por meio de suas Secretarias de Controle Externo nos estados (Secex), realizou uma avaliação da situação da estrutura dessas unidades nas Ifes e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, verificando aspectos como independência, autoridade, responsabilidade, normatização, pessoal e material. Além disso, buscou verificar a atuação dessas unidades, abordando a questão do planejamento, da gestão de riscos, da execução dos trabalhos, envolvendo inclusive a avaliação de controles internos administrativos.

Assim, o objetivo do trabalho consistiu em elaborar um primeiro diagnóstico sistêmico sobre a estrutura e a atuação das unidades de auditoria interna nas instituições federais de ensino em todo o país. Para tanto, contou com o apoio da SFC/CGU, que adotou critérios e procedimentos em suas auditorias de gestão semelhantes aos empregados pelas Secex. Tal fato permitiu realizar a consolidação das informações obtidas em campo.

Os critérios de auditoria adotados abrangeram alguns dos requisitos exigidos pelo nível três do *Internal Audit Capability Model for the Public Sector*, publicação do *Institute of Internal Auditors* (IIA), que objetiva levar a função de auditoria interna para um nível intermediário de capacidade em médio prazo, além das normas existentes sobre o assunto, tais como o Decreto 3.591/2000 e a Instrução Normativa 1/2001 da SFC/CGU. Assim, buscou-se avaliar a(o):

a) independência da unidade e sua posição no organograma da entidade;

b) existência de uma política formalizada no regulamento/estatuto/regimento da entidade para definir a missão, a aleatoriedade e a responsabilidade da Auditoria Interna;

c) delimitação de atuação dos trabalhos da Auditoria Interna, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores;

d) estabelecimento de normas que devem ser seguidas pelos auditores internos a fim de se evitarem conflitos de interesses e de se favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos;

e) adequação do planejamento – Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint) das atividades da Auditoria Interna – às fragilidades detectadas na avaliação dos riscos realizada pelo gestor e/ou pela própria Auditoria Interna; e aderência das atividades efetivamente realizadas pela Auditoria Interna no exercício, constantes no Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (Raint), com relação às planejadas.

f) atuação da Auditoria Interna no assessoramento à alta administração, de forma a contribuir para o alcance dos resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão, com destaque para a pertinência e a tempestividade das ações conetivas propostas para os desvios gerenciais identificados;

g) aplicação do princípio de segregação de funções, evitando-se que a Auditoria Interna desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores;

h) atuação da Auditoria Interna em trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos da unidade;

i) existência de uma política de desenvolvimento de competências para os auditores internos;

j) estrutura disponível na Auditoria Interna e sua adequação às necessidades.

Assim, considerando-se que há 63 Ifes e 38 institutos federais em funcionamento, e que foi possível fiscalizar 32 universidades federais (50,8%) e doze institutos federais (31,6%), verifica-se que as constatações obtidas detêm grande representatividade.

A seguir, para cada aspecto abordado, será apresentada a consolidação dos achados de auditoria, primeiramente para a estrutura e, posteriormente, para a atuação das unidades de auditoria interna. Não foi possível obter as informações pertinentes relativas a todos os quesitos para as 44 instituições fiscalizadas. Assim para cada quesito detalhado a seguir, será informado o número total de entidades em que as equipes de auditoria conseguiram mapear a situação. As porcentagens mencionadas a seguir serão consideradas sempre em relação a esse número.

6.2.1.1 Análise da estrutura da unidade de auditoria interna (Audin)

Independência, Responsabilidade e Autoridade

Posição no Organograma da Instituição

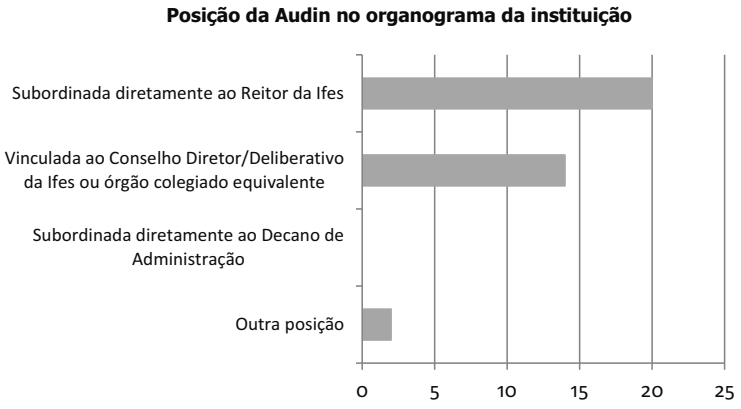
Segundo as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, definidas pelo IIA, a independência da Audin pode ser definida pela:

> (...) imunidade quanto às condições que ameaçam a capacidade da atividade de auditoria interna de conduzir as responsabilidades de auditoria interna de maneira imparcial. Para atingir o grau de independência necessário para conduzir eficazmente as responsabilidades da atividade de auditoria interna, o executivo chefe de auditoria tem acesso direto e irrestrito à alta administração e ao conselho. Isto pode ser alcançado através de um relacionamento de duplo reporte. As ameaças à independência devem ser gerenciadas nos níveis do auditor individual, do trabalho de auditoria, funcional e organizacional.

Um dos quesitos que medem o grau de independência da Audin consiste em sua posição no organograma da organização. O Decreto 3.591/2002, alterado pelo Decreto 4.304/2002 dispõe no art. 15, §§ 3º e 4º, que "a auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes" e que "quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade".

A IN-SFC 1/2001 justifica tal posicionamento, quando afirma que "essa vinculação tem por objetivo proporcionar à unidade de auditoria interna um posicionamento suficientemente elevado de modo a permitir-lhe desincumbir-se de suas responsabilidades com abrangência e maior independência." (grifo nosso)

Nas unidades auditadas, foi encontrado o seguinte resultado para o posicionamento da unidade de auditoria interna no organograma das instituições:



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados. Dados de 35 entidades.

Verifica-se que vinte das 35 instituições analisadas neste quesito (57%) apresentam sua unidade de auditoria interna subordinada diretamente ao reitor, contrariando o Decreto 3.591/2002 e as boas práticas recomendadas pelas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna definidas pelo IIA e comprometendo sua independência.

Apenas 13 instituições (37%) estão de acordo com a legislação, vinculando a Audin diretamente ao Conselho Deliberativo da entidade.

Cabe destacar o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. De acordo com o Relatório de Auditoria de Gestão (RAG) da SFC/CGU, "verificou-se que os Auditores Internos lotados nas representações da auditoria nos *campi*, [sic] são subordinados administrativamente aos diretores gerais, sendo, inclusive, avaliados por eles". Tal fato configura influência direta dos diretores de cada *campus* no trabalho da Audin, reduzindo sua independência.

Já na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) a auditoria interna está vinculada diretamente ao Conselho Curador. Todavia, em que pese estar definido como órgão de administração superior no estatuto da universidade, tal conselho não possui atribuições deliberativas, apenas de fiscalização. Assim, a posição da unidade de auditoria interna no organograma não lhe confere a independência necessária para sua atuação, nem está de acordo com a legislação sobre a matéria.

Envolvimento do Conselho Deliberativo

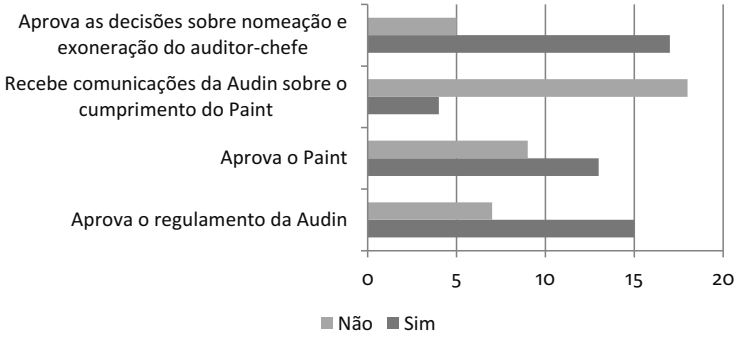
O envolvimento do conselho diretor ou órgão deliberativo equivalente na definição dos normativos que regem a atividade da Audin é fundamental para garantir sua independência. Assim, conforme o nível três do *Internal Audit Capability Model for the Public Sector*, tal conselho deverá:

- aprovar o regulamento da Audin;

- aprovar o plano anual de auditoria (Paint), idealmente baseado na identificação de riscos;
- receber comunicações do auditor-chefe a respeito do desempenho da Audin relativamente ao cumprimento do Paint; e
- aprovar as decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe.

O gráfico abaixo retrata a situação encontrada para o envolvimento do Conselho Diretor/Deliberativo das entidades auditadas:

Envolvimento do Conselho Deliberativo da instituição com a unidade de auditoria interna



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados. Dados de 22 entidades.

Observando-se o gráfico acima, constata-se que o Conselho Deliberativo detém bom grau de envolvimento nas atividades das unidades de auditoria interna, principalmente no que se refere à aprovação do regulamento, do planejamento (Paint) e do nome do auditor-chefe.

Todavia, mantém-se alheio, na maior parte das vezes, sobre o andamento das atividades da auditoria interna durante o exercício. Tal distanciamento constitui indício de que existe grande potencial de melhoria nas atividades da Audin a fim de que esta aponte ao Conselho os riscos e problemas existentes para o cumprimento dos objetivos da organização e este possa deliberar com todos os subsídios necessários para uma melhor tomada de decisão.

Até mesmo as poucas entidades em que se constatou a comunicação da Audin com o Conselho, esta foi pontual, como na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), onde houve apenas a constatação de que a auditora titular apresentou, em 4/2/2013, o Raint 2012 para o Conselho. Na Universidade Federal do Piauí (UFPI), o auditor-chefe afirmou que as alterações no Paint são submetidas ao Conselho, mas não apresentou as necessárias comprovações.

Existência de política formalizada para o funcionamento da Audin

As normas do IIA estabelecem que "o executivo chefe de auditoria deve estabelecer políticas e procedimentos para orientar a atividade de auditoria interna". No âmbito das instituições federais de ensino é recomendável que tais políticas e procedimentos estejam definidos em normativo equivalente a regulamento, estatuto ou regimento dessas entidades, a fim de proporcionar maior *empowerment* à Audin e minimizar possíveis questionamentos sobre sua atuação.

Neste tópico, os trabalhos se restringiram a analisar se o normativo da Ifes que regulamenta as atribuições da Audin contém todos os aspectos necessários e se estão alinhados com os princípios esposados pelo IIA, definindo de forma completa a missão, a responsabilidade e a autoridade da Audin.

O IIA dispõe, assim, que o normativo que tratar das políticas e procedimentos para a Audin deverá :

- definir a missão, a responsabilidade e a autoridade da Audin;
- delimitar a atuação dos trabalhos da Audin, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores; e
- estabelecer as normas que devem ser seguidas pelos auditores internos a fim de evitar conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos.

A missão da unidade de auditoria interna é, segundo o IIA, prover, de forma independente e objetiva, serviços de atestação e consultoria com o intuito de adicionar valor e melhorar as operações da Ifes.

Analisando-se os relatórios de auditoria encaminhados pela SFC e pelas Secex nos estados, constata-se que 60,61% (20 de 33) das entidades não define a missão da Audin em seus normativos. Se não está clara a missão da Audin, para o auditor-chefe e seus auditores subordinados, não há como eles contribuírem de forma adequada para o alcance dos objetivos da organização.

Apenas 22% (8 de 37) das instituições possuem normas que visam impedir que a Audin execute trabalhos próprios de gestores, como a elaboração de minutas de editais ou a emissão de pareceres desvinculados dos trabalhos de auditoria. Tal vácuo normativo favorece a utilização indevida da Audin nesses trabalhos, principalmente quando subordinada diretamente ao reitor da entidade.

No que se refere à objetividade, o IIA considera que tal característica consiste em uma

> atitude mental imparcial que permite aos auditores internos executarem os trabalhos de auditoria de maneira a confiarem no resultado de seu trabalho e que não seja feito nenhum comprometimento da qualidade. A objetividade requer que os auditores internos não subordinem a outras pessoas o seu julgamento em assuntos de auditoria. As ameaças à objetividade devem ser gerenciadas nos níveis do auditor individual, do trabalho de auditoria, funcional e organizacional.

De forma preocupante, apenas na Universidade Federal do Acre (1 em 31) constatou-se a existência de normas que minimizem conflitos de interesses e favoreçam a imparcialidade dos auditores internos. No Regimento Interno da Auditoria Interna da instituição há o capítulo "Procedimentos Éticos" que trata desses assuntos.

Quanto à responsabilidade, o IIA recomenda que o auditor-chefe, no desempenho de suas atribuições, seja responsável, perante a administração e o conselho de administração ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente, por:

- oferecer opinião sobre a adequação e efetividade dos controles internos dos processos de trabalho da Ifes e gestão de riscos em áreas abrangidas na sua missão e escopo de trabalho;
- relatar problemas importantes relacionados a controles internos e gestão de risco, inclusive a respeito de melhorias nesses processos;
- prover periodicamente informação sobre o andamento e os resultados do Paint e a suficiência dos recursos destinados à Audin, incluindo assegurar que recursos são suficientes em quantidade e competência a fim de que os riscos identificados no Paint sejam atacados;
- alinhar a atuação da Audin com os riscos estratégicos, operacionais, de conformidade e financeiros da organização;

- implementar o Paint, conforme aprovado, incluindo, quando apropriado, requisições especiais de trabalhos ou projetos feitos pela reitoria ou conselho de administração ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente;
- dotar a Audin com os recursos materiais e pessoais adequados, levando em consideração os conhecimentos, experiências e habilidades necessárias para o cumprimento do Paint e as exigências constantes no regulamento da Audin;
- emitir relatórios periódicos sobre os trabalhos de auditoria e endereçá-los ao conselho de administração ou órgão colegiado equivalente e à reitoria.

Analisando os resultados das auditorias quanto às questões acima levantadas, verifica-se que em apenas 38% (11 de 29) das instituições existe uma política formalizada que defina as responsabilidades do auditor-chefe perante o conselho diretor e a administração e que estabeleça que o auditor-chefe deva opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos das organizações.

A situação é ainda mais grave quando se trata: da opinião que o auditor-chefe deve emitir sobre a gestão de riscos da entidade; de sua responsabilidade de alinhar a atuação da Audin com os riscos identificados na gestão; e da obrigação de manter o conselho diretor e a alta administração informados sobre o andamento e o resultado do Paint.

Nenhuma das 29 instituições auditadas nesses quesitos definiu uma política nesse sentido em seus normativos. Se tais atribuições não se encontram normatizadas, é pouco provável que a Audin esteja realizando tais atividades. Além disso, é indício de que a prática de se realizar a gestão de riscos ainda não está disseminada pelas Ifes e institutos federais, o que será confirmado em outro item deste relatório.

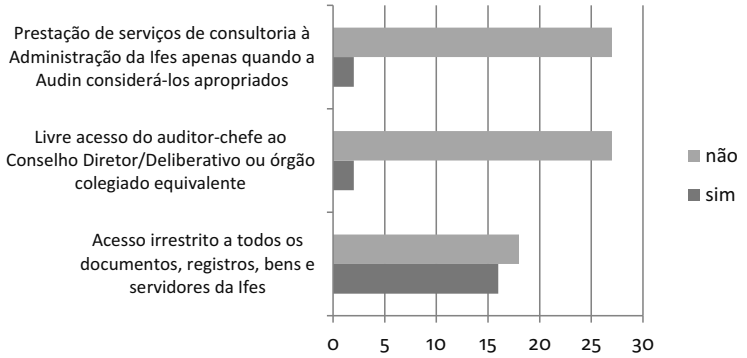
Quanto ao estabelecimento de regras que definam a obrigatoriedade de a Audin informar o Conselho sobre a situação dos recursos financeiros, materiais e de pessoal a ela destinados, apenas o Regimento Interno da Auditoria Interna da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) (1 de 29) apresenta normatização nesse sentido, quando dispõe, em seu art. 5º, que "a administração da UFES destinará à Auditoria Interna os recursos materiais e humanos indispensáveis ao desempenho de suas atribuições".

Os normativos do IIA ainda dispõem que o auditor-chefe deve ser autorizado a:

- assegurar que o pessoal da Audin tenha acesso irrestrito a todas as funções, documentos, registros, bens e servidores da organização;
- ter livre acesso ao conselho diretor ou órgão colegiado equivalente;
- prover serviços de consultoria à administração quando considerá-los apropriados.

Quanto a esses aspectos, o gráfico abaixo aponta que 48% das instituições já normatizou o acesso irrestrito da Audin. Todavia, a independência da Audin ainda se encontra em nível incipiente quando se analiza a normatização dos demais itens.

Existência de aspectos da independência da Audin nos normativos das instituições: prestação de serviços de consultoria, acesso ao conselho deliberativo e aos objetos de auditoria.



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados.

No que tange à delimitação de escopo dos trabalhos da Audin, deverá constar do normativo da Ifes que a atuação dessa unidade deverá ter como objetivo determinar se os controles internos, a gestão de riscos e a governança da organização estão funcionando adequadamente de forma a garantir que:

- os riscos são adequadamente identificados e administrados;
- a interação entre os diversos grupos responsáveis pela governança ocorre quando necessário;
- a informação operacional, gerencial, financeira é acurada, confiável e tempestiva;
- os atos dos servidores estão em conformidade com políticas, padrões, procedimentos, leis e regulamentação aplicáveis;
- a interação da organização com terceiros, inclusive fornecedores, está em conformidade com políticas, padrões, procedimentos, leis e regulamentação aplicáveis;
- os recursos (ativos) são adquiridos com economicidade, utilizados eficientemente, e protegidos adequadamente;
- os programas, planos e objetivos são atingidos;
- a qualidade e melhoria contínua são promovidas no âmbito dos processos de controle da organização; e
- problemas de conformidade legal dentro da organização são reconhecidos e tratados apropriadamente.

Nos trabalhos de auditoria, as equipes da SFC e do TCU verificaram se as normas das instituições continham dispositivos que garantissem ao auditor-chefe a autonomia necessária para determinar o escopo dos trabalhos e aplicar as técnicas necessárias para a consecução dos objetivos de auditoria. Em apenas 39% das entidades fiscalizadas (12 de 31) foram encontrados tais dispositivos.

Capacitação

Segundo as normas do IIA, os auditores internos devem:

> possuir o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais. A atividade de auditoria interna deve possuir, ou obter, coletivamente o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades.

A fim de auxiliá-los nesse intento, é de suma importância que a Ifes possua uma política formalizada de capacitação dos auditores internos.

Os trabalhos de auditoria da SFC e das Secex indicaram que apenas 23% (7 de 31) das instituições possuem algum tipo de plano de capacitação formalizado ou mapeamento de competências com políticas de desenvolvimento estabelecidas ou em construção. Nesse número estão incluídas a Fundação Universidade Federal do Amazonas (FUFAM), a Fundação Universidade de Brasília (FUB) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Nesta, o relatório da SFC dispôs que "foi encaminhada para o Reitor uma proposta de reestruturação organizacional da Audint com o mapeamento das competências existentes e aquelas que a Audint necessita e/ou necessitará para o cumprimento de suas finalidades".

Todavia, a ausência de plano ou política de desenvolvimento de competências em 77% das entidades fiscalizadas é indício de que é dada reduzida importância ao aprimoramento dos auditores internos para que estejam aptos a exercerem suas funções com os conhecimentos necessários para tanto.

Recursos materiais e de pessoal

As normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna do IIA dispõem que:

> o executivo chefe de auditoria deve assegurar que os recursos de auditoria interna sejam apropriados, suficientes e eficazmente aplicados para o cumprimento do planejamento aprovado. Apropriado refere-se à combinação de conhecimentos, habilidades e outras competências necessárias para executar o planejamento. Suficiente refere-se à quantidade de recursos necessários para cumprir o planejamento. Os recursos são aplicados eficazmente quando são utilizados de forma a otimizar o cumprimento do planejamento aprovado.

O art. 14 do Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.400/2002, dispõe que as Ifes deverão organizar suas Audin "com o suporte necessário de recursos humanos e materiais (...)".

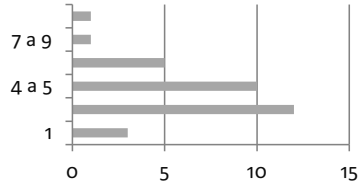
Os trabalhos realizados buscaram verificar a quantidade de auditores internos disponíveis nas Audin fiscalizadas e, por meio de entrevistas e observação direta, avaliaram as instalações das unidades nas entidades. Em sua maioria (79% das unidades), as Audin apresentam de dois a cinco auditores, havendo três casos (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro - IFRJ, Universidade Federal do Piauí - UFPI e Universidade Federal do Amapá -UNIFAP) em que apenas um auditor faz todo o trabalho.

Como consequência, em 64% das unidades o número de auditores internos lotados nas Audin foi considerado insuficiente, tomando-se apenas como base de comparação o número de trabalhos já previstos no Paint.

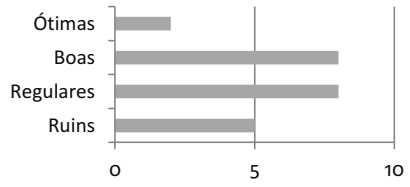
Quanto às instalações, a maior parte (70%), foi considerada como regular ou boa. Instalações ruins foram encontradas pelos auditores em cinco unidades (Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, Universidade Federal de Rondônia - UniR, Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, Universidade Federal do Unipampa - Unipampa e Universidade Federal Fluminense - UFF), destacando-se o relato do analista da SFC quanto à situação na UFF: "Verificamos inadequação, também, quanto ao espaço físico disponibilizado, para a execução dos trabalhos da AUDIN. A área apresenta umidade e mofo nas paredes e tetos".

A situação do número de auditores internos e das instalações pode ser resumida nos gráficos a seguir:

Número de auditores internos da Audin, por quantidade de instituições.



Situação das instalações da Audin, por quantidade de instituições



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados.

Foi verificado que 77% (17 de 22) das unidades possuem equipamentos de informática em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho. Apenas na UFES, na UniR, na UFCG, na Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) os auditores apontaram deficiências nesse quesito. Especificamente na UFAL, foi notada a ausência de equipamentos para atividades de fiscalização externa, tais como: computadores portáteis, máquinas fotográficas, trenas para medição de obras e *scanner* portáteis.

Constata-se que, apesar de não existirem em quantidade ideal, os recursos materiais e de pessoal não comprometem a atividade da auditoria interna. Entretanto, a falta de normatização sobre a responsabilidade do auditor-chefe de assegurar, via conselho deliberativo, os recursos necessários e suficientes para a boa atuação da unidade, conforme já apontado anteriormente, constitui vulneralibilidade que pode vir a agravar a situação das Audin no futuro.

6.2.1.2Análise da atuação da unidade de auditoria interna (Audin)

Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint), Gestão de Riscos e Controles Internos

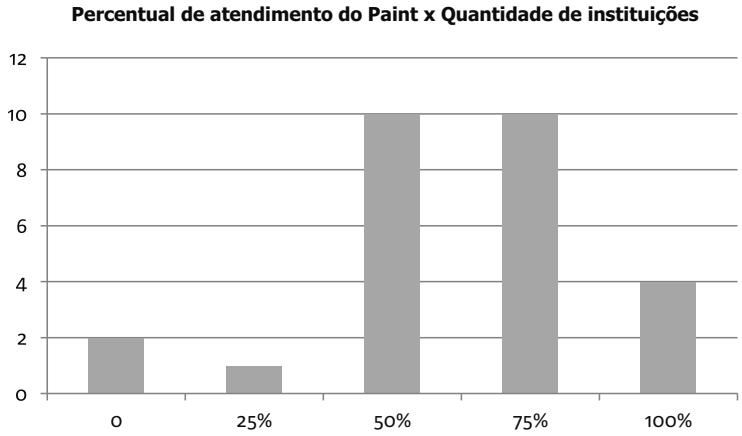
A IN-SFC 1/2001 dispõe, em seu Capítulo 10, item 13, "j", que as Audin deverão "elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício seguinte, bem como o Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna, a serem encaminhados ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionado, para efeito de integração das ações de controle (...)"

O IIA recomenda que o planejamento das atividades da Audin seja elaborado com base em metodologia adequada de avaliação de riscos, considerando também as preocupações relativas a riscos e controles levantadas pela administração, e seja submetido, juntamente com eventuais subsequentes modificações, à reitoria e ao conselho diretor ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente para revisão e aprovação.

Além disso, para se avaliar a eficácia do planejamento realizado pela Audin, foi verificada:

- a aderência das atividades efetivamente realizadas pela Audin no exercício de 2012, constantes no Raint, com relação às planejadas; e
- a existência/aderência de planejamento das atividades da Audin às fragilidades detectadas na avaliação dos riscos realizada pelo gestor e/ou pela própria Auditoria Interna.

Dessa forma, os trabalhos de campo buscaram verificar o grau aproximado de aderência das atividades realizadas pela Audin, em 2012, constantes do Raint, com relação às planejadas. O resultado está expresso no gráfico abaixo:



Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados.

A Decisão Normativa-TCU 124/2012 exige que o parecer da unidade de auditoria interna sobre a prestação de contas inclua uma avaliação da capacidade de os controles internos administrativos da unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como minimizem riscos inerentes aos processos relevantes da unidade (Anexo III, Item 1b).

Demanda, ainda, que haja uma avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando, entre outros, o seguinte elemento do sistema de controle (Anexo 4, Item 5b): avaliação de risco.

A maior interessada em realizar a avaliação e a gestão dos riscos deveria ser a própria administração, pois tais instrumentos apontariam as providências a serem tomadas a fim de evitar que vulnerabilidades não detectadas impeçam o atingimento dos objetivos da organização. A Audin deveria atuar na avaliação desses instrumentos, apontando as oportunidades de melhoria.

Todavia, em nenhuma das instituições fiscalizadas, a administração realiza a gestão de riscos. Em apenas quatro de 32 entidades (12,5%), a Audin realiza tal atividade, de forma a tentar suprir as lacunas deixadas pela administração. A ausência de um trabalho de avaliação e gestão de riscos deixa a administração sem instrumentos já consagrados na gestão privada. A fim de se melhorar a governança dessas entidades, é fundamental que tais práticas sejam adotadas.

Além disso, apenas 33% das Audin (10 em 30) realizam trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos de suas entidades. Todavia, tais trabalhos apresentam deficiências, como no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES), onde os controles internos são avaliados durante as auditorias de fiscalização, em que pontos relevantes constam dos relatórios e pontos menos relevantes são tratados verbalmente, não havendo trabalhos específicos. Na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), os trabalhos foram considerados incipientes e na Fundação Universidade de Brasília (FUB) houve avaliação apenas de um setor, a Coordenadoria de Transporte, havendo necessidade de expandir tais trabalhos para os demais setores da universidade.

Assessoramento prestado à alta administração

A Audin deve assessorar o reitor da Ifes de forma a contribuir para o alcance dos resultados da entidade quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão, com destaque para a pertinência e a tempestividade das ações corretivas propostas para os desvios gerenciais identificados. Repise-se que o objetivo da Audin, segundo o Decreto 3.591/2000, é "fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle".

Quanto à avaliação dos controles internos da organização, o IIA ressalta que "A atividade de auditoria interna deve auxiliar a organização a manter controles efetivos a partir da avaliação sua eficácia e eficiência e da promoção de melhorias contínuas".

Percebe-se, nos trabalhos de campo, que as Audin, em sua maioria, realizam adequadamente seu trabalho de assessoria à alta administração, conforme mostrado na tabela a seguir:

Atividade de assessoria da Audin à alta administração

Atividades de assessoria	SIM	NÃO
Propostas de ações corretivas para os desvios gerenciais identificados	18	8
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à economicidade	14	10
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à eficiência	15	9
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à eficácia	13	11
Propostas de providências nas ocasiões em que haja suspeitas de práticas fraudulentas dentro da Ifes	11	12

Fonte: Relatórios de Auditoria de Gestão da CGU e Tabelas Padrão - Levantamento Secex dos estados.

Segregação de funções

A realização de atividades típicas de gestão pela Audin não se coaduna com as atribuições definidas nas normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna. Assim, o emprego de auditores internos em atividades operacionais, tais como elaboração de editais de licitação ou aprovação de registros contábeis fora da Audin, não está conforme as boas práticas definidas pelo IIA.

Foram encontradas práticas de atividade típica de gestão em nove de trinta instituições fiscalizadas (30%).

No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), verificaram-se ações impróprias da Audin quanto ao levantamento do estágio das obras de engenharia realizadas pela entidade desde 2008, bem como pela alimentação de sistemas de informação gerenciais. Na Universidade Federal do Pará (UFPA), os analistas da SFC constataram "ações impróprias da AUDIN quando da emissão de pareceres ao nível de gestão tático-operacional". Na FUB, o próprio Paint destinou 46,60% das horas disponíveis à emissão de pareceres técnicos de cunho gerencial, o equivalente a 3.120 horas, e orientações sobre planejamento das aquisições pertinentes à unidade (5,94%), referente a 456 horas.

Na Universidade Federal da Bahia (UFBA), constatou-se que a Audin vem "realizando atividades não condizentes com o assessoramento que lhe compete, como é o caso da elaboração de minutas de ofícios para outros órgãos da UFBA e despachos". Na Universidade Federal de Goiás (UFG), a Audin realiza cálculos de pagamento de pessoal, enquanto que na UFPB, os auditores internos dão parecer sobre locação de veículos e pagamentos de despesas.

É importante conscientizar a administração dessas unidades de que atribuir tais atividades para a Audin consiste em desvirtuar a função da auditoria interna, que deve alocar seus esforços no aperfeiçoamento da gestão de riscos e dos controles internos administrativos da organização.

6.2.1.3Conclusão

Após a realização dos trabalhos de campo pela SFC/CGU e pelas equipes das Secretarias de Controle Externo nos estados, constatou-se que há um longo caminho a percorrer no sentido de fortalecer a estrutura e a atuação das Audin das Ifes e dos institutos federais. O mapa traçado indicou fragilidades graves, inclusive irregularidades, na posição das Audin no organograma das instituições, o que compromete seu grau de independência, além de revelar o desconhecimento do papel dessas unidades na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos e a falta de importância atribuída ao papel que lhes é atribuído.

A utilização das Audin em papéis típicos de gestores também foi constatada em boa parte das entidades, o que deve ser evitado com a normatização adequada das responsabilidades e atribuições das Audin, tendo em vista seu papel de componente fundamental para a melhoria da gestão. Cabe à Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC) o papel de disseminar pelas Ifes e à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), pelos institutos federais, a necessidade de tal regulamentação, a fim de possibilitar o fortalecimento da governança dessas entidades, o que coibirá, por si, o surgimento de grande número de irregularidades.

6.2.2 Governança em Educação Básica, com foco no Ensino Médio: coordenação federativa

Segundo o Referencial Básico de Governança do TCU, governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas: (1) sociedade e Estado; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades e (4) atividades intraorganizacionais.

O presente texto tem por objetivo analisar aspectos de governança na educação no Brasil, com ênfase na educação básica, sob a segunda perspectiva. Compõe essa análise, segundo a visão de R. A. W. Rhodes, no artigo *The new governance: governing without government*, de 1996, questões relacionadas: (a) à coordenação de ações; (b) ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; (c) às estruturas de autoridade; (d) à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; (e) à alocação tempestiva e suficiente de recursos; e (f) à governabilidade das ações, aqui entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas.

Essa análise ganha relevância em face da forma de organização político-administrativa do Brasil, que compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos (Constituição Federal, art. 18).

Segundo a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC), desse arranjo decorrem grandes lacunas nas políticas sociais, tais como, descontinuidade, fragmentação de programas, ausência de padrões de qualidade, ineficiência de órgãos gestores e insuficiência de recursos. Aliadas a esses fatores, apresentam-se, como pano de fundo, acentuadas desigualdades econômicas e sociais também históricas no Brasil, que potencializam a complexidade e as tensões próprias do contexto federativo.

Nesse contexto, algumas definições figuram-se importantes. Primeiro, a regulamentação do art. 23, inciso V, da Constituição Federal que prevê competência comum dos quatro entes federativos de proporcionar os meios de acesso à educação e à ciência. A especificação de responsabilidades é

fundamental para dar aplicabilidade a um dos princípios básicos de governança no setor público, a *accountability*, conceituada, segundo as normas de auditoria da Intosai, como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

A segunda definição que sobressai é a necessidade de instituição do sistema nacional de educação. Esse sistema é previsto no art. 214 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009, ao determinar a elaboração do plano nacional de educação, com prazo decenal, que tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos três entes governamentais. No âmbito do governo federal, o Ministério da Educação (MEC) criou a Sase/MEC, com o fim específico de estimular e ampliar o regime de cooperação entre os entes federativos.

Conforme posicionamento da Sase/MEC, o sistema nacional de educação deve trazer o conceito de interdependência, dando prioridade aos seguintes temas: (i) papel central da União na indução da qualidade da educação básica; (ii) autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a gestão de seus sistemas; (iii) modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade; (iv) planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo; (v) valorização dos profissionais da Educação e (vi) alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem.

Fazendo um paralelo com os conceitos de governança aplicada a organizações no setor público, verifica-se que essas áreas estão intimamente ligadas a três mecanismos de governança: liderança, estratégia e controle.

Enfatiza-se, a seguir, os temas principais a serem abordados no sistema nacional de educação e suas relações com aspectos de governança, considerando-e as conclusões da auditoria coordenada do ensino médio (TC 007.081/2013-8), trabalho que envolveu o TCU e mais 28 tribunais de contas subnacionais.

Quanto ao papel central da União na indução da qualidade da educação básica e a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a gestão de seus sistemas, cabe, de início, sumarizar as competências de cada ente federativo. À União compete o financiamento do ensino superior e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifet), bem como o exercício, em matéria educacional, da função redistributiva e supletiva, de forma a contribuir para a equalização de oportunidades educacionais e para a consolidação de um padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira (CF, art. 211, § 1º). Os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino médio e assegurar a oferta do ensino fundamental (CF, art. 211, § 3º c/c art. 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – Lei 9.394/1996). Os municípios são responsáveis pelo ensino fundamental e infantil (CF, art. 211, § 2º, c/c art. 11 da LDB).

A tabela seguinte apresenta a sistematização do sistema educacional brasileiro, evidenciando as relações de competência entre os entes federativos

Sistematização do sistema educacional brasileiro

Idade	Níveis/Etapas/Modalidades			Oferta obrigatória?	Competência						Ano
					U		E		M		
					REGULAÇÃO	OFERTA	REGULAÇÃO	OFERTA	REGULAÇÃO	OFERTA	
21	Educação superior (art. 21, II, da LDB)		Educação profissional técnica subsequente ao ensino médio (art. 36-B, II, da LDB)	Não							
20											
19											
18											
17	Educação básica (art. 4º, I e 21, I, da LDB)	Ensino médio (art. 4º, I, c, da LDB)	Educação profissional técnica articulada com o ensino médio – integrada ou concomitante (art. 36-B, I, da LDB)	Sim (art. 4º, I, da LDB)							3
16											2
15											1
14		Ensino Fundamental (art 4º, I, b e 32 da LDB)	Anos finais								9
13											8
12											7
11											6
10			Anos iniciais								5
9											4
8											3
7											2
6											1
5		Educação infantil (art. 4º, II e 30 da LDB)	Pré-escola (art. 4º, I, a e 30, II, da LDB)								
4											
3			Creche (art. 30, I, da LDB)	Não							
2											
1											
0											

U = União; E = Estados e Distrito Federal; M = Municípios e Distrito Federal.

= forte/prioritária; = fraca/não-prioritária.

Elaboração: TCU/SecexEducação.

A importância dos instrumentos de governança aparece, por exemplo, em dificuldades da União em exercer a função redistributiva e supletiva. Conforme constatado na auditoria coordenada do ensino médio, a União esbarra em dificuldades técnicas dos estados em gerir recursos oriundos de

transferências voluntárias realizadas pelo MEC. Como resultado final, a assistência financeira da União por essa modalidade acaba não beneficiando as redes estaduais que mais necessitam de apoio.

Em educação é necessário o estabelecimento de um regime de colaboração, sem, contudo, comprometer a autonomia dos estados e municípios na gestão dos seus sistemas de ensino. Outro exemplo da importância da colaboração entre os entes é que a universalização do ensino médio – entendida como assegurar à população de 15 a 17 anos 100% de frequência à escola nas séries adequadas a cada idade – exige, necessariamente, a regularização do fluxo escolar no ensino fundamental, segundo análise de Carlos Eduardo Moreno Sampaio, no artigo *Situação educacional dos jovens brasileiros na faixa etária de 15 a 17 anos*, publicado em 2009.

Sobre o modelo de financiamento, em uma federação, a definição de responsabilidades dos entes federativos deve ser associada à capacidade de financiamento do ente. Segundo Fernando Rezende, no artigo *Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo*, publicado em 2010, esse equilíbrio responsabilidade-recursos é tão mais complexo quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996 e substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), consiste em mecanismo de financiamento instituído para contribuir com essa equalização, na medida em que visa a garantir, em nível nacional, um gasto mínimo por aluno e um piso nacional para o magistério.

Contudo, no tocante à destinação de recursos, ainda há um amplo debate a ser enfrentado pela sociedade brasileira, tanto no montante destinado à educação como na forma de destinação dos recursos.

Quanto ao montante, está na ordem do dia discussões para o incremento dos recursos destinado à educação, a exemplo da proposta de destinação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para essa área. O relatório da auditoria coordenada do ensino médio, por sua vez, assinalou que o investimento público direto do Brasil por estudante do ensino médio ainda é baixo se comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Não basta, contudo, apenas aumentar o montante de recursos; é preciso associá-lo à definição de padrões mínimos de qualidade, tal como preconizado no art. 211 da Constituição Federal e no art. 4º, inciso IX, da LDB. Na lógica da utilização do padrão, o valor a ser transferido deve ser suficiente para a oferta de um ensino de qualidade. O conceito de mínimo deixa autonomia para os estados, cada um de acordo com sua capacidade financeira, em aportar mais recursos.

Na área de financiamento, há, ainda, aspectos técnicos, não menos importantes, que também necessitam de aperfeiçoamentos. O relatório da auditoria coordenada do ensino médio assinalou que as informações do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), utilizado como principal referência de gastos em educação, divergem significativamente das informações de outras fontes de dados de execução orçamentária. Daí decorre que as incertezas acerca das informações contidas no Siope lançam dúvidas sobre a acurácia dos valores de investimento público em educação, com reflexo na efetividade no uso de padrões mínimos de qualidade.

Quanto ao planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo, uma das constatações da auditoria coordenada do ensino médio foi a desarticulação entre os planos nacionais e os estaduais de educação. Ainda sobre planos, outro ponto relevante decorre do fato de o Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, que deveria viger desde 2011, ainda tramitar no Congresso Nacional (PL 8.035/2010 – PLPNE), acarretando restrições à atividade de planejamento dos entes federativos Diferentemente do plano plurianual na esfera federal , as prescrições do PNE são de alcance nacional, ou seja, criam obrigações para a União, para estados, para o DF e para municípios,

constituindo-se em instrumento fundamental para organizar o sistema de colaboração entre os entes federados e também para propiciar critérios úteis de transparência e controle a serem utilizados pela sociedade e pelo sistema de auditoria governamental. A sua não aprovação, além ir de encontro à cooperação federativa, fragiliza a *accoutabilitty* da política pública de educação em todos os seus níveis, modalidades e etapas.

Na esfera federal cabe registrar ainda que as metas existentes no PPA 2012-2015 relacionadas ao ensino médio fazem referência, em sua maioria, a metas existentes no PLPNE 2011-2020. Assim, de fato, não há metas claramente definidas para o ensino médio no PPA 2012-2015, faltando dois anos para o seu encerramento.

No tocante à valorização dos profissionais da educação, a Lei 11.738/2008 (Lei do Piso) constituiu-se em importante avanço, ao estabelecer garantias dirigidas à carreira dos profissionais do magistério que desempenham atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, nas diversas etapas e modalidades da educação básica, com destaque para: a definição de um vencimento básico nacional; a fixação do percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno de anos iniciais do ensino fundamental urbano, calculado pela sistemática do Fundeb, como parâmetro para a atualização anual do piso nacional, a partir de 2009; e a composição da jornada de trabalho dividida em período de, no máximo, dois terços da carga horária para atividades de interação com os educandos e de um terço para atividades extraclasse.

Na prática, contudo, a auditoria coordenada constatou reduzido cumprimento da lei pelos governos estaduais. Segundo o MEC, apenas oito estados brasileiros pagam o piso salarial e possibilitam aos professores a jornada de dois terços da carga horária para atividades de interação com os educandos e de um terço para atividades extraclasse. Além disso, algumas redes de ensino estaduais apresentam elevado índice de professores temporários, o que configura desrespeito aos preceitos de valorização da carreira dos profissionais da educação escolar pública, na medida em que professores contratados sob essa modalidade não contam com a proteção estendida aos professores estatutários.

Em relação ao alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem, o trabalho de fiscalização no ensino médio apontou a ausência de um indicador de qualidade do ensino médio que possa individualizar resultados por escolas ou por municípios, pois o Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual.

Em conclusão, a efetivação das medidas necessárias de aperfeiçoamento da educação pública no Brasil, em especial a regulamentação do art. 23, inciso V, da Constituição Federal e o estabelecimento do sistema nacional de educação tratados neste texto, alicerçam-se pelo estabelecimento de robustos mecanismos de governança entre os entes federativos e pelo relacionamento com partes interessadas, personalizadas na figura do cidadão-cliente de uma educação pública de qualidade.

Isso está diretamente ligado ao componente de governança E3, Alinhamento transorganizacional, do Referencial Básico de Governança:

> MARINI e MARTINS (2006) defendem a necessidade de **integração horizontal** entre as políticas públicas, o que significa que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades devem ser alinhados para se reforçarem mutuamente. Nos casos de políticas de natureza transversal, especialmente, é essencial que haja **mecanismos institucionalizados de coordenação**, de forma a criar condições para a **atuação conjunta e sinérgica**, evitando ainda superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. (grifos inseridos)

Já a relação com o cidadão-cliente está relacionada ao componente E1. Relacionamento com partes interessadas:

> Para garantir esse alinhamento, é essencial que as organizações estejam **abertas a ouvir as partes interessadas** para conhecer necessidades e demandas; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais; e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (IFAC, 2001) (Grifos inseridos)

Na relação entre os entes federativos necessário repisar a importância do regime de colaboração, uma vez que o enfretamento de problemas educacionais, via de regra, é tarefa complexa que necessita da intervenção de vários atores, sejam do poder público ou da sociedade. Na capacitação de professores, por exemplo, as ações do governo federal a cargo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) precisam ser coordenadas com as políticas estaduais de fomação inicial e continuada dos profissionais.

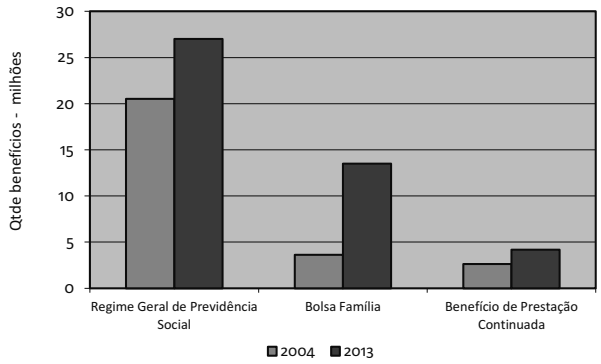
6.3 Proteção Social

6.3.1 Introdução

As funções Previdência e Assistência Social englobam programas e ações de Proteção Social, dentre esses, os programas temáticos de Previdência Social, do Fortalecimento do SUAS e do Bolsa Família.

Ao longo dos anos tem sido verificado um grande crescimento no público alcançado por esses programas, em números de beneficiários, como refletem os dados da tabela seguinte.

Comparação entre quantidade de benefícios em 2004 e 2013



Fonte: Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS) de Dez/2004 e Dez 2013, e TCU (TC 013.804/2013).
Nota: Para o Bolsa Família foi considerado o número de famílias beneficiárias.

Embora essas áreas tenham tido importantes avanços tanto em infraestrutura quanto na prestação dos serviços, nas fiscalizações deste Tribunal ainda são constatados gargalos que impactam o sistema como um todo. Destarte, urge a necessidade de se avaliarem deficiências na estrutura institucional e funcional, entre outras dimensões de governança pública, que possam impactar o número de beneficiários com acesso aos serviços, a qualidade dos serviços e, em última análise, a sustentabilidade das ações que envolvem a proteção social.

Nesse contexto, a presente análise propõe-se a avaliar aspectos chaves da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Previdência Social, especialmente no que tange aos mecanismos de porta de entrada das políticas assistenciais e previdenciárias.

Na área de Assistência Social, é abordada a estrutura de governança do MDS, com ênfase na estrutura institucional e funcional; nos aspectos de planejamento, monitoramento, avaliação, controle e gestão de riscos; e de coerência e coordenação intra e intergovernamental. Quanto à Previdência Social, é destacada a estrutura institucional e funcional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em especial no que se refere ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

São avaliadas também a estrutura de governança existente nas Agências de Previdência Social (APS), no âmbito da Previdência Social, e nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), no âmbito da Assistência Social. Essas instituições se configuram as portas de entrada para o sistema de proteção social, sendo determinantes para a garantia do seu efetivo funcionamento.

A análise da porta de entrada ao RGPS enfocará aspectos de governança do INSS, especialmente no que concerne à expansão de sua estrutura física, política de pessoal, situação dos sistemas transacionais e indicadores de qualidade dos serviços prestados aos segurados e dependentes. Já no âmbito da Assistência Social, será destacada a análise de eficiência dos serviços ofertados pelos CRAS e CREAS.

Cabe mencionar que, associada à evolução dos programas e à necessidade de adequação das estruturas de governança que viabilizam o alcance de seus objetivos, há preocupação com a sua sustentabilidade fiscal, tendo em vista que tanto o número de beneficiários como os valores dos benefícios vêm aumentando. A título ilustrativo, enquanto a despesa com benefícios do RGPS estava na casa de R$ 125,7 bilhões no ano de 2004, em valores nominais, no final de 2013, essa despesa atingiu o montante de R$ 357,0 bilhões.

6.3.2 Governança na Assistência Social

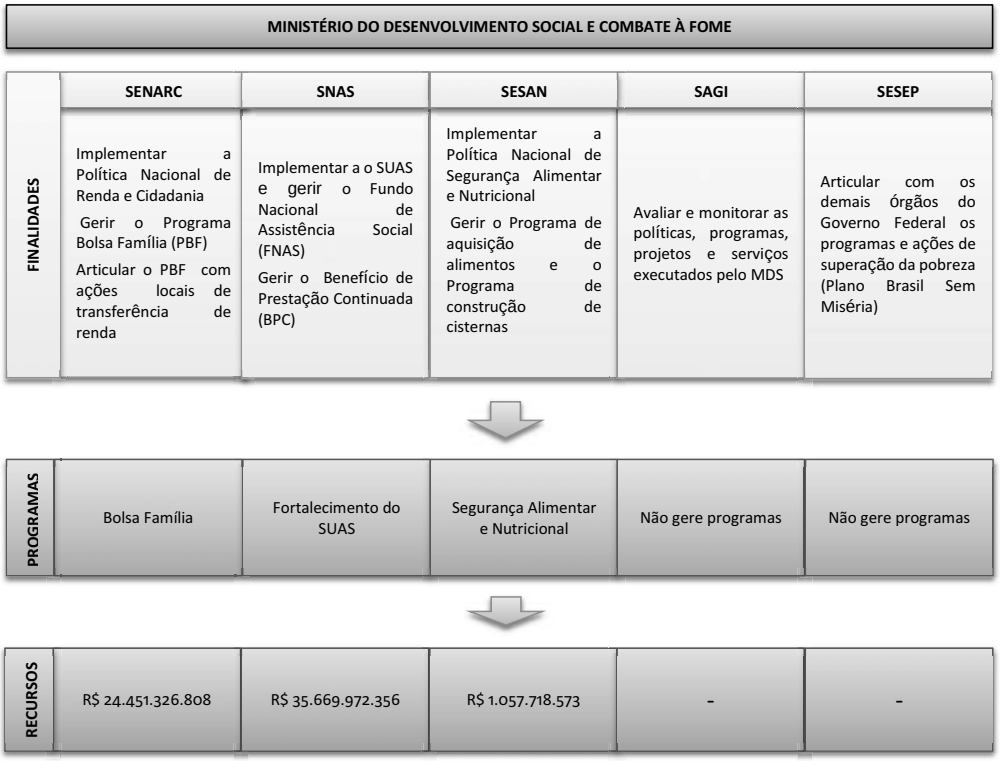
Governança no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é responsável por conduzir as políticas públicas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no país, executadas mediante os programas temáticos do PPA 2012-2015: 2037-Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); 2069-Segurança Alimentar e Nutricional; e 2019-Bolsa Família.

Para a execução das políticas de sua competência, o MDS conta, em sua estrutura organizacional, com as seguintes unidades técnicas: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc); e Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep). Possui ainda a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), que desenvolve e implementa instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e dos programas do ministério.

A figura abaixo traz as secretarias do MDS, suas finalidades, programas temáticos por ela geridos com os respectivos recursos destinados pelo Orçamento de 2013.

Secretarias e programas do MDS



Com o intuito de analisar as condições de governança pública no MDS, pautada na existência de um ambiente seguro e favorável para a formulação e implementação de suas políticas públicas, avaliou-se a situação do ministério e de suas secretarias quanto a algumas das dimensões associadas a esse conceito, a saber: estruturas institucional e funcional; planos que orientem a execução dos programas; sistemas de monitoramento e avaliação; controles e gestão de riscos; e coerência e coordenação intragovernamental e intergovernamental.

Avaliou-se ainda, no exercício de 2013, a governança dos mecanismos de porta de entrada das políticas de inclusão social no âmbito da Assistência Social.

Estrutura institucional e estrutura funcional

O MDS atua a partir de cinco áreas temáticas: Assistência Social, Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional, Inclusão Produtiva e Avaliação e Gestão da Informação. Suas ações estão baseadas no marco regulatório de cada uma dessas áreas, bem como no Decreto 7.493/2011.

Destaca-se que as políticas do ministério se caracterizam por terem ações implementadas em mais de 5.500 municípios brasileiros, sendo marcadas pela descentralização e cooperação com os entes federativos. Os programas possuem ainda uma diversidade de parceiros e de beneficiários, conforme a figura a seguir:

Programas temáticos sob a gestão do MDS

PROGRAMAS TEMÁTICOS			
	FORTALECIMENTO DO SUAS	**BOLSA FAMÍLIA**	**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**
ATUAÇÃO	Proteção Social Básica (CRAS) Proteção Social Especial (CREAS) Benefício de Prestação Continuada (BPC) Gestão e Vigilância do SUAS	Cadastro de famílias (CadÚnico) Operação dos benefícios Acompanhamento das condicionalidades	Produção e estruturação produtiva Aquisição e comercialização da produção familiar Estruturação e integração de sistemas públicos agroalimentares
PARCEIROS	Estados, Municípios e DF Entidades Privadas de Assistência Social Conselhos de Assistência Social Caixa Econômica Federal (CAIXA) Banco do Brasil (BB), Ministério da Saúde (MS), do Trabalho e Emprego (MTE) e da Educação (MEC) Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Estados, Municípios e DF Sesep Caixa, MS e MEC	Estados, Municípios e DF Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) Ministério da Integração Nacional (MI)
BENEFICIÁRIOS	Famílias em situação de risco decorrente da pobreza e/ou acesso precário a serviços públicos; e de fragilidade ou rompimento de vínculos; idosos e pessoas com deficiência com baixa renda (BPC); população em situação de rua	Famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza	Famílias em situação de insegurança alimentar, abrangendo grupos populacionais específicos (indígenas, quilombolas, acampados, pescadores artesanais, etc.) e populações em situação de vulnerabilidade social

Quanto à estrutura de pessoal do MDS, a despeito da nomeação de concursados em 2013, verifica-se grande representatividade de comissionados sem vínculo com o ministério e de terceirizados. Além disso, observou-se alta rotatividade de servidores concursados e temporários que migram para outros órgão/entidades da administração pública,

Quadro de pessoal do MDS em 25/11/2013*

Classificação dos Servidores	Total por classificação
Servidores efetivos/ativos (permanentes, temporários, cedidos, requisitados, etc.)	**812** (265 com cargo em comissão e 169 contratos temporários)
Servidores sem vínculo com cargo em comissão	**246**
Terceirizados	**399**
Natureza especial	**1**

*Ofício 775/2013/SE/MDS, de 12/12/2013.

Em levantamento realizado pelo TCU sobre a gestão de riscos pelo MDS sobre o Benefício de Prestação Continuada (TC 024.813/2013-3), identificou-se, além de fragilidades relacionadas à infraestrutura e aos dados existentes, a necessidade de maior número de profissionais (servidores ou contratados) para o desenvolvimento de sistemas de produção de conhecimentos e para as análises gerenciais deles decorrentes, tendo em vista a relevância e grande materialidade desse benefício.

Planejamento

Com relação ao planejamento e à orientação da execução dos programas, o MDS segue a metodologia de oficinas de planejamento estratégico situacional, com a elaboração de mapas estratégicos. Cada secretaria finalística elabora seus planos anuais, com objetivos e metas a serem atingidos, sob a supervisão da Secretaria-Executiva (SE).

Constatou-se, entretanto, que as mencionadas oficinas geram instrumentos não oficiais. Ademais, embora o ministério considere que a SE tenha estabelecido diretrizes, objetivos e metas, de forma ampla, representados no PPA 2012-2015, havendo convergências com as atribuições definidas em seu Regimento Interno, o órgão ainda não utiliza instrumentos de planejamento estratégico institucionalizados, com a definição de missão, visão e objetivos estratégicos, fundamentais para a efetividade e a coerência de suas ações.

Monitoramento e avaliação

Com relação aos sistemas de monitoramento e avaliação das ações do ministério, a Sagi possui importante papel na produção e disseminação de informações, conhecimentos e estudos. A secretaria estabelece instrumentos de gestão utilizados pelo MDS no diagnóstico sobre o público alvo de suas políticas, as realidades das diferentes regiões e localidades brasileiras, as questões operacionais de seus programas e ações, bem como os impactos de sua atuação na área do desenvolvimento social. Entre os produtos gerados estão estudos técnicos, pesquisas, mapas sociais e painéis de indicadores, em grande parte disponibilizados na página eletrônica oficial do MDS, bem como a realização de cursos de capacitação e formação.

As informações e pesquisas produzidas pela Sagi subsidiam decisões estratégicas dos gestores, relacionadas a melhorias no planejamento, no desenho e na operacionalização das ações e programas, bem como no monitoramento e outros aspectos relacionados à gestão. Cabe destacar que a secretaria desempenha, em especial, a função de auxílio a melhorias na gestão, uma vez que os estudos são demandados pelas próprias áreas técnicas, e não propriamente de fiscalização e de avaliação de programas, com o objetivo de mensurar a sua regularidade e efetividade.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), uma importante ação de monitoramento consiste na realização do Censo SUAS, cujos dados são coletados em formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social dos estados e municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a SNAS e a Sagi, constituindo-se instrumento essencial para o conhecimento da realidade local e auxílio à qualidade dos serviços socioassistenciais, gestão e controle da política de assistência social.

Uma outra atividade de monitoramento, iniciada em 2012 e ainda em processo de implementação pelos municípios, consiste no Registro Mensal de Atendimentos de Serviços Socioassistenciais (RMA), que permite que os mais de sete mil Centros de Referência da Assistência Social e mais de dois mil Centros de Referência Especializados de Assistência Social em todo país informem mensalmente, *on line*, o volume de famílias atendidas nos serviços de proteção social básica e especial.

Tanto os dados coletados mediante o Censo SUAS quanto pelo RMA são utilizados pelo MDS para tomada de decisão, planejamento, acompanhamento e avaliação no âmbito da Assistência Social. Embora se reconheça a relevância desses instrumentos de monitoramento, a confiabilidade das informações não está assegurada, uma vez que são autodeclaratórias e não são confirmadas por meio de fiscalizações *in loco* ou outros métodos. Esse mesmo problema ocorre com diversos outros sistemas que fornecem relatórios gerenciais ao MDS com informações que podem impactar no cofinanciamento federal aos estados e municípios, mas cuja fidedignidade dos dados também não é conhecida.

De acordo com a SNAS, responsável pela coordenação da PNAS, suas ações ocorrem de forma articulada direta com a dos gestores estaduais, responsáveis pelo monitoramento *in loco* e

assessoramento aos municípios de seus respectivos territórios, de acordo com a Norma Operacional do SUAS, que prevê ainda encontros trimestrais de apoio técnico aos estados.

Controles e gestão de riscos

O MDS articulou parceria com a Controladoria-Geral da União por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) n. 3/2009, cuja vigência tem sido renovada por meio de termos aditivos, estendendo-se até março de 2015. O instrumento definiu as atribuições da Assessoria Especial de Controle Interno do MDS (AECI/MDS), bem como alocou seis servidores da CGU para atuar junto a essa assessoria, visando ao fortalecimento do controle interno sob a responsabilidade do gestor federal.

Para cumprimento do ACT, a AECI, anualmente, desenvolve, em articulação com os gestores, um Plano Estratégico (PEAECI), que é encaminhado ao conhecimento da CGU, contemplando atividades incluídas em oito áreas, entre essas: acompanhamento de processos de transferências voluntárias e de acordos com organismos internacionais; acompanhamento e fiscalização da execução descentralizada dos programas afetos ao MDS; e informações estratégicas e gestão de riscos (área incluída em 2013).

A partir das fiscalizações realizadas pela AECI/MDS, em conjunto com equipes das unidades técnicas, são gerados relatórios situacionais, cujos resultados e estratégias de atuação são debatidos com os gestores. Entretanto, conforme verificado nas auditorias realizadas por este Tribunal, essas fiscalizações conjuntas, bem como as fiscalizações *in loco* realizadas pelas secretarias finalísticas, ainda são em baixíssimo número, caracterizando-se mais como estudos de casos ou apurações pontuais de denúncias realizadas.

A equipe da AECI/MDS é constituída por dezenove pessoas, entre servidores efetivos, terceirizados e estagiários, e considera como um dos desafios à sua atuação, em apoio às áreas finalísticas, a dificuldade de incluir métodos estatísticos nos trabalhos de fiscalização, uma vez que a execução de ações de governo se dá nos 5.570 municípios do país.

Em levantamento realizado pelo TCU no exercício de 2013 (TC 015.938/2013-1), constatou-se que a fiscalização dos recursos descentralizados pelo MDS ainda é precária, dependendo demasiadamente dos controles sociais desempenhados pelos conselhos de assistência social e pela sociedade. Um primeiro tema que reflete a mencionada precariedade refere-se à revisão que deve ser realizada a cada dois anos no Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme preceitua a Lei 8.742/1993. Essa revisão não tem ocorrido, o que eleva o risco de que pessoas que não mais se enquadrem nos critérios de elegibilidade continuem a receber o benefício. O MDS informou que está em desenvolvimento sistema que possibilitará tal revisão; entretanto, essa situação perdura desde 2008, conforme apontado no TC 013.337/2008-0 e no relatório de gestão da SNAS de 2008.

Destaca-se que a existência de sistema informatizado não torna prescindível a fiscalização *in loco* sobre os indícios de irregularidade levantados. O sistema deve orientar e auxiliar a revisão dos benefícios, e não ser o único meio de realizar esse procedimento.

Em segundo lugar, menciona-se a inexistência de fiscalização *in loco*, pelo MDS, dos repasses fundo a fundo, cuja prestação de contas se dá mediante "Demonstrativo de Execução Físico-Financeira", preenchido via sistema SUASWeb. Foi constatado, no mencionado levantamento, que o sistema carece de informações suficientes para o controle dos recursos repassados aos estados e municípios por parte do ministério.

Em terceiro lugar, identificou-se ausência de efetiva supervisão ministerial em relação às entidades privadas portadoras do certificado de entidade beneficente de assistência social (Cebas), beneficiárias de isenção fiscal que totalizou R$ 7.559 milhões em 2012. Nesse caso, o MDS também informou estar em desenvolvimento sistema informatizado que possibilitará a fiscalização dessas entidades, o que, por si só, como no caso anterior, não confere eficácia às fiscalizações (TC 015.938/2013-1 e TC 007.203/2011-0).

Finalmente, com relação ao Programa Bolsa Família (PBF), o MDS, diante da dimensão do programa, que conta com mais de 13 milhões de famílias beneficiárias em 5.570 municípios, informou que a realização de fiscalizações *in loco*, por membros da equipe sediada no ministério, não é realizada como procedimento ordinário, embora possa ocorrer em situações especiais. Informou, outrossim, que tem buscado fortalecer a gestão interfederativa por meio de termo de adesão ao PBF por todos municípios brasileiros, que prevê seu comprometimento na apuração e/ou no encaminhamento às instâncias cabíveis de denúncias sobre irregularidades na execução do programa.

Entre as fragilidades identificadas em relação aos controles internos das secretarias do MDS, constam: deficiência e/ou ausência de padronização de procedimentos, de formalização de manuais, de mapeamento de processos críticos e de avaliação de riscos, bem como ausência de planejamento de longo prazo quanto às atividades de controle.

Quanto à gestão de riscos, apesar de algumas secretarias já conhecerem alguns dos principais riscos de seus processos, não existem relatórios de análises de riscos elaborados pela AECI/MDS sobre qualquer ação do ministério. Consta, entretanto, no Plano Estratégico da AECI de 2013 a meta de estruturação de processo de análise de risco na execução das ações de governo sob a responsabilidade dos gestores do MDS.

Coordenação intragovernamental e intergovernamental

O MDS coordena políticas com diversas instâncias deliberativas e representações em espaços institucionais, como conselhos e comissões. De modo geral, suas políticas demandam articulação entre as secretarias do próprio ministério e com outras Pastas, como, por exemplo, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Diante da complexidade de atores envolvidos na formulação e na execução de políticas de inclusão social, cabe destacar como um dos instrumentos de coordenação ministerial o Plano Brasil sem Miséria (BSM), instituído pelo Decreto 7.492/2011. O plano busca o desenvolvimento e a articulação dos diversos programas sociais do governo federal voltados à população em situação de extrema pobreza e envolve três frentes de atuação: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. No âmbito do MDS, a Sesep é a unidade responsável pela gestão do Plano Brasil sem Miséria, coordenando as ações em conjunto com os ministérios setoriais responsáveis.

Ainda como instrumentos de coordenação, existem o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que identifica as famílias de baixa renda potencialmente beneficiárias dos programas sociais federais, e o CadSUAS, que reúne dados de unidades, órgãos e pessoas, incluindo gestores, técnicos e conselheiros da área de Assistência Social. Esses cadastros possibilitam o acompanhamento/monitoramento dos beneficiários e atores envolvidos nas políticas do MDS.

Desse modo, o MDS tem como desafio coordenar políticas que envolvem diversos órgãos, além de coordenar o BSM, que possui a importante função de melhorar a focalização dos programas sociais, fazendo-os chegar à parcela mais vulnerável da sociedade, público alvo das políticas de

assistência social. Cabe mencionar que a eficácia da governança intergovernamental do MDS e o grau de focalização dos recursos aplicados deverão ser objeto de acompanhamento futuro pelo TCU.

Destaca-se, entretanto, que a governança intergovernamental do ministério se depara com alguns entraves, sobretudo diante da grande capilaridade de suas ações. Entre eles ressaltam-se a já mencionada precariedade da fiscalização dos recursos descentralizados, a ausência de revisão do BPC e a ausência de efetiva supervisão ministerial em relação às entidades portadoras do Cebas.

Torna-se, pois, fundamental a cooperação dos estados e municípios no que se refere à gestão, à execução e ao controle das políticas sob responsabilidade do MDS, que, por sua vez, deve cobrar a efetiva e regular aplicação dos recursos federais pelos entes federados.

A PNAS, por exemplo, constitui-se política descentralizada e viabilizada por meio do SUAS, que oferta serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais por meio de unidades públicas estatais e, em caráter complementar, por entidades e organizações que compõem a rede socioassistencial.

A organização do SUAS tem como base o pacto federativo e a descentralização político-administrativa, conferindo aos entes responsabilidades próprias e comuns na condução da política de assistência social, assegurada a cooperação e a articulação federativa, tanto no nível da gestão e financiamento quanto no nível político-decisório.

Existe, portanto, uma clara segregação de funções, em que as decisões estratégicas, além de aprovadas no âmbito do ministério, devem ser aprovadas por instâncias deliberativas permanentes e de composição paritária entre governo e sociedade civil. Tais instâncias, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei 8.742/1993), consistem nos conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ademais, estão previstas instâncias decisórias – Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB) –, e a PNAS conta com iniciativas da sociedade por meio das entidades de assistência social.

Por outro lado, no que se refere ao controle, que envolve a atuação dos mesmos conselhos de assistência social, a já conhecida carência de estrutura física e de pessoal possui grande impacto, inviabilizando a fiscalização consistente dos recursos aplicados.

No âmbito municipal, encontram-se os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades públicas estatais que ofertam serviços continuados da Proteção Social Básica do SUAS, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), unidades públicas estatais que ofertam serviços especializados e continuados da Proteção Social Especial a indivíduos e famílias cujos direitos foram violados. Essas unidades são cofinanciadas com recursos federais por meio do MDS.

Nos CRAS, além da oferta dos serviços da PSB, são realizados os cadastros de famílias no CadÚnico, bem como pode ser agendada, junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a avaliação quanto à concessão do Benefício de Prestação Continuada.

Dessa forma, os CRAS e os CREAS, em especial os primeiros, possuem papel fundamental na PNAS, uma vez que funcionam como portas de entrada para os programas de assistência social, bem como de programas sociais de outras pastas (saúde, educação, habitação, etc), no caso de usuários dos serviços serem direcionados, de acordo com suas necessidades, para programas sociais diversos.

Governança dos mecanismos de porta de entrada das políticas de inclusão social no âmbito da Assistência Social

Para avaliar a governança no que se refere ao acesso aos serviços de Assistência Social por meio das portas de entrada das políticas de inclusão social – CRAS e CREAS, analisou-se como o MDS gerencia e monitora esses equipamentos públicos, bem como a eficiência relacionada à prestação dos serviços por esses centros.

Para o alcance dos objetivos instituídos na PNAS e a fim de apoiar a implantação de unidades CRAS e CREAS, o MDS/SNAS cofinancia (fundo a fundo) a oferta de serviços socioassistencias referenciados a esses equipamentos e, em menor medida, a construção e aquisição de equipamentos (convênios e contratos de repasse).

Para universalizar o acesso aos serviços ofertados, o MDS/SNAS tem ampliado a capilaridade e cobertura da rede de unidades. Os Censos SUAS 2010, 2011 e 2012 indicaram a existência das seguintes quantidades de unidades CRAS e CREAS:

Centros de Referência

Unidades	Quantidades		
	2010	2011	2012
CRAS	6.801	7.475	7.725
CREAS Regionais	50	52	54
CREAS Municipais	1.540	2.057	2.113

Fonte: Censos SUAS relativos aos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

Em 2012, o Censo SUAS trouxe a seguinte distribuição de CRAS por região do país:

Distribuição de CRAS

Região	Quantidades	%
Norte	597	7,7
Nordeste	2.507	32,5
Sudeste	2.577	33,4
Sul	1.444	18,7
Centro Oeste	600	7,8
Total	**7.725**	**100,00**

Fonte: Censos SUAS relativo ao exercício de 2012.

No MDS, as áreas responsáveis pelos CRAS e CREAS são os Departamentos de Proteção Básica e Especial (DPSB e DPSE), que se encontram na SNAS. Esses departamentos utilizam as informações do Censo SUAS para gerenciamento e monitoramento dos CRAS e CREAS, sendo o Censo CRAS a fonte de informação para o cálculo do Índice de Desenvolvimento do CRAS (IDCRAS) e das Metas de Desenvolvimento dos CRAS.

As Metas de Desenvolvimento dos CRAS foram instituídas em 2010 (Resolução CIT 5/2010) e representam compromissos pactuados nacionalmente de padrões normativos mínimos a serem alcançados ao longo de cinco períodos anuais. As metas estão organizadas por dimensões do IDCRAS: estrutura física, horário de funcionamento, atividades realizadas e recursos humanos.

As diferentes dimensões dos CRAS podem ser enquadradas nas categorias insuficiente, regular, suficiente ou superior, de acordo com os referenciais adotados. Após o resultado das classificações das dimensões, os CRAS são pontuados conforme o seu estágio de desenvolvimento.

Além das informações obtidas dos entes federativos mediante CensoSUAS e RMA, o DPSB e DPSE da SNAS realizam contatos mediante ofícios, telefonemas, e-mails e visitas técnicas, visando garantir o funcionamento da rede de unidades e a consequente oferta dos serviços socioassistenciais. Quando constatado o não cumprimento de normativos, é proposto plano de providências junto ao estado, que deverá definir prazos e metas para o seu cumprimento.

Visando a qualificação dos serviços prestados, o MDS tem elaborado e divulgado orientações técnicas para gestores, técnicos e membros do controle social, bem como participa de capacitações juntos a gestores estaduais e técnicos envolvidos com a implementação das ações socioassistenciais nos entes federativos. Nesse sentido, foi criado em 2012 o Programa Nacional de Capacitação (CapacitaSUAS), cuja implementação teve início no exercício de 2013.

Embora os esforços da SNAS para monitorar e avaliar o funcionamento dos CRAS e CREAS quanto às dimensões que constituem o IDCRAS sejam positivos, não se verifica uma avaliação quanto à eficiência e à qualidade dos serviços prestados, ainda que existam capacitações e orientações técnicas nesse sentido. Assim, as informações existentes se limitam à evolução das metas relacionadas à capacidade instalada representada pelas quatro dimensões do IDCRAS ou outras informações quantitativas provenientes do Censo CRAS.

Elaboração de índices de eficiência da rede SUAS

Com o intuito de estimar a eficiência da Rede da Assistência Social, foi realizado levantamento (TC 013.804/2013-8), com base nas informações do Censo SUAS 2011, em que se utilizou a técnica de pesquisa operacional denominada de Análise Envoltória de Dados (DEA – *Data Envelopment Analysis*). Essa técnica possibilita tratar a eficiência de forma completa, ao considerar diversas variáveis (produtos e insumos), bem como de forma individual, quanto a cada unidade pública de Assistência Social (os CRAS e os CREAS).

A DEA permite estimar a eficiência de unidades administrativas, ao construir uma fronteira de produção ótima que contenha as unidades eficientes, contra as quais são comparadas as unidades ineficientes. Às unidades que se encontram na fronteira são atribuídos valores de eficiência igual a 1 e às unidades que não se localizam na fronteira, consideradas ineficientes, a técnica atribui valores entre 0 e 1, que são proporcionais às suas eficiências. A comparação de eficiência, efetuada pela técnica, é sempre relativa, ou seja, as unidades ineficientes o são porque há outra unidade de perfil assemelhado de produção que é mais eficiente, na mesma faixa de escala de produção. O caráter relativo dos resultados não indica que não haja espaço para aprimoramento de eficiência para as unidades mais eficientes formadoras da fronteira de produção, mas apenas que, na conjuntura do estudo, naquele momento e naquele espaço, não foram encontradas unidades mais eficientes.

Optou-se por uma DEA voltada ao produto, ou seja, ao medir as eficiências, busca-se a maximização dos produtos, dados os insumos. Essa opção é tomada tendo em vista o interesse maior em aumentar o nível de atendimento das unidades de Assistência Social.

Como critérios de escolha dos insumos e produtos, foram selecionados aqueles produtos e insumos que fossem i) confiáveis e disponíveis quanto ao nível de preenchimento no Censo; ii) representativos no sentido de explicar a atuação dos CRAS e dos CREAS; e iii) úteis como subsídios para trabalhos futuros. Adotando-se os citados critérios de escolha, a seleção para os CRAS e CREAS recaiu sobre os produtos e insumos expostos na tabela a seguir. Com uso das variáveis acima e após tratamento dos dados, foram obtidos índices de eficiência para 6.893 CRAS e 1.974 CREAS.

Variáveis selecionadas para avaliação da eficiência dos CRAS e CREAS

Tipo	Variáveis do CRAS	Variáveis dos CREAS
Insumo	Horário de funcionamento Psicólogos e assistentes sociais Demais servidores com nível superior Servidores com nível médio Demais servidores Índice de infraestrutura física dos CRAS Computadores com internet	Psicólogos e assistentes sociais Demais servidores com nível superior Servidores com nível médio Demais servidores Índice de infraestrutura física dos CRAS Computadores com internet
Produto	Famílias acompanhadas no Paif Atendimentos no Paif* Visitas domiciliares Grupos de SCFV**	Acompanhamento no Paefi*** MSE**** Articulação alcançada
Ambiental	Taxa de urbanização	Presença da rede de articulação

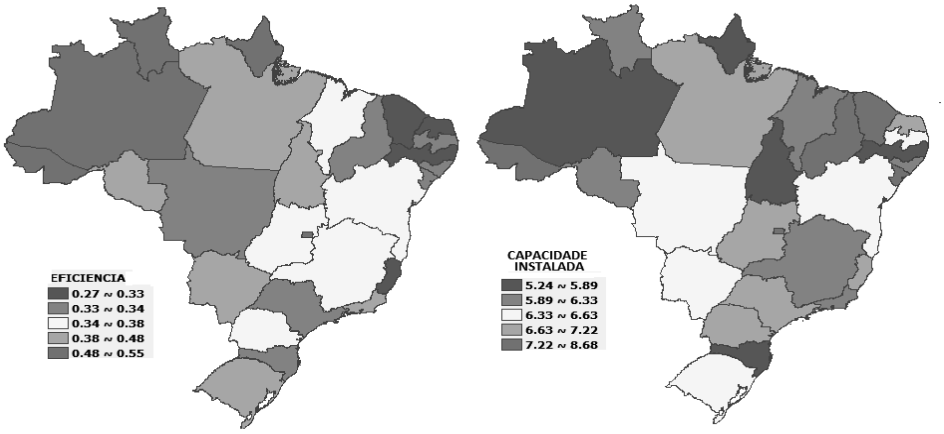
Nota: *Paif – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, ** SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, *** Paefi – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos, **** MSE – Medida Socioeducativa.

A partir desse modelo, podem-se comparar os resultados de eficiência obtidos aos do IDCRAS, por intermédio do cálculo da correlação entre esses resultados e da construção de mapas temáticos.

Os mapas temáticos foram construídos pela média estadual, respectivamente, das eficiências dos CRAS (lado esquerdo da figura a seguir) e dos IDCRAS (lado direito da figura a seguir). A correlação entre as eficiências obtidas e os índices IDCRAS resultou em um valor de -0,186.

Da análise visual dos mapas, observa-se que há CRAS ineficientes em estados bem avaliados pelo MDS, por meio do IDCRAS, como os estados do RN, CE e PI, enquanto há CRAS eficientes em estados mal avaliados pelo ministério, tais como o AM, AP, TO e RJ, o que corrobora a correlação negativa encontrada no parágrafo anterior.

Comparativo entre eficiências dos CRAS e capacidades instaladas (IDCRAS) por estado



Nota: Quanto maiores os valores, maiores as eficiências e as capacidades instaladas.

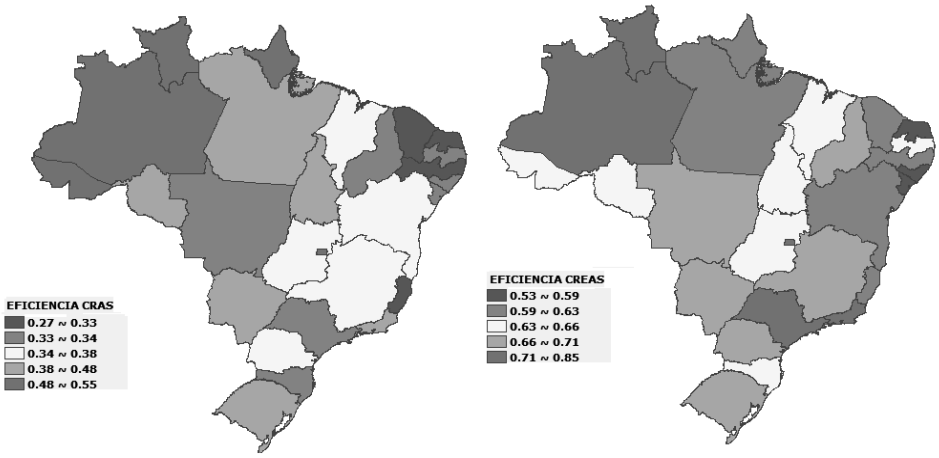
Fonte: TCU e Relatório de auditoria (TC 013.804/2013-8).

Essas diferenças (correlação negativa), de acordo com o modelo utilizado, significam que, quanto melhor o resultado da avaliação do CRAS pelo IDCRAS, maior a probabilidade de ele ter potencial de aumentar a sua eficiência. Ou seja, com a capacidade instalada de serviços que já possui, poderia obter maiores resultados. Demonstra ainda a importância de se complementar os indicadores

já existentes com indicadores de eficiência ou outros indicadores qualitativos. Apesar da lógica da distribuição dos recursos se basear nas capacidades instaladas dos serviços, representadas pelos IDCRAS, é importante que o MDS também investigue, suplementarmente, possibilidades de melhorias de eficiência das unidades CRAS pelo território nacional, buscando causas e ajustando as suas políticas, caso necessário.

Apresenta-se, a seguir, comparativo nacional entre eficiências dos CRAS (lado esquerdo da figura abaixo) e CREAS (lado direito da figura abaixo). A correlação entre as eficiências dos CRAS e CREAS resultou no valor de 0,455.

Comparativo nacional das eficiências dos CRAS e dos CREAS por estado



Nota: Quanto maiores os valores, maiores as eficiências.

Fonte: TCU e Relatório de auditoria (TC 013.804/2013-8)

Essa correlação relativamente alta demonstra que CREAS mais eficientes estão, mais frequentemente, presentes em localidades onde também se encontram CRAS eficientes e vice-versa É possível que a governança existente em determinado município influencie positivamente a atuação eficiente concomitante dos CRAS e CREAS. É possível ainda que exista sinergia entre os serviços dos CRAS e CREAS, uma vez que CRAS eficientes parecem impactar positivamente CREAS instalados nos mesmos municípios e vice-versa.

Sustentabilidade Fiscal

Dentre os programas e ações da Assistência Social, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, em especial, devem ser objeto de atenção quanto a sua sustentabilidade fiscal.

No PBF houve uma grande evolução, entre 2004 e 2013, tanto do número de famílias alcançadas pelo programa quanto do valor médio recebido por família. O PBF, que iniciou em 2004 atendendo quase dois milhões de famílias, alcançou em junho de 2013 cerca de 13,5 milhões de famílias, pagando benefícios no valor total de aproximadamente de R$ 2 bilhões/mês, perfazendo um total de R$ 24 bilhões por ano (TC 013.804/2013-8).

Em relação ao BPC, verificou-se também o aumento tanto do número de beneficiários quanto dos valores dos benefícios, bem como das concessões do benefício pela via judicial. Em 2012, o BPC atendeu a 3,8 milhões de beneficiários, exigindo um aporte de recursos da ordem de R$ 28,5 bilhões. Além disso, o Supremo Tribunal Federal, em 18/4/2013, no âmbito da Reclamação (RCL) 4374,

confirmou as decisões adotadas no dia anterior nos Recursos Extraordinários (REs) 567985 e 580963, no sentido de que é inconstitucional o § 3º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, por considerar que esse critério está defasado para caracterizar a situação de miserabilidade (pobreza ou extrema pobreza).

Nesse sentido, ressalta-se a existência de propostas de alterações legislativas, em especial quanto ao critério de renda para concessão do benefício, o que poderá resultar em impacto fiscal importante caso sejam aprovadas. O TC 024.813/2013-3 destaca que há estudos realizados no âmbito do MDS que estimam acréscimo de 40% do número de beneficiários, caso seja definido o critério objetivo de aferição da miserabilidade no patamar de meio salário mínimo *per capita*, com a possibilidade de concessão do benefício para mais de 1,58 milhão de pessoas que passariam a ser elegíveis, distribuídas entre 544 mil idosos e mais de 1 milhão de pessoas com alguma deficiência. O impacto orçamentário, considerando esse cenário, seria de R$ 13,9 bilhões, o que elevaria o orçamento do benefício ao patamar de R$ 45 bilhões anuais.

6.3.3 Governança na Previdência Social

O sistema de previdência social no Brasil está estruturado em três grandes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no at. 201 da CF; os Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos e militares, descritos no at. 40 da CF; e os Regimes de Previdência Complementar, previstos no at. 202 da CF.

Atualmente, a política de previdência social está contida no Plano Plurianual 2012-2015 por meio do programa "2061 – Previdência Social", cuja estrutura abrange três objetivos:

Objetivos do programa 2061 – Previdência Social

Código	Objetivo
0250	Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária.
0251	Promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito.
0252	Fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, com foco em supervisão, controle e gestão de riscos.

Fonte: Siop e PPA 2012-2015.

Nesse texto, o enfoque está adstrito aos aspectos dos objetivos 0250, 0251 e 0252 relativos ao Regime Geral de Previdência Social, especialmente à porta de entrada ao RGPS.

O Regime Geral de Previdência Social tem, além da Constituição Federal, seu arcabouço legal basicamente nas Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991, sendo que a primeira trata da organização da Seguridade Social e a segunda dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência Social. No que tange ao plano de benefícios, o RGPS compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidentes do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

a) Para o segurado: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria especial; auxílio-doença; salário-família; salário-maternidade; auxílio-acidente;

b) Para os dependentes do segurado: pensão por morte; e auxílio-reclusão; e

c) Para o segurado e seus dependentes: serviço social e reabilitação profissional.

Governança do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

De acordo com art. 7º do Decreto 3.048/1999, a administração do RGPS compete ao Ministério da Previdência Social, cabendo ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a administração dos pagamentos de benefícios do regime.

Nesse sentido, a porta de entrada do cidadão ao RGPS é por meio das agências do próprio INSS. Mediante os serviços ofertados por essa entidade é que o segurado e seus dependentes podem requerer os benefícios previstos em lei. O INSS é também operador dos benefícios assistenciais do idoso e do deficiente (Benefício de Prestação Continuada), previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, cujos recursos são oriundos do Tesouro Nacional. A formulação e implementação das políticas relacionadas a tais benefícios estão vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Estrutura institucional

O INSS está estruturado em órgãos de assistência direta ao seu presidente; órgãos específicos singulares (Diretoria de Benefícios, Diretoria de Saúde do Trabalhador, e Diretoria de Atendimento); e unidades descentralizadas (superintendências regionais, gerências executivas, agências da Previdência Social, procuradorias-regionais, procuradorias-seccionais, auditorias-regionais e corregedorias-regionais).

A prestação dos serviços previdenciários ocorre mediante a rede de atendimento do INSS, constituída pela central de atendimento 135 e unidades descentralizadas, cuja estrutura está definida pelo Decreto 7.556/2011 ou de resoluções e convênios. A principal unidade de atendimento ao segurado são agências da Previdência Social (APS). As APS são classificadas de A a D, conforme seu porte (as maiores são tipo A e as menores são consideradas tipo D). Em regra, essa classificação de A a D segue a distribuição de cargos em comissão e funções de confiança disponíveis (as APS "A" possuem até quatro funções de confiança, enquanto as APS "D" possuem apenas uma função de confiança).

Além dessa classificação, há algumas APS que são especializadas. Basicamente, há agências especializadas em benefícios por incapacidade (APS-BI), agências de atendimento de demandas judiciais (APS-ADJ) e unidades especializadas na análise de benefícios decorrentes de acordos internacionais (APS-AI).

Existem também unidades móveis flutuantes (PrevBarcos), agências instaladas em barcos que percorrem os principais rios da Região Norte, conforme cronograma pré-definido, possibilitando o atendimento ao segurado em comunidades a que o acesso só é possível por meio da navegação fluvial.

As unidades de atendimento PrevCidade (não configuradas na estrutura regimental) consistem em unidades vinculadas a uma APS e prestam serviços previdenciários mediante convênio entre governos locais e gerência-executiva, possibilitando o acesso à previdência em localidades em que não há APS convencionais.

Atualmente, a rede de atendimento compõe-se do seguinte quantitativo:

Quantitativo da rede de atendimento do INSS

Superintendências Regionais	Gerências Executivas	APS Fixas	APS ADJ	PREV Teleatendimento (Central 135)	PREV Barco	PREV Cidade
5	104	1.447	85	2	5	148

Fonte: Diretoria de Atendimento/INSS.

Plano de expansão da rede de atendimento do INSS (PEX)

O plano de expansão da rede de atendimento do INSS (PEX) tem como meta construir 720 novas agências em municípios com mais de vinte mil habitantes e que não possuam uma APS. Com essa expansão, o INSS pretende ampliar o acesso dos segurados aos serviços previdenciários e melhorar o atendimento, com foco na interiorização da oferta de serviços, e, por consequência, evitar longos deslocamentos dos segurados. A expansão da rede de atendimento objetiva também reduzir o tempo de agendamentos e proporcionar mais agilidade na concessão e manutenção dos benefícios previdenciários.

Até o fim de 2013, já haviam sido inauguradas 309 APS, sendo que 75 inaugurações ocorreram em 2013. Na tabela abaixo, pode-se verificar a quantidade de APS previstas e as unidades já inauguradas:

Quantitativo do plano de expansão da rede de atendimento do INSS

Unidades	Previstas	Inauguradas					
		2009	2010	2011	2012	2013	Total
Total	**720**	**1**	**56**	**59**	**118**	**75**	**309**

Fonte: Dirat/INSS.

Ao fim de 2013, além das unidades já inauguradas, havia 28 unidades em fase de instalação de mobiliário, equipamentos de informática e circuito de dados, e outras 128 unidades em obras.

De acordo com o próprio INSS, as limitações orçamentárias enfrentadas no exercício, a escassez do quadro de pessoal para o acompanhamento e fiscalização das obras, bem como para a lotação nas novas unidades são as principais dificuldades para o pleno andamento do plano de expansão da rede de atendimento.

As 309 unidades do PEX inauguradas até o fim de 2013 representam 43% da meta desse plano. Os outros 57% encontravam-se em diversas outras fases conforme tabela abaixo:

Fases das agências do plano de expansão da rede de atendimento do INSS

Classificação	Total
Negativa de doação de terreno	**3%**
Doação Terreno	**13%**
Projeto Executivo	**11%**
Aguardando Orçamento	**3%**
Em Licitação	**2%**
Obra em Execução	**18%**
Obra Paralisada	**4%**
Obra Concluída	**3%**
Inaugurada	**43%**
Total	**100%**

Fonte: Dirat/INSS.

Observa-se que o INSS terá que aumentar o ritmo de implantação do PEX nos anos de 2014 e 2015, para que seja possível atingir a meta de 720 unidades inauguradas até o fim do PPA 2012-2015.

Sistemas transacionais

Os processos de reconhecimento de direitos, atualização de dados e pagamentos de benefícios são realizados pelos sistemas corporativos do INSS, cujo desenvolvimento e manutenção são realizados pela Dataprev. Os dados necessários ao processo de concessão de benefícios são transmitidos diariamente pelas APS e processados pelos sistemas corporativos, sendo de responsabilidade da Dataprev o armazenamento dessas informações.

A gestão das bases de dados do INSS consiste na estruturação, manutenção e atualização dos cadastros de segurados e dependentes, provenientes de diversas bases do governo federal, destacando-se as bases do Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), a Relação de Informações Sociais (Rais), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência (Gfip), o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o Cadastro Específico do INSS (CEI), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), o Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social (Siprev/Gestão), a base de dados do Perfil Profissiográfico do Trabalhador Brasileiro e da base de dados do Fator Acidentário de Prevenção. A confiabilidade e a segurança das informações dos segurados e beneficiários do RGPS e, ainda, a agilidade do atendimento aos segurados dependem da qualidade dessas bases de dados

A enorme quantidade de segurados e de beneficiários, além da grande quantidade de espécies de benefícios, requer que os sistemas respondam com precisão e rapidez às necessidades da área de negócios, especialmente as dos servidores que atendem diretamente o público.

O INSS está em meio a um processo de modernização de sua infraestrutura e dos sistemas de informação, cujo acompanhamento é realizado sistematicamente com base na Decisão 1.459/2002 e nos Acórdãos 1.510/2007 e 2.229/2008, todos do Plenário do TCU. Tal contexto afeta diretamente o planejamento e a priorização das ações de tecnologia e informação do INSS, uma vez que contempla a substituição dos principais sistemas de informação da autarquia, afetando diretamente sua área fim.

Atualmente, há uma quantidade excessiva de sistemas que devem ser utilizados pelos servidores que atuam no atendimento. A causa principal desse problema é a própria transição dos sistemas de plataforma alta para os de plataforma baixa. Durante esse período de transição, todos os bancos de dados estão replicados em plataforma alta e baixa.

No relatório de gestão de 2012 do INSS, é descrito que a modernização da infraestrutura e do modelo de gestão de tecnologia e informação ocorre com dificuldade, em função de limitações na estrutura organizacional, que prejudicam a celeridade da evolução da qualidade dos serviços e da própria gestão dos serviços.

Em levantamento realizado pelo Tribunal (TC 024.813/2013-3), que tratou de gestão de riscos, detectou-se a existência de fragilidades nos sistemas transacionais do INSS, resultando em não atendimento das necessidades da área de negócios para gerir os benefícios previdenciários e assistenciais.

A primeira fragilidade detectada foi a indisponibilidade frequente dos sistemas para uso dos atendentes ou a lentidão por eles apresentada quando estão disponíveis. A indisponibilidade causa a suspensão dos trabalhos da APS e o reagendamento dos atendimentos. A lentidão dos sistemas causa a demora no atendimento, fazendo com que o tempo médio para tal serviço, considerado pelos gestores como ideal, seja efetivamente bem maior.

A segunda fragilidade detectada foi a demora no desenvolvimento dos sistemas transacionais necessários, em plataforma baixa, que atendem efetivamente aos servidores-usuários que atuam no

processo de trabalho de concessão de benefícios. Os que estão em produção (disponibilizados para uso, após aprovação do sistema pelo INSS) ou não estão plenamente funcionais ou estão, há longa data, em desenvolvimento (casos como Portal Cnis). É imprescindível que tais sistemas sejam plenamente desenvolvidos para diminuir a quantidade de sistemas que devem ser utilizados nos atendimentos e aumentar a interoperabilidade entre os sistemas necessários. Com isso, será possível assegurar a confiabilidade e a disponibilidade dos diversos dados cadastrais e mitigar as fontes de lentidão e erros.

Outro risco detectado foi a existência de dados cadastrais inconsistentes ou incompletos, prejudicando a celeridade e a qualidade do atendimento. A indisponibilidade de dados completos e fidedignos tem como consequência a impossibilidade de serem implementadas rotinas automáticas de verificação de cumprimento dos requisitos exigidos para concessão dos benefícios previdenciários e de cálculo dos valores dos benefícios, bem como o prejuízo da implementação de rotinas preventivas de concessão indevida.

Para completar os dados cadastrais e para analisar a sua fidedignidade, conforme já explicado, o INSS utiliza dados oriundos de diversas fontes externas, que também não possuem alto grau de completude e de fidedignidade. Enquanto tais dados forem necessários para o processo concessório e não for possível identificar pessoas físicas e jurídicas com exatidão, existirão inconsistências nos dados que impedirão a automatização do processo de concessão de benefícios.

Dessa forma, as deficiências existentes nos sistemas informatizados do INSS impedem que o seu objetivo estratégico de conceder automaticamente os benefícios previdenciários e assistenciais seja atingido adequadamente, com risco na oferta de serviços aos segurados e dependentes.

Estrutura funcional

De acordo com dados de junho de 2013, o INSS possui 39.392 servidores, sendo 23.724 técnicos do seguro social, 4.604 peritos médicos previdenciários, 3.706 analistas do seguro social e o restante encontra-se distribuído em cargos diversos da autarquia.

Com o propósito de verificar como ocorre a distribuição desse quantitativo de servidores, se existe lotação suficiente nos postos de atendimentos do INSS e os eventuais riscos na sua política de pessoal, o TCU realizou auditoria na lotação de servidores do INSS (TC 016.601/2013-0). Essa auditoria detectou diversas deficiências na estrutura de pessoal do INSS e riscos à própria administração da atividade fim da unidade. Nos itens a seguir são descritos os principais achados da auditoria.

Verificou-se que o estudo de lotação ideal elaborado pelo INSS no ano de 2011 não refletir totalmente a capacidade produtiva da autarquia. Esse estudo propôs metodologia para determinar a lotação de servidores necessários em cada APS. Ocorre que a auditoria concluiu que o estudo foi elaborado apenas para os servidores administrativos de APS típicas (concessores de benefícios), não sendo levantadas as necessidades de área meio, de peritos, de agências de demandas específicas (judiciais, móveis etc.) e de outras áreas do INSS.

A auditoria constatou também a concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos. Para mitigar essa situação, recomendou-se que o INSS estabeleça limites para lotação de servidores na área meio, principalmente nas áreas relacionadas a gestão de pessoas, orçamento, finanças e logística; implemente programas de treinamento que possibilitem a inserção dos servidores em excesso das gerências-executivas nas atividades fim da autarquia; defina metas para a área meio, mapeando seus processos de trabalho e dimensionando a real necessidade de pessoal dessas atividades; avalie a possibilidade de

implementação de atrativos financeiros e não financeiros para os servidores lotados em unidades do interior, tais como progresso diferenciado na carreira, criação de adicional por localidade de difícil lotação ou redução de carga horária, avaliando os custos necessários para sua implementação.

Também foi detectado que o INSS possui grande percentual de servidores em condições de aposentadoria. Dos 39.392 servidores, 10.106 (26% do efetivo) possuem condições de aposentadoria e estão usufruindo de abono permanência. A saída de um quantitativo importante desses servidores em prazo exíguo representa um risco para a continuidade do negócio do INSS e para o atendimento dos milhões de segurados e beneficiários dependentes dos serviços desses profissionais.

Outra fragilidade encontrada foi a concentração de atribuições a um número reduzido de servidores. Considerando as concessões com números de matrícula válidos, 5.868 servidores foram responsáveis por 80% das 1.480.694 concessões no período de junho de 2012 a maio de 2013 (excetuadas as concessões de benefícios por incapacidade e assistenciais, em regra). Essa quantidade de concessores representa 27% dos 21.731 servidores administrativos lotados em APS em junho de 2013 e 18% dos 32.391 servidores administrativos ativos da autarquia no mesmo período. Essa concentração contribui para a redução da eficiência das unidades do INSS e representa um risco para a qualidade dos serviços prestados pela autarquia.

Tendo em vista essas inconsistências, a governança da política de alocação de pessoal no INSS necessita de aprimoramentos para que possa atender de forma eficiente e eficaz aos seus objetivos institucionais. Do contrário, há risco de os problemas identificados na área de pessoal do INSS impactar negativamente a qualidade dos serviços ofertados aos segurados e dependentes.

Governança dos mecanismos da porta de entrada dos serviços previdenciários

A APS é uma unidade de atendimento que presta serviços de orientação, informação, realização de perícia médica, concessão, manutenção, atualização de benefícios e demais serviços ofertados pela Previdência Social. Por isso, entende-se ser a principal porta de entrada dos serviços previdenciários.

Nesse sentido, com vistas a avaliar a governança das APS e seguindo a mesma metodologia aplicada aos CRAS e aos CREAS, DEA – *Data Envelopment Analysis*, avaliou-se a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, comparando-se as unidades do INSS em termos de produtividade e quantidade de recursos humanos envolvidos.

Em relação à eficiência, conforme o TC 016.601/2013-0, cabe destacar que a metodologia identifica APS que tenham as mesmas características e as compara, evitando, consequentemente, comparações entre realidades diferentes. A análise também foi balizada por diversos aspectos e variáveis relacionadas com desempenho das unidades do INSS. Em especial, foram avaliadas as variáveis de turno estendido, classificação das APS, percentual de servidores em abono permanência, localidade da APS e concentração de concessores nas APS.

O modelo empregado na análise de eficiência considera a seguinte premissa: quanto mais mais próximas as unidades de atendimento estivessem da fronteira eficiente (eficiência igual a 1,00), e quanto menos dispersas fossem as diferenças, mais eficiente seria a alocação de recursos do INSS e menor seria a diferença da relação produto/insumo entre as APS e as Gerências Executivas (GEXs).

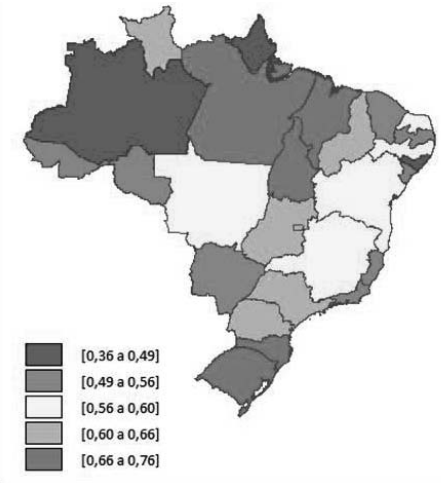
Foram realizados vários testes com insumos e produtos, destacando-se a análise DEA que utilizou os produtos e insumos das atividades administrativas das APS, ranqueando essas unidades, independentemente de fatores regionais. Como insumo, considerou-se a quantidade de servidores – excluídos os peritos e assistentes sociais. Como produtos, a quantidade de minutos totais gastos com

atendimentos, com requerimentos de benefícios rurais (tempo médio 75 minutos) e com os demais requerimentos, resultando em uma DEA com um insumo e dois produtos.

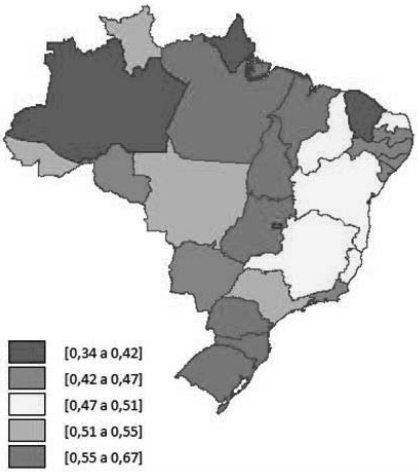
Do quantitativo de 1.372 APS analisadas, 23 unidades da Federação, de todas as regiões nacionais, foram consideradas como eficientes (eficiência de 1,00), concluindo-se, por exemplo, que, se uma unidade com eficiência de 0,60 fosse composta por servidores com o mesmo desempenho daqueles lotados em APS eficientes (eficiência igual a 1), a produção dela seria atingida com apenas 60% do efetivo atual. Tais índices de eficiência foram comparados, então, com os indicadores acompanhados das unidades, mas não se verificou correlação estatística entre essas informações, o que leva ao entendimento de que os atuais esforços gerenciais do INSS focam mais o atendimento da demanda (ênfase na eficácia), ou seja, o resultado da prestação dos serviços previdenciários , do que a forma como as unidades gerenciam seus recursos e produtos (ênfase na eficiência).

Nos mapas abaixo, os resultados da análise DEA realizada foram agrupados por UF. À esquerda, há a comparação das APS de uma UF regionalmente, enquanto à direita, o resultado refere-se à comparação nacional das APS entre UF. Ambos os resultados foram plotados como média das APS das respectivas UF.

Eficiência por APS – Comparação Regional



Eficiência por APS – Comparação Nacional



Nota: Quanto maiores os valores, maiores as eficiências.
Fonte: TCU e Relatório de auditoria (TC 016.601/2013-0).

Como a análise é comparativa, os resultados de eficiência das APS de uma mesma UF podem ser diferentes se comparados apenas com agências da mesma região ou se comparados com agências de todo o Brasil. Nesse sentido, chama a atenção a eficiência média das APS do Distrito Federal, que no comparativo nacional está no intervalo [0.60-0.66] e no comparativo regional [0.34-0.42].

Os resultados mostraram que há grande disparidade entre as unidades quanto à sua produção, em função dos insumos utilizados. No entanto, o importante é observar que há diferenças de eficiências entre APS, ou seja, unidades com os mesmos insumos apresentam resultados diferentes, o que implica que existe grande possibilidade de aumentar a produtividade das portas de entrada dos serviços previdenciários com a estrutura funcional já existente.

A importância e a contribuição da análise tornam-se evidentes na medida em que a alegação de que as deficiências na política previdenciária são causadas por carência de pessoal perde força. O

modelo de análise de eficiência demonstra que é possível garantir um maior número de concessões e atendimentos das APS e das GEX com aperfeiçoamento da gestão.

Exemplificando, a APS Brasília-Gama (código 23.001.020), de classificação "C", durante os meses de junho de 2012 a maio de 2013, produziu 489.771 minutos de requerimentos de 30, 45, 60 e 90 minutos; 71 requerimentos de 75 minutos; e 1.075.941 minutos de atendimentos. A lotação administrativa da unidade variou entre 32 e 37 servidores. Esses valores resultaram em uma eficiência de 0,497 com as seguintes agências de referência: APS São Paulo-Liberdade, APS Teresópolis, APS São Paulo-Guainazes, APS Santarém. A APS Brasília-Gama poderia atingir o nível de produção atual com dezoito servidores, caso possuíssem o mesmo nível de eficiência dos servidores das quatro APS de referência destacadas.

Qualidade dos serviços prestados nas agências da Previdência Social

A porta de entrada da Previdência Social deve também ser avaliada pela qualidade e acesso ao serviço prestado. Dentre os vários indicadores que o INSS utiliza para mensurar a qualidade dos serviços, destacam-se o tempo médio de espera do atendimento agendado (TMEA), o tempo médio de espera da perícia médica agendada (TMEA-PM), o tempo médio de concessão (TMC) e o índice de resolutividade (IRES).

O TMEA é medido em dias e refere-se ao somatório dos dias de espera entre a data de solicitação do agendamento e a data de marcação do atendimento agendado, dividido pela quantidade de agendamentos solicitados no período. O INSS tem como meta reduzir esse indicador para quinze dias. No fim de 2013, o indicador do INSS foi de vinte dias.

O TMEA-PM é similar ao TMEA, com a diferença de que considera apenas perícias médicas (exceto perícias de revisão de dois anos). Esse indicador compreende o somatório dos dias entre a data de solicitação do agendamento de perícia e a data de marcação do exame, dividido pela quantidade de agendamentos de perícia médica solicitados. O INSS também tem como meta reduzir esse indicador para quinze dias. Ao fim de 2013, o indicador foi de 29 dias.

O TMC refere-se ao somatório dos dias entre a data de entrada de requerimento e a data de despacho do requerimento, dividido pela quantidade de benefícios concedidos no período. O INSS tem como meta reduzir o TMC para quinze dias. Ao fim de 2013, o indicador atingiu a média de 27 dias.

Já o IRES consiste na relação entre a quantidade de benefícios resolvidos na data de entrada e o total de processos habilitados no período (o indicador inclui todos os tipos de benefícios, exceto os que dependem de perícia médica, além de expurgos dos requerimentos de acordos internacionais, desistência automática e desdobramento de pensão alimentícia).

Na tabela abaixo, pode-se observar os tempos médios e o índice de resolutividade do exercício de 2013:

Indicadores de qualidade do INSS

Indicadores	TMEA	TMEA-PM	TMC	IRES
	(dias)	(dias)	(dias)	%
Índice Nacional	20	29	27	58,66

Fonte: INSS.

Conforme informações do INSS, durante o ano de 2013 foram realizadas diversas ações com objetivo de melhorar os serviços agendados. Porém, várias ocorrências relacionadas aos sistemas

informatizados, utilizados no atendimento ao cidadão, impactaram negativamente o cumprimento da meta. Além de várias interrupções e diminuição na plena disponibilidade dos sistemas, o INSS passa por um período de substituição de sistemas antigos por sistemas novos. O próprio sistema utilizado para agendamentos dos serviços previdenciários (SAE) iniciou o processo de modernização no final do ano, tendo sido substituído pelo novo Sistema de Agendamento (Sisage). Todos esses eventos causaram um aumento na demanda para remarcação de atendimentos, impactando negativamente, por exemplo, o resultado do TMEA.

Já o TMEA-PM passou de 31 dias, em janeiro, para 29 dias em dezembro, tendo a melhor média sido alcançada em setembro,com dezoito dias. A fim de melhorar o resultado do indicador, foram realizadas diversas ações como concurso de remoção interna e homologação de mais de trezentas vagas do concurso de 2011; monitoramento semanal contínuo do TMEA-PM e estabelecimento de força tarefa em locais onde o TMEA-PM estava acima de trinta dias; manutenção do atendimento com deslocamento de servidores para atender em localidades onde não havia perito lotado; e remoções *ex-ofício* para gerências-executivas com piores TMEA-PM.

Quanto ao TMC, o não alcance da meta deu-se em função da combinação de diversos fatores: primeiro, o contingenciamento orçamentário, o que impossibilitou a formação de grupos de trabalho nas unidades deficitárias de servidores; em segundo, mudança de sistema operacional que afetou o funcionamento das unidades de atendimento no decorrer do ano; por fim, alterações legislativas que dependiam de regulamentação e definição, que impossibilitaram a adequação de atos normativos e de seus sistemas corporativos.

Quanto ao IRES, O INSS argumenta que algumas medidas estão ajudando a melhoria do indicador, tais como a melhoria na qualidade dos dados cadastrais do segurado, o que possibilitou a resolução do benefício no mesmo dia do atendimento. Entre os arranjos de gestão que colaboraram para o aumento do índice, destacam-se: divulgação aos segurados de que eles poderão conhecer a sua vida laboral pela internet, por meio de senha específica, e verificar a existência, ou não, de pendências; oferta de vagas de serviços para que o segurado requeira o acerto das pendências, ou seja, abertura da agenda com oferta de vagas para acerto de dados cadastrais, vínculos e remunerações, desvinculado do requerimento do benefício; maior difusão do extrato previdenciário nos bancos participantes (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal); aperfeiçoamento de sistemas utilizados nas atividades de cadastro que propiciaram maior agilidade e resolutividade.

Por fim, o destaque do INSS quanto à análise dos indicadores é a existência da Sala de Monitoramento do Atendimento, cujo sistema permite acompanhar, em tempo real, os indicadores de atendimento em todas suas unidades; detectar automaticamente um problema e comunicá-los aos gestores para que eles adotem as providências cabíveis.

Estoque de benefícios do INSS 2013

Como resultado das ações de proteção social e melhoria da porta de entrada dos serviços ofertados pelo INSS, verifica-se que a quantidade de benefícios administrados pelo INSS já ultrapassa a casa dos 31 milhões, sendo 27 milhões em benefícios previdenciários e outros quatro milhões em benefícios de prestação continuada (atuais benefícios de amparo ao idoso e ao deficiente) e de renda mensal vitalícia (antigos renda mensal vitalícia do deficiente e do idoso). Esses números representam um aumento de 3,8% nos benefícios emtidos pelo INSS em relação ao ano de 2012, considerando que naquele ano foram emitidos trinta milhões de benefícios, sendo 26 milhões em benefícios previdenciários e outros quatro milhões em benefícios de prestação continuada.

Na tabela a seguir, é possível verificar os quantitativos totais de benefícios emitidos pelo INSS em dezembro de 2013:

Quantitativo de benefícios emitidos pelo INSS – dezembro/2013

Clientela	Benefícios previdenciários	Benefícios de prestação continuada e renda mensal vitalícia	Encargos previdenciários da União	Total
Urbano	18.055.068	4.072.258	24.076	22.151.402
Rural	8.953.943	93.698		9.047.641
Total	**27.009.011**	**4.165.956**	**24.076**	**31.199.043**

Fonte: BEPS – Dez/2013.

Proteção previdenciária

Outro fator que tem contribuído para melhoria da proteção social é a melhoria dos indicadores de proteção previdenciária, cuja medida de mensuração é a relação entre contribuintes em idade ativa e a população ocupada em idade ativa.

Atualmente, essa relação está em 72%, diferindo bastante entre as regiões do Brasil. A metodologia de cálculo de cobertura previdenciária utilizada pelo MPS segue a Resolução 1.241/2004 do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), cuja fórmula de cálculo é a seguinte: TPS = ((SE+C_RGPS + C_RPPS + N_B) / (POT)) x 100; em que TPS = taxa de proteção previdenciária, SE = quantidade de segurados especiais com idade entre 16 e 59 anos; C_RGPS = quantidade de contribuintes do RGPS com idade entre 16 e 59 anos; C_RPPS = quantidade de contribuintes do RPPS de 16 a 59 anos (militares e estatutários); N_B = quantidade de não contribuintes que são beneficiários da Previdência Social; POT = população ocupada total com idade entre 16 e 59 anos.

Porém, o indicador calculado pelo MPS assemelha-se a uma taxa de proteção social e não indicador de cobertura previdenciária. Enquanto o indicador de cobertura previdenciária consiste na relação de contribuintes da previdenciária social em idade ativa e a população ocupada em idade ativa, o indicador de proteção social é mais abrangente, pois incorpora segmentos que não contribuem para um sistema de previdência, mas podem receber algum benefício de previdência social. A tabela seguinte calcula a quantidade de pessoas socialmente protegidas na idade entre 16 e 59 anos, conforme metodologia empregada pelo MPS para mensurar a cobertura previdenciária.

Proteção previdenciária

Regiões		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Contribuintes RGPS (A)		2.195.732	8.078.837	24.781.877	8.891.738	3.962.410	**47.910.594**
Contribuintes RPPS (B)	Militares (B)	34.375	39.784	169.998	53.371	45.557	**343.085**
	Estatutários (B)	582.332	1.560.823	2.505.093	859.566	635.659	**6.143.473**
Segurados Especiais (C)		87.169	3.341.049	976.384	690.988	242.440	**5.338.030**
Não contribuintes (D)		2.378.121	8.401.252	8.938.691	2.729.068	1.981.007	**24.428.139**
Total		**5.277.729**	**21.421.745**	**37.372.043**	**13.224.731**	**6.867.073**	**84.163.321**
Beneficiários Não-Contribuintes (E)		36.877	207.704	379.256	188.876	56.744	**869.457**
Socialmente Protegidos (A+B+C+E/TOTAL)		55,6%	61,8%	77,1%	80,8%	72,0%	**72,0%**

Regiões	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Socialmente Desprotegidos ((D-E)/TOTAL)	44,4%	38,2%	22,9%	19,2%	28,0%	**28,0%**

Fonte: PNAD 2012 e SPPS/MPS.

Para o aumento da taxa de proteção previdenciária, algumas alterações legais foram efetuadas nos últimos anos. Destaca-se a redução de alíquota do microempreendedor individual de 11 para 5% do salário mínimo, o plano simplificado de previdência e a instituição do segurado facultativo de baixa renda que se dedique ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.

Sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social

Para fazer frente aos desafios de aumento de proteção previdenciária e melhoria da oferta de serviços do INSS, o RGPS deve possuir saúde financeira e atuarial que permita garantir o seu fluxo de pagamentos de benefícios ao longo dos próximos anos.

Nesse sentido, o PPA 2012-2015, no âmbito do "Programa 2061- Previdência Social" destaca o indicador de necessidade de financiamento do regime geral, em relação ao PIB. O resultado do RGPS de 2013 aumentou 0,1% do PIB em relação ao ano anterior. Em 2013, o resultado do RGPS foi deficitário em R$ 49,9 bilhões, apesar de o RGPS urbano ter apresentado um superávit de R$ 24,3 bilhões. A principal causa desse déficit encontra-se no RGPS rural, que foi deficitário em R$ 74,2 bilhões. Outro ponto de destaque é o fato de o RGPS urbano ter diminuído seu superávit em 2013. Enquanto nos anos anteriores o superávit do RGPS urbano estava em ascensão, no ano de 2013 houve um ligeiro decréscimo de R$ 200 milhões.

No que tange à arrecadação, houve um incremento de 0,1% do PIB em 2013, representando um aumento nominal de R$ 31,3 bilhões nas receitas do RGPS. Quanto ao pagamento de benefícios, o RGPS aumentou sua relação com o PIB em 0,2%, representando em valores nominais uma variação de R$ 40,4 bilhões. Na tabela a seguir, é possível observar a evolução nominal dos valores de fluxo de caixa do RGPS referente aos últimos cinco anos.

Receitas, despesas e resultados do RGPS

Discriminação	2009		2010		2011		2012		2013	
	R$ Bilhões	% PIB	R$ Bilhões	% PIB	R$ Bilhões	% PIB	R$ Bilhões	% PIB	R$ Bilhões	% PIB
Receitas da Previdência Social	***182,0***	***5,6%***	***212,0***	***5,6%***	***245,9***	***5,9%***	***275,8***	***6,3%***	***307,1***	***6,4%***
Urbano	177,4	5,5%	207,2	5,5%	240,5	5,8%	270,0	6,1%	301,0	6,3%
Rural	4,6	0,1%	4,8	0,1%	5,4	0,1%	5,8	0,1%	6,2	0,1%
Benefícios Previdenciários	**224,9**	**6,9%**	**254,9**	**6,8%**	**281,4**	**6,8%**	**316,6**	**7,2%**	**357,0**	**7,4%**
Urbano	175,8	5,4%	198,8	5,3%	220,0	5,3%	245,5	5,6%	276,6	5,8%
Rural	49,0	1,5%	56,1	1,5%	61,4	1,5%	71,1	1,6%	80,4	1,7%
Resultado da Previdência Social (RGPS)	***-42,9***	***-1,3%***	***-42,9***	***-1,1%***	***-35,5***	***-0,9%***	***-40,8***	***-0,9%***	***-49,9***	***-1,0%***
Urbano	1,6	0,0%	8,4	0,2%	20,5	0,5%	24,5	0,6%	24,3	0,5%
Rural	-44,5	-1,4%	-51,3	-1,4%	-56,1	-1,4%	-65,4	-1,5%	-74,2	-1,5%

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS e Relatório do Resultado Primário da STN/MF.

Da análise dos fluxos de receitas e despesas do RGPS dos últimos anos, nota-se a persistência dos déficits financeiros do RGPS, concentrado principalmente na clientela rural. O subsistema urbano tem apresentado superávit, apesar da ligeira redução no último ano. A necessidade de ter transparência

nesses resultados é bastante relevante, haja vista que, conforme previsto no at. 201 da CF, o Regime Geral de Previdência Social deve observar critérios que garantam seu equilíbrio financeiro e atuarial.

6.3.4 Conclusão

As iniciativas governamentais visam ampliar a proteção social da população brasileira. Na área de Assistência Social, em especial mediante a ação de busca ativa, houve ampliação no número de famílias alcançadas pelo Programa Bolsa Família, aumento das concessões do benefício de prestação continuada e melhoria da cobertura dos serviços socioassistenciais, aliada à expansão da rede.

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, o governo está a ampliar a proteção previdenciária da população em idade ativa, mediante incentivo à filiação e permanência no sistema de segmentos como microempreendedores individuais, pessoas de baixa renda que se dediquem ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, entre outros. Além disso, busca promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito.

Apesar dessas iniciativas, as estruturas de governança tanto da área de Assistência Social quanto da Previdência Social apresentam diversas fragilidades. Na Assistência Social, as avaliações realizadas demonstram a ausência de instrumentos de planejamento estratégico institucionalizados; risco oriundo da baixa confiabilidade dos dados do Censo SUAS e do RMA; e precariedade na fiscalização *in loco* dos recursos descentralizados, cuja responsabilidade é delegada pelo MDS, quase que integralmente, aos estados e municípios. Somado a isso, identificou-se, no âmbito do MDS, inexistência de relatórios de análises de riscos; carência de pessoal com cargo efetivo; bem como como deficiências no gerenciamento dos CRAS e CREAS, que depende, em grande parte, de informações autodeclaradas e que carece de indicadores de eficiência daquelas unidades ou de qualidade dos serviços prestados, a fim de complementar os indicadores já existentes.

Já no sistema de Previdência Social, especialmente em relação ao INSS, destacam-se as seguintes fragilidades: o plano de expansão da rede de atendimento do INSS terá que acelerar a quantidade de APS inauguradas nos anos de 2014 e 2015 para alcançar a meta de 720 agências inauguradas; a política de pessoal do INSS apresenta deficiências, conforme apurado em auditoria (TC 016.601/2013-0); e os sistemas transacionais não estão funcionando adequadamente, comprometendo a concessão de benefícios.

Além de melhorias em suas estruturas de governança, tanto a Assistência Social quanto a Previdência Social devem se atentar à sua sustentabilidade fiscal. No âmbito da Assistência Social, o PBF, que iniciou em 2004 com 3,6 milhões de famílias, alcançou em 2013 o quantitativo de 13,5 milhões de famílias, pagando benefícios no valor de aproximadamente R$ 2 bilhões/mês e R$ 24 bilhões/ano (TC 013.804/2013-8 e Data Social 2.0/ Sagi/MDS). Já em relação ao BPC, que em 2012 atendeu a 3,8 milhões de beneficiários, exigindo um aporte de recursos da ordem de R$ 28,5 bilhões, verificou-se o aumento das concessões judiciais do benefício, bem como a existência de propostas de alterações legislativas que poderão ter impacto fiscal importante (TC 024.813/2013-3 e TC 015.938/2013-1).

Com relação ao RGPS, apesar das ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, verifica-se que o seu déficit não tem diminuído. No ano de 2013, ele atingiu 1,0% do PIB, sendo que a clientela urbana apresentou superávit de 0,5% do PIB e a clientela rural foi deficitária em 1,5% do PIB.

Esses impactos fiscais decorrentes da ampliação da proteção previdenciária e dos programas e ações assistenciais, ao longo dos anos, bem como de possíveis alterações no arcabouço legal que os regulam, são temas que vêm sendo sistematicamente acompanhados por este Tribunal de Contas.

6.4 Infraestrutura

O PPA 2012-2015 apresenta como um dos desafios a ser enfrentados no caminho rumo ao desenvolvimento nacional o de ampliação da oferta e da eficiência da rede de infraestrutura. A resolução desse gargalo é pressuposto para a redução de custos e a melhoria da competitividade das empresas nacionais no mercado internacional, de modo a condicionar significativamente a produtividade e a competitividade do sistema econômico como um todo e, ao mesmo tempo, melhorar o bem-estar social.

Infraestrutura e PAC compõem um dos quatro grandes eixos de gestão do PPA 2012-2015 e, assim como os outros três (Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria; e Direitos e Cidadania e Movimentos Sociais), requer, entre outros aspectos, o fortalecimento da comunicação entre os diversos setores que compõem a administração pública e entre esta e a sociedade. Nesse contexto, os princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança no setor público ganharam importância, em especial: transparência, integridade, prestação de contas, liderança, compromisso e integração. Por conseguinte, o fortalecimento das estruturas de governança externas e internas a órgãos e entidades do setor público e das estruturas de gestão passam a ser relevantes.

O TCU, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública, aborda, neste tópico, a temática de governança e gestão pública no âmbito da infraestrutura de energia, de comunicações, logística de transportes (rodoviária, ferroviária, portuária marítima) e aeroportuária, a partir de duas vertentes. A primeira, com foco na governança regulatória na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). A segunda, com foco na gestão dos órgãos responsáveis pela infraestrutura rodoviária e ferroviária, portuária marítima e aeroportuária, respectivamente: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes do Ministério dos Transportes (Dnit), Secretaria Especial de Portos (SEP) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Apresentam-se, a seguir, os principais resultados advindos da atuação do TCU ao realizar auditorias de: (a) governança regulatória do setor de infraestrutura de energia, telecomunicações e transportes; e (b) gestão pública do setor de infraestrutura rodoviária, ferroviária, portuária marítima e aeroportuária.

6.4.1 Governança da Regulação nos Setores de Energia, Telecomunicações e Transportes

Introdução

As agências reguladoras de infraestrutura fazem parte de um conjunto de órgãos estatais criados com autonomia de gestão e independência funcional, apartado do círculo político-eleitoral. São órgãos cujo provimento de seus titulares não é eletivo, com funções de natureza preponderantemente técnica e ausência de subordinação hierárquica aos poderes políticos do Estado, como forma de propiciar o exercício imparcial das suas funções em relação aos diversos interesses particulares que estiverem em jogo, aos interesses do próprio Estado do qual fazem parte e à vontade majoritária da sociedade, manifestada por seus representantes, conforme ensinamento de Alexandre Santos de Aragão, em "Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico" (Rio de Janeiro: Forense, 2003).

Compete às agências reguladoras fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura delegadas a terceiros, expedir normas de orientação, incentivo e restrição às ações dos agentes econômicos e fazer cumprir os contratos celebrados e os investimentos acordados com o poder público.

As agências avaliadas neste trabalho regulam setores essenciais ao desenvolvimento econômico do país, cujas atividades estão presentes no cotidiano da sociedade, como o setor de telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel), de transportes terrestres (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT), aquaviário (Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq), aéreo (Agência Nacional de Aviação Civil – Anac) e de energia (Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP).

A sociedade moderna utiliza, direta ou indiretamente, os serviços regulados pelas agências de infraestrutura avaliadas neste trabalho, como, por exemplo, em uma viagem turística. Hipoteticamente, a pesquisa do local a ser visitado é feita pela internet, cujo acesso físico é regulado pela Anatel. A distribuição da eletricidade consumida nessa consulta, por sua vez, é regulada pela Aneel. A locomoção ao destino pode ser realizada com veículo particular, consumindo combustível regulado pela ANP, ou por meio de transporte público terrestre, aquaviário ou aéreo, regulados pela ANTT, Antaq e Anac, respectivamente. Igualmente, os serviços usufruídos como os de hospedagem, recreação e alimentação pressupõem, em alguma medida, a incidência regulatória das agências de telecomunicações, energia e transportes.

Porém, dada a tecnicidade de suas atividades, grande parcela da sociedade somente se apercebe da existência e da relevância das agências quando os serviços por elas regulados deixam de ser prestados ou o são em qualidade insatisfatória.

A qualidade do serviço prestado pelas agências reguladoras e, por conseguinte, dos serviços regulados, depende, dentre outras coisas, da adoção de boas práticas de governança. Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o modo como as agências são estruturadas, dirigidas, controladas, dispõem de recursos e prestam contas – incluindo a natureza das relações entre o tomador de decisão regulatória, atores políticos, o legislador, a administração executiva, os processos judiciais e as entidades reguladas – constrói a confiança no regulador e é crucial para a efetividade da regulação (*"Principles for governance of regulators"*, 2013).

Para uma boa governança, algumas características ganham relevo, como: estratégia organizacional e autonomia das agências reguladoras; clareza de seus papéis; processos de tomada de decisão; transparência e previsibilidade regulatória; uso de ferramentas de apoio à tomada de decisão; qualificação dos recursos humanos; participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias; e *accountability*.

Quanto à autonomia decisória, as leis de criação das agências reguladoras e a lei geral de gestão de recursos humanos dessas entidades (Lei 9.986/2000) estabelecem que seus dirigentes sejam nomeados, por prazo fixo e não coincidente, pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal para aprovação, afastada a possibilidade de exoneração *ad nutum*. Esse procedimento confere a essas entidades maior autonomia frente ao Executivo e legitima a participação da sociedade por meio do Poder Legislativo.

A legislação explicitamente distingue as agências reguladoras como autarquias de natureza especial, caracterizadas pela autonomia administrativa e financeira e ausência de subordinação hierárquica. As autonomias decisória e financeira, entendidas essencialmente como capacidade de tomar decisões livre de ingerências, foi imposta pelo legislador e é fundamental para a boa consecução de suas funções e atendimento do interesse público.

Contudo, dizer que as agências reguladoras devem ser imparciais e, principalmente, protegidas de interferências do Executivo, não significa que estejam livres para atuar segundo premissas próprias. Conforme Alexandre Santos de Aragão, na obra retromencionada, a atuação das agências deve ter sempre clara a sua vinculação às pautas estabelecidas nas políticas públicas, assim como a necessária coordenação que deve existir com o restante da administração pública, com o Poder Executivo central e com a rede composta do conjunto das demais instituições autônomas.

A transparência é outro elemento chave para uma boa governança. A OCDE, no documento *"Regulatory management indicators",* publicado em 2011*,* destaca a transparência como um dos pilares centrais de uma regulação eficaz, apoiando a *accountability*, mantendo a confiança no ambiente legal, contribuindo para a produção de regulamentos mais seguros e acessíveis, menos influenciados por interesses particulares e, portanto, promotores da concorrência, do comércio e de investimentos.

Além disso, a transparência permite a participação da sociedade na vida regulatória, contribuindo para a legitimação social dos atos das agências reguladoras. Nesse sentido, é fundamental que o processo decisório facilite a participação e o controle da sociedade. Essa legitimação também se instrumentaliza por meio da garantia à participação de todos os interessados por intermédio da publicidade, bem como pela possibilidade de intervenção e pelo exercício do contraditório e da ampla defesa.

Em complemento aos componentes da boa governança acima explanados, é imperativo às agências reguladoras, como a toda organização pública ou privada, elaborar e pôr em prática uma estratégia organizacional, contribuindo para que suas obrigações institucionais e o interesse público sejam eficientemente e efetivamente alcançados.

O Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, publicado em 2013, destaca que:

> (...) a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

A despeito do relevante papel das agências reguladoras e do potencial de afetar positivamente a sociedade, essas entidades enfrentam problemas comuns que afetam a confiabilidade e a legitimidade de suas ações frente aos investidores, à sociedade e aos governos, e a adequada prestação de serviços públicos regulados.

Auditorias realizadas anteriormente pelo TCU levantaram falhas generalizadas nessas entidades, como: ausência ou má fiscalização dos contratos; procedimentos internos morosos e ineficientes; não aplicação de sanções e baixo percentual de recebimento das multas aplicadas; obscuridade na tomada de decisões por falta de transparência e de fundamentação técnica robusta; e não enfrentamento de questões setoriais relevantes ao interesse público.

Em 2009, foi realizada auditoria de avaliação da governança regulatória das agências reguladoras de infraestrutura, pela qual se diagnosticou: ausência de tratamento orçamentário distinto das demais entidades da administração pública, apesar de as agências reguladoras serem autarquias especiais; forte contingenciamento de recursos, inclusive de arrecadação própria; necessidade de extensão do período de quarentena dos dirigentes; excessiva demora na indicação e nomeação desses; ausência de regulamentação de forma de substituição dos conselheiros e diretores em seus impedimentos e afastamentos legais ou, ainda, no período de vacância que antecede a nomeação de

novo dirigente; falha nos mecanismos adotados para divulgação das ações e decisões finalísticas e nos destinados a nas ações destinadas a dar transparência ao processo decisório das agências; baixa participação da sociedade no exercício do controle social; ausência de processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizados; e não institucionalização da análise de impacto regulatório (AIR) como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória.

Com base nesse quadro, é possível afirmar que a governança das agências era incipiente. Contudo, uma boa governança, alinhada com os padrões internacionais, é essencial para impulsionar o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos consumidores, incentivando a abertura do mercado, a inovação e a concorrência, além de facilitar a atração de capitais estrangeiros, conforme apontado pela OCDE, no documento publicado em 2011, no *"Regulatory management indicators"*.

Considerando a importância das agências reguladoras de infraestrutura para a sociedade, nesta oportunidade o Tribunal de Contas da União novamente avalia a governança dessas entidades, com enfoque em dois grandes temas: a) condições para que o processo decisório das agências seja transparente e produza decisões técnicas e livres de ingerência; e b) uso de estratégia organizacional para orientar a gestão e alavancar o atendimento de políticas públicas.

Processo decisório

A qualidade da tomada de decisão pelos colegiados das agências depende, primordialmente, do grau de autonomia e da transparência do processo decisório, diagnosticados abaixo.

Autonomia decisória

A atuação eficiente das agências reguladoras pressupõe que elas sejam entidades institucionalmente fortes, imparciais no cumprimento de sua missão e tecnicamente capacitadas, além de protegidas da ingerência político-partidária.

A existência de condições favoráveis para que o processo decisório das agências reguladoras de infraestrutura seja transparente e produza decisões tecnicamente fundamentadas e livres de ingerências indesejáveis depende, primordialmente, do processo de indicação, nomeação e substituição de seus dirigentes.

Nesse sentido, em fiscalização anteriormente realizada, o TCU recomendou à Casa Civil que promovesse estudos com vistas a fixar prazos para indicação de nomes pelo Executivo Federal, tanto na hipótese de vacâncias previsíveis – delimitando um prazo para que a indicação fosse feita com a antecedência necessária e não permitisse afetar a autonomia decisória das agências – quanto nas indicações decorrentes de vacâncias imprevisíveis. Ademais, indicou à Casa Civil e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a normatização de prazos para indicação, sabatina e nomeação de dirigentes dos entes reguladores é uma boa prática capaz de melhorar a governança regulatória (Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário).

O Projeto de Lei do Senado (PLS) 464/2007 é um exemplo de iniciativa que está em tramitação no Legislativo para incorporação dessa boa prática ao arcabouço normativo brasileiro (acessível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?Tipo_Cons=6&orderby=0&Flag=1&RAD_TIP=OUTROS&str_tipo=PLS&txt_num=464&txt_ano=2007).

Todavia, não foi identificada, até o presente momento, qualquer alteração legal efetiva que tenha instituído prazos para indicação, sabatina e nomeação de dirigentes das agências reguladoras. Dessa forma, pode-se concluir que as recomendações deste Tribunal não foram adotadas.

A auditoria anterior de governança identificou vácuos no comando das agências reguladoras, resultantes da demora do Executivo em indicar nomes dos candidatos, e do Legislativo em sabatinar os indicados, situação que poderia ser mitigada pelo cumprimento do disposto no art. 10º da Lei 9.986/2000:

> O regulamento de cada Agência disciplinará a substituição dos Conselheiros e Diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo Conselheiro ou Diretor.

Constatou-se que as ausências de ocupação de vagas nos conselhos e nas diretorias das agências auditadas chegavam a impossibilitar a tomada de decisão, considerando os quóruns mínimos necessários para deliberação de matérias. A diretoria da Antaq, por exemplo, é composta por somente três membros. Estando vaga uma cadeira de direção, é iminente o risco de que assuntos não sejam decididos por conta de votação empatada e, havendo impedimento ou ausência de um dos diretores restantes, reste impossibilitada qualquer tomada de decisão.

Até aquele momento, à exceção do Regulamento da Anatel (art. 27 do anexo do Decreto 2.338/1997), não estavam previstos nos regulamentos das agências reguladoras, de forma clara, os critérios para substituição dos conselheiros e dos diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares, ou ainda no período de vacância que antecedesse a nomeação de novo conselheiro ou diretor.

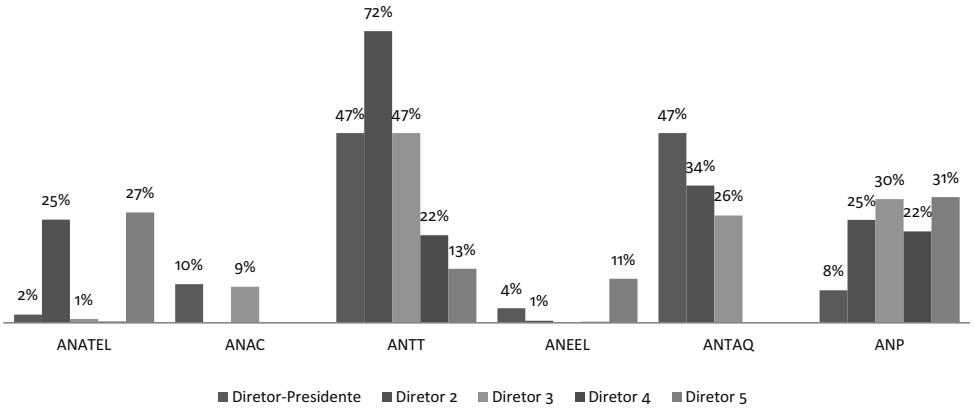
No intuito de evitar a perda do quórum deliberativo e a consequente debilidade da capacidade decisória das agências, o mesmo Acordão 2.261/2011-TCU-Plenário recomendou à Casa Civil da Presidência da República que regulamentasse a forma de substituição dos conselheiros e diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou, ainda, no período de vacância que antecedesse a nomeação de novo conselheiro ou diretor.

Em resposta ao retrocitado *decisum*, a Presidência da República expediu os Decretos 7.703, de 20/3/2012, e 7.863, de 8/12/2012, incluindo nos regulamentos da ANTT e da Antaq, respectivamente, regra estabelecendo que, durante o período de vacância de cargo de diretor que impedisse a existência de quórum para as deliberações da diretoria, os respectivos Ministros de Estado dos Transportes e da Secretaria de Portos poderiam designar servidor do quadro de pessoal efetivo da agência como interino, até a posse do novo membro da diretoria.

Não obstante, constata-se que, até o presente momento, metade das agências avaliadas (ANP, Aneel e Anac) permanece sem regras de substituição de diretores definidas em seus regulamentos, nos casos de vacância desses cargos. Além disso, para as agências que possuem regulamentos de substituição de diretores (Anatel, ANTT e Antaq), a prática demonstra que os interinos se perpetuam nos cargos, situação ocasionada pela demora na indicação e nomeação de titulares.

A figura a seguir apresenta os percentuais de vacância nos conselhos e diretorias das agências analisadas, no período de 1º/1/2010 a 31/12/2013, onde são identificadas vacâncias consideráveis desses cargos.

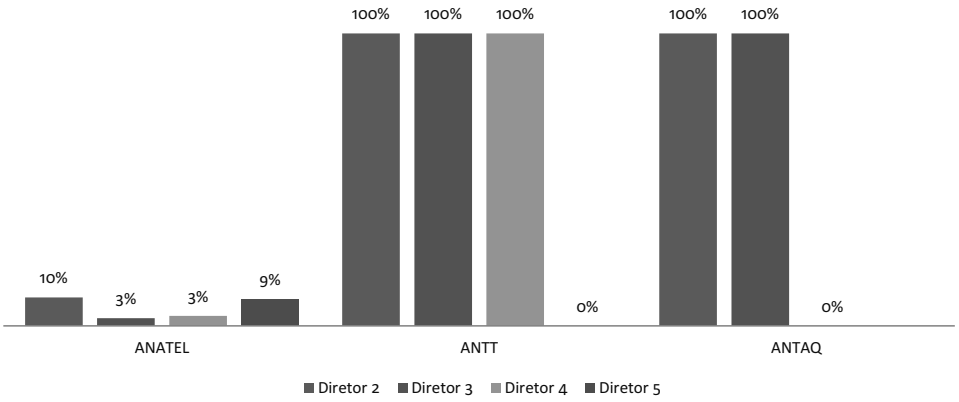
Percentuais de vacância[1] dos cargos de direção das agências reguladoras – entre 1º/1/2010 e 31/12/2013



Fonte: Agências reguladoras (elaboração própria).
(1) Cargo ocupado por não titular (interino) ou vago (não ocupado)

A figura seguinte apresenta os percentuais de ocupação dos cargos de diretoria e conselho por interinos, desde a criação das regras de substituição em cada agência até 31/12/2013:

Percentuais de ocupação dos cargos de direção por interinos, desde a criação do instituto até 31/12/2013



Fonte: Agências reguladoras (elaboração própria).

Desde 20/3/2012, data do estabelecimento das regras de indicação de diretores interinos para a ANTT, até 31/12/2013, três das cinco vagas da diretoria estão sendo ocupadas ininterruptamente por servidores indicados pelo Executivo e não sabatinados pelo Senado Federal. Esse percentual de 100% equivale a 649 dias, ou 1,78 ano. Ademais, a quarta cadeira de diretor permanece sem ocupante titular desde 18/2/2013.

Na Antaq, duas das três vagas de diretoria têm sido igualmente ocupadas por interinos de forma ininterrupta, desde a edição do supracitado decreto, em 8/12/2012. As duas vagas na Antaq ocupadas em 100% do período equivalem a 384 dias, ou 1,05 ano, uma vez que a regra de interinidade foi

estabelecida quase nove meses depois, em comparação com a possibilidade de indicação de interinos para a ANTT.

A Anatel tem sua regra de interinidade desde 1997, razão de seus percentuais de ocupação, mostrados no gráfico sobre os percentuais de ocupação dos cargos de direção por interinos, serem relativamente diminutos. Contudo, igualmente são identificados longos períodos de ocupação dos cargos do conselho por interinos, como, por exemplo, o quinto cargo, no qual o percentual de 9% corresponde a 400 dias sequenciados de ocupação interina.

Diferentemente da regra da ANTT e da Antaq, o interino na Anatel só pode ocupar o cargo por até dois meses, havendo revezamento dos indicados, enquanto perdurar a não ocupação por titular. Entretanto, essa situação não ameniza o caráter frágil da interinidade nessa agência, que deveria ser utilizado de forma excepcional e em caráter transitório, pois aos ocupantes interinos notadamente não são estendidas as mesmas garantias dos titulares.

O gráfico sobre os percentuais de vacância dos cargos de direção das agências expõe nitidamente que ANTT, Antaq e ANP são as agências que mais sofrem com a falta de indicação e nomeação de dirigentes, enquanto Aneel e Anac são as menos prejudicadas.

A regulamentação da regra de indicação de diretores interinos para os cargos vagos é uma alternativa válida para mitigar a paralisia decisória dos colegiados das agências reguladoras. Porém, conforme explicitado, a ocupação perene desses cargos por interinos põe em risco a autonomia decisória das agências.

Os interinos não possuem, de fato, as mesmas garantias dadas aos titulares, como mandato fixo e impossibilidade de demissão *ad nutum*. Ao contrário, sendo indicados exclusivamente pelo Executivo, podem ser destituídos do cargo a qualquer momento, bastando não mais atender às expectativas de quem lá os colocou. Além disso, os diretores interinos não estão cobertos pelo manto da ampla legitimidade, outorgada somente àqueles que são avaliados não somente pelo Poder Executivo, mas também pelo Poder Legislativo.

A ocupação ilimitada dos cargos diretivos das agências por interinos configura burla ao devido processo legal de indicação e nomeação, pois os indicados pelo Poder Executivo não se submetem ao crivo do Legislativo – que poderia vetar suas indicações – e são prontamente conduzidos aos cargos. Desse modo, o Executivo impõe sua vontade de forma irrestrita e expurga o Legislativo do processo de escolha desses agentes.

Dessa forma, a inércia dos poderes Executivo e Legislativo ante a necessidade de incorporar ao arcabouço normativo prazos para indicação, sabatina e nomeação de dirigentes dos entes reguladores pode restringir a autonomia decisória das agências, com efeitos negativos à governança regulatória.

Transparência

Transparência é a qualidade do que é transparente, que se pode ver através, que é evidente ou que se deixa transparecer. Em sentido figurado utiliza-se a noção de transparência para fazer alusão à característica de uma pessoa ou organização que não oculta nada, que não tem nada a esconder. Assim, uma organização transparente é aquela que torna pública a sua informação.

Celso Antonio Bandeira de Melo, em "Curso de Direito Administrativo" (São Paulo: Editora Malheiros, 26ª Edição, 2009, p. 114), aponta a transparência como um dos princípios básicos para a formação do regime jurídico dos serviços públicos a serem prestados pelo Estado brasileiro. Para ele, transparência é trazer ao conhecimento público e geral dos administrados a forma como o serviço foi prestado, os gastos aplicados, bem como a disponibilidade de atendimento.

Com mesma lógica, o Referencial Básico de Governança do TCU define transparência como a divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização.

Nesse sentido, e considerando o nível de maturidade democrática da sociedade brasileira, cada vez mais se exige que o trato da coisa pública se dê de forma transparente. Ou seja, que a tomada de decisões ocorra seguindo regras públicas, claras e estáveis, com uso das melhores técnicas e fundamentadas no arcabouço legal.

Assim, como elemento intrínseco e uma das dimensões do conceito de governança, a transparência deve ser considerada como indispensável à boa e moderna gestão pública, ao lado da estabilidade das regras, da tecnicidade das decisões, da prestação de contas, dentre outras.

Em relação às agências reguladoras, CORREA *et al* (CORREA, P.; C. Pereira, B.M; and M. Melo. *Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators.* Washington, DC: The World Bank/Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2006) propõe como boa prática um modelo de transparência do processo decisório que contemple os seguintes elementos: a) existência de calendário de reuniões da diretoria anunciado antecipadamente; b) pautas dos assuntos a serem deliberados nessas reuniões; c) existência de transmissão das sessões deliberativas da diretoria por meio da rede mundial de computadores; d) registro dos atos originários das decisões proferidas; e) atas das reuniões; f) publicidade das decisões emanadas dessas reuniões g) sistema de acompanhamento processual eletrônico; e h) divulgação das agendas dos diretores ou conselheiros.

Nesse mesmo sentido, o TCU se pronunciou no Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, oportunidade em que recomendou às agências que observassem requisitos mínimos de transparência nos seus processos decisórios, análogos aos propostos no parágrafo anterior, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel, cujo padrão procedimental acerca desse assunto foi considerado, à época, adequado.

Com base nesses pressupostos, no presente trabalho buscou-se verificar a situação de adequação das agências reguladoras quanto aos requisitos mínimos de transparência de seus processos decisórios, recomendados pelo acórdão anteriormente citado.

Apresenta-se a seguir tabela ilustrativa da situação encontrada nas agências reguladoras. Destaque-se que o critério de verificação do atendimento ou não do acórdão é a disponibilização desses documentos por meio dos sítios eletrônicos das respectivas agências, em vista da facilidade de acesso propiciada à sociedade.

Síntese dos elementos de transparência do processo decisório das agências reguladoras

	Calendário anual de reuniões da diretoria	Pautas/documentos dos assuntos a serem deliberados nas reuniões públicas e da lista de processos a serem julgados	Transmissão via internet das sessões deliberativas da diretoria	Registro dos atos originários das decisões exaradas nas reuniões da diretoria	Atas das reuniões da diretoria	Sistema de acompanhamento processual eletrônico
ANTT	N	S	N	N	N	N
ANTAQ	S (semestral)	N [1]	S	N	S	S
ANAC	N	S	N	N	S	S

	Calendário anual de reuniões da diretoria	Pautas/documentos dos assuntos a serem deliberados nas reuniões públicas e da lista de processos a serem julgados	Transmissão via internet das sessões deliberativas da diretoria	Registro dos atos originários das decisões exaradas nas reuniões da diretoria	Atas das reuniões da diretoria	Sistema de acompanhamento processual eletrônico
ANP	S (mensal)	S [2]	N	S [2]	S [2]	S [3]
ANATEL	S	S	S	S	S	S
ANEEL	S	S	S	S	S	S

Fonte: Agências reguladoras (Elaboração própria)

(1) Funcionalidade existente, porém divulgada de forma intempestiva. Não atinge, dessa forma, o objetivo maior de tornar conhecido antecipadamente os assuntos a serem tratados nas reuniões do colegiado da Antaq.

(2) Funcionalidades existentes, porém de difícil acesso pelo usuário final.

(3) Ressalte-se a pouca visibilidade do sistema, ocultado na página principal da agência sob a designação de "CSA – Central de Sistemas da ANP", caracterizando-se por ser pouco intuitivo ao usuário final e, portanto, de difícil acesso.

Em síntese, verifica-se, por meio da análise da tabela, que a maioria das agências apresentou evolução quanto à questão de transparência no processo decisório.

Especial destaque deve ser dado à evolução apresentada pela Anatel, que providenciou todas as recomendações do Tribunal, demonstrando, dessa forma, ser possível progredir em prol de maior transparência, sem que isso represente menor capacidade operativa das instituições reguladoras.

Oportuno, ainda, informar que a Anatel, agindo proativamente e não se restringindo ao recomendado por esta Corte de Contas, submeteu a consulta pública minuta de resolução que visa a permitir manifestações orais durante o julgamento de matérias em reuniões do Conselho Diretor, ampliando, assim, o acesso e a participação dos interessados nos procedimentos de regulação da agência.

Em relação à Aneel, em que pese ter sido considerada anteriormente a instituição paradigma e continuar numa posição de destaque perante as demais agências, sobressai o fato de não ter havido evolução no sentido de dar mais transparência ao seu processo decisório.

Não obstante a ANP também tenha apresentado evolução, considera-se que seu sítio eletrônico necessita de aperfeiçoamento, possibilitando o emprego de boas práticas quanto à apresentação de suas informações. O sistema utilizado apresenta-se pouco amigável e de usabilidade precária, trazendo dificuldade ao usuário que busque informação na página da agência. Como exemplo, cite-se o caso do sistema de acompanhamento processual eletrônico da ANP, ocultado na página principal da agência sob a designação de "CSA – Central de Sistemas da ANP", caracterizando-se por ser pouco intuitivo e, portanto, de difícil acesso pelo usuário final.

A Antaq, embora tenha progredido, precisa aprimorar questão relacionada à divulgação da pauta das reuniões do seu colegiado, cujo conteúdo é apresentado de maneira intempestiva, não atingindo, dessa forma, o objetivo maior de tornar conhecidos antecipadamente os assuntos a serem tratados nas reuniões do colegiado. Por outro lado, destaque-se o fato de a Antaq ter adotado, sempre que há decisão de aplicação de penalidade, o procedimento de encaminhar cópia digitalizada dos autos à parte infratora, tornando o processo mais célere e transparente.

Quanto à Anac, embora tenha criado ferramenta que torna disponível consulta a manuais, à legislação aeronáutica, a estudos gerais, bem como instrumento que possibilita a busca por palavra-chave dos atos expedidos pela agência – conferindo maior transparência às suas ações –, sobressai o

fato de não ter havido maior evolução quanto às boas práticas preconizadas no acórdão mencionado anteriormente, de maneira a amplificar o alcance da transparência do processo decisório.

Em relação à ANTT, destaca-se a necessidade de a agência avançar em relação à transparência. Além disso, o sítio eletrônico dessa agência foi considerado pouco amigável, confuso e de difícil navegação. Isso evidencia a pouca preocupação por parte da instituição em promover essa questão, nos moldes do proposto no Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário.

Nesse contexto, de maneira geral pode-se afirmar que a forma de tratamento dada à divulgação do processo decisório das agências, embora tenha evoluído, continua desigual entre elas, apresentando diversos graus de maturidade. Essa diversidade gera, em algumas entidades, um nível de transparência indesejável, prejudicando o acompanhamento pelo cidadão brasileiro das decisões tomadas pelas agências.

Ademais, na opinião deste Relator, com o intuito de se aprimorar a transparência das decisões das agências reguladoras, seria importante que se avançasse no sentido de que as reuniões dos colegiados pudessem ser franqueadas para participação *in loco* de qualquer interessado. Avançar nessa questão aumentaria a transparência do processo decisório, significando um passo adiante em relação à transmissão via internet das sessões deliberativas.

Estratégia organizacional

O planejamento estratégico auxilia a entidade a definir suas prioridades de ação e alcançar os resultados desejados, permite que a entidade identifique fatores de riscos e oportunidades de melhorias e, dessa forma, se previna em ambientes de incertezas.

A entidade deve visualizar e definir sua expectativa em relação ao futuro (o que deseja ser), verificar qual é a situação encontrada no presente e, diante disso, verificar quais os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos necessários para alcançar a situação almejada. Em seguida, deve estabelecer uma missão e os objetivos estratégicos, para orientar sua atuação no longo prazo.

De acordo com a Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior (Intosai), para viabilizar a implementação dos objetivos estratégicos, a entidade deve elaborar, ainda, um planejamento de curto prazo, definindo objetivos e metas para operacionalizar os objetivos de longo prazo. Por meio do planejamento operacional são definidas as ações, as atividades e os projetos que serão implementados anualmente e os responsáveis por sua execução. Estimam-se também os recursos necessários e avaliam-se os riscos eventualmente identificados. (*Intosai Working Group on the Value and Benefits of SAIs – Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework, Pilot Version*, 2013).

É importante, ainda, o estabelecimento de indicadores, que serão utilizados para avaliar o desempenho da entidade no alcance dos objetivos estabelecidos.

Deve-se destacar que a implementação de um planejamento estratégico é um processo dinâmico. Não se trata apenas de um documento formal, com objetivos e metas traçadas. O plano estratégico formalizado em documento deve ser o resultado de um abrangente processo de gestão estratégica.

Inicialmente, é recomendável que se estabeleçam regras para a condução do processo de elaboração do documento estratégico. Essas regras devem compreender a sistemática de tomada de decisão, de divulgação das informações e de envolvimento e comunicação com partes interessadas, bem como a forma como será avaliada, direcionada e monitorada a estratégia organizacional.

Além disso, no processo de elaboração do planejamento estratégico deve haver: a) engajamento dos diversos níveis organizacionais, sendo que a alta administração deve necessariamente estar envolvida; b) responsabilidades claramente definidas, ações e um calendário para a elaboração do plano estratégico; c) consulta às partes interessadas externas à entidade; d) diagnóstico dos fatores internos e externos que possam afetar o alcance dos objetivos (fatores positivos, fraquezas, oportunidades e desafios); e e) objetivos e metas acompanhados por meio de indicadores.

Ademais, o processo deve ser avaliado para fornecer informações para o aperfeiçoamento do próximo ciclo de planejamento, e devem ser disponibilizados instrumentos que possibilitem às partes interessadas o acesso e o acompanhamento de informações relevantes e de qualidade acerca do desempenho e da efetividade de estratégia, programas e projetos.

Em relação ao documento formal que institui o planejamento estratégico, podem-se elencar alguns componentes considerados pela literatura internacional como essenciais para sua efetividade (*Government Accountability Office. Agencies' Strategic Plans Under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review*. GAO/GGD-10.1.16. Washington, DC: May, 1997). São eles: a) **missão** declarada pela agência, contemplando suas competências regulatórias; b) **objetivos e metas** estabelecidos para as principais competências regulatórias; c) **vinculação** entre os **objetivos estratégicos** e as ações, e um **plano operacional** cujas ações estejam vinculadas aos objetivos estratégicos; d) seleção de ações para o alcance dos objetivos considerando a **disponibilidade de recursos** humanos, materiais e financeiros; e e) indicadores **de resultados** para acompanhamento e controle.

Dados os critérios de avaliação do ciclo de planejamento e do plano estratégico, apresenta-se a seguir um resumo da situação atual das agências reguladoras quanto à implementação de um planejamento estratégico:

Situação atual das agências reguladoras quanto à estratégia organizacional

Anac	**Há planejamento estratégico instituído. Única a instituir regra que orienta o ciclo de planejamento.** O planejamento estratégico apresenta-se com os desdobramentos esperados. São apresentadas as perspectivas e os objetivos estratégicos, que por sua vez são desdobrados em ações, as quais são monitoradas por meio de metas previamente identificadas. De maneira geral, há uma boa divulgação do desempenho e da efetividade da estratégia implementada. A agência disponibiliza as metas institucionais vigentes no sítio da instituição, bem como no Diário Oficial da União.
Aneel	**Planejamento estratégico em elaboração.** O processo de elaboração do planejamento estratégico para o ciclo 2014-2017 encontra-se em fase avançada. O mapa estratégico e os objetivos estratégicos foram publicados internamente, após a validação pela diretoria da agência**.**
ANP	**Planejamento estratégico em elaboração.** Foi contratada empresa de consultoria para desenvolvimento de um planejamento estratégico para o período de 2014-2018. Os trabalhos foram iniciados em junho de 2013 e estão em fase avançada (conclusão do mapa estratégico).
Anatel	**Planejamento estratégico em elaboração.** Foi contratada empresa de assessoria em planejamento. O processo de capacitação encontra-se em fase inicial.
Antaq	**O planejamento estratégico está em desuso.** A agência informou que o planejamento estratégico elaborado para o período de 2011-2015 deixou de ser objeto de acompanhamento em virtude da falta de recursos financeiros e em decorrência da publicação do novo marco regulatório do setor, que alterou o rumo dos trabalhos.

ANTT	**Não há planejamento estratégico instituído**. Não ficou evidenciada a existência de um planejamento estratégico nem o andamento de processo para sua elaboração.

Fonte: Agências reguladoras (elaboração própria).

Observa-se, de maneira geral, que o modelo de gestão das agências não é orientado por um planejamento estratégico. Nota-se que, das seis agências reguladoras fiscalizadas, apenas a Anac possui atualmente um modelo de gestão orientado por um documento que formaliza o planejamento estratégico.

Conclusão

Não há dúvidas de que a autonomia e a transparência do processo decisório, bem como o estabelecimento de uma estratégia organizacional, são componentes essenciais de uma boa governança, o que contribui para melhorar a qualidade regulatória, o desempenho institucional, os serviços regulados e, assim, aumentar a competição de mercado e diminuir o risco regulatório.

Contudo, em termos gerais, observa-se que a gestão das agências não é orientada por um planejamento estratégico. Das seis agências reguladoras fiscalizadas, apenas uma institucionalizou sua estratégia organizacional, o que as auxiliaria a definir prioridades de ação e a melhor maneira de alcançar o interesse público.

As ações e as atividades realizadas anualmente pelas agências são desvinculadas de um planejamento de longo prazo, podendo comprometer o desempenho regular de suas funções finalísticas, gerando ineficiência e, consequentemente, desperdício de recursos públicos. Além disso, a adoção de um modelo de gestão estratégica, pautado pela mensuração de resultados, confere maior transparência à sociedade em relação aos trabalhos realizados.

Quanto à transparência do processo decisório, a forma de tratamento dada a sua divulgação, embora tenha evoluído, continua desigual entre as agências, apresentando diversos graus de maturidade. Essa diversidade gera, em algumas delas, um nível de transparência indesejável, prejudicando o acompanhamento pela sociedade das decisões tomadas pelas agências.

Os resultados deste trabalho demonstram a clara vinculação entre os desempenhos díspares identificados em transparência do processo decisório e em estratégia organizacional e o grau de autonomia decisória de cada agência reguladora, traduzida, neste trabalho, pelo tempo de vacância dos cargos diretivos, ou seja, a não ocupação dos cargos das diretorias e conselhos das agências por titulares ou cargos sem ocupação alguma.

As agências com maiores percentuais de vacância em suas diretorias e conselhos são as de fraco desempenho em transparência e as que sequer estão em processo de elaboração de seus planejamentos estratégicos. Em situação oposta, as agências menos afetadas por vácuos em seus colegiados são as que atendem aos requisitos mínimos de transparência do processo decisório e possuem uma estratégia organizacional instituída ou estão em estágio avançado de implementação.

Apesar de a figura dos diretores interinos, nas ausências dos titulares, amenizar a paralisia decisória dos colegiados das agências, a ocupação perene desses cargos por interinos igualmente põe em risco a autonomia decisória dessas entidades, pois não estão cobertos pelo manto da ampla legitimidade, outorgada somente àqueles que são avaliados pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, além de a eles não serem estendidas as garantias dadas aos ocupantes titulares, como mandato fixo e impossibilidade de demissão *ad nutum.*

Assim, resta reforçado o papel primordial que deve ser desempenhado pela alta administração de assegurar a existência de condições mínimas para o exercício da boa governança, ainda mais no caso das agências reguladoras, criadas no intuito de serem altamente capacitadas tecnicamente e protegidas do poder econômico e do jogo político.

Destaca-se a necessidade de serem criados padrões mínimos de governança para as agências reguladoras, traduzidos em um conjunto de práticas e regras que possam assegurar autonomia e transparência do processo decisório, institucionalização de estratégias organizacionais, supervisão ministerial, participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias, *accountability*, entre outros fatores.

Nesse ponto, importante destacar a existência do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), criado em 2007 com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do governo federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados. O apoio técnico-administrativo do programa é feito pela Casa Civil da Presidência da República.

Ante o cenário exposto, verifica-se oportunidade de expedir recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que utilize o Pro-Reg como catalisador de boas práticas de governança entre as agências reguladoras de infraestrutura, buscando instituir padrões mínimos de governança que assegurem autonomia e transparência do processo decisório, institucionalização de estratégias organizacionais, supervisão ministerial, participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias, *accountability*, entre outros fatores.

Recomendações

- À Casa Civil da Presidência da República que utilize o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg) como catalisador de boas práticas de governança entre as agências reguladoras de infraestrutura, buscando instituir padrões mínimos de governança que assegurem autonomia e transparência do processo decisório, institucionalização de estratégias organizacionais, supervisão ministerial, participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias, *accountability*, entre outros fatores.
- À Casa Civil da Presidência da República que institucionalize meios de participação de representantes da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e dos setores regulados na operacionalização do Pro-Reg, aumentando a participação de todos os interessados na construção e disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras.
- À Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que tomem providências no sentido de franquear o acesso por qualquer interessado às reuniões deliberativas de seus colegiados, aprimorando a transparência do processo decisório.

6.4.2 Diagnóstico da gestão pública da infraestrutura rodoviária, ferroviária, portuária marítima e aeroportuária

6.4.2.1 Infraestrutura rodoviária: gestão pública a cargo do Dnit

A gestão pública da infraestrutura rodoviária federal brasileira é de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes que – com a utilização de recursos da União, diretamente ou indiretamente mediante convênios – implementa a política de infraestrutura estabelecida pelo governo federal para o Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação.

Atualmente, a malha rodoviária federal alcança 119.701,80 km de extensão, sendo 64.721,30 km de rede pavimentada, 12.808,60 km de rede não pavimentada e 42.171,90 km correspondente à rede planejada coincidente à rede sob jurisidição estadual. Do total da rede pavimentada, 9.488 km dizem respeito à extensão concedida, de acordo com o documento "Evolução da Malha Rodoviária: Conheça a Malha Rodoviária Federal: Rede sob jurisdição federal", elaborado peloDnit. Assim, encontram-se sob jurisdição do Dnit 68.041,90 km de rodovias federais.

Em 2013, as fiscalizações realizadas pelo TCU sobre a infraestrutura de transporte rodoviário a cargo do Dnit tiveram escopos distintos, com destaque para: (a) obras públicas contratadas em suas diversas fases; (b) avaliação de projetos; (c) obras paralisadas; e (d) governança na área de manutenção.

As obras públicas de infraestrutura de transporte rodoviário foram auditadas com foco tanto nos processos licitatórios para contratação de serviços quanto na execução de obras de construção, revitalização e adequação de rodovias federais. Nessas auditorias constataram-se, principalmente, deficiências nos projetos básico e executivo, sobrepreço ou superfaturamento e falhas na fase preparatória de licitação pelo regime diferenciado de contratações (RDC).

Recomendações direcionadas ao Dnit para aprimorar anteprojetos de engenharia e editais de licitação de suas futuras contratações produrizam benefícios para a Administração, a exemplo das alterações promovidas por aquela autarquia no edital da licitação da BR-381/MG, ainda durante a auditoria, que levaram à economia financeira da ordem de R$ 51,61 milhões do orçamento-base das obras. No caso do Programa BR-Legal, as auditorias nas obras de segurança e sinalização de rodovias no Acre e em Rondônia indicaram medidas que podem gerar economia financeira no valor de R$ 18,51 milhões. Em ambos os casos, as medidas sugeridas não prejudicaram o alcance dos resultados almejados quando do final das obras licitadas.

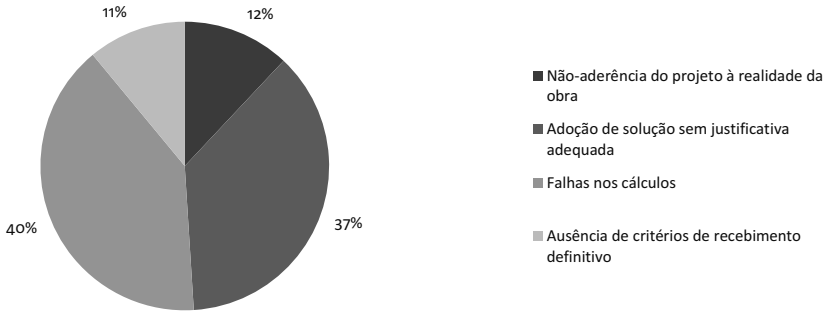
A auditoria sobre avaliação de projetos de construção, duplicação, restauração e manutenção de rodovias federais utilizados pelo Dnit (TC 007.422/2012-1) apontou para o risco de empreendimentos estarem sendo licitados com projetos deficientes ou desatualizados, o que poderia causar prejuízos ao erário. O gráfico seguinte indica os principais achados por grupo de irregularidade, em especial:

a) não aderência de projetos utilizados pela autarquia à realidade dos respectivos trechos rodoviários, ao se verificarem situações em que o projeto e o orçamento da obra não correspondiam às reais necessidades do trecho, o que poderia prejudicar a execução do empreendimento;

b) adoção de soluções técnicas inadequadas e não justificadas, que, muitas vezes, aumentavam o preço final do empreendimento;

c) existência de falhas nos cálculos que estabelecem coeficientes de consumo de quantitativos, insumos, serviços ou preços, o que, por vezes, eleva o valor final previsto para a obra.

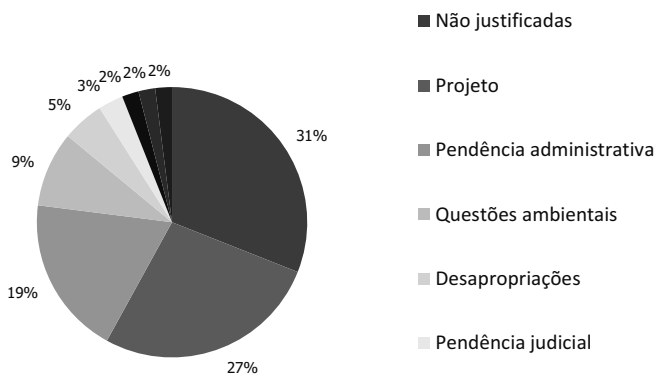
Achados de auditoria por grupo de irregularidade



As determinações e recomendações direcionadas ao Dnit para melhorar a gestão desses projetos geraram uma economia financeira da ordem de R$ 38,68 milhões. Ainda, para reduzir os problemas identificados nos futuros projetos de construção, duplicação, restauração e manutenção de rodovias federais, o TCU fez diversas determinações à entidade , em especial: (a) adotar metodologia de análise técnica de projetos; (b) elaborar normatização para utilização de métodos de dimensionamento de pavimentos; e (c) adotar procedimento padronizado de análise combinada de custos de aquisição e transporte de materiais betuminosos.

A auditoria sobre contratos e obras paralisados (TC 015.963/2013-6) revelou, com base nas informações obtidas junto ao Dnit, que, de um total de 1.145 contratos/obras, 134 se encontravam paralisados em 2013. No trabalho realizado, constatou-se que os fatores que mais contribuem para a paralisação das obras administradas pelo Dnit são as deficiências ou desatualizações de projetos de engenharia e pendências administrativas. A análise revelou também que a autarquia apresenta deficiências no controle de suas obras que se encontram paralisadas, bem como em relação à gestão dos motivos que conduziram às paralisações. O gráfico seguinte apresenta os principais motivos de paralisações de contratos, enquanto que a tabela subsequente traz os principais motivos de paralisações de obras sob gestão do departamento.

Motivos das paralisações de contratos do Dnit



Motivo das paralisações de obras por grupo

Grupo	Definição	Nº de obras	%	Exemplos de obras – dados do Dnit
Não justificadas	Para essas obras, o Dnit deixou de apresentar as causas das paralisações	42	31%	BR-101/RJ
Projeto	Deficiência ou desatualização do projeto	36	27%	BR-163/PA – Contrato 02 00589/2010 – Obra em ritmo lento devido à elaboração de projetos em fase de obras
Pendência administrativa	Aguardando providências do Dnit para retomada	26	20%	BR-158/PR – Contrato 09 00167/2008 – Rescisão contratual em andamento em razão de a empresa não cumprir cláusulas contratuais
Questões ambientais	Pendências ambientais – licenciamento	12	9%	BR-319/AM – Sem contrato – Apesar dos investimentos do Dnit em "pré-condicionantes" ambientais, não se obteve até o momento da auditoria a licença prévia para o trecho mais significativo
Descontinuidade no empreendimento	Aguardando conclusão de serviços em outros contratos	7	4%	BR-367/PR – Contrato 09 00035/2008 – Necessidade de execução dos serviços em conjunto com a 2ª etapa do Contorno de Maringá
Desapropriações	Aguardando procedimentos de desapropriação	4	3%	BR-304/CE – Contrato 03 00007/2009 – Impossibilidade de execução dos serviços em razão de dificuldades em desapropriar
Pendência judicial	Cumprimento de decisão judicial	3	2%	BR-482/ES – Contrato 17/00927/2009 – Determinação judicial
Dotação orçamentária	Aguardando liberação de recursos	2	2%	BR-116/MG – Contrato 06 00008/2002 – Falta de recursos orçamentários
Atuação do TCU	Deliberação do TCU, considerando apenas as paralisações ocoridas há menos de um ano	2	2%	BR-101/AL – Contrato 00 00062/2010 e Contrato 00 00264/2010 – Contrato rescindido unilateralmente com aplicação de penalidade
	Total	**134**	**100%**	

Buscando contribuir para que a gestão do Dnit se aprimore, de modo que as paralisações de obras e contratos sejam diminuídas, o TCU determinou que a autarquia estabelecesse meios suficientes para manter sob seu controle informações sobre as obras paralisadas, sobre os motivos

que levaram às paralisações, bem como sobre as ações que devem ser realizadas para a continuidade das obras.

A auditoria de governança sobre as atividades de manutenção de rodovias federais a cargo do Dnit (TC 024.794/2013-9) revelou o desalinhamento dos resultados alcançados por aquela autarquia em sua atuação comparados com os que seriam esperados pelos usuários desses empreendimentos.

A próxima tabela apresenta os valores liquidados das dotações anuais para os exercícios de 2010 a 2013. Constata-se que os valores de dotação autorizada mantiveram-se em patamares similares durante o período, enquanto que os valores liquidados registraram redução ano após ano. Nos exercício de 2010 e 2011, o percentual de liquidação ficou em torno de 50%, em 2012 foi de 20% e até outubro de 2013 de 9%, indicando, para esses dois últimos exercícios, uma redução bastante significativa. Pode-se afirmar que a baixa execução de obras e contratos, refletida na reduzida execução das dotações orçamentárias do Dnit, contribuiu para o desalinhamento indicado na auditoria realizada pelo TCU.

Valores liquidados das dotações anuais para os exercícios de 2010 a 2013 (parcial)

R$ bilhões

	Dotação autorizada	Valores liquidados	Percentual de liquidação das despesas do exercício
2010	5,612	3,002	53%
2011	4,374	1,977	45%
2012	5,143	1,028	20%
2013*	4,890	0,445	9%

Fonte: Siafi.

* Dados relativos à data de 16/10/2013.

Também foi observado que os tipos de serviços contratados nos últimos anos não correspondem totalmente àqueles que seriam os mais indicados para corrigir os problemas funcionais e estruturais apresentados nas rodovias federais. Entre as causas possíveis para a ocorrência desse desalinhamento parcial entre ações realizadas pelo Dnit e reais necessidades de manutenção da malha rodoviária estão a demora na contratação de serviços de restauração e a não valorização das indicações técnicas do Sistema de Gerenciamento de Pavimento no planejamento e na contratação dessas obras.

Outra constatação decorrente do trabalho refere-se às práticas de governança na área de manutenção rodoviária do Dnit, tendo sido identificada insuficiência na atuação de setores que compõem a estrutura de governança do Dnit, a exemplo do Conselho de Administração e da Auditoria Interna da autarquia, o que fragiliza a capacidade de as decisões de gestão garantirem o alcance do interesse dos clientes/usuários de rodovias.

Com o objetivo de melhorar a estrutura de governança da autarquia, o TCU recomendou, por meio do Acórdão 194/2014-TCU-Plénario, que o Dnit: (a) avalie a suficiência de recursos operacionais internos necessários ao alcance dos resultados estratégicos definidos; (b) promova a análise e a gestão de riscos em seus projetos e ações; (c) elabore e aprove formalmente normativo interno que defina procedimentos para seleção do tipo de intervenção de manutenção a ser licitado, a exemplo dos parâmetros adotados pelo SGP; (d) elabore e aprove formalmente normativo interno que defina atribuições, competências e responsabilidades dos agentes que atuam no acompanhamento de contratos de obras; e (e) implante sistemas de informação para acompanhamento da execução de contratos de obras.

A avaliação do TCU quanto ao desempenho do Dnit no ano de 2013 revelou a necessidade de aperfeiçoamento da gestão da autarquia, especialmente nas áreas de aprovação de projetos, de gerenciamento e manutenção de pavimentos e de acompanhamento de obras paralisadas. Os custos advindos das deficiências constatadas são significativos, razão pela qual a atuação do TCU tem promovido tanto benefícios financeiros, ao proporcionar a redução de orçamentos de referência de licitações, quanto contribuições para a melhoria da gestão, ao recomendar melhores práticas de governança pública.

6.4.2.2 Infraestrutura portuária marítima: gestão de risco na implantação do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, a cargo da SEP

Os portos brasileiros são parte essencial da infraestrutura de importação e exportação de mercadorias do país, responsáveis por cerca de 95% do total comercializado. A corrente de comércio com outros países em 2012 foi superior a US$ 465 bilhões, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A crescente integração e interdependência comercial entre países requer que o transporte marítimo seja confiável e adequado à logística da produção, fazendo com que os portos em todo o mundo tenham que se adaptar às mudanças nas embarcações, cada vez mais especializadas, e sempre visando à economia de escala.

O governo federal criou a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) em 2007, atribuindo-lhe a formulação de políticas e a execução de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura dos portos públicos marítimos. Nesse escopo, instituiu o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária I (PND-I), com o objetivo de desassorear os portos brasileiros e, assim, permitir o acessso de grandes embarcações.

A partir do PND-I, ocorreu um aprofundamento médio de 26% dos canais de acesso aquaviário aos portos, mas, em algumas situações, esse aprofundamento não resultou necessariamente em ganhos significativos para alguns terminais, pois, em determinados casos, não foram realizadas atividades complementares que seriam essenciais para possibilitar que navios maiores pudessem utilizar os portos brasileiros, como o aprofundamento nos berços de atracação e a adequação de projetos de sinalização e balizamento aos novos canais.

Para aprimorar o PND-I, foi instituído o atual Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II (PND-II), por meio da Lei 12.815/2013, com o objetivo de manter as condições de profundidade e segurança dos portos em função das demandas previstas, e com isso obter maior eficiência e eficácia no setor.

Em função de recorrentes irregularidades encontradas pelo TCU em obras do PND-I e considerando-se que as obras do PND-II ainda não iniciaram, esta Corte de Contas tem atuado de forma preventiva, realizando avaliação e diagnóstico da gestão de riscos do PND-II, sob responsabilidade da SEP, para verificar a oportunidade de melhoria na gestão do programa. Nesse sentido, com enfoque no desenvolvimento dos anteprojetos de dragagem pela SEP, foram mapeados o ambiente organizacional da SEP, os atores atuantes no PND-II e as principais etapas do programa, desde a definição dos portos a serem dragados até a entrega das obras. A partir desses mapeamentos, foram levantados os riscos relevantes ao sucesso dos empreendimentos, bem como as formas de mitigação e tratamento dos riscos que são atualmente desenvolvidas pela SEP.

Na ação de controle realizada entre abril e outubro de 2013, evidenciou-se que não existiam procedimentos institucionais na SEP para identificação e avaliação de riscos, não havendo, portanto, avaliação sistemática dos riscos no PND-II. Como consequência, foram mapeados riscos relevantes ainda não identificados pela SEP, com potencial de impactar adversamente a consecução dos

objetivos do PND-II. Para esses riscos mapeados, não existiam procedimentos de mitigação previstos, reduzindo a probabilidade de sucesso do programa. A título de exemplo, evidenciou-se que os procedimentos para desenvolvimento dos anteprojetos de engenharia para a dragagem e os controles inseridos nas etapas mais relevantes desse processo não seriam capazes de assegurar, com razoável certeza, a qualidade necessária do produto final.

Nesse cenário de controles insuficientes, falhas que porventura ocorram nas etapas iniciais do desenvolvimento dos anteprojetos, e que não sejam detectadas e corrigidas, têm a tendência de se propagar ao longo das etapas subsequentes e de produzir efeitos adversos e de impacto significativo no andamento das obras. Tais resultados são recorrentes em obras públicas oriundas de projetos mal elaborados e incompletos, tais como orçamentos com demasiada imprecisão, desenvolvimento de soluções técnicas inadequadas ou inexequíveis, recorrência de aditivos ao longo da execução da obra e até mesmo a possibilidade de atraso e/ou paralisação dos serviços para readequação dos projetos.

Diante da situação encontrada, foram elaboradas propostas com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da gestão de riscos pela SEP, destacando-se recomendações para: (a) elaboração de documentação mais robusta a respeito do PND-II; (b) elaboração de normas para institucionalizar a gestão de riscos no programa; (c) mitigação de riscos específicos relacionados à elaboração dos estudos e anteprojetos de dragagem identificados ao longo da auditoria; e (d) aperfeiçoamento dos controles inseridos ao longo do processo de desenvolvimento dos projetos.

Ressalta-se a imperatividade de que os procedimentos licitatórios sejam iniciados com estudos e anteprojetos adequados à realidade da obra a ser executada, situação que é favorecida pela mitigação dos riscos identificados. Caso contrário, toda sorte de problemas podem ocorrer, tais como: orçamentação deficiente do empreendimento, inexequibilidadade na implementação das soluções técnicas inicialmente propostas e necessidades constantes de readequação nos projetos. Tais problemas foram identificados anteriormente no PND-I e podem acarretar a intempestividade da conclusão da obra e a má aplicação dos recursos públicos.

A verificação da gestão de riscos no âmbito do PND-II tem como objetivo contribuir para a prevenção da ocorrência de futuras irregularidades no aludido programa, assim como melhorar a governança da SEP em relação à execução de obras de dragagem. Uma efetiva gestão de riscos, como preconizam as melhores práticas de referência, deve ocorrer de forma institucionalizada, em todos os níveis de uma organização, e pode impactar positivamente a governança da entidade. Além disso, as melhorias que a SEP obtiver como consequência dessa atuação do TCU poderão ser extrapoladas para os demais programas sob tutela da secretaria, com consequente melhoria na eficácia do setor portuário e diminuição dos gargalos de infraestrutura portuária do país.

6.4.2.3 Infraestrutura ferroviária: intervenções a cargo do Dnit em áreas de conflito entre a via férrea e o perímetro urbano

Contornos ferroviários, variantes, anéis ferroviários, passagens de pedestres e outras adequações são intervenções em áreas críticas, com o objetivo de eliminar os conflitos existentes entre o tráfego ferroviário e o perímetro urbano, em especial invasões na faixa de domínio das ferrovias, passagens em nível e gargalos físicos e operacionais. Essas interferências são da responsabilidade do Dnit, de acordo com as atribuições estabelecidas pela Lei 10.233/2001. Em vista disso, a autarquia desenvolveu alguns projetos de intervenções em linha férrea, com o intuito de solucionar os trechos críticos dos principais corredores de exportação.

Com a edição da Lei 11.314/2006, o Dnit foi contemplado com a criação da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária (DIF), que passou a ser a representante da implantação das políticas

públicas no que se refere à construção de contornos ferroviários, viadutos e passagens para adequação de ramais ferroviários na malha concedida. Já em 2008, a DIF/Dnit contratou estudo para identificar e hierarquizar as intervenções necessárias para melhoria do traçado, com o objetivo de eliminar os conflitos e proporcionar ganhos sociais às populações urbanas. Surgiu, assim, o Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas (Prosefer).

O documento intitulado Estudos sobre Intervenções em Áreas Críticas em Corredores Ferroviários, com vistas à Eliminação de Conflitos entre a Operação Ferroviária e as Funções Urbanas do Prosefer, de janeiro de 2011, indica a melhor solução técnica de engenharia (viadutos, ponte, passagem de pedestre, contorno, variante) e a mais economicamente viável, além de considerar diversos parâmetros que possibilitaram avaliar a priorização das obras. O valor estimado para os investimentos é da ordem de R$ 7,06 bilhões.

A única fonte de financiamento das obras de intervenção em via férrea, representada por contornos ferroviários, variantes, anéis ferroviários e demais adequações, provém do Orçamento Geral da União. Em alguns casos, as prefeituras e os estados da Federação firmam convênios com a DIF/Dnit para execução, apenas, de projetos e obras de contornos ferroviários.

No PPA 2012-2015, o Programa 2072 – Transporte Ferroviário identifica o Objetivo 0147 de ordenar o tráfego ferroviário nos perímetros urbanos das cidades, de forma a reduzir os riscos de acidentes, melhorar a operação ferroviária e reduzir os impactos socioambientais, tendo como metas para o período 2012-2015:

a) onze projetos para construção de contornos e variantes ferroviárias;

b) construir sete contornos ferroviários:

Unidades

Regionalização da Meta	Total
Vetor Logístico Centro-Sudeste	2
Vetor Logístico Leste	1
Vetor Logístico Nordeste Meridional	2
Vetor Logístico Sul	2

c) realizar cinco adequações ferroviárias em perímetro urbano:

Unidades

Regionalização da Meta	Total
Região Sul	1
Vetor Logístico Centro-Sudeste	3
Vetor Logístico Leste	1

Como os empreendimentos não estão detalhados no PPA, coube à Lei Orçamentária Anual de 2013 destinar os recursos necessários tanto para os projetos quanto para as obras. A proposta para inclusão das obras de contornos ferroviários, variantes e anéis ferroviários e de adequação de linha férrea na LOA é feita pela DIF/Dnit a partir de três requisitos: (i) estar elencada no Prosefer; (ii) ter sido o projeto aprovado pela DIF/Dnit; e(iii) estar a obra em andamento. As duas próximas tabelas indicam a situação das intervenções em perímetro urbano, relacionadas ao Objetivo 0147, que constam da LOA/2013, incluindo aquelas que fazem parte do PAC:

Situação das obras (1)

Descrição	Executor	Execução física (%)	R$ (milhões)	Previsão inicial de conclusão	Previsão atualizada de término
Rebaixamento e prolongamento da Linha Férrea – Maringá/PR (2)	Município	100,00	20,90	4/3/2010	obra concluída em 30/8/2012
Construção do Contorno Ferroviário de Araraquara/SP (2)	Dnit	93,56	89,96	4/12/2012	30/3/2014
Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul/SC (2)	Dnit	38,36	8,57	30/11/2008	30/10/2014 (obra paralisada – revisão do projeto)
Contorno Ferroviário de Joinville/SC (2)	Dnit	29,09	14,54	17/11/2009	30/7/2015 (obra paralisada contrato rescindido – revisão do projeto)
Adequação Linha Férrea de Barra Mansa/RJ e construção de pátio (2)	Dnit	73,7	45,36	23/5/2012	23/3/2015
Variante Ferroviária de Camaçari (3)	Dnit	0,31	0,85	14/5/2012	20/12/2014
Passagem inferior à via férrea e desvio ferroviário em Paverama/RS (4)	Dnit	98,03	2,88	19/10/2011	5/4/2014
Contorno ferroviário de Três Lagoas/MS (4)	Estado	67	36,78	16/12/2010	20/10/2014
Viaduto sobre a linha férrea em São Carlos/SP (4)	Município	21,69	2,3	23/2/2013	23/2/2015
Transposição de linha férrea em Juiz de Fora/MG (4)	Município	40	10,46	3/3/2014	2/2/2016 (paralisada)
Adequação de linha férrea – obras complementares – em Paranaguá/PR (4)	Dnit	100	5,83	5/3/2013	17/12/2013
Contorno Ferroviário de Divinópolis/MG (4)	Dnit	13,92 Supervisão	1,20	16/6/2013	Obra não iniciada
Contorno Ferroviário de Barretos (4)	Dnit	0	zero	9/9/2011	Obra não iniciada

Fonte: DIF/Dnit (TC 022.412/2013-1)

(1) Dados atualizados até 21/2/2014, consoante informações fornecidas pela DIF/Dnit em 24/2/2014.

(2) Obra incluida no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007.

(3) Obra do Dnit: faz parte do Objetivo 143 – Iniciativa 00CN (LDO/2013, Anexo II, Inciso XIV).

(4) Obra contratatada que consta na LOA/2013.

Outras obras contempladas na LOA/2013

Descrição	Situação
Construção de viaduto sobre a linha férrea no município de Mogi das Cruzes/SP	Projeto básico/executivo aprovado
Adequação de Ramal Ferroviário no perímetro urbano para eliminação de pontos críticos entre os municípios de Botucatu e Bauru/SP	Projeto básico/executivo aprovado
Adequação de linha férrea em Botucatu/SP	Projeto básico/executivo aprovado
Adequação de linha férrea em Bauru/SP	Projeto básico/executivo aprovado
Construção de contorno ferroviário no município de Ourinhos/SP	Projeto básico/executivo aprovado
Construção de contorno ferroviário no município de Itaúna/MG	Ação transferida à iniciativa privada

Descrição	Situação
Adequação de linha férrea em Catiguá/SP	Projeto básico/executivo aprovado
Adequação de linha férrea em Rolândia/PR	Projeto básico/executivo aprovado
Adequação de linha férrea de Votuporanga/SP	Projeto básico/executivo aprovado

Auditoria realizada pelo TCU no Dnit, em 2013, constatou que as obras de intervenções em áreas críticas entre via férrea e perímetro urbano são acompanhadas pela DIF/Dnit e, no caso de terem sido incluídas no PAC, pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepac/MP) e pela Secretaria de Gestão de Programa de Transportes do Ministério dos Transportes (Seges/MT). Por sua vez, a execução das obras que constam da LOA é acompanhada por empresa contratada pelo Dnit para fiscalizar a obra e emitir o relatório que é apresentado ao fiscal daquela autarquia, lotado na superintendência estadual. Os dados são inseridos no Sistema de Acompanhamento do Contrato (Siac) do Dnit pelo próprio fiscal. Todavia, o Siac não abrange as obras conveniadas com outros entes da Federação, não havendo sistema que congregue dados e informações sobre os problemas de gestão relacionados a essas obras.

Verificou-se também, no contexto da reestruturação do sistema de transporte, consubstanciada na Lei 10.233/2001, que o Dnit ficou, inicialmente, responsável pelo controle contábil e patrimonial dos bens operacionais arrendados a concessionárias do serviço público de transporte ferroviário de carga. Em 2007, com a edição da Lei 11.483, coube à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) o acompanhamento dos contratos de concessão e o controle patrimonial e contábil dos bens operacionais arrendados da atividade ferroviária.

Ao Dnit, especificamente à DIF, foi transferida a propriedade dos ativos operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) arrendados às concessionárias. Em 2008, a Lei 11.772 atribuiu à VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S. A. (Valec), como função social, a construção e exploração de infraestrutura ferroviária. Com isso, a DIF/Dnit teve suas funções reduzidas. Ainda, segundo a DIF/Dnit, com a estruturação da Valec pelo Decreto 8.134/2013, surgiu a possibilidade de se integrar as atividades da Valec e da DIF/Dnit. Em 2013, com a nova estruturação da Valec, a DIF/Dnit passou por período de indefinição em relação às suas atribuições, o que pode ter provocado redução de pessoal. Assim, é possível que o atraso de obras vinculadas ao Objetivo 0147 do Programa 2072 – Transporte Ferroviário esteja associado às mudanças estruturais e de atribuições efetivadas no âmbito do setor de transportes.

Durante a auditoria realizada, verificou-se que o Prosefer indica 122 intervenções em áreas de conflito entre via férrea e perímetro urbano, com obras previstas para o período de 2011 a 2014 e investimento da ordem de R$ 5,3 bilhões ou 74% do valor total previsto. Entretanto, mesmo com o projeto aprovado: (i) não há garantia de inclusão na Lei Orçamentária Anual; e (ii) se incluída na LOA, não há garantia de que os recursos orçamentários e financeiros serão suficientes e liberados para a execução da obra. Isso porque o Orçamento Geral da União autoriza a despesa, mas não garante a liberação dos recursos financeiros para a execução da obra. Além disso, desde a edição do PAC, em 2007, não têm sido incluídas outras obras de intervenção em linha férrea. A DIF/Dnit informa que as obras indicadas pelo Prosefer não têm sido contempladas no Orçamento Geral da União ou o são com orçamento insuficiente, o que atrasa todo o programa.

Outro fato concorrente para o atraso ou a descontinuidade das obras é a defasagem entre a confecção do projeto e a execução da obra ou mesmo entre as fases do projeto. Por exemplo, no contorno ferroviário de Araraquara, segundo a DIF/Dnit: (a) o projeto foi iniciado pelo Ministério dos Transportes em 1999, com a realização das sondagens; (b) o projeto executivo foi concluído em 2001; e (c) o projeto referente ao Pátio de Tutóia foi elaborado em 2006. A obra foi licitada em 2007

(Concorrência 33/2007) e consta do PAC desse mesmo ano. Durante a execução, o aterro sanitário, inicialmente removível, adquiriu grandes proporções, o que geraria, para sua transposição, impacto de remoção, transporte e armazenamento. Com isso, houve alteração de traçado da via férrea em relação ao inicialmente projetado, decorrente da falta de aderência do projeto executivo à realidade do momento.

Essa situação foi objeto de fiscalização por este Tribunal, em 2009 (Acórdão 2.091/2011-TCU-Plenário). Até a presente data (após nove anos do início), a obra do contorno ferroviário de Araraquara não foi concluída e o Pátio de Tutóia não será construído. Isso demonstra que a desatualização ou inadequação dos projetos também tem contribuído para o atraso das obras.

As fiscalizações realizadas pelo TCU quanto à gestão pública da infraestrutura ferroviária a cargo do Dnit, em especial as intervenções em áreas de conflito entre a via férrea e o perímetro urbano, têm indicado:

a) ausência de acompanhamento por parte dos órgãos estratégicos do Ministério dos Transportes;

b) possível associação de atraso das obras:

b.1) às mudanças estruturais e de atribuições efetivadas no âmbito do setor de transporte, especificamente em relação à sobreposição da atuação da DIF e da Valec;

b.2) à insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para as obras;

b.3) à desatualização ou inadequação dos projetos.

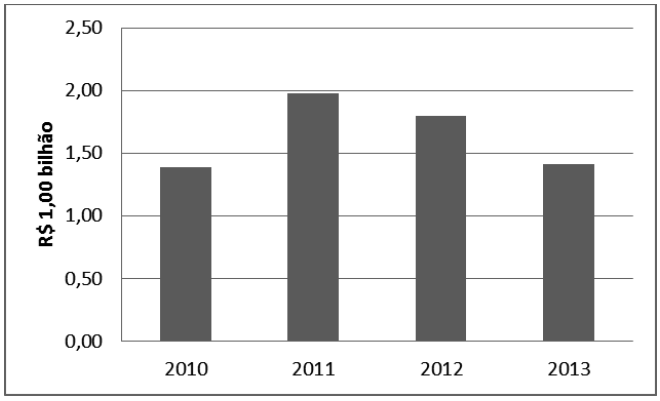
As consequências advindas da não implantação e da descontinuidade das obras não permitem atingir o ganho social, invocado pela administração pública ao inserir o Objetivo 147 no plano plurianual. Para que o propósito seja alcançado, torna-se necessária e essencial a atuação conjunta e integrada de todos os níveis da administração pública responsáveis pelo planejamento e pela execução das políticas públicas de transporte.

6.4.2.4 Infraestrutura aeroportuária: gestão pública a cargo da Infraero

A gestão pública da infraestrutura aeroportuária está sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), empresa pública nacional que administra 63 aeroportos, 75 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo e 31 terminais de logística de carga (Infraero, 2014).

No período 2010-2013, os investimentos realizados pela Infraero registraram aumento, em especial nos exercícios de 2011, quando atingiu o patamar de R$ 2 bilhões, e de 2012 com R$ 1,75 bilhão, conforme apresentado no gráfico seguinte. Em 2010 e 2013, os valores se mantiveram no patamar de R$ 1,4 bilhão. Esse aumento pode estar associado ao expressivo crescimento da demanda dos últimos anos e à demanda estimada para a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil.

Orçamento de Investimentos da Infraero entre 2010 e 2013



Fonte: Câmara dos Deputados (Orçamento Brasil).

Auditorias realizadas pelo TCU, entre 2010 e 2012, indicaram irregularidades recorrentes associadas aos projetos, aos orçamentos-base e à fiscalização das obras da Infraero. Em vista disso, em 2013, foi realizada auditoria operacional para avaliar a governança na Infraero, com foco na gestão das obras da empresa, tendo como objetivo identificar as causas daquelas irregularidades e propor recomendações para evitar a repetição dos problemas apontados em fiscalizações antes realizadas pelo TCU.

Considerando esse objetivo, foram avaliadas as áreas da empresa envolvidas com o planejamento, a elaboração de projetos, a orçamentação e a execução de obras relevantes, entre as quais: a Diretoria de Planejamento (DP), a Diretoria de Engenharia (DE), mais especificamente a Superintendência de Estudos e Projetos de Empreendimentos (DEEP), e as Gerências Temporárias de Empreendimentos (GTEs). Especificamente, foram mapeados e avaliados os processos de trabalho e o processo de implantação da metodologia de gestão de projetos. Essa auditoria realizada em 2013 indicou:

a) a existência de riscos à efetiva implantação da metodologia de gestão de projetos (MGP) para o gerenciamento de obras da Infraero, na medida em que os processos de comunicação, de capacitação e de gestão das pessoas envolvidas nas obras em que a MGP está sendo implantada não são suficientes para garantir a internalização dos novos conceitos e práticas pelo corpo técnico da empresa, o que configura a existência de riscos à sustentabilidade desse novo modelo de gerenciamento para outras obras relevantes da Infraero;

b) a ineficiência dos processos de trabalho das gerências de projetos e de orçamento da Superintendência de Estudos e Projetos de Empreendimentos, haja vista que esses processos não estão garantindo a devida qualidade aos produtos aprovados, tampouco a tempestividade requerida para a realização dos trabalhos;

c) a excessiva centralização das atividades de elaboração e fiscalização de projetos e orçamentos nas gerências da sede da Infraero, tendo em vista que existe uma grande centralização das atividades de elaboração e fiscalização de projetos nessas unidades; e

d) a pouca atratividade da área de orçamento de obras da sede para os profissionais da empresa, em vista da significativa evasão e das dificuldades para o preenchimento das vagas nessa área.

Diante dessa situação, o TCU, com vistas a reduzir os riscos envolvidos na reestruturação organizacional da Infraero e a combater as causas dos problemas identificados nas áreas de projetos

e elaboração de orçamentos, determinou à Infraero (Acórdão 555/2014-TCU-Plenário), que encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das diversas recomendações expedidas, no sentido de: (a) realizar as ações planejadas voltadas a contribuir para a sustentabilidade do novo modelo de gerenciamento de obras; (b) aprimorar as ações de capacitação programadas; (c) aperfeiçoar os critérios de seleção do líder de projeto; (d) promover a revisão do Manual de Gestão de Projetos; (e) em relação às gerências de projetos e de orçamento, melhorar processos, estabelecer critérios para definição sobre a responsabilidade pela execução de trabalhos; e (f) adotar, para controle de qualidade, projetos padrão para edificações auxiliares, supri-las com pessoal adequado e implementar soluções de gestão do conhecimento com vistas a aprimorar os produtos.

Espera-se que as recomendações possam contribuir para: (a) a melhoria da qualidade dos projetos, orçamentos e obras da Infraero, além de otimizar os custos envolvidos; e (b) uma mudança de cultura da empresa, além da efetiva implantação dos conceitos e novos procedimentos relacionados à metodologia de gestão de projetos e do aumento no sucesso dos empreendimentos (qualidade, custo e prazo).

6.5 Governança das renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação

Dispõe a Constituição Federal que compete ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Além disso, determina que a lei deverá apoiar e estimular as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao país, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, já que um dos elementos de soberania da nação é a independência tecnológica de seu povo.

Essas diretrizes objetivam o desenvolvimento cultural, social e econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica nacional, por meio da conjugação de esforços entre os setores público e privado. Sem dúvida, o constituinte reconheceu a importância dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I) para o desenvolvimento brasileiro.

Uma das mais importantes fontes de financiamento das políticas públicas do setor é a renúncia de receitas tributárias, que representa importante elemento indutor do desenvolvimento econômico, social e regional, mediante estímulos diretos e indiretos, por exemplo, a setores econômicos, bens e serviços determinados, categorias pessoais, profissionais e regiões geográficas.

As renúncias também são conhecidas como gastos tributários porque equivalem a dispêndios indiretos, pois, em princípio, poderiam ser substituídas por uma despesa pública, alocada a uma função orçamentária própria. Porém, ao invés de coletar a receita pelo sistema tributário para somente após empregar o valor correspondente como despesa, por meio do ciclo orçamentário (dotação, empenho, liquidação e pagamento), o governo opta pela desoneração direta do setor ou grupo que seria beneficiado pelo gasto público. As renúncias se inserem no sistema tributário por meio de isenções, deduções, abatimentos, imunidades, presunções creditícias e outros benefícios de natureza tributária, de forma a reduzir a arrecadação de determinado tributo.

Por desconsiderar as renúncias de receitas tributárias como fonte de financiamento preponderante do setor, o montante de recursos orçamentários alocados à função de governo Ciência e Tecnologia não transmite a dimensão do volume de investimentos públicos destinados ao financiamento de pesquisa, desenvolvimento e inovação,

Apesar de as isenções fiscais não serem somadas ao cômputo dos gastos federais em C&T, é imprescindível considerá-las na avaliação do esforço despendido pelo governo federal no incentivo à ciência e tecnologia. Atualmente, a divisão entre fontes de financiamento orçamentárias e extraorçamentárias em prol das políticas de P,D&I no Brasil apresenta o seguinte quadro, considerando-se apenas o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI):

Gastos orçamentários e gastos tributários na função C&T – 2009 a 2013

R$ milhões

Ciência e Tecnologia		2009		2010		2011		2012		2013		Total	
		Valor	%PIB [1]	Valor	%PIB [1]	Valor	%PIB [1]	Valor	%PIB [1]	Valor	%PIB [1]	Valor	%PIB [1]
OFSS[2]	No Exercício [3]	5.022	0,16	5.555	0,15	5.333	0,13	6.188	0,14	8.612	0,18	30.710	0,15
	RPNP [4]	794	0,02	919	0,02	1.287	0,03	1.505	0,03	1.293	0,03	5.798	0,03
Gasto Tributário [5]		**7.111**	**0,22**	**8.013**	**0,21**	**8.626**	**0,21**	**10.653**	**0,24**	**13.180**	**0,27**	**47.582**	**0,23**
Total		**12.927**	**0,40**	**14.487**	**0,38**	**15.246**	**0,37**	**18.346**	**0,41**	**23.085**	**0,48**	**84.090**	**0,41**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da 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".

(2) OFSS: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

(3) Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

(4) Restos a Pagar Não Processados: valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

(5) Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos (2009 a 2012) e valor projetado para 2013.

Diante do papel-chave desempenhado pelas políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação para o desenvolvimento brasileiro, bem como da primazia das renúncias de receitas tributárias como fonte de financiamento desses programas, o Tribunal de Contas da União realizou levantamento (TC 015.436/2013-6) com o objetivo verificar a governança das respectivas unidades gestoras.

O trabalho abrangeu órgãos do MCTI, responsável, na esfera federal, por coordenar a execução de programas e ações que consolidam a política nacional de ciência, tecnologia e inovação, assim como a atuação das instituições que realizam e fomentam pesquisas no país.

Englobou, ainda, unidades da estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), cuja missão compreende formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas, no último caso, em conjunto ou em paralelo com o MCTI.

Políticas públicas analisadas

O levantamento realizado pelo TCU compreendeu as principais políticas públicas baseadas em mecanismos de renúncia tributária condicionadas, isto é, que exigem das empresas beneficiárias o cumprimento de requisitos e contrapartidas – contraprestações pecuniárias ou exigências formais – para fruição do incentivo fiscal, o que impõe aos ministérios supervisores o poder-dever de fiscalizar o atingimento das condições por parte das usufrutuárias.

Considerando essas características, foram abordadas cinco políticas públicas de incentivo fiscal:

Políticas públicas objeto do levantamento

Unidade Gestora	Política Pública
Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCTI)	Lei de Informática Nacional (Lei 8.248/1991) PADIS e PATVD (Lei 11.484/2007)
Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa/MDIC)	Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (Lei 8.387/1991)
Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec/MCTI)	Lei do Bem (Lei 11.196/2005)
Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP/MDIC)	Inovar-Auto (Lei 12.715/2012)

O benefício da Lei 8.248/1991 reside na concessão de incentivo fiscal, por meio da redução ou isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), às empresas que atuem no desenvolvimento ou na produção de bens de informática e automação e que invistam em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em tecnologia da informação.

A Lei 11.484/2007 dispõe, dentre outros pontos, sobre os incentivos às indústrias de componentes eletrônicos semicondutores (PADIS) e de equipamentos para TV Digital (PATVD), e estabelece, em geral, a concessão de isenção de imposto de renda (IR) e redução à zero das alíquotas de IPI e das alíquotas de contribuição para o PIS/Pasep, Cofins e Cide às empresas que realizarem investimentos financeiros mínimos em projetos de P&D no país em suas respectivas áreas industriais.

A política pública de renúncia fiscal atrelada à industrialização de bens de informática na Zona Franca de Manaus (ZFM) – Lei 8.387/1991 é similar à da Lei 8.248/1991, e consiste na concessão de incentivo fiscal, por meio da isenção do IPI e redução do Imposto de Importação (II), para bens de informática industrializados na ZFM com projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

A Lei 11.196/2005, mais conhecida como Lei do Bem, por sua vez, compreende um conjunto de benefícios fiscais a variados setores da economia e se destina a fomentar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país, nos termos dos arts. 218 e 219 da Constituição Federal de 1988.

Por fim, o Inovar-Auto foi instituído pela Lei 12.715/2012 com o objetivo de apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças. Podem habilitar-se ao programa: as empresas que produzam, no país, os produtos relacionados na legislação; as que não produzam, mas comercializem, no país, os produtos incentivados; e as que tenham projeto de investimento aprovado para instalação de fábrica, no Brasil, ou, em relação a empresas já instaladas, de novas plantas ou projetos industriais para produção de novos modelos de produtos.

A transversalidade do trabalho proporcionou visão comparativa da gestão de vários instrumentos, assegurando um parâmetro confiável do nível de governança do Estado sobre as políticas de fomento ao setor de ciência e tecnologia no Brasil, pautado na avaliação e mensuração de riscos e controles internos.

Segundo a metodologia, risco é todo evento com a possibilidade de ocorrer e impedir ou dificultar o alcance de um objetivo, isto é, o que se estabeleceu para ser alcançado pela instituição ou política pública, de caráter quantitativo ou qualitativo. Por sua vez, os controles internos são atividades que a administração deve implementar para tratar (responder aos) riscos, a fim de assegurar, com certa razoabilidade, que os objetivos traçados sejam alcançados. Constituem, portanto, instrumentos de governança à disposição dos gestores, pois convergem para a consecução dos objetivos das instituições e seus programas.

Para retratar o cenário de governança dos órgãos gestores, a metodologia incluiu a construção de matrizes de risco para avaliação de probabilidades e impactos em relação a todas as etapas de operacionalização dos instrumentos, ou seja, da fase concessória à etapa de conclusão sobre a regularidade da fruição (prestação de contas e conclusão sobre a conformidade por parte do órgão responsável).

De forma geral, os riscos foram divididos em duas espécies: risco inerente, como sendo o risco do negócio, do processo ou da atividade, independente dos controles internos administrativos adotados; e risco residual, ou seja, o que remanesce após a mitigação por controles internos.

Materialidade das políticas públicas de P,D&I baseadas em renúncia de receitas

Os mecanismos de renúncia mencionados, sob a gestão do MCTI e do MDIC, representaram renúncia de recursos tributários superior a R$ 5,5 bilhões, considerando-se apenas o exercício de 2012 (último ano com apuração encerrada pelos ministérios).

Esse valor é aproximadamente 2,5 vezes maior do que o orçamento individual autorizado para o MCTI (R$ 2,2 bilhões) ou para o MDIC (R$ 2,2 bilhões, incluindo a Suframa) em 2012, conforme dados apresentados a seguir:

Indicadores financeiros das renúncias de receitas do MCTI e MDIC – 2012

Dotação orçamentária autorizada por órgão* (R$)		Política Pública	Volume das renúncias de receitas** (R$)	Investimentos privados em P&D** (R$)
MCTI	2.227.938.005,00	**Lei de Informática**	3.850.519.200,00	1.309.990.680,22
		Lei do Bem	1.499.119.600,00	8.536.139.069,10

Dotação orçamentária autorizada por órgão* (R$)		Política Pública	Volume das renúncias de receitas** (R$)	Investimentos privados em P&D** (R$)
		PADIS/PATVD	*n/d* *	18.522.565,33
MDIC	2.217.015.846,00	**Suframa**	165.383.900,00	340.101.593,34
		Inovar-Auto	*n/d* *	*n/d* *
Totais	**4.444.953.851,00**		**5.515.022.700,00**	**10.204.753.907,99**

* Fonte: Siafi

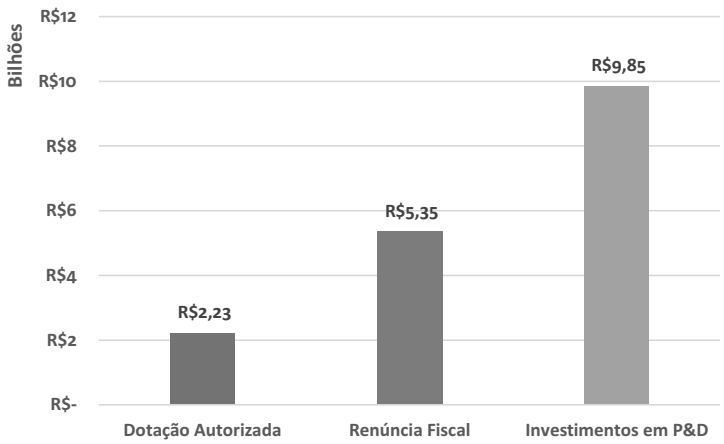
** Fonte: Dados fornecidos pelo MCTI e MDIC ao TCU (TC 015.436/2013-6)

*** Valores não informados ou calculados pela Sepin para o PADIS/PATVD. No caso do Inovar-Auto, os dados do primeiro ano-base de fruição (2013) ainda não haviam sido apurados à época do levantamento

Especificamente em relação ao MCTI, que concentra a gestão da maior parte das renúncias tributárias condicionadas objeto do levantamento, tem-se abaixo o comparativo entre a dotação orçamentária autorizada, os investimentos em P&D declarados como realizados a título de contrapartida, pelas empresas beneficiárias, em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, e o montante de recursos públicos renunciados em 2012. A visualização gráfica corrobora a expressividade do tema renúncia tributária (recursos extraorçamentários) face ao orçamento final do exercício (incluindo créditos adicionais) atribuído ao ministério.

Pelo diagrama, constata-se que apenas as renúncias tributárias decorrentes das políticas de desoneração do MCTI tratadas na fiscalização representam cerca de 2,4 vezes o orçamento autorizado para o ministério em 2012. Já os investimentos em P&D efetuados como contrapartida pelo setor privado incentivado atingem 4,4 vezes o montante dos recursos orçamentários, alcançando a cifra de R$ 9,85 bilhões na Pasta de Ciência, Tecnologia e Inovação.

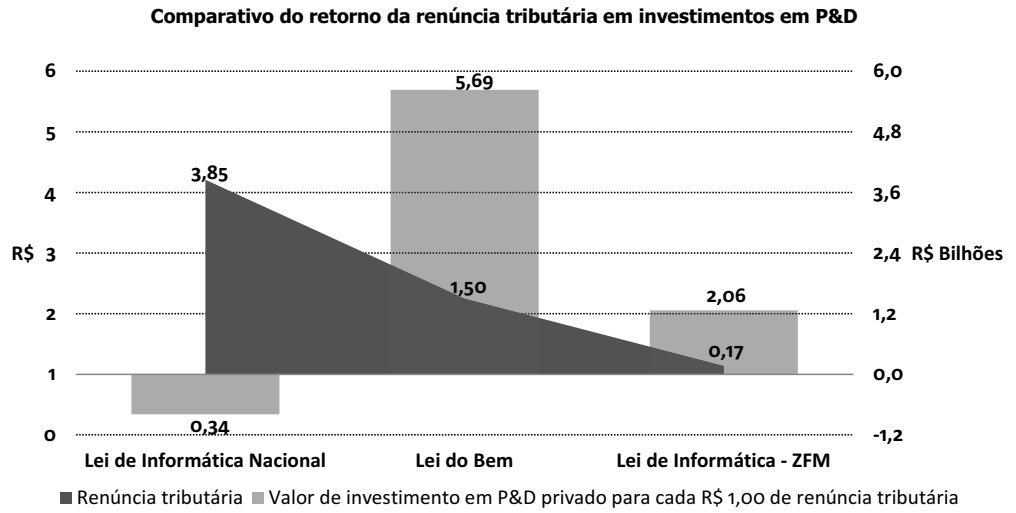
Comparativo entre dotações, renúncia tributária e investimentos em P,D&I (MCTI)



Fonte: tabela anterior, a partir de dados fornecidos pelo MCTI e MDIC ao TCU (TC 015.436/2013-6)

Além da materialidade das renúncias e dos investimentos em P&D executados pelas empresas, é preciso salientar a relação de retorno entre os recursos públicos renunciados e a contrapartida oferecida pelas empresas beneficiadas na forma de investimentos em P&D para o Brasil, tomando-se por base as políticas cujos dados estão disponíveis (Lei de Informática Nacional, Lei de Informática da ZFM e Lei do Bem).

O gráfico adiante apresenta comparativo entre os valores renunciados em 2012 e os investidos em P&D por meio de cada uma das seguintes políticas de renúncia fiscal:



Fonte: Tabela anterior, a partir de dados fornecidos pelo MCTI e MDIC ao TCU (TC 015.436/2013-6).

Por meio das barras verticais em azul, o gráfico evidencia o retorno na forma de recursos declarados como investidos em P&D em 2012 pelas empresas beneficiárias para cada um real de renúncia fiscal pela administração pública (face ao eixo da esquerda, em unidades). Já a área preenchida em vermelho representa o montante tributário renunciado por cada mecanismo fiscal (face ao eixo da direita, em bilhões).

A título de exemplo, a Lei do Bem gerou renúncia fiscal de aproximadamente R$ 1,5 bilhão no exercício de referência (área em vermelho). Em contrapartida, as empresas privadas despenderam, em projetos de P&D, cerca de R$ 8,5 bilhões (ver tabela anterior), o que significa que, para cada R$ 1,00 renunciado, as empresas habilitadas à política investiram R$ 5,69 em P,D&I.

Do ponto de vista econômico-financeiro, chama atenção o quão maior é o retorno proporcionado pela Lei do Bem quando comparada às políticas públicas específicas para o setor de informática, tanto a nacional quanto à destinada à ZFM.

Destaca-se também que o único mecanismo cujo investimento privado em P&D não supera a respectiva renúncia fiscal é a Lei de Informática Nacional, pois para cada R$ 1,00 renunciado pelo Governo, a iniciativa privada investiu em P&D tão somente R$ 0,34 (ano-base de referência 2012). Em outras palavras, 66% do valor tributário renunciado não retornaram à sociedade em forma de investimento privado. Entretanto, a Lei de Informática Nacional é justamente a que apresenta maior montante de renúncia tributária: aproximadamente R$ 4 bilhões deixaram de ingressar aos cofres públicos em 2012 devido aos incentivos ofertados às empresas.

Essa análise de resultados reflete apenas a relação direta entre renúncia fiscal e investimento privado oferecido em contrapartida, ou seja, não contempla outros indicadores, como: geração de empregos diretos e indiretos, incremento na participação da indústria nacional no setor, impacto na balança comercial e adensamento da cadeia produtiva nacional.

Por ora, em análise direta, os indicadores apresentados devem ao menos servir de alerta para que os formadores de políticas públicas avaliem a oportunidade de reformulação da dinâmica de determinado mecanismo de renúncia visando proporcionar resultados financeiros mais efetivos à sociedade.

Principais conclusões sobre a gestão da renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação

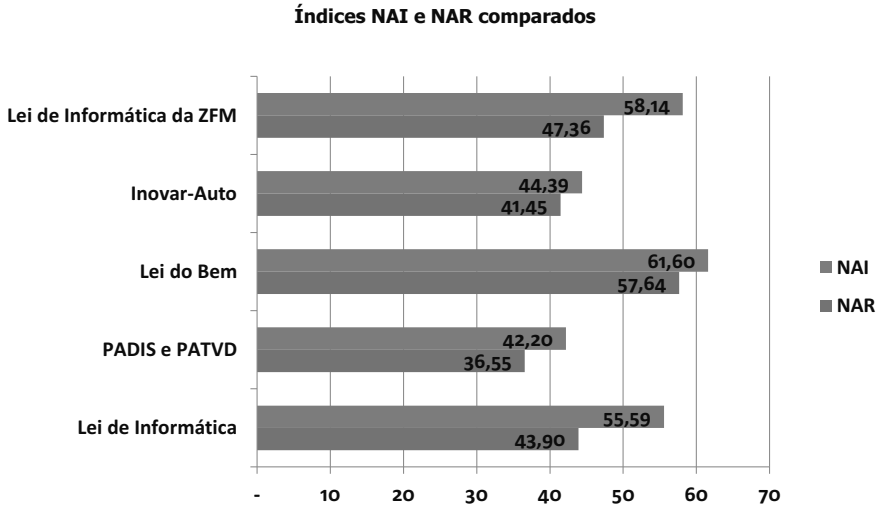
Em relação à governança da gestão, para cada um dos mecanismos de renúncia tributária, além de eventos de risco individuais, realizou-se mapeamento das áreas e macroprocessos mais críticos e sujeitos a acontecimentos que podem afetar os resultados e a conformidade do respectivo programa.

Do ponto de vista quantitativo, foram atribuídos índices de risco, em escala de zero a cem, para cada uma das cinco políticas públicas. Comparando-as, é possível identificar as que apresentam maiores níveis de risco inerente e residual globais, a partir da consolidação das classificações dos riscos em separado.

No gráfico seguinte, as barras alaranjadas representam a Nota de Avaliação do Risco Inerente (NAI), correspondente à nota numérica média atribuída aos eventos de risco inerente, independentemente dos controles internos administrativos adotados. As barras azuis evidenciam a Nota de Avaliação do Risco Residual (NAR), que, da mesma maneira, correspondem à nota média dos eventos de risco residual, isto é, que remanescem após a mitigação por controles internos.

Conforme a metodologia utilizada, sempre que um evento de risco se situar no intervalo de 30 a 59 (probabilidade multiplicada pelo impacto, desconsiderando-se casas decimais), é considerado um risco elevado. Na mesma linha de raciocínio, ao se situar na escala acima de 60, deve ser avaliado como risco extremamente elevado, ou seja, que possui alta probabilidade de ocorrência e um impacto negativo considerável para o alcance dos objetivos.

Portanto, se a média dos riscos, representada pelos índices NAI e NAR, também se situa nos patamares elevado e extremamente elevado, significa que, no geral, a política está exposta a riscos cujos impactos e probabilidades são excessivamente altos. Em outras palavras, há significativas possibilidades de a Administração não atingir os objetivos pretendidos. O diagnóstico das políticas fiscalizadas é ilustrado no próximo gráfico.



O quadro chama atenção e deve alertar os gestores para a necessidade de aprimoramento de controles internos, prevendo, normatizando e implantando-os, com a finalidade de mitigar a probabilidade e o impacto dos eventos de risco associados. A propósito, a diferença entre os dois índices evidencia o grau de mitigação de riscos por meio dos controles internos (última coluna):

Índices NAI e NAR por política pública de renúncia fiscal

Política Pública	NAI (Risco Inerente)	NAR (Risco Residual)	Diferença (NAR-NAI)
Lei de Informática	55,59 – Elevado	43,90 – Elevado	11,69 (21,03%)
PADIS e PATVD	42,20 – Elevado	36,55 – Elevado	5,65 (13,39%)
Lei do Bem	61,60 – Extremamente Elevado	57,64 – Elevado	3,96 (6,43%)
Inovar-Auto	44,39 – Elevado	41,45 – Elevado	2,94 (6,62%)
Lei de Informática da ZFM	58,14 – Elevado	47,36 – Elevado	10,78 (18,54%)

Importante destacar que os índices de risco inerente (NAI) não se alteram conforme a qualidade da gestão, visto serem independentes dos controles adotados, pois derivam primordialmente da conformação legal das políticas. Já o NAR decorre da qualidade e efetividade dos controles internos adotados pelas unidades, refletindo os respectivos níveis de governança em relação às políticas públicas geridas.

Em síntese, a Lei do Bem, gerida pela Setec, apresenta os maiores níveis de riscos inerentes e residuais absolutos, pelas características legais da política pública (automaticidade na utilização dos benefícios fiscais pelas empresas), bem como pelas deficiências nos controles internos. O nível de risco inerente supera o valor de 60, configurando-o como extremamente elevado. Os índices das demais políticas, por sua vez, situam-se entre 30 e 59 (nível elevado).

O índice NAR do Inovar-Auto deve ser visto com ressalvas, considerando que a política pública é recente e os controles internos ainda se encontram em elaboração, estruturação e normatização. Portanto, a nota NAR 41,45 reflete a realidade no momento da execução do levantamento na unidade (segundo semestre de 2013), mas tende a ser reduzida no curto prazo, à medida que os principais controles internos sejam fixados.

Ao contrário do Inovar-Auto, as notas das demais políticas refletem um estado de gestão já estabilizado e perene, salvo se as unidades promoverem incrementos de qualidade nos processos e controles internos, o que poderá refletir na redução da NAR, mas não da NAI, por ser inerente à política.

De forma geral, a gestão da Sepin e da Suframa em relação às Leis de Informática Nacional e da Zona Franca de Manaus (Leis 8.248 e 8.387/1991, respectivamente) apresentam os melhores resultados em termos de mitigação de riscos inerentes (diferença entre NAI e NAR), logrando alcançar hiatos superiores a dez pontos na escala utilizada. Isso reflete, possivelmente, o maior grau de maturidade das políticas em tela, utilizadas há mais de vinte anos por seus respectivos mercados, o que, naturalmente, permitiu maior amadurecimento da gestão comparativamente às políticas recentes.

Em síntese, o quadro geral é preocupante, visto que a redução nos níveis de risco residual não é substancial a ponto de garantir segurança às unidades e à sociedade de que as políticas públicas atingirão os resultados previstos. Isso porque níveis de risco residual (NAR) situados na faixa de 36 a 57, como é o caso, significam que a possibilidade de um evento de risco ocorrer e impactar significativamente o alcance dos objetivos da política são da ordem de 36% a 57%, aproximadamente – os fatores risco e probabilidade já estão ponderados no próprio índice.

Pelo exposto, conclui-se que a governança pública sobre as políticas de P,D&I carece de melhorias consideráveis no que diz respeito ao fator de governança “controles internos e gestão de riscos”, sob pena de sujeitar os órgãos e entidades ao não atingimento dos objetivos dos programas. Como agravante, verificou-se que as unidades não possuem política de gestão de riscos, de modo que

não se vislumbra um quadro de avanço na governança se não houver uma atuação consistente sobre as fragilidades existentes.

Além disso, do ponto de vista qualitativo, foram detectados riscos derivados de, por exemplo: deficiências ou ausências de normatização de procedimentos (informalidade da condução das atividades); deficiências na fiscalização da movimentação financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que recebe aportes das empresas a título de contrapartida; deficiências na realização de fiscalizações de P&D; mecanismos baseados em autodeclarações de cumprimento das obrigações; dificuldades em estruturar sistemas informatizados de suporte às atividades; intempestividade na análise de Relatórios Demonstrativos (prestações de contas); insegurança jurídica para as empresas beneficiárias; prejuízo ao erário decorrente da falhas na cobrança de débitos de aplicação insuficiente em P&D ao FNDCT e ocorrência da decadência do IPI renunciado; e ausência de mecanismos de avaliação de resultados e impactos.

Foram observados, ainda, riscos ou fontes de riscos que não puderam ser abordados e quantificados nas respectivas matrizes de risco, uma vez que não estão relacionados à gestão interna das unidades. São fatores decorrentes de problemas estruturais do Poder Executivo Federal em relação às políticas públicas baseadas em renúncias de receitas, sobretudo quanto à conformação normativa, gerencial e de competências. Tais problemas foram retratados em levantamento abrangente sobre renúncias de receitas tributárias, realizado pelo TCU, com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, englobando as etapas de instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução, avaliação e controle (TC 018.259/2013-8).

De acordo com as conclusões do referido levantamento, abordadas no tópico 3.5.1 deste relatório, a governança das renúncias de receitas tributárias e, por conseguinte, a efetividade desses instrumentos, são prejudicadas por falhas que escapam à gestão dos ministérios gestores, e deveriam ser tratadas por órgão superior com poderes normativos e de gestão sobre o tema, como a Casa Civil da Presidência da República, considerando sua competência em coordenar e integrar as ações do governo, e de avaliar e monitorar a ação governamental e a gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal. No setor de C,T&I, foram corroboradas deficiências que atingem, de modo generalizado, as renúncias de receitas tributárias, em especial:

a) ausência de planejamento estratégico das políticas de incentivo fiscal ou ausência de consideração delas no escopo do planejamento estratégico dos ministérios ou de outras políticas mais abrangentes (omissão na fixação de objetivos, indicadores, resultados e metas);

b) ausência de processo de monitoramento e avaliação de resultados e impactos das políticas públicas no mercado, notadamente dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento;

c) vácuo normativo em relação ao estabelecimento formal de competências e responsabilidades pela gestão dos mecanismos de renúncia nas leis que as instituem e nos regimentos internos dos ministérios;

d) vácuo normativo em relação à divisão formal de competências e responsabilidades pela gestão entre os ministérios e autarquias gestoras das renúncias tributárias e a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Apesar das deficiências de governança observadas nas renúncias do setor de C,T&I, um dos pontos positivos da transversalidade do levantamento realizado é que o conhecimento conjunto da gestão dos macroprocessos em quatro unidades gestoras do MCTI e do MDIC permitiu identificar boas práticas passíveis de aproveitamento entre os órgãos.

Um exemplo de boa prática é um sistema informatizado de recepção de informações sobre projetos de P&D a serem enviadas pelas empresas anualmente por força de lei, a título de prestação de contas. Regra geral, todas as unidades do setor de C,T&I se ressentem de sistemas de informática capazes de receber e processar a expressiva quantidade de informações apresentadas pelas beneficiárias para fins de comprovação de atendimento às obrigações de investimento. Isso se deve a dois fatores apontados pelos gestores: i) carência de capacidade técnica para realizar o levantamento de requisitos para um sistema suficientemente robusto para a necessidade da gestão e ii) falta de dotação orçamentária para contratá-lo no mercado por meio de empresa especializada.

Como exceção, verificou-se que a Setec/MCTI dispõe de um bom aparato de informática para captar os dados fornecidos pelas empresas, denominado FormP&D. Por meio de formulário didático, a empresa beneficiária responde a uma série de questionamentos em campos abertos e fechados, o que viabiliza a formação de base de dados para análise. Também é possível às empresas beneficiárias anexarem documentos eletrônicos para fins de comprovação de informações.

Outro exemplo de boa prática é a figura da auditoria de terceira parte prevista na legislação do Inovar-Auto. Por meio do Decreto 7.819/2012, que regulamenta a Lei 12.715/2012, ficou estabelecido que o cumprimento dos requisitos impostos às beneficiárias será feito não somente pelo ministério supervisor, no caso o MDIC, mas também por empresas de auditoria credenciadas pelo Poder Público, as mencionadas auditorias independentes de terceira parte.

Considerando as dificuldades estruturais vivenciadas pelos ministérios, na forma de carência de recursos humanos, sistemas, procedimentos e dotação orçamentária para implementação de melhorias e realização de fiscalizações próprias, a possibilidade de delegar a partes independentes especializadas a tarefa de verificar o cumprimento de todas as obrigações das beneficiárias constitui-se em ganho na medida em que viabiliza uma gestão mais seletiva e voltada para aspectos centrais da condução da política, e menos em aspectos operacionais, desde que a unidade não se exima de avaliar, ainda que em segundo nível (com base nos resultados das auditorias de terceira parte) ou por amostragem, o adimplemento das obrigações pelas empresas.

Determinações e recomendações do TCU

O levantamento objeto do TC 015.436/2013-6 foi apreciado por meio do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, que expediu recomendações às Secretarias Executivas dos Ministérios (MCTI e MDIC) para, por um lado, fomentar a formulação de planejamento estratégico para as políticas públicas de renúncia tributária e, por outro, assegurar a convergência das ações dos ministérios aos objetivos, metas, indicadores e resultados definidos para cada política.

Além disso, as unidades gestoras das políticas foram cientificadas e recomendadas a adotarem providências específicas com vistas a tratar (evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar) cada um dos eventos de risco identificados, assegurando, assim, com certa razoabilidade, o alcance dos objetivos. Em alguns casos, foram propostas recomendações específicas e concretas, de modo a acelerar o potencial de saneamento dos riscos mais significativos a que se encontram expostas as unidades e suas políticas públicas.

Espera-se que a implantação das recomendações propostas pelo TCU contribua para o aprimoramento da governança das renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa e inovação, por meio de uma gestão de riscos competente e de controles internos de qualidade, assim como para a promoção da expectativa do controle nos órgãos jurisdicionados e nas empresas beneficiárias dos programas.

6.6 Meio Ambiente: gestão da implantação das unidades de conservação

O bioma Amazônia, cuja área corresponde a 49% do território brasileiro (mais de 4 milhões km²) e contém mais de 20 milhões de habitantes, segundo dados do IBGE, é de grande importância no cenário nacional sob diversos aspectos, dentre eles o ambiental. Sua diversidade biológica atualmente conhecida compreende mais de 40 mil espécies de plantas, 300 espécies de mamíferos, 1,3 mil espécies de aves e pelo menos 3 mil espécies de peixes. A região abriga também diversas comunidades, inclusive indígenas, que retiram dela seu sustento. Possui grande importância econômica, sendo palco de atividades como agricultura, pecuária, mineração, indústria e turismo, além do grande interesse científico existente acerca da área.

Percebe-se, portanto, que existem diversos interesses relativos ao bioma e eles são frequentemente conflitantes. Para tornar a situação ainda mais complexa, a Amazônia se estende por diversos estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão) e outros países também (Colômbia, Bolívia, Venezuela, Guiana, Suriname, Equador e Guiana Francesa). Essa enorme gama de atores, acrescenta pressões à gestão ambiental do bioma nos mais diversos sentidos, demandando um bem estruturado sistema de governança.

No Brasil, a Constituição prevê, em seu art. 225, que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Tal expressão reforça a importância da boa gestão dos recursos naturais do país.

Destaca-se que a simples e pura manutenção do estado natural não é o único objetivo da governança ambiental, que busca também promover o desenvolvimento socioeconômico, preservando os recursos naturais para que possam ser aproveitados também pelas gerações futuras.

Como se vê, promover uma boa governança para um tema tão amplo e transversal é tarefa complexa e um dos seus maiores desafios refere-se à conservação da biodiversidade. A forma preferencial de preservação da biodiversidade que tem sido adotada em todo mundo é o de áreas protegidas.No Brasil, dentre os tipos de áreas protegidas, destaca-se a unidade de conservação (UC).

As UCs devem ser entendidas como patrimônio ambiental, motivo pelo qual cabe às instituições de controle verificar se o Poder Público tem instituído mecanismos para garantir a boa gestão desse valioso bem público. Cumpre informar, ainda, que as unidades de conservação de todas as esferas de governo fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), modelo de conservação instituído pela Lei 9.985/2000. A lei traz várias diretrizes para o sistema, delineia o processo de criação e gestão das UC, classifica-as em diversos tipos e distribui os papéis do sistema entre alguns órgãos. O órgão central do sistema é o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o executor, na esfera federal, é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Em virtude da importância do tema e sob o enfoque da governança, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, entre 2012 e 2013, auditoria coordenada com nove tribunais de contas dos estados da região Norte, além do Maranhão e do Mato Grosso, com o intuito de avaliar a gestão de unidades de conservação federais e estaduais do bioma Amazônia (TC 034.496/2012-2; Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário; Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira). A auditoria foi realizada de forma integrada pelos órgãos de controle, o que propiciou uma avaliação sistêmica das UCs localizadas naquele bioma.

O objeto da auditoria foram as 247 unidades de conservação, federais e estaduais, situadas na região, as quais representam 73% da área total demarcada no território brasileiro como unidade de conservação. O objetivo central do trabalho foi avaliar se existem as condições normativas,

institucionais e operacionais necessárias para que as 247 UCs federais e estaduais localizadas no bioma Amazônia atinjam os objetivos para os quais foram criadas, identificando gargalos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas áreas.

O diagnóstico foi realizado a partir dos objetivos centrais da política que instituiu as unidades de conservação, quais sejam: preservação do patrimônio natural e desenvolvimento socioambiental. Sob esse enfoque, o trabalho buscou avaliar três questões principais: (a) em que medida o governo federal e os governos estaduais têm disponibilizado, nos últimos cinco anos, as condições necessárias para a criação, a implementação e a consolidação das unidades de conservação localizadas no bioma Amazônia; (b) de que forma a coordenação, a cooperação e a comunicação entre os atores envolvidos na governança das unidades de conservação localizadas no bioma Amazônia têm propiciado o alcance dos objetivos previstos no Snuc; e (c) em que medida a gestão das unidades de conservação federais e estaduais localizadas no bioma Amazônia está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental. As principais constatações do trabalho são apresentadas a seguir.

Diversos benefícios são advindos da criação de unidades de conservação

Existem evidências de que o desflorestamento é reduzido nas áreas internas das UCs, uma vez que a transformação da área para terras protegidas contribui para a inversão na lógica de ocupação e exploração econômica desses territórios. Assim, a afetação dessas áreas como terras públicas que devem ser conservadas diminui a pressão pelo uso indevido daquele território e desestimula pretensões ilegais de posse, em especial, a exploração desautorizada de madeira, contribuindo para a redução do desmatamento no bioma Amazônia.

O Brasil diminuiu consideravelmente sua área anualmente desmatada. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) indicam que a taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal passou de 27.772 km² em 2004 para 4.571 km² em 2012, o que equivale a 76% da meta voluntariamente assumida pelo país a ser atingida até 2020.

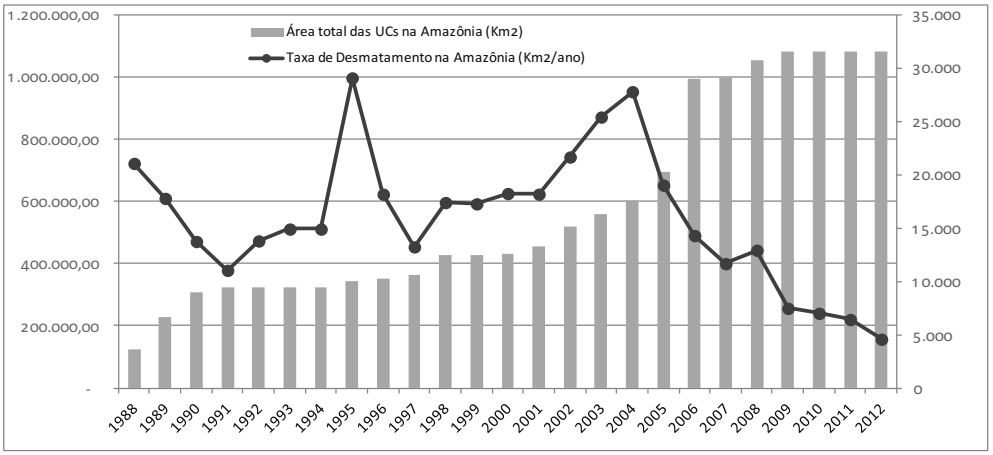
Tem destaque a criação pelo Brasil de 74% das áreas protegidas criadas no mundo ao longo do período entre 2003 e 2008 (Jenkins, C.; Joppa, L. 2009. *Expansion of the Global Terrestrial Protected Area System*. Publicado na revista *Biological Conservation*, Volume 142, *Issue* 10, p. 2166–2174, *October*, 2009). Nesse intervalo foram criadas mais de 550 mil km² de UC federais e estaduais, uma área maior que a da Espanha, sendo grande parte no bioma Amazônia. Embora os dados coletados não indiquem necessariamente uma relação direta entre os dois fenômenos, enquanto a taxa de desmatamento anual na região amazônica foi reduzida, o percentual de áreas protegidas foi ampliado, conforme evidenciado no gráfico seguinte.

Vale ressaltar que a criação das UCs, e a consequente afetação desses territórios como terras públicas, aliada à utilização de mosaicos e corredores ecológicos de áreas protegidas, insere-se com destaque no conjunto de ações e políticas públicas direcionadas para o combate ao desmatamento, tais como o aprimoramento das atividades de fiscalização, a implantação de medidas normativas específicas e a existência de mecanismos financeiros de incentivo positivo à redução do desmatamento, o que contribui para inverter a lógica de ocupação e exploração econômica desses territórios.

A redução do desmatamento, além de evitar a perda de biodiversidade, também contribui para a diminuição das emissões de gás carbônico, de metano e de outros gases causadores de efeito estufa. Ademais, a manutenção da floresta em pé tem papel crucial em diversos serviços ecossistêmicos que

são fundamentais no equilíbrio climático global, pois influenciam diretamente o regime de chuvas do Brasil e da América Latina, imprescindível para atividades econômicas, tal como a agricultura.

Evolução das áreas de UCs (federais e estaduais) e do desmatamento na Amazônia

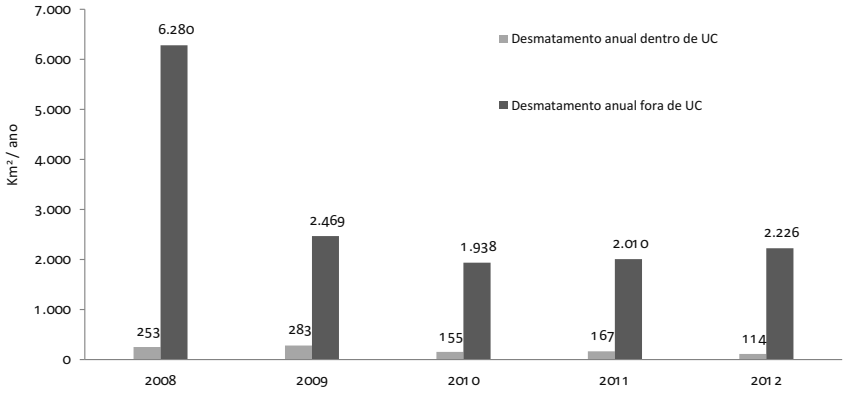


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com dados do Inpe e do ICMBio

O gráfico anterior demonstra um aumento da área das UCs inseridas no bioma Amazônia, de 600.660 km² para 1.080.260 km² no perído de 2004 a 2012, o que representa um acréscimo de 79,8% na área protegida. Ao mesmo tempo, verificou-se uma redução no ritmo de desmatamento de 27.772 km²/ano para 4.571 km²/ano, conforme já citado, o que representa uma queda de 83,5% na taxa de desmatamento.

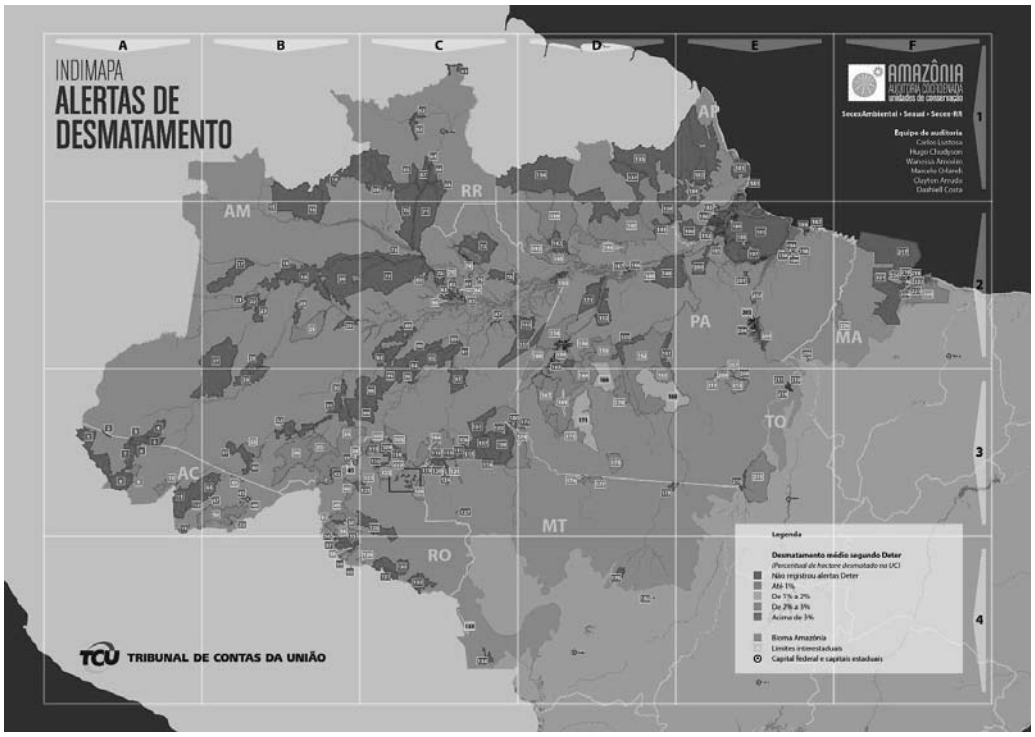
Uma evidência da importância dessas áreas protegidas é que, no período de 2008 a 2012, dos 15.894 km² de área desmatada no bioma Amazônia, 971 km² (6%) tiveram origem em UC. Assim, observou-se uma menor incidência de desflorestamento em áreas protegidas, como se verifica no grafico a seguir, uma vez que as UCs ocupam 26% da área total do bioma. Por conseguinte, a probabilidade de ocorrer desmatamento dentro de uma UC, na realidade do bioma Amazônia, é 4,3 vezes menor do que fora dela.

Comparativo do desmatamento dentro e fora de UCs no bioma Amazônia



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com dados do Deter-Inpe.

Ainda da avaliação do TCU, pode-se extrair informações individualizadas para cada UC do bioma Amazônia. Verificou-se que 71% dessas UCs não sofreram desmatamento entre os anos de 2008 e 2012, tendo em vista que somente 71 delas apresentaram alertas de desflorestamento nesse período. Os percentuais de desmatamento podem ser conferidos no mapa seguinte, denominado Indimapa – Alertas de Desmatamento.



Assim, conclui-se que, quando o Poder Público decide criar uma unidade de conservação, a afetação desse território atua efetivamente na redução do desmatamento dentro da área afetada. Porém, ressalta-se que a simples criação dessas áreas não é suficiente para a sustentabilidade da proteção ambiental no decorrer do tempo, sendo necessária uma boa e contínua gestão desses territórios, sob o risco de se perder os resultados já alcançados.

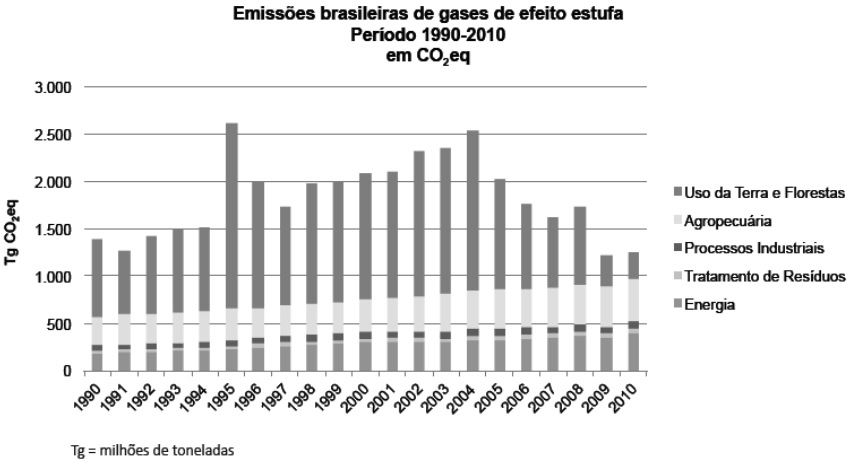
Conforme citado, a redução do desmatamento também contribui para a diminuição das emissões de gás carbônico, de metano e de outros gases causadores de efeito estufa. A diminuição na emissão de gases de efeito estufa (GEE), advinda da redução do desmatamento, permitiu que o Brasil saísse do patamar de um dos países mais poluidores do mundo, conforme constatado na década de 1990. Mais recentemente, o país tem conseguido bons resultados, uma vez que as emissões brasileiras de GEE caíram 38% entre 2005 e 2010, saindo de 2,03 bilhões para 1,25 bilhão de toneladas de CO_2 equivalente (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. Brasília, 2013). Com isso, o país atinge 65% da meta de redução voluntária de GEE prevista para ser alcançada até 2020, caminhando para o cumprimento do compromisso de que tratam a Lei 12.187/2009 e o Decreto 7.390/2010, normativos que internalizaram o compromisso internacional assumido pelo Brasil em 2009, no âmbito da Conferência do Clima das Nações Unidas sobre Mudança Climática realizada em Copenhague.

Essa queda se deve, em grande parte, à redução do desmatamento. Isso porque o desflorestamento acarreta a mudança do uso do solo, promovendo a liberação do carbono estocado na biomassa existente naquela área. Ao preservar a floresta, além de se manter significativas quantidades de carbono estocado nessa biomassa, ainda se permite que o ecossistema retire da atmosfera carbono oriundo de outros setores, como indústrias e agropecuária.

A título exemplificativo, estudos apontam que a vegetação constante do bioma Amazônia apresenta uma taxa de assimilação de carbono variando de 0,62 tC/ha/ano (Emissões de Dióxido de Carbono no Setor Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas, Funcate, 2010), para uma área manejada, que é o caso das UCs, para 0,97 tC/ha/ano (BNDES Setorial 32, p. 153-192) para florestas maduras (100 anos de idade).

Conforme supracitado relatório do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a diminuição das emissões brasileiras de GEE foi impulsionada pelas reduções alcançadas no setor "Mudança de Uso da Terra e Florestas", o qual reduziu suas emissões em 76%. O resultado no setor de florestas decorreu principalmente das ações de controle de desmatamento, principalmente na Amazônia.

Emissões brasileiras de gases de efeito estufa por período e por setores



Tg = milhões de toneladas

Em termos de setores:

Setores	1990	1995	2000	2005	2010	Variação	
	Gg CO_2eq					1995–2005	2005–2010
Energia	191.543	232.430	301.096	328.808	399.302	41,5%	21,4%
Processos Industriais	52.536	63.065	71.673	77.943	82.048	23,6%	5,3%
Agropecuária	303.772	335.775	347.878	415.713	437.226	23,8%	5,2%
Florestas	815.965	1.950.084	1.324.371	1.167.917	279.163	-40,1%	-76,1%
Resíduos	28.939	33.808	38.550	41.880	48.737	23,9%	16,4%
TOTAL	1.392.756	2.615.162	2.083.570	2.032.260	1.246.477	-22,3%	-38,7%

Gg = milhares de toneladas

Fonte: Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. MCTI, 2013.

O relatório destaca uma modificação no *ranking* dos setores que mais emitem gases de efeito estufa no Brasil. O setor de florestas saiu de maior responsável pelas emissões nacionais em 2005 (57%) para a terceira posição em 2010, 279 milhões de toneladas de CO_2 (22%), quando os setores agropecuário e energético passaram a liderar o ranking das emissões.

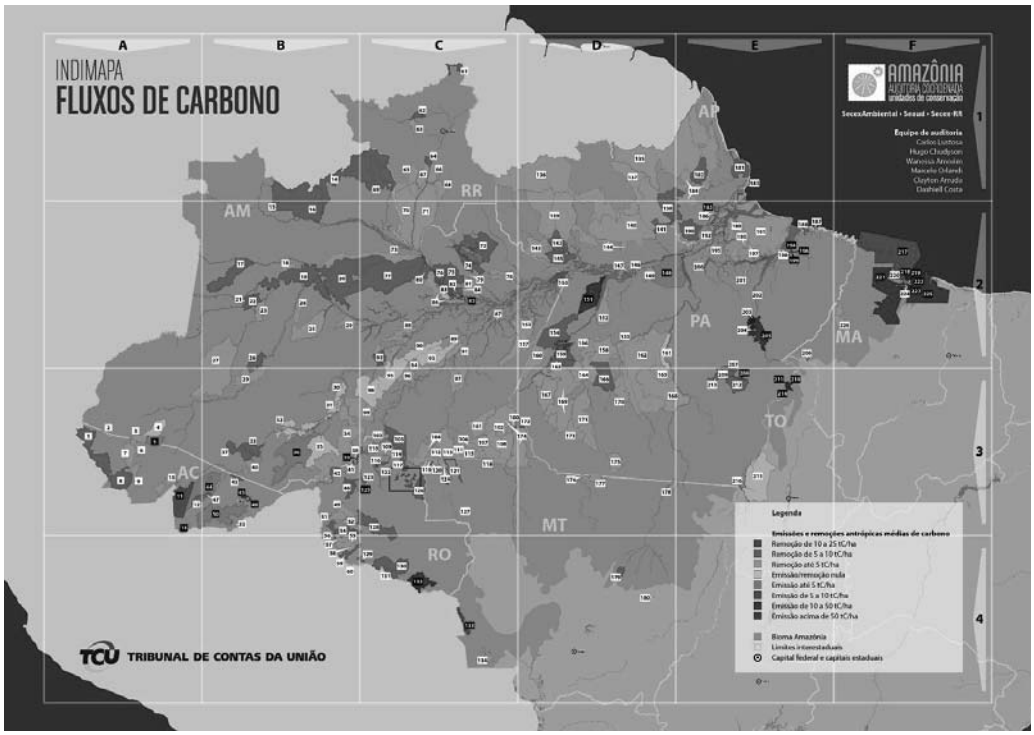
A fim de avaliar o papel das UCs no processo de diminuição da emissão de CO_2, foi calculada contribuição das UCs federais e estaduais localizadas no bioma Amazônia para o alcance desses resultados positivos. Nessa linha, foi elaborada, de forma pioneira, a primeira estimativa de emissões e remoções de carbono por mudanças de uso da terra em unidades de conservação na Amazônia, uma vez que não foi localizado nenhum estudo que trouxesse essa abordagem.

Vale ressaltar, novamente, que a criação das UCs, aliada à utilização de mosaicos e corredores ecológicos de áreas protegidas, insere-se com destaque no conjunto de ações e políticas públicas direcionadas para o combate ao desmatamento, e consequentemente, à redução das emissões dos GEE.

A referida estimativa foi realizada no contexto da avaliação de resultados com o intuito de fornecer informações para o cálculo dos benefícios trazidos pela criação dessas áreas. Essa análise foi baseada em estudo acerca da contribuição do setor usos da terra para as emissões e remoções de gases do efeito estufa, promovido em 2010 pela Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate). O citado estudo foi parte da Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (2010).

Avaliou-se o fluxo de carbono decorrente das mudanças de uso do solo (entre 1996 e 2006) nas 247 unidades de conservação do bioma Amazônia (estaduais e federais), produzindo um mapa que permite a individualização da estimativa para cada UC da quantidade removida ou emitida de CO_2. Desse modo, é possível realizar um acompanhamento do fluxo de carbono e, ainda, obter uma visão sistêmica da região Amazônica.

Estimativa de fluxo de carbono nas UCs do bioma Amazônia



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

As unidades de conservação não estão atingindo plenamente os resultados esperados

A despeito dos grandes avanços verificados com o aumento da quantidade de unidades de conservação no país, foram identificadas fragilidades na gestão dessas unidades, o que dificulta a promoção do desenvolvimento socioambiental. As UCs federais no bioma Amazônia têm apresentado dificuldades na promoção do desenvolvimento socioambiental, materializadas pela subutilização do potencial dessas áreas. Esse subaproveitamento é identificado em parques sem visitação, florestas sem exploração e reservas extrativistas com dificuldades em implementar alternativas economicamente sustentáveis, o que ameaça o cumprimento das funções social e ambiental esperadas por essas áreas. Foram identificados, principalmente: subutilização do potencial de uso público, tais como visitação, turismo e recreação; baixo número de concessões florestais onerosas; e dificuldades na promoção de atividades extrativistas.

A fim de proporcionar um amplo diagnóstico da atual situação das UCs no bioma Amazônia e trazer uma visão sistêmica, identificando gargalos no processo de gestão dessas áreas, bem como oportunidades de melhoria e boas práticas, foi elaborado pela equipe de auditoria o Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa).

O Indimapa é um instrumento georreferenciado de avaliação, comunicação e monitoramento, visualizado por meio de um mapa do bioma amazônico brasileiro. Essa ferramenta foi elaborada a partir de índices e indicadores de implementação e de gestão das 247 UCs federais e estaduais avaliadas. Dele se extraem dados individualizados da gestão de cada unidade de conservação, assim

como informações consolidadas das avaliações efetuadas pelo TCU e pelos nove tribunais de contas estaduais do bioma Amazônia.

A avaliação é composta por até quatorze indicadores, escolhidos para avaliar, sob a ótica do controle, a implementação e a gestão de cada UCs, os quais analisam aspectos sobre resultados, articulação e insumos. O mapa também traz um índice de implementação, que é o resultado da média de todos os indicadores aplicados, de sorte que a cada UC cabe apenas um índice.

Os quatorze indicadores foram construídos segundo alguns parâmetros. Inicialmente buscou-se incorporar critérios legais previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9.985/2000). Além disso, recorreu-se à metodologia Rappam (*Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management*), ferramenta internacionalmente reconhecida para avaliação da efetividade de áreas protegidas. Também serviu como referência o instrumento de avaliação desenvolvido pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas (Indicadores de efetividade da implementação de unidades de conservação estaduais do Amazonas).

Os quatorze temas refletidos nos indicadores do Indimapa são os constantes da tabela a seguir. Deve-se salientar que os referidos temas foram criados para uma aplicabilidade geral. Contudo, devido às características singulares das unidades de conservação, alguns dos indicadores são específicos para determinadas grupos e categorias de UCs, de modo que nem todas as UCs foram avaliadas pelos quatorze indicadores.

Indicadores de implementação

Indicador	Tema
G	Plano de manejo
H	Recursos humanos
$	Recursos financeiros
E	Estrutura física, mobiliário e serviços
T	Consolidação territorial
F	Fiscalização e combate a emergências ambientais
P	Pesquisa
B	Monitoramento da biodiversidade
C	Conselho consultivo ou deliberativo
M	Manejo comunitário
A	Acesso das populações residentes às políticas públicas
U	Uso público
N	Concessões florestais onerosas
L	Articulação local

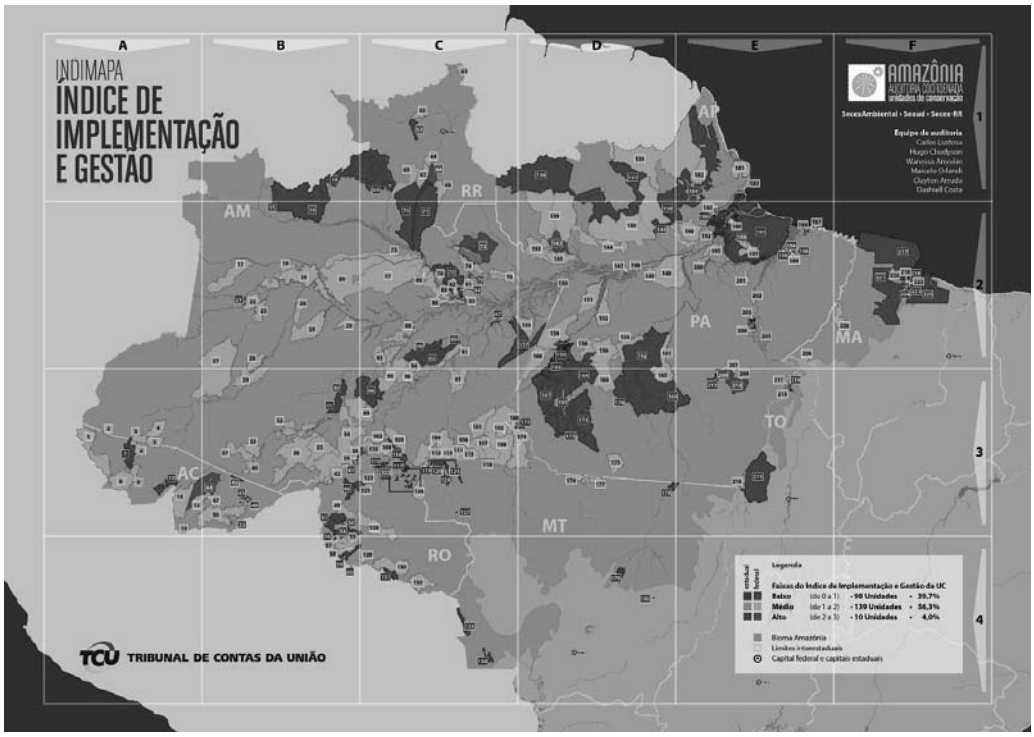
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

A cada indicador é atribuída pontuação que varia entre 0 e 3. Cada ponto corresponde ao alcance de um requisito esperado. Atingidos os três requisitos, a UC recebe a pontuação máxima (3 pontos) e considera-se que atingiu, naquele aspecto, a situação esperada. Se nenhum dos requisitos é preenchido, a UC recebe pontuação zero (0 ponto) naquele aspecto, o que significa nenhum avanço na sua implementação. O índice de implementação é a média dos 14 indicadores aplicáveis a cada categoria de unidade de conservação. Dessa forma, varia na mesma escala que os indicadores: entre zero e três pontos. A vantagem do índice é que ele permite uma visualização sintética do grau de implementação e de gestão das UCs, ao classificá-las em três faixas: vermelho (baixo grau de

implementação, valor de 0 a 1), amarelo (médio grau de implementação, valor de 1 a 2) e verde (alto grau de implementação, valor de 2 a 3).

A partir da consolidação desses valores, pode-se verificar que, atualmente, somente 4% das UCs federais e estaduais avaliadas encontram-se na faixa verde, indicativa de alto grau de implementação e de gestão necessários ao cumprimento dos objetivos previstos para essas áreas, enquanto 56,3% encontram-se no grau médio e 39,7% no baixo. Verifica-se também que nenhuma das 107 UCs federais encontra-se entre 0 e 0,5 ponto, contra 17 UCs estaduais nesse patamar. A média dos índices das UCs federais da Amazônia é 1,35, enquanto a média das estaduais é 0,98. Por fim, a média dos índices das 247 UCs do bioma é igual a 1,14. O mapa seguinte possibilita a visualização do grau de implementação e de gestão de todas as UCs do bioma Amazônia.

Índice de implementação e gestão das UCs federais e estaduais no bioma Amazônia



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Tendo observado o estágio atual de implementação no qual se encontra cada UC, passou-se ao exame das razões pelas quais o resultado alcançado no momento encontra-se em patamar tão baixo, tendo em vista que o grau mais alto do índice corresponde ao atingimento pleno dos propósitos para os quais estas unidades foram criadas.

As condições disponibilizadas pelo governo federal não estão compatíveis com as necessidades das unidades de conservação

De 2001 a 2012 foram criadas 126 UCs federais, com área total de aproximadamente 375,5 mil km², sendo 49 delas no bioma Amazônia, com área aproximada de 333,4 mil km², ou seja, 88,8% da

área criada nesse período. Ocorre que o incremento da área não foi acompanhado dos insumos necessários à boa gestão desses territórios. Foram identificadas as seguintes fragilidades:

- inexistência, inadequação e baixo grau de implementação dos planos de manejo;
- recursos financeiros e humanos incompatíveis com as necessidades de gestão das UCs; e
- consolidação territorial incipiente.

O plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade, de forma a cumprir os objetivos estabelecidos na sua criação (Lei 9.985/2000, art. 2º, inciso XVII).

Das 107 UCs federais do bioma Amazônia, apenas 45 possuem plano de manejo aprovado, ou seja, 62 UCs (58%) desse bioma não contam com o principal instrumento de planejamento das atividades e gestão da unidade. Conforme respostas dos chefes das unidades à pesquisa eletrônica realizada pelo TCU, das 45 UCs que possuem plano de manejo, 26 possuem planos adequados à realidade da unidade, enquanto as outras dezenove possuem planos que não estão adequados à realidade da unidade. Além disso, dessas 45 UCs, apenas cinco apresentam alto grau de implementação do plano de manejo, quatorze grau médio e 26 grau de implementação baixo ou nulo, conforme respostas dos chefes das unidades aos questionários eletrônicos.

Quanto aos recursos financeiros, o orçamento destinado ao ICMBio para manutenção e investimentos saltou de R$ 282,6 milhões em 2008 para R$ 472,7 milhões em 2012. Em que pese o incremento, o ICMBio apresentou estimativa de que seria necessário aumento do montante dos recursos financeiros da ordem de R$ 470 milhões para financiar de maneira adequada seus macroprocessos finalísticos. No mesmo sentido, estudo do MMA denominado "Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação", divulgado em 2009, previa a necessidade de incremento do orçamento do ICMBio da ordem de R$ 543,2 milhões, a partir do cálculo de Investimentos Mínimos para a Conservação (IMC), que se baseou no *Minimum Conservation System* (Micosys), sistema desenvolvido pelo Banco Mundial.

No que tange aos recursos humanos, a proporção de km^2 de área de UC para cada servidor do ICMBio (430 km²/servidor) é muito superior à relação observada no principal órgão responsável pela gestão de UC em outros países (Canadá: 54 km²/servidor; Argentina: 24 Km²/servidor), conforme estudo contendo análise internacional comparada, apresentado no XIV Congreso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração – Clad (Martins, H. F; Cecílio, M. Sistemas nacionais de gestão da biodiversidade e de unidades de conservação: análise internacional comparada. Salvador: Clad, 2009). A proporção nas UC do bioma Amazônia é ainda pior que a média do ICMBio, conforme os dados administrativos coletados (1.990 Km²/servidor).

Por fim, quanto à consolidação territorial, estimativas do ICMBio apontam para a existência de aproximadamente 54 mil km² de terras privadas em unidades de conservação federais, que não foram desapropriadas e indenizadas, as quais não permitem a fixação de pessoas em seu interior. A área privada não indenizada representa 7,2% do território das UCs federais. Com relação às UCs do bioma Amazônia, tais pendências atingem aproximadamente 29,7 mil km², o que representa 5,1% do território das UCs desse bioma e 54,6% do total pendente. Se os proprietários dessas terras forem populações tradicionais, além de serem indenizados, devem ser realocadas pelo Poder Público (Lei 9.985/2000, art. 42).

Articulação insuficiente para o alcance dos objetivos das unidades de conservação

Foi identificado que a coordenação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a cargo do MMA, não tem sido eficaz para atingir os objetivos previstos no Snuc e no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Pnap). Por sua vez, a cooperação e a comunicação entre os atores envolvidos na governança das unidades de conservação têm propiciado, apenas em parte, o alcance dos objetivos sob referência.

De acordo com o Regimento Interno do MMA, compete ao ministério subsidiar a formulação de políticas, normas e estratégias para a ampliação, a implementação e a consolidação do Snuc, promover a articulação e o desenvolvimento institucional para a implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas e coordenar, na qualidade de secretaria-executiva, as atividades da comissão coordenadora do referido plano (Decreto 6.101/2007, anexo I, art. 21).

Verificou-se que a implementação dessa comissão e a avaliação e adequação do Pnap são os principais mecanismos formais e institucionalizados existentes atualmente dos quais o MMA pode se valer para coordenar o Snuc. No entanto, o MMA não procedeu à implementação de tal comissão nem realizou a avaliação do referido plano estratégico, que deveria ter sido concluída no final de 2011. Também não definiu outros mecanismos que permitissem ao órgão coordenar o Snuc de forma sistêmica, como previsto no Plano Nacional Estratégico.

Compensações Ambientais

Além da auditoria operacional enfocada no precitado Acórdão 3101/2013-TCU-Plenário, cujos resultados foram comentados nos tópicos anteriores, merece destaque, também, a auditoria operacional apreciada mediante o Acórdão 1.853/2013-TCU-Plenário, decorrente de solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, tendo por escopo a aplicação e a fiscalização dos recursos da compensação ambiental instituída na Lei 9.985/2000.

Referida ação de controle resultou nas seguintes determinações e recomendações dirigidas ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e ao Ministério do Meio Ambiente, com vistas a aperfeiçoar a gestão dos recursos para compensação ambiental destinados à implantação e manutenção de unidade de conservação:

> 9.1.1. ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que:
>
> 9.1.1.1. se abstenha de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação estabelecida no art. 36 da Lei 9.985/2000 mediante depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal em nome do empreendimento, conforme previsto na parte final do caput e no § 2º do art. 11 da Instrução Normativa ICMBio 20, de 22 de novembro de 2011, ante a inexistência de previsão de tal procedimento na referida lei e no decreto que a regulamenta;
>
> 9.1.1.2. conclua, se ainda existirem pendências, os inventários dos bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da compensação ambiental e os incorpore a seu patrimônio, conforme disposto nos artigos 83, 85, 87 e 89 da Lei 4.320/1964, no art. 6º da Resolução CFC 1.111/2007 e na Portaria STN/MF 437/2012;
>
> 9.1.2. ao Ministério do Meio Ambiente e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com relação ao saldo existente nas contas escriturais de compensação ambiental na Caixa Econômica Federal, que adotem, no prazo de 120 (cento e vinte dias), as providências necessárias à incorporação desses valores à Conta Única e ao orçamento fiscal da União e à correspondente aplicação nas finalidades a que se vinculam, com estrita observância da legislação orçamentária e financeira pertinente;

9.1.3. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação para, em espaço de tempo razoável, identificar os empreendimentos sujeitos à compensação ambiental, dentro do universo de licenciamentos ambientais em análise, o cálculo do valor dessa obrigação e a definição da unidade de conservação beneficiária, conforme disposto nos artigos 30, 31-A e 31-B do Decreto 4.340/2002;

9.2. recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que:

9.2.1. institua procedimentos regulares e sistematizados para validação do valor de referência declarado pelo empreendedor;

9.2.2. institua procedimentos de controle de processos de compensação ambiental, de modo a proporcionar mais segurança e confiabilidade às informações.

À data de elaboração deste Relatório, o aludido acórdão encontrava-se em fase de recurso.

Conclusão

Em consonância com uma das principais estratégias mundiais de proteção do patrimônio natural e da biodiversidade, a criação e a manutenção de unidades de conservação, o Brasil ampliou significativamente a área ocupada por UCs entre 2001 e 2012. Foram instituídos 375,5 mil km² de UCs federais, sendo a maior parte (88,8%) no bioma Amazônia, região geográfica que apresenta uma das maiores riquezas mundiais em biodiversidade.

A despeito dos grandes avanços ocorridos com a criação de unidades de conservação, o TCU constatou que as UCs no bioma Amazônia não estão atingindo plenamente os resultados esperados. O baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas decorre, principalmente, de fragilidades na gestão que dificultam, entre outros aspectos, o uso público, as concessões florestais, o fomento às atividades extrativistas e as atividades de pesquisas e monitoramento. Além disso, a insuficiência dos recursos humanos e financeiros compromete a realização de atividades essenciais como, por exemplo, fiscalização, proteção e pesquisa. Também foram constatadas a inexistência e a inadequação dos planos de manejo, principal instrumento de planejamento e gestão que regula o acesso e o uso dos recursos naturais naquela área. Somado a isso, o passivo identificado de regularização fundiária impacta diretamente a gestão das UCs, haja vista a indefinição quanto à posse e à propriedade dessas terras. Por fim, no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, foram identificados problemas de articulação entre os atores envolvidos na gestão de UCs, decorrentes de uma insuficiente coordenação, da baixa cooperação e da frágil comunicação entre os atores que o compõem. Tais gargalos acabam por expor ao risco o patrimônio público ambiental.

A partir da análise, as principais deliberações do Tribunal (Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário) foram no sentido de fomentar o efetivo exercício da coordenação do Snuc, a cargo do Ministério do Meio Ambiente, de modo a incrementar as ações de articulação entre os atores envolvidos nesse tema para melhor aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas. Foi determinado ao ICMBio que apresentasse plano de ação com as providências cabíveis para aprimorar o diagnóstico necessário à redução do passivo de regularização fundiária e para dotar as UCs de planos de manejo, instrumento que deve ser adequado à realidade da UC a fim de que as ações nele previstas sejam efetivamente implantadas. Além disso, considerando que a situação verificada no trabalho extrapola, em certos aspectos, a capacidade de atuação do ICMBio, deu-se conhecimento dos resultados do trabalho à Casa Civil e ao Congresso Nacional, entre outros atores interessados, enfatizando os riscos envolvidos em manter as atribuições daquela autarquia sem dotá-la de recursos financeiros, de pessoal e de estrutura necessários ao pleno exercício de suas funções.

Com tais deliberações e com a identificação das principais fragilidades e boas práticas relativas à gestão das UCs no bioma Amazônia, espera-se que os atores interessados tomem conhecimento da situação apresentada e promovam, em articulação, medidas necessárias para reverter o baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas. Desse modo, almeja-se a que as UCs, além de proteger a riquíssima biodiversidade local, sejam fonte para o desenvolvimento econômico e social ao utilizar o turismo e a extração sustentável de produtos florestais, bem como outras formas não predatórias de uso dos seus recursos naturais. Dessa forma, as UCs contribuirão para fomentar e dinamizar a economia legal local, provendo alternativas para a exploração irregular desses produtos e o desmatamento.

Ademais, a expectativa é de que a melhoria na gestão das UCs permita a essas áreas oferecer mais resultados positivos ao meio ambiente. Isso porque as UCs contribuem com a redução do desmatamento e, consequentemente, das emissões de gás carbônico, o que reduz o aquecimento global e mitiga as consequências das mudanças do clima.

Outrossim, necessário se faz que o tema biodiversidade seja tratado de forma transversal, extrapolando os órgãos ambientais e perpassando as diversas áreas do governo, para que esses territórios possam atingir plenamente os resultados de proteção do patrimônio ambiental e de promoção do desenvolvimento socioambiental.

Por fim, ressalta-se que as ferramentas de avaliação desenvolvidas no curso da auditoria, em especial o Indimapa, está sendo utilizada na Auditoria Internacional em Biodiversidade com foco em Áreas Protegidas, atualmente em curso e realizada em conjunto com onze Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela. Paralelamente, no campo nacional, o TCU avaliará as unidades de conservação dos demais biomas brasileiros (caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal). Como resultado das auditorias (nacional e internacional), espera-se a elaboração de um panorama acerca da maturidade de gestão das áreas protegidas na América Latina, de forma que as EFS possam contribuir para melhoria da governança nas politicas ambientais.

6.7 Governança de Segurança Pública

A Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece, em seu art. 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: em nível federal – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal; e em nível estadual pelas Polícias Civil e Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar.

A Carta Magna não atribui à União competência para legislar sobre segurança pública, em sentido amplo, cabendo-lhe apenas estabelecer, em caráter privativo, normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias e dos corpos de bombeiros militares, na forma do inciso XXI do art. 22.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência concorrente para legislar sobre a organização, as garantias, os direitos e os deveres das polícias civis, conforme determina o inciso XVI do art. 24.

Essa ausência de previsão constitucional levou os estados da Federação a assumirem a responsabilidade sobre o tema. Essa situação ensejou o surgimento de diversas políticas locais de segurança pública, dificultando uma ação integrada, pela União, de combate à violência.

Para minimizar esse problema, o governo federal criou, em 1997, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça.

A Senasp assessora o Ministro de Estado da Justiça na definição e na implementação da Política Nacional de Segurança Pública e, em todo o território nacional, acompanha as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, visando a:

e) desenvolver e a apoiar projetos de modernização das instituições policiais do país;

f) efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais;

g) estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública;

h) realizar estudos e pesquisas; e

i) consolidar estatísticas nacionais de crimes.

Os principais eixos que norteiam a atuação da Senasp atualmente são:

- Crack, é possível vencer;
- Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - Sinesp;
- Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - Enafron; e
- Brasil Mais Seguro.

Já as organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (OSPE), genericamente designadas como secretarias de segurança pública, atuam na formulação e na execução da política governamental para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, promovendo a segurança da população, assim como nas ações de prevenção da criminalidade e de integração das polícias militares, corpos de bombeiros militares e polícias civis.

Essas secretarias não obedecem a um padrão organizacional. Em alguns estados, elas não possuem em sua estrutura organizacional os principais operadores de segurança pública: a Polícia Militar e a Polícia Civil.

Há estados em que, além de conduzirem a política de segurança pública, as OSPE também se incumbem de outros temas, a exemplo da custódia e da reinserção social dos indivíduos privados de liberdade, da defesa civil e do trânsito.

6.7.1 Avaliação de governança de segurança pública

O Tribunal de Contas da União realizou levantamento (TC 018.922/2013-9; Acórdão 1.042/2014-TCU-Plenário; Relator: Ministro José Jorge), no período de julho a novembro de 2013, com o objetivo de conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Senasp e das organizações de segurança pública estaduais e do Distrito Federal, no que se refere à implementação da Política Nacional de Segurança Pública.

Para a realização do trabalho, elaborou-se modelo próprio de avaliação de governança, que norteou a confecção do questionário aplicado às organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal. Também foram realizadas entrevistas com especialistas no assunto e com gestores da Senasp e de seis secretarias estaduais de segurança pública.

O modelo concebido fundamenta-se nas teorias neoinstitucionais e é composto de duas macrodimensões de governança: (i) pública; e (ii) corporativa. As macrodimensões se subdividem em dimensões, e essas, em itens de análise, os quais foram os agregadores das questões que compuseram o questionário aplicado às organizações de segurança pública estaduais.

A figura abaixo resume a estrutura conceitual do modelo de governança pública utilizado no levantamento.



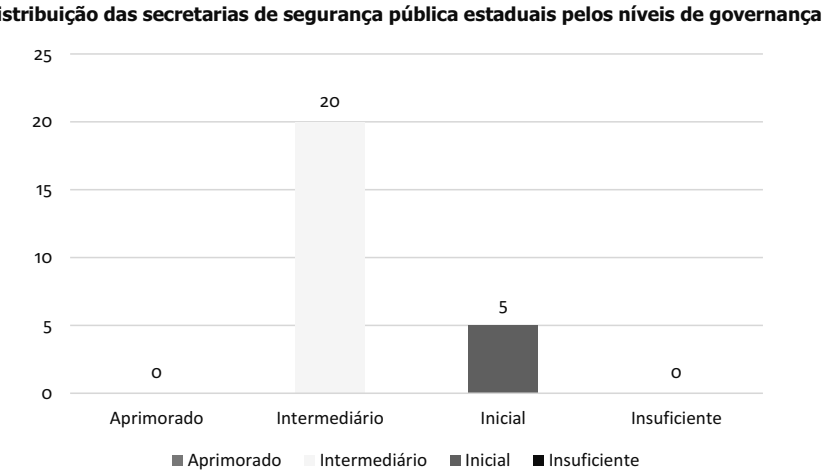
Os dados obtidos a partir do questionário geraram o Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg), que mede o nível de governança da organização de segurança pública de cada um dos estados da federação.

Os seguintes níveis de governança pública foram utilizados para agrupar as organizações avaliadas: (i) **aprimorado** (iGovSeg igual ou superior a 75); (ii) **intermediário** (iGovSeg inferior a 75 e igual ou superior 50); (iii) **inicial** (iGovSeg inferior a 50 e igual ou superior 25); e (iv) **insuficiente** (iGovSeg inferior a 25).

6.7.2 Situação da governança de segurança pública

O questionário de governança de segurança pública foi respondido por 25 das 27 unidades da Federação, o que representou uma elevada taxa de resposta (92,6%). Apenas os estados do Amapá (AP) e do Mato Grosso do Sul (MS) não enviaram suas respostas.

Das 25 OSPE analisadas, 20 (80%) foram classificadas no nível intermediário, enquanto cinco (20%) situaram-se no nível inicial. Nenhuma organização de segurança pública estadual foi enquadrada no nível aprimorado ou insuficiente, conforme figura a seguir.



Aspectos que demandam atenção

O resultado da avaliação indicou diversas situações que demandam atenção. A seguir são apresentadas as mais preocupantes, por macrodimensão.

Governança Pública

- 24% não têm referencial estratégico;
- 24% não formalizaram suas políticas de segurança pública;
- 28% não compartilham informações com outros órgãos de seu estado;
- 28% não normatizaram as competências de seus órgãos subordinados;
- 40% não elaboraram plano de segurança pública;
- 48% não apresentam o portfólio de serviços oferecidos à sociedade;
- 52% não seguem integralmente as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp);
- 60% não formalizaram seus planos estratégicos;
- 68% não compartilham informações com estados limítrofes;
- 68% não formalizaram os procedimentos de controle interno e não subordinaram a unidade de controle interno diretamente à alta administração;
- 92% não possuem código de ética formalizado.

Governança Corporativa

- 48% não realizam levantamento de necessidades de capacitação;

- 56% não possuem processo formal e regular de avaliação de desempenho de seus recursos humanos;
- 60% não possuem plano de capacitação para gestão de convênios;
- 64% não têm as polícias civil e militar sob sua subordinação;
- 80% não mantêm indicadores de processos finalísticos atualizados;
- 92% não mantêm indicadores de processos de apoio;
- 96% não estabeleceram, formalmente, mecanismos de gestão de riscos;

Aspectos positivos

Entre as situações positivas identificadas na fiscalização, destacam-se as seguintes, por macrodimensão:

Governança Pública

- 60% fizeram benchmarking com organizações congêneres estrangeiras;
- 72% conhecem as diretrizes do Conasp;
- 76% participam de grupo de trabalho em nível nacional;
- 80% alinham seu plano estratégico com o da Senasp;
- 80% avaliam seus resultados por meio de indicadores;
- 84% oferecem serviços à sociedade por meio de seu sítio eletrônico;
- 96% possuem sistemas informatizados para gerenciar ocorrências policiais;
- 96% disponibilizaram informações gerenciais periodicamente para a tomada de decisão pela alta administração;

Governança Corporativa

- 92% possuem unidade específica para gestão de convênios;
- 96% consideram os controles internos essenciais à consecução dos seus objetivos.

6.7.3 Principais constatações

Inexistência de política nacional de segurança pública e de plano nacional de segurança pública formalizados

O levantamento identificou a falta de política nacional de segurança pública e de plano nacional de segurança pública formalizados. Diante dessa inexistência, a Senasp vem desenvolvendo suas atividades por meio de quatro programas principais, os quais representam os eixos estruturantes da sua atuação.

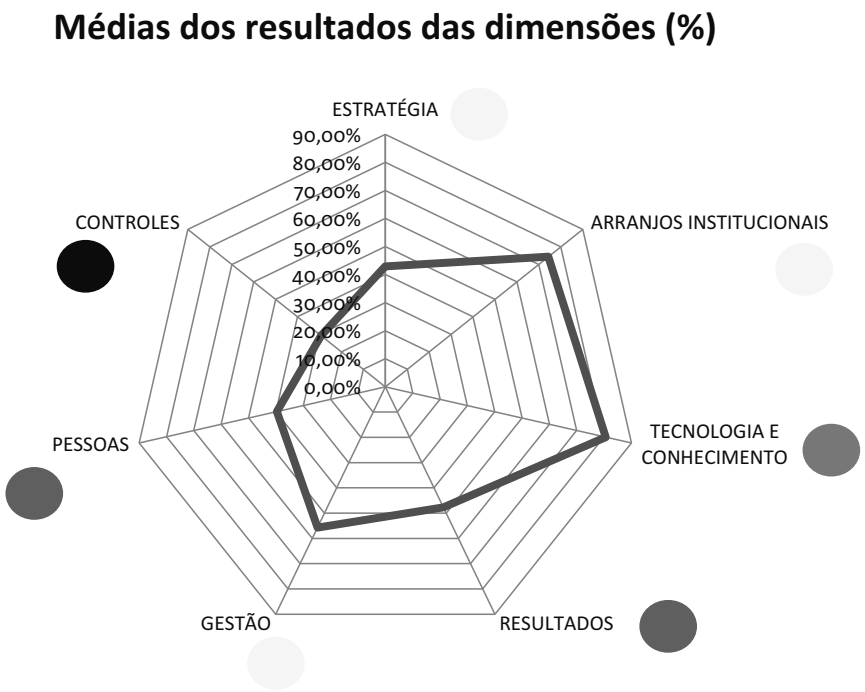
Baixa efetividade do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)

A atual composição do Conasp atribui pouca representatividade aos estados e ao Distrito Federal, razão pela qual suas diretrizes são seguidas por menos da metade das organizações de segurança pública estaduais avaliadas.

Baixa governança de pessoas a fragilidade dos controles

A visão agregada das organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal permitiu identificar os controles internos e a gestão de pessoas como principais fragilidades das secretarias de segurança pública e suas congêneres, conforme destacado no gráfico seguinte.

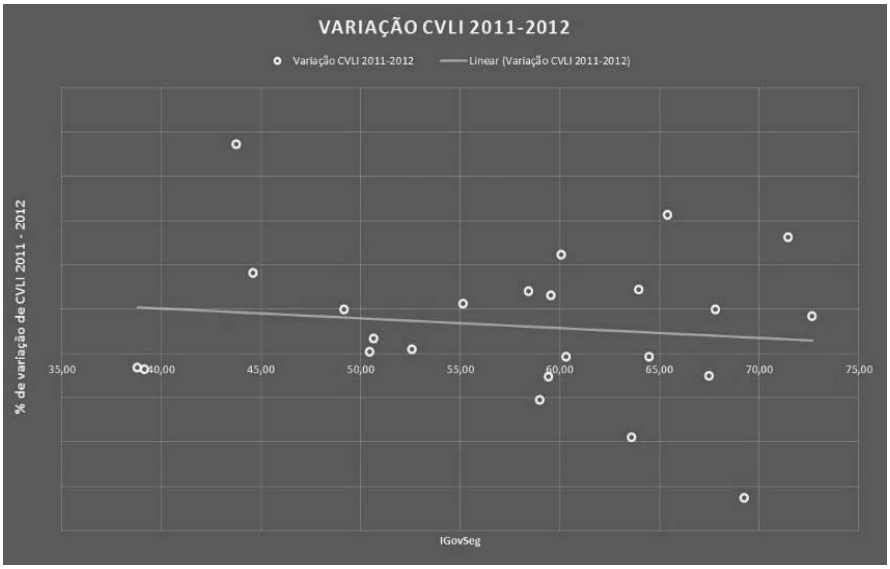
Visão agregada das secretarias de segurança pública estaduais



Maiores índices de governança conjugam-se com desaceleração da criminalidade

A análise da variação do indicador de Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes (CVLI/100 mil hab.), no biênio 2011-2012, sugere que melhores índices de governança podem ter impactos positivos sobre a desaceleração ou mesmo sobre a redução da criminalidade.

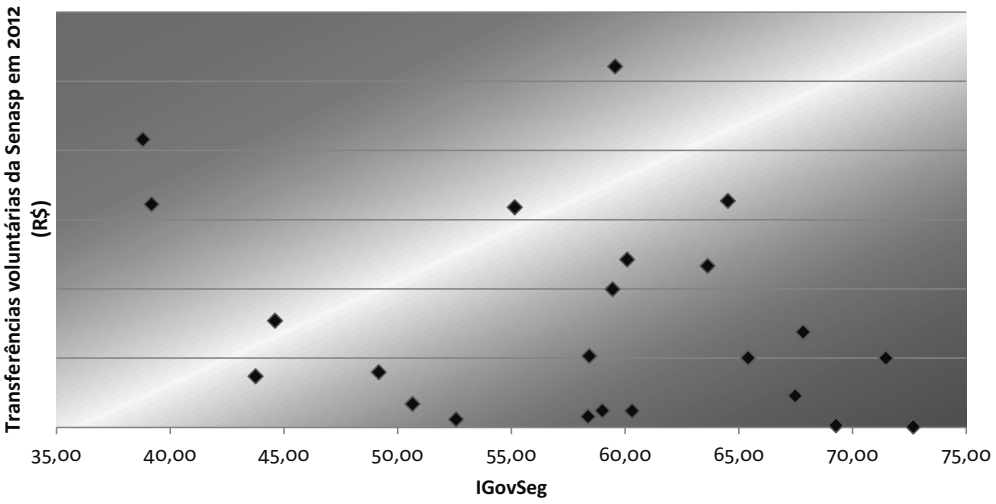
Variação dos crimes violentos letais intencionais versus iGovSeg – 2011 e 2012



A Senasp distribui maior volume de recursos para as unidades da Federação com menor iGovSeg

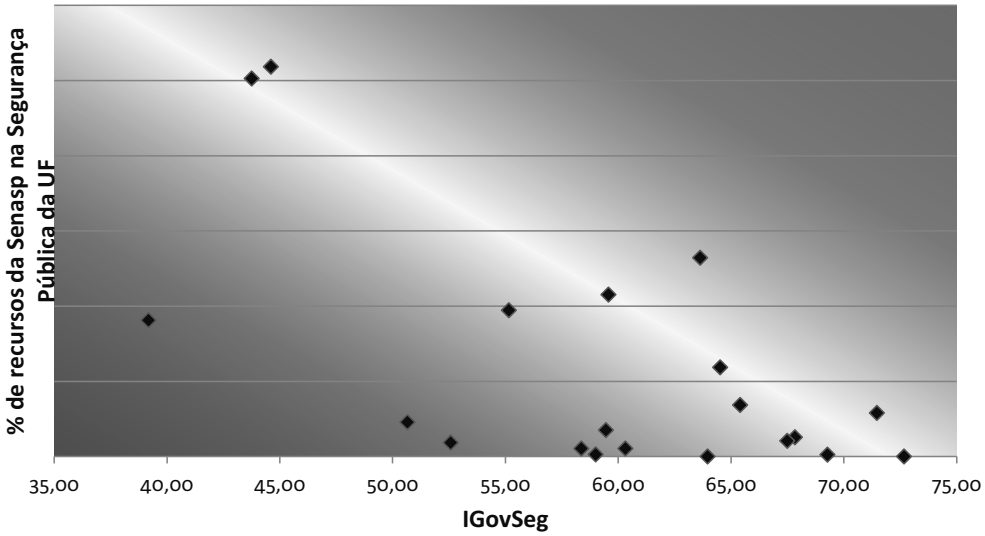
A análise das transferências voluntárias realizadas pela Senasp, no exercício 2012, aponta a maior distribuição de recursos para as unidades da Federação com menor iGovSeg, conforme se depreende do gráfico seguinte.

iGovSeg x Transferências voluntárias da senasp em 2012 (R$)



Também se verifica que os recursos repassados pela Senasp são mais relevantes nos orçamentos das unidades da Federação cujas OSPE apresentaram menores índices de governança, ocasionando, portanto, maior probabilidade de mau uso do recurso público.

Participação de Transferências da Senasp na Segurança Pública (%)



Considerando que o foco dos recursos distribuídos pela Senasp para as OSPE tem sido em investimento em infraestrutura, conclui-se que tais investimentos não sustentarão resultados de longo prazo, sendo necessária, no caso dessas OSPE, a priorização da implementação de boas práticas de governança.

Dessa forma, como benefício do levantamento, espera-se a melhoria das condições de governança da Senasp e das OSPE, com reflexos esperados na redução sustentável da criminalidade.

As evidências indicam que as deficiências sistêmicas na capacidade de gestão da Senasp, como carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos e tecnologia de informação inadequada, comprometem a execução do planejamento e, em decorrência, a implementação e coordenação dos programas para a área de Segurança Pública, bem como o alcance de seus resultados.

O fortalecimento da Senasp é necessário, sobretudo, para promover a integração dos órgãos de Segurança Pública, bem como a interface de ações com organismos governamentais e não-governamentais, de âmbito nacional e internacional.

Para tanto, torna-se-se oportuno recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça que envidem esforços no sentido de adequar a estrutura organizacional da Senasp, em especial no que tange ao estabelecimento do quadro permanente de pessoal e à garantia de recursos orçamentários e de tecnologia da informação, para que aquela unidade realize o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das suas atividades fim, no cumprimento das competências dispostas no Decreto 6.061/2007.

A recomendação complementa o Acórdão 1.042/2014-TCU-Plenário, proferido com base nas constatações do levantamento. Na deliberação, recomendou-se à Casa Civil da Presidência da

República e ao Ministério da Justiça que envidem esforços no sentido de viabilizar a edição de documentos que consolidem a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública, aos quais se refere o Decreto 6.061/2007. Outrossim, recomendou à Secretaria Nacional de Segurança Pública que analise a viabilidade e a utilidade de se estabelecerem critérios para a realização de transferências voluntárias às organizações de segurança pública estaduais, com o objetivo de auxiliá-las na implantação de práticas destinadas à melhoria da governança, a exemplo de projetos voltados para a implantação ou melhoria do planejamento estratégico, da gestão de processos, do estudo e adoção de medidas visando à redução da rotatividade de pessoal, da melhoria dos controles internos e da gestão de riscos.

A fim de verificar e de atualizar as informações prestadas pelas organizações de segurança pública dos entes da Federação que responderam o questionário de governança pública, o TCU pretende realizar auditorias em parceria com os tribunais de contas estaduais. Os trabalhos servirão como subsídio para atualização do iGovSeg e para a proposição de outras ações de controle externo voltadas para a melhoria da governança de segurança pública.

6.8 Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais

A avaliação como instrumento de apoio aos processos decisórios, no ciclo de gestão governamental, está relacionada à busca de alternativas para subsidiar o aperfeiçoamento de programas e políticas e, consequentemente, promover a melhoria da eficiência, eficácia e efetividadade das ações governamentais. Para tanto, é necessário garantir a produção de informações e análises que favoreçam as melhores escolhas no caminho rumo ao desenvolvimento, com redução de desigualdades e democratização de oportunidades.

É por meio dos sistemas de avaliação, desenvolvidos para apoiar a implementação e gestão das políticas e a boa governança, que o conhecimento avaliativo ganha corpo e passa a subsidiar, de forma contínua, os processos decisórios nas organizações.

Para avaliar esses sistemas, o TCU criou o índice de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais dos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, o iSA-Gov. Esse índice expressa a percepção dos gestores sobre a adequação dos mecanismos e instrumentos disponíveis nos órgãos públicos para demandar e produzir informações sobre o desempenho e os resultados dos programas governamentais, com vistas à sua utilização para o aprendizado e o aperfeiçoamento das políticas. Quanto melhor o índice, melhor a capacidade dos órgãos para monitorar e avaliar a implementação das políticas públicas.

Portanto, mensurar o perfil de maturidade desses sistemas significa avaliar a adequação dos processos, procedimentos, meios e mecanismos que os órgãos utilizam para demandar e registrar as informações sobre a execução dos programas, bem como para interpretar e comunicar os resultados, de modo a compreender e fortalecer a implementação desses programas, para a melhoria dos resultados.

Cabe ressaltar que a competência para executar as atividades avaliativas coexiste com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo no processo de formulação, implementação e produção de informações sobre as políticas públicas, conforme estabelece o Decreto 7.866/2012.

6.8.1 Modelo de análise dos sistemas de avaliação

O modelo desenvolvido para analisar e mensurar o perfil de maturidade dos sistemas de avaliação é composto pelas seguintes dimensões de análise: demandas avaliativas, produção de conhecimento avaliativo (oferta), capacidade de aprendizado organizacional e utilização, especificadas a seguir (TC 030.688/2011-6, Acórdão 243/2013-TCU-Plenário):

i. Demandas avaliativas: trata dos contextos externo e interno nos quais as demandas por avaliação são formuladas. Nesta dimensão, as variáveis a serem examinadas dizem respeito ao contexto organizacional (político-administrativo), externo e interno, onde as demandas por avaliação surgem, se estruturam e delimitam os propósitos do sistema de avaliação;

ii. Produção de conhecimento avaliativo (oferta): trata dos arranjos, ou seja, da estruturação dos processos e organização dos meios para executar as atividades avaliativas, e pode ser depreendida como capacidade avaliativa. Nesta dimensão, as variáveis a serem investigadas se referem à definição e disseminação, no âmbito da organização, das práticas avaliativas instituídas; ao suporte organizacional, em termos da formação e capacitação dos profissionais responsáveis pela execução das atividades avaliativas; da formalização das práticas

avaliativas, mediante a definição de responsabilidades, rotinas e instrumentos, assim como da alocação dos meios necessários à execução das atividades;

iii. Capacidade de aprendizado organizacional: estruturas e estratégias utilizadas pelas organizações para encorajar o aprendizado;

iv. Utilização: trata-se da investigação dos mecanismos que favorecem a utilização das informações avaliativas produzidas, para que efetivamente o conhecimento necessário seja gerado e decisões sejam tomadas, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão e dos programas e políticas públicas.

6.8.2 Metodologia

O trabalho contemplou o levantamento de dados, por meio de pesquisa eletrônica, junto aos gestores das unidades da administração direta de 28 ministérios responsáveis pela implementação de programas e políticas finalísticos, obtendo-se a participação de 27 ministérios. A partir da análise dos dados coletados, foi possível elaborar um diagnóstico de como e para que propósitos os órgãos da administração direta produzem e utilizam as informações sobre o desempenho e os resultados dos programas por eles implementados.

A pesquisa foi encaminhada para 2.062 gestores, obtendo-se 750 respostas. O percentual de resposta variou de 20,6% a 61,1%, correspondendo a 36,4% dos pesquisados. Cabe observar que não se trata de amostra probabilística uma vez que a pesquisa foi encaminhada para todos os gestores DAS 4 a 6 das unidades da administração direta dos órgãos responsáveis pela implementação de programas e políticas finalísticas (exceto funções de assessoramento) e a resposta à pesquisa foi facultativa.

Para produzir o iSA-Gov, considerando o modelo de análise aprovado pelo TCU, buscou-se uma metodologia que possbilitasse mensurar múltiplos aspectos relevantes para avaliar determinado objeto e, ao mesmo tempo, contemplasse as preferências dos atores envolvidos, com vistas a obter, ao final do processo, uma classificação. Dessa forma, a Metodologia Multicritério de Apoio a Decisão (MCDA) mostrou-se oportuna, uma vez que possibilita avaliar as ações segundo um conjunto de critérios, considerando as preferências dos decisores (ENSSLIN *et al*., 2001).

Para a realização deste trabalho contou-se com o apoio do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (Ceag/UnB), como iniciativa piloto do Projeto de Cooperação Técnica entre o TCU e aquele Centro.

Para aplicação da metodologia (MCDA-C), as quatro dimensões teóricas apresentadas (demandas avaliativas, produção de conhecimento avaliativo – oferta, utilização e capacidade de aprendizado organizacional) foram consideradas os focos principais para caracterizar os sistemas. Estes foram decompostos em dimensões e critérios, com vistas a permitir uma melhor avaliação das percepções dos gestores das unidades da administração federal direta sobre os mecanismos e instrumentos por eles utilizados para avaliar o desempenho e os resultados dos programas e políticas sob suas responsabilidades.

Em seguida atribuiram-se pesos para os focos, dimensões e critérios, de acordo com o grau de importância definida pela equipe responsável pela realização do trabalho. Para tanto, foi considerada a literatura sobre o tema e trabalhos similares realizados no Canadá, por Cousins *et al*. (2007), e na Dinamarca, por Nielsen *et al*. (2011).

Por fim, os dados coletados por meio de pesquisa eletrônica foram processados no *Software D-Sight,* cujos resultados subsidiaram as análises e conclusões do trabalho.

Para a análise dos dados utilizou-se, preliminarmente, tabelas de frequências e as medidas de posição (média, moda, mediana e desvio padrão) para descrever a percepção geral dos respondentes sobre os critérios investigados. Com vistas a evidenciar os resultados apurados, procedeu-se à análise dos comentários às questões abertas, por meio da análise de conteúdo.

Para avaliação da maturidade dos sistemas e dos respectivos focos foi utilizada a seguinte escala, evidenciada nas duas tabelas seguintes.Escala para avaliar o nível de maturidade dos sistemas de avaliação dos programas de governo

Pontuação	Classificação
< 50	Não estruturado
≥ 50 e ≤ 60	Incipiente
> 60 e ≤ 70	Intermediário
> 70 e ≤ 80	Aprimorado
> 80	Avançado

Nível de maturidade dos sistemas de avaliação dos programas de governo

Nível de Maturidade	Descritor
Não estruturado	Os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão parcialmente presentes, mas não são suficientes e não atendem regularmente as necessidades dos atores.
Incipiente	Os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, são parcialmente suficientes mas não atendem regularmente as necessidades dos atores.
Intermediário	Os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, são parcialmente suficientes e atendem regularmente as necessidades dos atores.
Aprimorado	Os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, são suficientes e atendem satisfatoriamente as necessidades dos atores.
Avançado	Os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, são suficientes e adequados e atendem plenamente as necessidades dos atores.

Para caracterizar os sistemas de avaliação, entende-se como requisito essencial que os órgãos avaliados apresentem pontuação igual ou superior a 50 nos focos relativos à demanda e oferta avaliativas.

6.8.3 Análise dos resultados

Os resultados a seguir apresentados foram organizados a partir das análises dos focos e suas dimensões, com vistas a caracterizar os sistemas de avaliação e mensurar o índice de maturidade – iSA-Gov.

É importante ressaltar que essa avaliação baseia-se nas informações declaradas pelos gestores, de acordo com suas percepções, sem a necessidade de encaminhamento de evidências. Portanto, a real situação pode não guardar estrita observância com aquela apresentada nos resultados a seguir relatados.

Foco I – Demandas Avaliativas

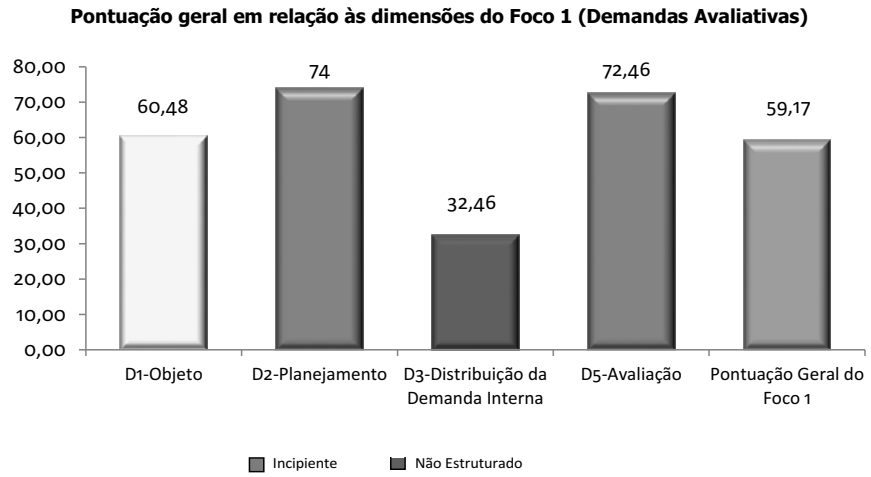
Para se caracterizar um sistema de avaliação é necessário, inicialmente, que as demandas por informações avaliativas sejam estruturadas, regulares, pertinentes e consistentes com os objetivos estabelecidos para os programas e/ou políticas. Nesse sentido, os demais elementos necessários para o alcance desses objetivos devem estar definidos de forma adequada e suficiente no planejamento governamental, de modo a orientar a implementação das ações, com vistas à efetiva prestação ou disponibilização dos bens e serviços públicos.

As informações avaliativas ou o conhecimento avaliativo devem prioritariamente atender as necessidades dos atores responsáveis ou interessados na implementação e nos resultados das ações governamentais, com vistas a subsidiá-los com dados qualificados sobre o desempenho e/ou os resultados da implementação dos programas. Ou seja, o conhecimento avaliativo deve atender necessidades previamente identificadas, favorecendo a sua utilização. Objetiva-se assegurar a produção de informações necessárias para a boa governança das políticas públicas.

Ante essas considerações, o Foco I foi desdobrado em cinco dimensões, com vistas à investigação dessas variáveis. Na Dimensão 1, buscou-se conhecer a percepção dos gestores sobre a consistência dos objetivos e atividades definidos para implementação dos programas e/ou políticas, bem como sobre a adequação do escopo das ações, metas, prazos, recursos orçamentários e não orçamentários alocados. Na Dimensão 2, avaliou-se o alinhamento do planejamento das unidades da administração direta com os demais instrumentos de planejamento governamental. Nas Dimensões 3 e 4, respectivamente, a origem e o nível de formalização das demandas. Por fim, na Dimensão 5, os propósitos para os quais se destinam as informações avaliativas disponíveis.

Cabe salientar, no que diz respeito ao nível de formalização das demandas externas, Dimensão 4, estas indicam a possível existência de outros sistemas, sendo a sua avaliação considerada apenas para evidenciar outras possíveis relações e fluxos de comunicação, não tendo sido considerada para mensurar o perfil de maturidade dos sistemas em exame.

Na avaliação global do Foco I, conforme demonstrado no próximo gráfico, a Dimensão 5 obteve avaliação satisfatória, 72,46; assim como a Dimensão 2, que diz respeito à integração dos instrumentos de planejamento, 74. No entanto, a Dimensão 1, não obteve o mesmo desempenho, sua avaliação geral foi de 60,48, em vista, principalmente, das deficiências relacionadas à adequação de recursos orçamentários e não orçamentários para implementação dos programas. Por outro lado, a Dimensão 3, que diz respeito à identificação da origem das demandas, foi a que apresentou a menor avaliação geral (32,46), evidenciando que as informações avaliativas disponíveis nas unidades da administração direta não atendem prioritariamente às necessidades dos gestores responsáveis pela implementação dos programas, condição fundamental para caracterizar os sistemas próprios de avaliação.



Essa constatação é corroborada quando se comparam as demandas internas e externas. Os dados evidenciam que existe uma forte concorrência entre as demandas internas e externas. As internas são as originadas na unidade do respondente ou em outras unidades do próprio ministério. As demandas externas são originadas fora do ministério, em outros órgãos, como no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Presidência da República, órgãos de controle (TCU, CGU e órgãos setoriais de controle interno – CISET), Ministério Público, Polícia Federal, bem como cidadãos, movimentos sociais e imprensa.

Na percepção dos respondentes, entre 30% a 49% do tempo de suas unidades é utilizado para atender demandas por informações sobre o desempenho e os resultados dos programas e políticas sob suas responsabilidades, tanto internas quanto externas.

No que diz respeito às demandas internas, observa-se que existe também uma concorrência entre demandas da própria unidade e de outras unidades do ministério.

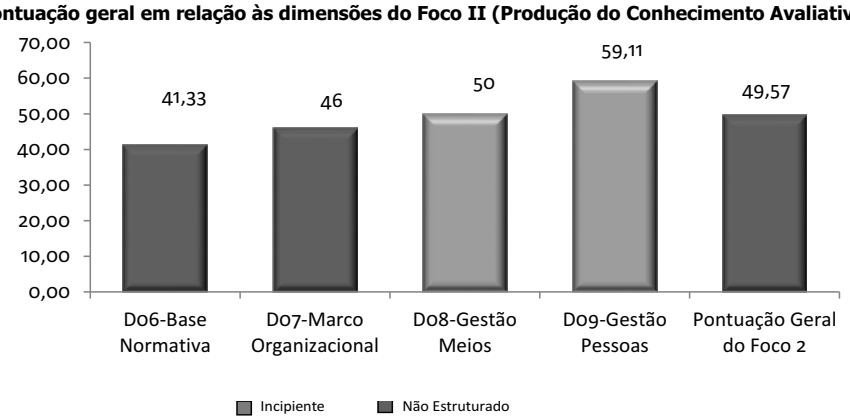
Ante essas avaliações, a pontuação final do Foco I foi 59,17, o que indica que, em geral, as unidades da administração direta, encontram-se no nível incipiente de desenvolvimento dos mecanismos e instrumentos que caracterizam a adequada estruturação das demandas avaliativas. Dessa forma, pode-se concluir que são parcialmente suficientes mas não atendem regularmente as necessidades dos gestores.

Foco II – Produção de conhecimento avaliativo

O Foco II trata da mensuração da capacidade avaliativa dos órgãos da administração direta, ou seja, da estruturação dos processos, procedimentos e organização dos meios para executar as atividades avaliativas. Este foco foi desdobrado em quadro dimensões. Buscou-se conhecer a percepção dos gestores quanto à adequação da base normativa (Dimensão 6), do marco organizacional (Dimensão 7), da gestão dos meios – orçamento e infraestrutura de tecnologia da informação (Dimensão 8) e de pessoas (Dimensão 9) para execução das atividades avaliativas.

Pode-se depreender da avaliação global do Foco II, representada no gráfico a seguir, que as Dimensões 6 e 7, que tratam da base normativa e do marco organizacional, evidenciam que as práticas avaliativas nas unidades da administração direta ainda não estão satisfatoriamente estruturadas para assegurar a produção de conhecimento avaliativo de forma regular, com vistas a atender as necessidades dos gestores. Por outro lado, a avaliação geral das Dimensões 8 (gestão de meios) e 9

(gestão de pessoas) indica que os recursos orçamentários e financeiros, assim como a infraestrutura de tecnologia de informação e a gestão de pessoas não são suficientes para atender adequadamente as necessidades das unidades pesquisadas. Esses fatores corroboram a baixa institucionalização da avaliação nessas unidades do setor público.



A avaliação final do Foco II foi 49,57. Esse resultado indica que, em geral, na percepção dos respondentes das unidades da administração direta, o desenvolvimento da capacidade avaliativa dessas unidades ainda não está devidamente estruturado, uma vez que os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizá-la estão parcialmente presentes, mas não são suficientes e não atendem regularmente as necessidades dos atores, conforme evidenciam as análises a seguir.

É importante ressaltar que, para atender as demandas avaliativas, devem ser utilizados instrumentos capazes de mensurar tanto o desempenho das atividades executadas como os resultados que estão sendo alcançados. Ou seja, o que, de que forma e em que extensão o que foi planejado está sendo executado e em que medida os resultados esperados estão sendo alcançados. Para tanto, as práticas avaliativas (ou abordagens avaliativas) são as ferramentas mais adequadas para responder a essas questões.

Observou-se, em relação à Dimensão 6, que as práticas de monitoramento e avaliação de programas nas unidades da administração direta, na percepção dos gestores, estão parcialmente definidas ou em desenvolvimento. Da mesma forma encontram-se os mecanismos de comunicação para disseminação dessas práticas no âmbito dos ministérios.

Constatou-se que apenas sete órgãos (26%) apresentaram pontuação acima de 50 nessa dimensão. Desses, seis estão no nível incipiente de adequação das normas, diretrizes e procedimentos para execução das atividades avaliativas, assim como de conhecimento das equipes dos respondentes a esse respeito e das formas de comunicação e disseminação nos ministérios. Apenas um órgão apresentou grau de maturidade aprimorado. Os demais vinte órgãos (74%) não apresentam essa dimensão estruturada.

Na Dimensão 7, os dados evidenciam que as unidades da administração direta ainda não estão adequadamente estruturadas para produzir informações sobre o desempenho e os resultados dos programas, haja vista que 70% das unidades da administração direta (dezenove órgãos) ainda não dispõem de adequada estrutura organizacional. Além disso, as atribuições e competências estão parcialmente definidas e a sobreposição de atividades nem sempre é evitada.

Nessa dimensão, cinco órgãos apresentam grau de maturidade incipiente (18%) e dois órgãos apresentam grau intermediário (7%). Apenas os respondentes de um dos ministérios pesquisados percebem que o grau de maturidade do marco organizacional voltado para as atividade de M&A está aprimorado.

Quanto à avaliação da Dimensão 8, na percepção dos gestores, os recursos orçamentários e financeiros, assim como a infraestrutura de tecnologia da informação disponíveis nas unidades da administração direta, são parcialmente suficientes porém não atendem regularmente as necessidades dos gestores. A maioria dos órgãos (56%) encontra-se no nível incipiente quanto à gestão desses meios (15 de 27 órgãos). Por outro lado, dez órgãos (37%) sequer alcançaram esse nível e apenas 2 órgãos (7%) dispõem dos meios adequados para atender suas necessidades.

No que diz respeito à adequação do quantitativo de pessoal, do perfil de capacitação da equipe, da forma de trabalho em equipe e da autonomia do gestor para decidir sobre as iniciativas avaliativas (Dimensão 9), constatou-se que esses elementos não são satisfatórios em 41% dos órgãos (11) pesquisados, sendo incipiente em 52% (14) e intermediário em apenas 7% dos órgãos (2). Assim, considerando que a mediana das pontuações dos órgãos nesta dimensão foi 59,11, pode-se depreender que a gestão de pessoas não atende regularmente às necessidades dos gestores.

Foco III – Capacidade de aprendizado organizacional

O objetivo deste foco foi conhecer como os órgãos da administração direta definem suas estruturas e estratégias para encorajar o aprendizado. Para tanto, solicitou-se aos gestores que avaliassem o ambiente interno de suas unidades e as práticas gerenciais que se relacionam com o aprendizado organizacional.

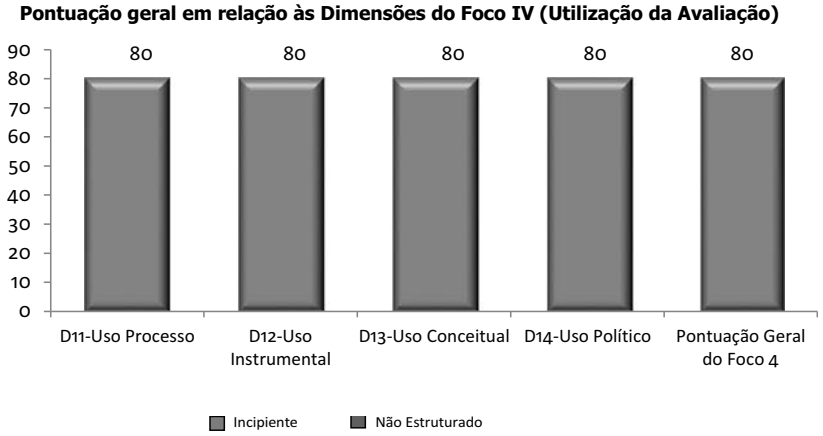
Os resultados evidenciam que os gestores percebem suas organizações com alta capacidade de aprendizado, visto que a pontuação geral deste foco foi de 82,50.

A capacidade de aprendizado organizacional é fator determinante para favorecer a utilização do conhecimento avaliativo disponibilizado.

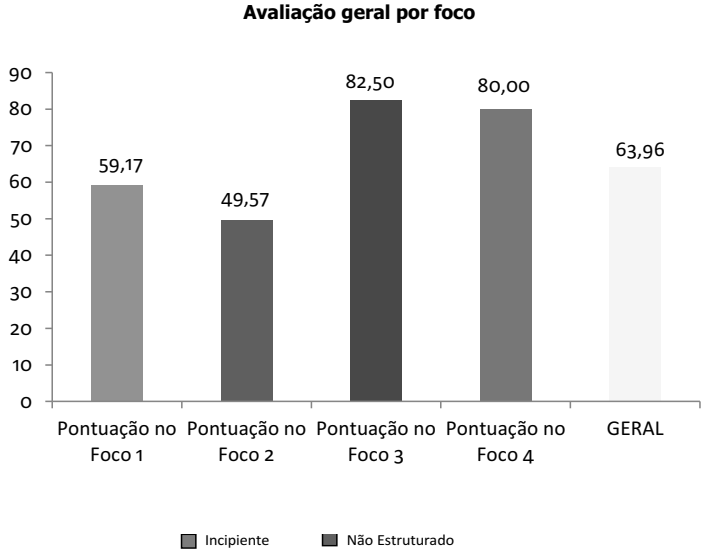
Foco IV – Utilização da avaliação

Para examinar a utilização do conhecimento avaliativo produzido ou disponibilizado nas unidades da administração direta sobre o desempenho e os resultados dos programas e políticas, solicitou-se aos gestores que avaliassem os benefícios gerados com o uso dessas informações, segundo a tipologia de utilização adotada na literatura. Ou seja, o uso instrumental, conceitual, político e no processo.

Os resultados indicam que o conhecimento avaliativo produzido, quando disponível, é utilizado para uma multiplicidade de propósitos, conforme evidenciado no gráfico seguinte.



A avaliação geral por Foco evidencia que os gestores percebem os órgãos da administração direta como apresentando alta capacidade de aprendizado organizacional (Foco III - 82,5) e de utilização do conhecimento avaliativo (Foco IV - 80,0). No entanto, o conhecimento avaliativo produzido não atende as necessidades dos gestores, uma vez que as unidades apresentam baixo desenvolvimento da capacidade avaliativa (Foco II - 49,6), muito embora as demandas sejam parcialmente estruturadas (Foco I - 59,2).



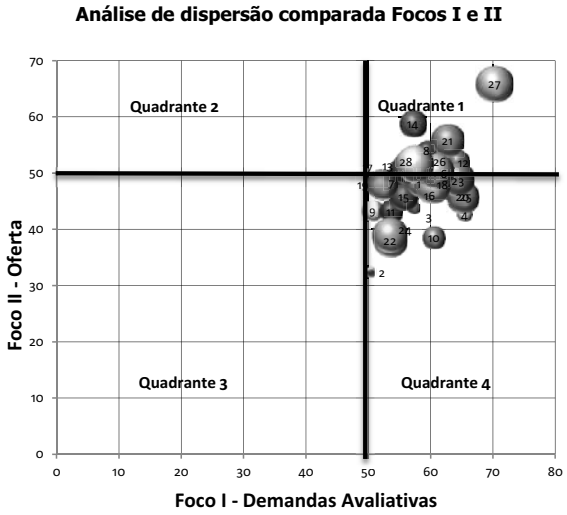
Essa constatação indica que nem todos os órgãos da administração direta dispõem de estrutura, processos, procedimentos e meios adequados para atender as demandas por informações avaliativas. Essas deficiências comprometem o funcionamento dos sistemas de avaliação e, por conseguinte, afetam negativamente a boa governanca pública.

Análise da dispersão comparada por foco – órgãos da administração direta

Para que os sistemas de avaliação possam ser caracterizados, é fundamental que os órgãos apresentem capacidade para demandar e produzir informações (oferta) avaliativas. Dessa forma, com

vistas a identificar esses sistemas, utilizou-se a análise de dispersão comparada entre os Focos I e II. Essa análise permite identificar quatro tipos de desempenho, de acordo com os resultados plotados nos quadrantes especificados na figura a seguir. Os órgãos que se encontram no Quadrante 1 representam a melhor situação, uma vez que apresentam desempenho satisfatório nos dois focos examinados, ou seja, os mecanismos e instrumentos necessários à estruturação e execução das práticas avaliativas estão presentes e atendem as necessidades dos gestores de forma regular.

A figura mostra as pontuações aferidas pelos órgãos da administração direta no Foco II – Oferta (produção de conhecimento avaliativo) comparativamente com o Foco I – Demandas Avaliativas.



Conforme se pode visualizar na figura anterior, a maior parte das unidades da administração direta (67%) ainda não desenvolveu capacidade avaliativa (Foco II), encontram-se no Quadrante 4 (índices até 50). Muito embora as demandas sejam estruturadas (Foco I), pontuação acima de 50 no eixo horizontal, mas não o suficiente para induzir a produção de conhecimento necessário para atender as necessidades dos gestores de forma regular.

É importante ressaltar que essa evidência é reforçada na figura, quando se observa que os órgãos estão muito próximos ao vértice das linhas divisórias entre os quadrantes 1 e 4, indicando a necessidade de aperfeiçoamento na capacidade avaliativa (Foco II) para atender de forma adequada as necessidades dos gestores.

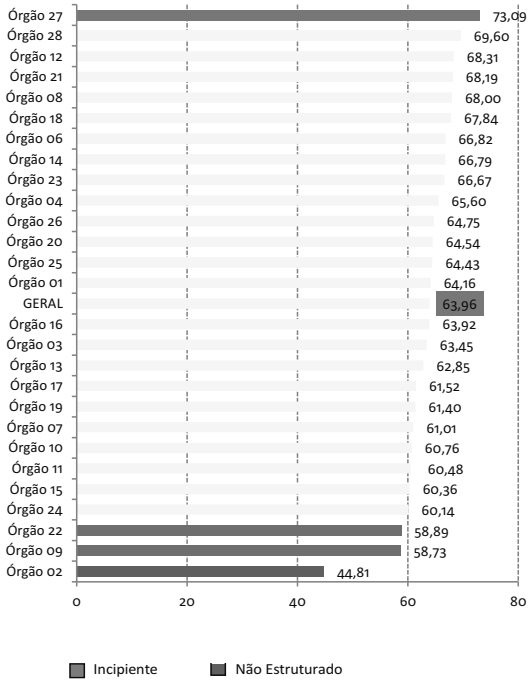
6.8.4 Índice de maturidade dos sistemas de avaliação da administração federal direta

O índice de maturidade dos sistemas de avaliação expressa a percepção dos gestores públicos que participaram da pesquisa quanto ao nível de adequação dos mecanismos e instrumentos por eles utilizados para demandar, produzir e utilizar o conhecimento avaliativo para o aperfeiçoamento dos programas e políticas no âmbito das unidades da administração direta dos respectivos ministérios.

Conforme se pode observar no próximo gráfico, 85% dos órgãos da administração direta (23) apresentam nível de maturidade intermediário, indicando que os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, são parcialmente suficientes e atendem as necessidades dos atores de forma regular.

Destaca-se, do conjunto de órgãos pesquisados, que apenas um apresenta índice de maturidade aprimorado, ou seja, acima de 70, evidenciando que o sistema de avaliação de programas desse órgão é suficiente e atende satisfatoriamente as necessidades dos gestores.

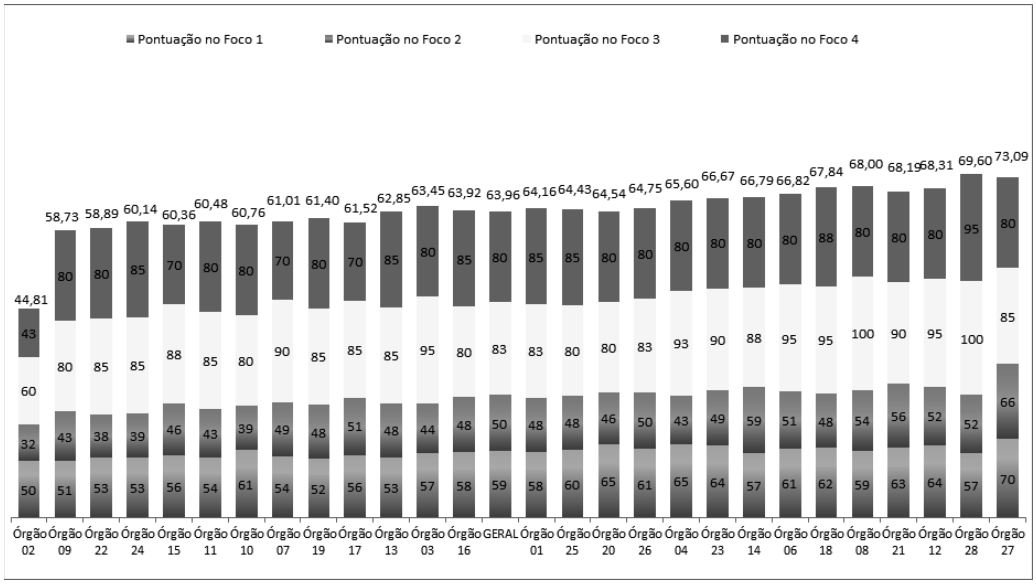
Índice de Maturidade dos Sistemas de Avaliação por Órgão da Administração Direta



Por outro lado, o menor resultado obtido (44,81) indica que os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação do órgão estão parcialmente presentes, mas não são suficientes e não atendem as necessidades dos gestores de forma regular.

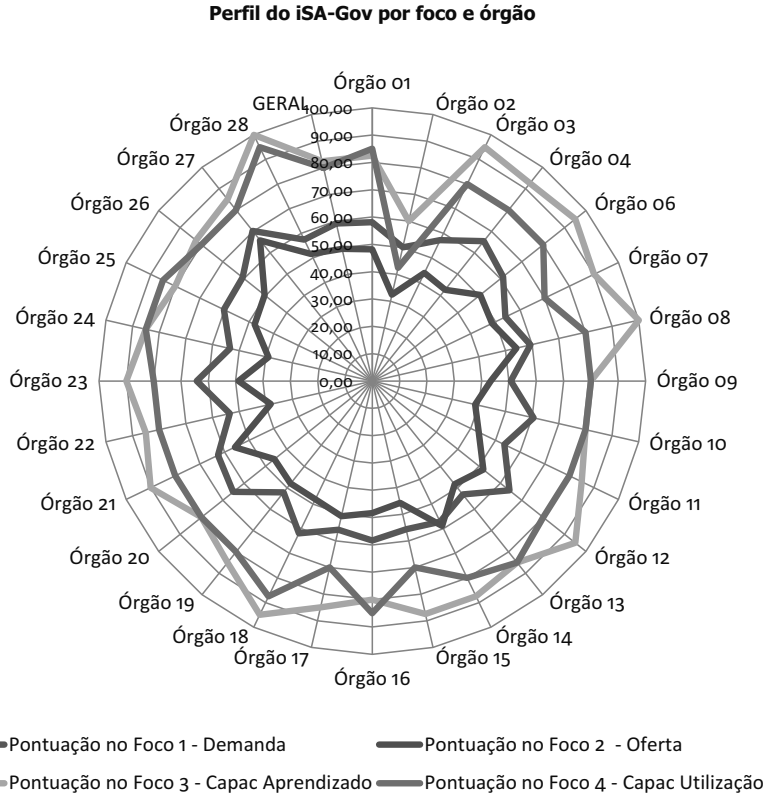
Outros dois órgãos apresentam nível de maturidade incipiente (58,73 e 58,89), uma vez que, na percepção dos respondentes, embora os mecanismos e instrumento estejam presentes, são parcialmente suficientes para atender de forma regular as necessidades dos gestores.

No gráfico a seguir, é possível visualizar a contribuição de cada foco para a pontuação geral por órgão. Pode-se observar que o Foco II, que diz respeito à capacidade avaliativa, é o de menor pontuação em todos os órgãos pesquisados.Pontuação geral iSA-Gov por foco e órgão



O objetivo do gráfico é demonstrar que existem deficiências em relação à capacidade dos órgãos para produzir informações avaliativas (Foco II), muito embora os elementos da demanda (Foco I) indiquem um contexto mais bem estruturado para o desenvolvimento das práticas avaliativas. Ademais, a capacidade de aprendizado organizacional (Foco III) e a necessidade de informações – utilização (Foco IV) asseguram um ambiente favorável para a produção de conhecimento avaliativo.

Essas evidências, em especial quanto às discrepâncias entre o desenvolvimento de capacidade avaliativa (Foco II) e os demais focos, podem ser visualizados no próximo gráfico.



Observa-se, no gráfico acima que, exceto quanto aos órgãos de números 1, 16 e 25, em todos os demais órgãos a capacidade de aprendizado organizacional (Foco III) foi melhor avaliada que a utilização da avaliação (Foco IV).

Para que o conhecimento avaliativo produzido seja utilizado e favoreça o aprendizado organizacional e a melhoria da gestão e dos programas, é importante que o ambiente interno e as práticas de gestão propiciem as condições necessárias para tanto. No caso das unidades pesquisadas, o ambiente é favorável ao aprendizado. No entanto, a utilização do conhecimento avaliativo está limitada à baixa capacidade de produção (Foco II).

Os contextos político-administrativos são fundamentais para assegurar as condições necessárias para o desenvolvimento da capacidade avaliativa dos órgãos. Para tanto, as demandas avaliativas (Foco I) precisam ser definidas e estruturadas com vistas a promover a produção de conhecimento avaliativo (Foco II). Nos órgãos pesquisados, observa-se que as demandas foram melhor avaliadas que a produção de conhecimento, exceto quanto ao órgão 14.

Cabe destacar que 33% dos órgãos (9) alcançaram avaliação superior a 50 pontos no Foco II. Ou seja, em que pese as demandas serem estruturadas em todos os órgãos pesquisados (Foco I), a capacidade avaliativa de 67% dos órgãos não é suficientemente desenvolvida para atender essa demanda, conforme evidenciam as análise anteriores.

6.8.5 Conclusão

O desenvolvimento de capacidade avaliativa nas organizações públicas tem merecido a atenção de especialistas e organismos internacionais, ante a sua importância para a disseminação e a institucionalização da função avaliação, essencial para possibilitar a produção de informações que subsidiem a coordenação e a comunicação intra e interorganizacional. Assim, é possível afirmar que não há governança de políticas públicas sem o adequado desenvolvimento de capacidade avaliativa.

É por meio da avaliação *lato sensu* que se materializam o acompanhamento e o julgamento de valor ou mérito do desempenho e dos resultados alcançados pelos programas governamentais, quando os objetivos das políticas são traduzidos em ações, metas e indicadores. São os dados e as informações avaliativas, produzidos pelos sistemas de avaliação, que retroalimetam os processos decisórios, a coordenação e favorecem o diálogo e a transparência das intervenções entre os diversos atores e organizações interessados. No entanto, para que os sistemas sejam efetivos, para que os objetivos das políticas sejam alcançados, é necessário identificar e compreender o contexto e os fatores que favorecem e influenciam a utilização das avaliações.

Por meio do índice de maturidade dos sistemas de avaliação - iSA-Gov, observou-se que nas unidades da administração direta os mecanismos e instrumentos necessários para se caracterizar os sistemas de avaliação são parcialmente suficientes para atender, de forma regular, as demandas de informações avaliativas dos gestores que participaram da pesquisa.

Conforme se depreende das análises realizadas, 67% dos órgãos da administração direta ainda não desenvolveram capacidade suficiente e adequada para atender as demandas dos gestores. As evidências indicam que as deficiências sistêmicas na capacidade de gestão da administração pública, como carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos e tecnologia de informação inadequada, comprometem a execução do planejamento e, em decorrência, a implementação dos programas e seus resultados.

Por fim, compromete o desenvolvimento da capacidade avaliativa, a concorrência das demandas avaliativas externas aos órgãos (terceiros), que absorvem grande parte do esforço das unidades pesquisadas para produção de informações.

Referências Bibliográficas

L. Ensslin, A. Dutra, S. R. Ensslin, MCDA: A construtivist approach to the management of human resources at a governmental agency, International Transactions in Operational Research, n. 7, p. 79-100, 2000.

NIELSEN, Steffen B.; LEMIRE, Sebastian; SKOV, Majbritt. Measuring evaluation capacity: results and implications of a Danish study. American Journal of Evaluation, v. 32, n. 3, 2011, p.325-344.

6.9 Avaliação da Gestão de Riscos e Controles Internos na Administração Pública Federal Indireta

Em 2013, o TCU realizou levantamento em entidades da administração pública federal indireta visando, por meio da avaliação da maturidade da gestão de riscos nessas organizações, estimular o aperfeiçoamento da gestão e obter informações relevantes para o planejamento de futuras ações de controle. O trabalho justifica-se pela relevância dos serviços prestados pelas entidades avaliadas à sociedade brasileira, tais como assegurar fornecimento de energia, garantir a solidez do sistema financeiro, promover a excelência do sistema de aviação civil, realizar pesquisa e desenvolvimento para a sustentabilidade da agricultura e garantir proteção ao trabalhador e sua família por meio de política previdenciária.

Conceitualmente, riscos são eventos ou circunstâncias que têm potencial para comprometer, no todo ou em parte, a consecução dos objetivos ou dos resultados desejados. Para minimizar a possibilidade de que riscos prejudiquem o alcance de resultados, eles devem ser identificados, avaliados e tratados. Ao tratar riscos, muitas vezes por meio da instalação de controles apropriados, busca-se reduzir a níveis aceitáveis a exposição do negócio a riscos.

No Brasil, ainda não há um referencial que oriente a estruturação da gestão de riscos na administração pública federal. Em alguns países, a gestão de riscos já é prática consolidada no setor público. A Secretaria do Tesouro do Canadá, por exemplo, adotou modelo oficial de gestão de riscos em 2001 e promoveu em 2010 ampla revisão do tema, editando novos documentos de referência (CANADÁ, 2010).

6.9.1 Método

O primeiro passo para realizar o levantamento consistiu em desenvolver, a partir de modelos bem fundamentados, um modelo para avaliar a maturidade da gestão de riscos em uso nas entidades. Foram examinados cinco modelos relacionados a gestão de riscos e controles, elaborados pelos seguintes órgãos e entidades: Secretaria do Tesouro do Reino Unido (REINO UNIDO, 2009); Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway* (COSO, 2006); *International Organization for Standardization* (ABNT, 2009); Secretaria do Tesouro do Governo do Canadá (CANADÁ, 2010); e Escritório de *Accountability* Governamental dos Estados Unidos (EUA, 2001). Os modelos dos órgãos canadense, britânico e norte-americano foram desenvolvidos no contexto da administração pública, enquanto que os referenciais elaborados por COSO e ISO são genéricos e aplicam-se aos setores público e privado.

Com base no modelo de avaliação desenvolvido, foi construído questionário com perguntas sobre a presença, na entidade avaliada, de práticas e condições relevantes para a maturidade da gestão de riscos. O questionário foi encaminhado aos dirigentes máximos de 66 entidades da administração indireta, selecionadas por critérios de relevância e materialidade entre autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. A análise de dados centrou-se em estimar o grau de desenvolvimento, em cada entidade, das práticas e condições perguntadas e identificar o estágio de maturidade da gestão de riscos nessas organizações.

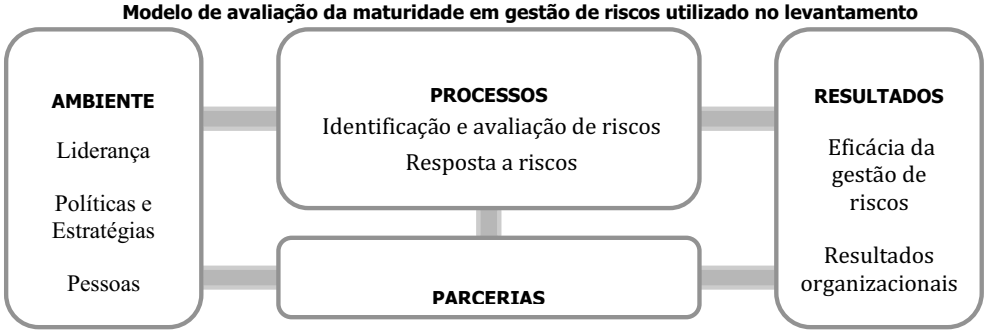
O fato de a pesquisa utilizada no levantamento ter se baseado em questionário autoaplicável, que buscou capturar percepções da alta administração das entidades, impôs limitações que podem ter afetado a precisão das respostas e que devem ser consideradas na leitura dos resultados da análise. De fato, o contato com representantes das entidades e a própria análise de dados revelaram que o entendimento acerca da gestão de riscos variava sobremaneira entre as instituições, o que pode ter causado o fornecimento de respostas sem a devida compreensão do que foi perguntado. Para mitigar

esse risco, a equipe responsável entregou, juntamente com o questionário, glossário com os termos empregados, e manteve-se disponível para prestar orientações durante o período da pesquisa. Decidiu-se não solicitar às entidades o relato ou envio de evidências que sustentavam suas respostas, a fim de não burocratizar e prolongar o levantamento, deixando a evidenciação da existência de práticas de gestão de riscos para futuros trabalhos de auditoria.

6.9.2 Modelo de avaliação da maturidade da gestão de riscos

O modelo de avaliação da gestão de riscos desenvolvido é composto por quatro dimensões que se inter-relacionam: Ambiente de gestão de riscos, Processos de gestão de riscos, Gestão de riscos em parcerias e Resultados, conforme a figura a seguir.

Modelo de avaliação da maturidade em gestão de riscos utilizado no levantamento



Cada dimensão é avaliada por meio de perguntas abertas e fechadas. As perguntas referem-se a práticas ou condições relevantes para a maturidade da gestão de riscos. As respostas às questões fechadas, dadas com base numa escala de concordância, permitem estimar o grau de institucionalização dessas práticas e condições. O questionário é composto por 55 perguntas fechadas e nove abertas.

Ambiente de Controle

A dimensão Ambiente engloba as subdimensões Liderança, Políticas e Estratégias, e Pessoas. As perguntas dessa dimensão procuram definir condições fundamentais que devem estar presentes para que a gestão de riscos possa prosperar na organização.

Um dos papéis da alta administração é estabelecer estratégias e políticas voltadas para gestão de riscos, que devem ser claramente definidas, comunicadas e postas em prática. Segundo a ISO 31000/2009, política de gestão de riscos é "declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos" (ABNT, 2009, p. 8). Segundo esse normativo, é missão da administração definir e aprovar essa política, e assegurar que a cultura da organização e a política de gestão de riscos estejam alinhadas.

O COSO registra que "o gerenciamento de riscos é um processo conduzido pelo conselho de administração, pela diretoria executiva e pelos demais empregados, e aplicado no estabelecimento de estratégias por meio de toda a organização" (COSO, 2006, p. 29). A necessidade de envolvimento de todos os servidores com a gestão de riscos sinaliza a importância de avaliar até que ponto as pessoas na organização estão informadas, habilitadas e autorizadas a exercer seu papel na gestão de riscos. Aspectos como o grau de conhecimento dos servidores sobre os objetivos da entidade, a existência de canais de comunicação para que questões associadas a risco sejam levantadas e decididas, e a clara

definição e distribuição das responsabilidades relativas a gestão de riscos são partes integrantes da subdimensão Pessoas.

Processos de gestão de riscos

Os processos de gestão de riscos constituem o coração dos modelos de gestão de riscos. Para lidar com os riscos que podem impactar os objetivos de uma organização, devem ser instituídos processos de trabalho voltados para identificar eventos de risco; avaliar a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos identificados sobre os resultados pretendidos (essa análise pode ser qualitativa ou quantitativa); escolher o tipo de resposta apropriada para cada risco, que pode consistir em aceitar, evitar, mitigar ou transferir o risco; desenhar e implementar respostas para os riscos priorizados na avaliação; comunicar assuntos relacionados a risco às partes interessadas; e monitorar a integridade da estrutura e do processo de gestão de riscos.

Tais processos devem estar embutidos ou integrados aos demais processos organizacionais, tanto gerenciais como operacionais. Nessa última categoria estão incluídos os processos finalísticos e os de apoio.

Gestão de riscos em parcerias

Esta dimensão trata de aspectos relativos à gestão de riscos em parcerias estabelecidas pela organização com entes públicos ou privados. Entende-se por parceria qualquer arranjo estabelecido a fim de possibilitar relacionamento colaborativo entre as partes visando o alcance de objetivos previamente acordados. Parcerias envolvem riscos e benefícios compartilhados.

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespublica) afirma que "as parcerias são usualmente estabelecidas para atingir um objetivo estratégico ou entrega de um produto ou serviço, sendo formalizadas por um determinado período e envolvem a negociação e o claro entendimento das funções de cada parte, bem como dos benefícios decorrentes" (BRASIL, 2009, p. 21).

Devem existir medidas específicas para gerenciar riscos quando se trabalha com parceiros, sendo necessário haver clareza sobre quais riscos serão gerenciados por quem, e como se darão as trocas de informações sobre o tema.

Resultados da gestão de riscos

Finalmente, a última parte do modelo elaborado busca averiguar até que ponto o gerenciamento de riscos contribui para garantir o alcance dos objetivos institucionais. A finalidade de todos os modelos de gestão de riscos é apoiar as organizações na consecução dos seus resultados planejados. Portanto, todos os objetivos organizacionais relevantes devem ser considerados no processo de implementação da gestão de riscos.

Um pressuposto utilizado na estruturação desta dimensão é que os efeitos produzidos pela gestão de riscos em uma organização se dá em duas esferas: uma de efeitos imediatos e outra de efeitos mediatos. Na esfera dos efeitos imediatos, denominada Eficácia da Gestão de Riscos, estão os efeitos das práticas de gestão de riscos observados na qualidade do processo decisório, na coordenação entre unidades organizacionais, no gerenciamento de riscos com parceiros, no aperfeiçoamento de planos e políticas organizacionais, na comunicação sobre riscos com partes interessadas e no envolvimento dos servidores com avaliação e controle de riscos.

Os efeitos ditos mediatos são aqueles que se caracterizam como resultados organizacionais e surgem a partir da presença dos efeitos imediatos. Em outras palavras, somente com a eficácia da gestão de riscos pode-se melhorar os resultados organizacionais, tais como eficiência das operações, governança, qualidade de bens e serviços e cumprimento de leis e normas.

6.9.3 Índice de maturidade

A maturidade de uma organização em gestão de riscos é determinada, segundo o modelo construído, pelas capacidades existentes em termos de liderança, políticas e estratégias e preparo das pessoas para gestão de riscos, bem como pelos resultados decorrentes do emprego dessas capacidades. Assim, pode-se falar em maturidade da organização em cada uma das dimensões do modelo, como também em maturidade geral em gestão de riscos.

O índice de maturidade em cada dimensão da gestão de riscos foi construído tomando-se o conjunto de itens que compõem a referida dimensão (Ambiente; Processos; Parcerias; e Resultados) e calculando-se a razão entre a pontuação obtida com as respostas e a pontuação máxima possível, expressando esse quociente com um número entre 0% e 100%. As respostas às questões discursivas não entraram no cálculo da maturidade, e serviram ao propósito de conhecer melhor o contexto em que se insere a gestão de riscos nas entidades participantes do levantamento.

Calculados os índices de maturidade nas quatro dimensões, o índice de maturidade em gestão de riscos é obtido aplicando-se a média ponderada das quatro dimensões com base nos seguintes pesos: Ambiente - 30%; Processos - 40%; Parcerias - 10%; e Resultados - 20%. O índice global derivado desse cálculo permite classificar o nível de maturidade de uma organização em uma das cinco faixas mostradas na tabela a seguir.

Níveis de maturidade organizacional em gestão de riscos segundo o índice apurado.

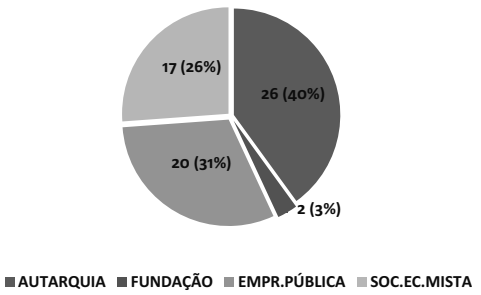
Nível de maturidade	Índice Apurado
Inicial	De 0% a 20%
Básico	De 20,1% a 40%
Intermediário	De 40,1% a 60%
Aprimorado	De 60,1% a 80%
Avançado	De 80,1% a 100%

Fonte: Elaboração própria.

6.9.4 Resultados do levantamento

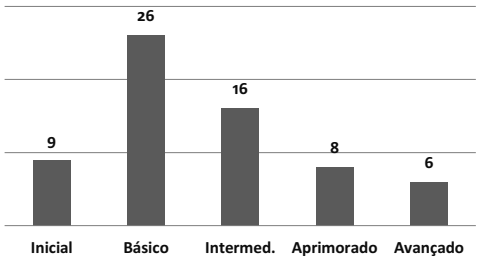
O questionário aplicado a 66 entidades da administração federal indireta foi respondido por 65 delas (taxa de retorno de 98,4%). A análise das respostas permitiu conhecer o grau em que práticas promotoras de gestão de riscos são aplicadas nessas instituições, bem como o efeito dessas práticas sobre os resultados organizacionais, segundo a percepção dos respondentes.

Distribuição das organizações participantes do levantamento por natureza da entidade.



Fonte: Elaboração própria.

Número de entidades segundo o nível de maturidade em gestão de riscos.



Fonte: Elaboração própria.

Observando-se a distribuição das entidades participantes do levantamento segundo o nível de maturidade em gestão de riscos, verifica-se que mais da metade das organizações estão nos níveis inicial e básico, e que apenas 9% da amostra atingiu o estágio avançado. Tais dados mostram que há bastante espaço para que a gestão de riscos possa ser estruturada e fortalecida, ainda que as metas quanto ao nível de maturidade a se alcançar possam variar entre segmentos de atuação e de organização para organização.

Se o conjunto de entidades respondentes fosse visto como sendo uma única organização, atribuindo-se peso idêntico para cada uma delas, seu nível de maturidade seria considerado intermediário (índice de 43%). Quando se examina o desempenho global do conjunto de entidades por meio da média da amostra em cada dimensão e subdimensão, nota-se que o intervalo de variação dos índices vai de 0% a 100% em quase todos os quesitos, refletindo a enorme diversidade que caracteriza a gestão de riscos nas entidades pesquisadas.

Observando-se as quatro dimensões, vê-se que Ambiente, Processos e Resultados estão no nível intermediário de maturidade (médias entre 42% e 49%), enquanto Parcerias é a única em patamar inferior de maturidade (nível básico, média de 35%), sinalizando que as entidades tendem a estruturar internamente a gestão de riscos antes de procurar fazê-lo com as organizações com as quais mantêm relações de parceria.

Examinando-se as subdimensões de Ambiente, nota-se que Liderança (média de 57%) está pouco mais desenvolvida do que Pessoas (49%) e Políticas e Estratégias (44%). O principal fato associado ao menor avanço nesse último quesito é a inexistência de política corporativa de gestão de riscos em 68% das entidades. Na dimensão Pessoas, os itens com pior avaliação são os relativos à designação e capacitação de gestores e servidores para lidar com riscos e à disseminação de boas práticas de gestão de riscos.

A dimensão Processos teve média de 42%, sendo que identificação e avaliação de riscos foi mais bem avaliada (média de 49%) que respostas a risco (38%) e monitoramento e comunicação de riscos (35%). Tais números são consistentes com a ordem lógica com que as etapas do processo de gestão de riscos são implantadas, pois cada etapa logicamente precedente apresenta maturidade maior que a etapa sucessora.

A seguir, analisa-se a situação da gestão de riscos em entidades por setor de atuação (agência reguladora; energia elétrica; petróleo; financeiro; transportes), com o objetivo de revelar lacunas

importantes e apontar medidas que poderão contribuir para o desenvolvimento da gestão de riscos nessas organizações. Em cada conjunto de entidades de maturidade semelhante dentro de um mesmo setor, foram apontadas as práticas menos desenvolvidas que deveriam ser alvo da atenção das entidades. Quando havia relação de precedência entre práticas pouco desenvolvidas no conjunto de entidades analisado, foi indicada a necessidade de dedicar-se à implementação de práticas básicas, sem mencionar práticas mais avançadas que dependem das básicas.

Ressalte-se que os nomes das entidades participantes do levantamento não são trazidos a público porque foi oferecida aos respondentes garantia de sigilo visando estimulá-los a fornecer informações fidedignas, especialmente sobre oportunidades de melhoria.

Maturidade da gestão de riscos em agências reguladoras

As dez agências reguladoras participantes do levantamento, apresentam graus de maturidade em gestão de riscos que variam de inicial a intermediário, conforme a próxima tabela, o que indica haver espaço para o aprimoramento nessas entidades, objetivando a gestão de riscos compatível com as exigências de suas áreas de negócio.

Na dimensão Ambiente, as agências exibem índices que variam de 18% a 54% (média de 36%). Ao se examinarem os subgrupos de perguntas que compõem esta dimensão, pode-se observar que: a) apenas nas três entidades com maior nível de maturidade há sinais moderados da presença de práticas de liderança que promovem a gestão de riscos; b) nenhuma das agências reguladoras possui política institucional de gestão de riscos; c) nenhuma das agências declarou que existem papéis e responsabilidades relativos a gestão de riscos formalmente definidos para seus departamentos; e d) dos oito aspectos perguntados relativos a Pessoas, o único que parece estar presente é o que diz que "os gestores mantêm suas equipes informadas dos objetivos e das prioridades de suas unidades organizacionais", item com o qual 70% das agências concordaram parcialmente.

Níveis de maturidade em gestão de riscos das agências reguladoras

Entidade	Critérios				Índice Geral	Nível de Maturidade
	Ambiente	Processos	Parcerias	Resultados		
Agência 1	47%	57%	69%	70%	58%	Intermediário
Agência 2	54%	51%	28%	60%	51%	Intermediário
Agência 3	43%	42%	64%	65%	49%	Intermediário
Agência 4	38%	43%	39%	27%	38%	Básico
Agência 5	50%	8%	0%	50%	28%	Básico
Agência 6	28%	20%	67%	5%	24%	Básico
Agência 7	21%	22%	3%	13%	18%	Inicial
Agência 8	36%	13%	0%	0%	16%	Inicial
Agência 9	18%	14%	0%	8%	13%	Inicial
Agência 10	24%	7%	0%	0%	10%	Inicial
Média	**36%**	**28%**	**27%**	**30%**	**31%**	---

Fonte: Elaboração própria.

Tais sinais de baixa maturidade no que tange a Ambiente dificultam a sistematização da gestão de riscos, como confirma o baixo nível de desenvolvimento das práticas tanto na dimensão Processos (média de 28%), quanto em Parcerias (média de 27%). Foi mencionado, entre os fatores que dificultam a implantação do processo de gestão de riscos, o não estabelecimento da gestão de riscos como prioridade organizacional.

Na dimensão Resultados, que procura refletir a eficácia das práticas de gestão de riscos e seu impacto nos resultados da organização, os índices alcançados pelas agências tiveram ampla variação (de 0% a 70%). As três agências mais bem posicionadas, com nível intermediário de maturidade em gestão de riscos, alcançaram índices na dimensão Resultados superiores aos índices obtidos em Ambiente e em Processos. Isso configura uma inconsistência nas respostas, pois é de se esperar que o índice em Resultados não supere os índices de Ambiente e Processos, que são as bases sobre as quais se constroem resultados. O caso extremo de inconsistência coube à Agência 5, que obteve 8% em Processos e 50% em Resultados.

Apesar das mencionadas inconsistências indicarem imprecisão nas respostas, a análise dos dados permite identificar que as maiores oportunidades de melhoria nas agências reguladoras visando à institucionalização da gestão de riscos consistem em: implantar planejamento estratégico nas agências onde esse processo não existe; obter o envolvimento ativo da alta administração com a implantação da gestão de riscos; instituir política corporativa de gestão de riscos; formalizar processos de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos; delegar de forma clara e formal a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos aos gestores; designar servidores para as atividades de identificação, avaliação e tratamento de riscos; e instituir a capacitação regular de gestores e servidores para lidar com riscos. A adoção dessas medidas certamente levaria as agências reguladoras a um nível mais elevado de maturidade em gestão de riscos, necessário para conferir maior eficácia a suas atuações.

É digna de nota a constatação de que, nos setores de energia elétrica e de petróleo, a maturidade em gestão de riscos das agências é consideravelmente menor do que a maturidade das empresas que estão sob sua ação reguladora, conforme visualizado a seguir.

Maturidade da gestão de riscos em empresas do setor elétrico

As doze empresas do setor elétrico participantes do levantamento apresentam níveis de maturidade em gestão de riscos bastante heterogêneos, variando do básico, onde se posicionam metade das empresas, ao estágio avançado, onde estão duas empresas, conforme tabela a seguir.

Níveis de maturidade em gestão de riscos de empresas do setor elétrico.

Entidade	Critérios				Índice Geral	Nível de Maturidade
	Ambiente	Processos	Parcerias	Resultados		
Empresa 1	100%	87%	100%	100%	95%	Avançado
Empresa 2	97%	80%	86%	88%	88%	Avançado
Empresa 3	63%	74%	67%	92%	73%	Aprimorado
Empresa 4	86%	68%	50%	58%	70%	Aprimorado
Empresa 5	70%	70%	0%	50%	59%	Intermediário
Empresa 6	75%	49%	22%	38%	52%	Intermediário
Empresa 7	74%	38%	0%	12%	40%	Básico
Empresa 8	72%	33%	8%	0%	36%	Básico
Empresa 9	66%	36%	8%	0%	35%	Básico
Empresa 10	64%	33%	8%	0%	33%	Básico
Empresa 11	59%	32%	8%	0%	31%	Básico
Empresa 12	61%	30%	3%	2%	31%	Básico
Média	**74%**	**52%**	**30%**	**37%**	**53%**	**---**

Fonte: Elaboração própria.

Ao se examinarem as quatro dimensões da maturidade em gestão de riscos, nota-se que Ambiente é a dimensão mais desenvolvida, com índices variando de 59% a 100% e média de 74%. Merece destaque o fato de que todas as empresas do grupo adotam uma única política de gestão de riscos, a qual aborda todos os pontos essenciais de uma política dessa natureza perguntados no questionário. Contudo, a implementação da política tem-se dado em ritmos desiguais, como aponta o fato de comitês e gerências operacionais de riscos terem sido implantados em 58% das empresas pesquisadas.

Na dimensão Processos, as empresas obtiveram índices entre 30% e 87%, com média de 52%. As práticas de identificação e avaliação de riscos parecem estar mais presentes (média de 73%) do que as de respostas a riscos (média de 43%) e as de monitoramento e comunicação de riscos (média de 35%). As maiores fraquezas, nessa dimensão, estão nas etapas de respostas a riscos e de monitoramento e comunicação de riscos. Foram mencionadas como principais dificuldades à implantação de processos de gestão de riscos nas empresas de menor maturidade, as seguintes: a) falta de aculturamento, por parte dos gestores, quanto à necessidade de incorporar atividades de análise de riscos às suas atividades cotidianas; b) não integração da gestão de riscos ao planejamento estratégico; c) ausência de sistema informatizado para a gestão integrada de riscos; e d) ausência de estrutura dedicada à gestão de riscos.

Na dimensão Parcerias, a maturidade das empresas apresenta grande heterogeneidade, com índices que variam de 0% a 100% (média de 30%). A gestão de riscos em parcerias parece estar bem desenvolvida nas empresas de maturidade avançada e razoavelmente desenvolvida nas entidades de maturidade aprimorada. Nas demais empresas, pode-se afirmar que não se faz gestão de riscos com parceiros.

A principal dificuldade relatada nas perguntas abertas pelas empresas avançadas em gestão de riscos, quanto a parcerias, está na sistematização da comunicação com as Sociedades de Propósito Específico com as quais têm vínculo. Nas empresas menos desenvolvidas, as dificuldades concentram-se na adequação dos processos de elaboração de editais de contratação e de gestão de contratos às boas práticas da gestão de riscos, bem como na ausência de fluxo constante e confiável de informações entre empresas e fornecedores.

No que tange a Resultados, as empresas exibiram índices que variam de um extremo a outro da escala, com média 37%. Metade das companhias nunca avaliou a eficácia da gestão de riscos por ser um processo ainda em implantação. As empresas de maturidade avançada relataram como dificuldades na avaliação da gestão de riscos a inexistência de um sistema de informação comum para acompanhar riscos e a não disseminação de metodologia de gerenciamento integrado de riscos. As entidades com nível aprimorado de maturidade apontaram a não disseminação de uma cultura de gestão de riscos na empresa como obstáculo à avaliação da eficácia da gestão de riscos.

Considerando que o desempenho na dimensão Resultados é fruto do desempenho em Ambiente e Processos, notam-se inconsistências nas respostas das três entidades de maior maturidade, que apresentaram índices em Resultados maiores que os índices em Processos e, no caso da Empresa 3, que seu índice em Ambiente.

Como existem grupos de empresas com estágios de maturidade bastante distintos, passa-se a indicar as oportunidades de melhoria para cada grupo. Para as empresas que estão no nível básico, o desafio está em aumentar a institucionalização da gestão de riscos por meio das seguintes medidas: obter o envolvimento ativo da alta administração com a institucionalização da gestão de riscos; utilizar informações produzidas por auditorias internas e externas para o aperfeiçoamento da estrutura e do processo de gestão de riscos; manter servidores informados dos objetivos e prioridades da

organização e de suas unidades, assim como dos riscos enfrentados; orientar e estimular os servidores a encaminhar assuntos relacionados a risco às instâncias decisórias adequadas; aprimorar a avaliação de riscos, incluindo a estimativa da probabilidade de ocorrência de riscos e das consequências da materialização desses riscos sobre os objetivos organizacionais; estruturar e operacionalizar as etapas de tratamento, monitoramento e comunicação de riscos; e estruturar e operacionalizar a gestão de riscos em parcerias.

Já para as empresas que estão nos níveis intermediário e aprimorado, as principais medidas para fortalecer a gestão de riscos são as seguintes: obter o envolvimento ativo da alta administração com o fortalecimento da gestão de riscos; manter servidores informados dos objetivos e prioridades da organização e de suas unidades, assim como dos riscos enfrentados; orientar e estimular os servidores a encaminhar assuntos relacionados a risco às instâncias decisórias adequadas; aprimorar a estimativa da probabilidade de ocorrência de riscos e das consequências da materialização desses riscos sobre os objetivos organizacionais; definir parâmetros para a escolha das ações de aceitar, transferir, evitar ou mitigar os riscos analisados; definir e revisar periodicamente medidas de contingência para garantir a continuidade dos serviços; estruturar e operacionalizar a etapa de monitoramento e comunicação de riscos; e estruturar e operacionalizar a gestão de riscos em parcerias.

Finalmente, para as empresas que estão em nível avançado, as oportunidades de melhoria consistem em: aperfeiçoar a avaliação de riscos produzindo informações qualitativas e quantitativas relevantes para a definição de respostas a riscos; definir parâmetros para a escolha das ações de aceitar, transferir, evitar ou mitigar os riscos analisados; e implantar sistema informatizado que permita a gestão integrada das etapas de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos.

A adoção dessas medidas certamente contribuiria para a elevação dos níveis de maturidade das empresas do setor elétrico. Ressalte-se a importância do engajamento da empresa-matriz no processo de autoaprimoramento da gestão de riscos para contribuir com a institucionalização da gestão de riscos nas empresas do grupo.

Maturidade da gestão de riscos em empresas do setor de petróleo

As cinco empresas do setor de petróleo que participaram do levantamento exibiram níveis de maturidade muito próximos, com índices variando de 59% a 63% (média de 61%) e índices em cada dimensão bastante semelhantes entre si. Ainda assim, devido aos critérios de classificação utilizados, a três companhias foi atribuído o nível "aprimorado" e às demais, o nível "intermediário", conforme verificado na próxima tabela.

Níveis de maturidade em gestão de riscos de empresas do setor de petróleo.

Entidade	Critérios				Índice Geral	Nível de Maturidade
	Ambiente	Processos	Parcerias	Resultados		
Empresa 1	55%	64%	67%	70%	63%	Aprimorado
Empresa 2	59%	59%	67%	68%	62%	Aprimorado
Empresa 3	59%	59%	67%	65%	61%	Aprimorado
Empresa 4	54%	64%	58%	60%	60%	Intermediário
Empresa 5	59%	54%	67%	65%	59%	Intermediário
Média	**57%**	**60%**	**65%**	**66%**	**61%**	**---**

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da dimensão Ambiente (média 57%), observam-se sinais que indicam a presença moderada de práticas de liderança promotoras da gestão de riscos nas companhias. Somente duas das

empresas possuem política corporativa de gestão de riscos. Apenas duas das oito práticas ligadas a Pessoas apresentam presença moderada nas empresas: manter os servidores informados dos objetivos e prioridades das unidades e orientar e estimular os servidores a encaminhar assuntos relacionados a riscos a instâncias decisórias adequadas. As demais práticas são menos desenvolvidas.

Na dimensão Processos (média 60%), a etapa em que as companhias estão mais adiantadas é a de identificação e avaliação de riscos, na qual seis de oito práticas têm presença moderada, sendo os aspectos menos desenvolvidos a existência de critérios formalmente estabelecidos para levar os riscos identificados às instâncias decisórias pertinentes e a existência de instrumentos para documentar as etapas de identificação e avaliação de riscos. Na etapa de respostas a riscos, somente uma em seis práticas estaria presente: a escolha de respostas ao risco considerando sua relação custo-benefício. Quanto a monitoramento e comunicação de riscos, nenhuma das práticas está instalada nas empresas do grupo.

Existem dificuldades para o aprimoramento do processo de gestão de riscos relativas à definição de metodologia única para tratar riscos de naturezas distintas (estratégicos, operacionais, financeiros), identificação clara do proprietário de riscos que permeiam várias áreas da organização e consolidação de uma cultura de gestão de riscos.

Na dimensão Parcerias (média 65%), 80% das empresas afirmam fazer gestão de riscos conjunta. Cerca de metade das práticas de gestão de riscos em parcerias apresentam presença moderada nas companhias. As principais lacunas estão no fluxo de informações entre os parceiros, na estruturação de arranjos de contingência e na transferência de riscos a organizações parceiras. As dificuldades, nesta dimensão, residem nas diferenças culturais das empresas em relação a parceiros e nos diferentes níveis de desenvolvimento organizacional dos parceiros.

Em termos de resultados, apesar de apenas três empresas declararem que avaliam a eficácia da gestão de riscos, todas relatam benefícios derivados do gerenciamento de riscos. Os índices apurados na dimensão Resultados situam-se no intervalo de 60% a 70%, mostrando que há margem para aperfeiçoamento.

Com base nas respostas obtidas com o questionário, pode-se apontar como medidas de fortalecimento da gestão de riscos nas empresas do setor de petróleo as seguintes: ampliar o envolvimento da alta administração no aperfeiçoamento da estrutura e do processo de gestão de riscos; instituir política corporativa de gestão de riscos nas empresas que ainda não o fizeram; aprimorar a capacitação de gestores e servidores para lidar com riscos; ampliar o compartilhamento interno de boas práticas de gestão de riscos; aprimorar o encaminhamento de riscos às instâncias decisórias adequadas com base em critérios formalmente estabelecidos; aprimorar a documentação das etapas de identificação e avaliação de riscos; aperfeiçoar as fases de tratamento, monitoramento e comunicação de riscos; aperfeiçoar a gestão de riscos com organizações parceiras, em especial quanto ao estabelecimento de fluxo regular e confiável de informações para monitorar o desempenho da gestão de riscos nessas organizações; estruturação de arranjos de contingência; e transferência de riscos com base na avaliação prévia da capacidade de gestão dos parceiros.

A adoção dessas medidas levaria as empresas do setor de petróleo a alcançar maior maturidade em gestão de riscos e, consequentemente, a gerar mais valor para as partes interessadas.

Maturidade da gestão de riscos em entidades do sistema financeiro

As sete entidades pertencentes ao setor financeiro que participaram do levantamento possuem estágios de maturidade bastante distintos entre si, variando desde o nível básico ao avançado, como mostra a tabela a seguir.

Níveis de maturidade em gestão de riscos das entidades do setor financeiro.

Entidade	Critérios				Índice Geral	Nível de Maturidade
	Ambiente	Processos	Parcerias	Resultados		
Empresa 1	89%	100%	64%	100%	93%	Avançado
Empresa 2	86%	92%	83%	98%	91%	Avançado
Empresa 3	83%	80%	75%	78%	80%	Avançado
Empresa 4	87%	66%	44%	68%	70%	Aprimorado
Empresa 5	55%	43%	50%	50%	49%	Intermediário
Empresa 6	29%	43%	78%	63%	46%	Intermediário
Empresa 7	33%	30%	0%	25%	27%	Básico
Média	**66%**	**65%**	**56%**	**69%**	**65%**	**---**

Fonte: Elaboração própria.

Na dimensão Ambiente, por um lado, quatro entidades do setor bancário possuem índices elevados nessa dimensão (de 83% a 89%), devido à elevada presença de práticas de liderança e de políticas e estratégias que promovem a gestão de riscos. Por outro lado, em duas empresas o ambiente mostra-se pouco propício ao fortalecimento da gestão de riscos, especialmente devido à ausência de práticas de lideranças e de políticas de gestão de riscos. De toda sorte, todas as entidades, à exceção da empresa 7, possuem normas que apontam as responsabilidades de órgãos e departamentos para a gestão corporativa de riscos.

Na dimensão Processos (índices entre 30% e 100%; média 65%), apenas duas empresas encontram-se em nível avançado de maturidade, e outras duas, um pouco abaixo, apontam maior desenvolvimento na etapa de identificação e avaliação de riscos do que nas etapas subsequentes (tratamento, monitoramento e comunicação de riscos). As demais instituições apresentam muitas lacunas relativas a processos de gestão de riscos.

Algumas das dificuldades para o aprimoramento da gestão de riscos apontadas pelas entidades mais amadurecidas são o aperfeiçoamento constante das equipes dedicadas ao tema; a incorporação de metodologias alinhadas às melhores práticas; a escolha e o desenvolvimento de ferramentas adequadas que se adaptem ao processo de revisão de estratégias da empresa; e a garantia da qualidade e da integridade de informações para a gestão de riscos. Entre as entidades menos amadurecidas, foram apontadas como dificuldades a falta de percepção dos colaboradores internos sobre os objetivos e benefícios trazidos pelo gerenciamento de riscos; a baixa importância dada à gestão de riscos devido à percepção de que se trata de uma atividade apartada dos demais processos organizacionais; a ausência de modelos referenciais em aplicação em outras entidades governamentais; e a dificuldade em mobilizar pessoas para trabalhar com o processo de gestão de riscos.

A dimensão Parcerias apresenta a maior heterogeneidade em termos de maturidade (índices entre 0% e 90%; média 57%), sendo que apenas uma empresa está no nível avançado neste tema e três entidades, no nível aprimorado. Entre essas entidades, foram apontadas como dificuldades nessa dimensão, entre outras: dificuldades de relacionamento com órgãos que regulam a atividade da entidade; assimetria de informações entre parceiros; ausência de estrutura adequada do parceiro; e, no caso de contratação de serviços de caráter continuado, a adoção de medidas que possam configurar ingerência indevida na atividade empresarial dos contratados.

Nas entidades menos desenvolvidas, algumas das dificuldades enfrentadas na gestão de riscos com organizações parceiras são: integração insuficiente, no processo de gestão de riscos, das atividades conduzidas em parcerias; falta de clareza na divisão de atribuições no processo de gerenciamento de riscos; e diferenças dos níveis de maturidade e das metodologias aplicadas pelos parceiros. Na empresa 7, ainda não há gestão de riscos com parceiros.

Na dimensão Resultados, observa-se uma ampla variação de índices (de 25% a 100%; média 69%), sendo que apenas três entidades afirmam avaliar a eficácia da gestão de riscos. Detectou-se o mesmo tipo de inconsistência registrado na análise de outros setores econômicos, qual seja, desempenho em Resultados acima do desempenho em Ambiente ou Processos – caso das empresas 1, 2 e 6. Esse tipo de inconsistência sugere que o índice real de maturidade dessas entidades pode ser inferior ao computado com base nas respostas fornecidas.

Pelo fato de haver grupos de entidades em estágios de maturidade distintos, passa-se a indicar as oportunidades de melhoria para cada grupo. Para as empresas que estão no nível básico ou no intermediário, o desafio está em aumentar a institucionalização da gestão de riscos por meio das seguintes medidas: obter o envolvimento ativo da alta administração com a institucionalização da gestão de riscos; instituir política corporativa de gestão de riscos e comunicá-la a todos na organização; instituir a delegação clara e formal da responsabilidade pelo gerenciamentos de riscos aos gestores; instituir a capacitação regular de gestores para lidar com riscos; aprimorar a designação e a capacitação de servidores para as atividades de identificação, avaliação e tratamento de riscos; manter servidores informados dos objetivos e prioridades da organização e de suas unidades, assim como dos riscos enfrentados; orientar e estimular os servidores a encaminhar assuntos relacionados a risco às instâncias decisórias adequadas; aprimorar a etapa de identificação de riscos e estruturar e operacionalizar as etapas de tratamento, monitoramento e comunicação de riscos; e estruturar e operacionalizar ou aperfeiçoar a gestão de riscos em parcerias.

Para as empresas que estão nos níveis aprimorado e avançado, as principais medidas visando fortalecer a gestão de riscos são as seguintes: aprimorar a capacitação de servidores para as atividades de identificação, avaliação e tratamento de riscos; aperfeiçoar as etapas de tratamento, monitoramento e comunicação de riscos; e aperfeiçoar a gestão de riscos em parcerias, especialmente quanto ao estabelecimento de fluxo de informação regular e confiável para monitorar o desempenho das gestão de riscos das organizações parceiras e à transferência de riscos com base na avaliação prévia da capacidade de gestão dos parceiros.

A implantação dessas medidas beneficiaria a maturidade da gestão de riscos das empresas pesquisadas, até mesmo das que já se encontram em nível avançado.

Maturidade da gestão de riscos em entidades do setor de transportes

A gestão de riscos encontra-se pouco desenvolvida em todas as quatro entidades do setor de transportes que participaram deste levantamento, com níveis de maturidade bastante aquém do requerido para fazer frente às exigências do negócio, conforme demonstrado a seguir. No caso da Empresa 4, o estágio do gerenciamento de riscos é inicial.

Níveis de maturidade em gestão de riscos de empresas do setor de transportes.

Entidade	Critérios				Índice Geral	Nível de Maturidade
	Ambiente	Processos	Parcerias	Resultados		
Empresa 1	43%	22%	6%	75%	38%	Básico
Empresa 2	36%	37%	28%	45%	37%	Básico
Empresa 3	33%	14%	25%	50%	28%	Básico
Empresa 4	13%	5%	19%	0%	8%	Inicial
Média	**31%**	**20%**	**19%**	**43%**	**28%**	**---**

Fonte: Elaboração própria.

Os índices, na dimensão Ambiente, variaram de 13% a 43% (média de 31%). Os principais pontos que estão por trás desses baixos índices são os seguintes: a) existem poucos sinais de práticas

de liderança que promovem a gestão de riscos; b) nenhuma das entidades possui política de gestão de riscos, nem há responsabilidades formalmente definidas nessa área para órgãos e departamentos; e c) não há sinais de que gestores e servidores sejam designados ou recebam delegação formal para lidar com riscos, nem que sejam capacitados para isso.

Na dimensão Processos, uma das empresas apontou a presença parcial de apenas quatro dos dezenove aspectos perguntados, enquanto as demais entidades não registraram a presença de quaisquer desses aspectos. A situação quanto a Parcerias também se mostrou precária, pois nenhuma entidade concordou estarem presentes quaisquer práticas de gestão de riscos com organizações parceiras. É clara, portanto, a necessidade de se estruturar processos de gestão de riscos internamente e com parceiros em todas as entidades do setor de transportes.

Na dimensão Resultados, todas as três entidades do nível básico incorreram na inconsistência de indicar níveis de resultados mais elevados do que permitiriam seus desempenhos em Ambiente e Processos, o que sugere que seus níveis reais de maturidade sejam inferiores aos computados com base nas respostas fornecidas.

A análise dos dados permite identificar que as maiores oportunidades de melhoria nas entidades do setor de transporte visando à institucionalização da gestão de riscos são as seguintes: implantar planejamento estratégico nas entidades onde esse processo não existe; obter o envolvimento ativo da alta administração com a implantação da gestão de riscos; instituir política corporativa de gestão de riscos; formalizar processos de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos; instituir a delegação clara e formal da responsabilidade pelo gerenciamentos de riscos aos gestores; instituir a designação de servidores para as atividades de identificação, avaliação e tratamento de riscos; e instituir a capacitação regular de gestores e servidores para lidar com riscos.

Tais medidas certamente levariam as entidades do setor de transportes a um nível mais elevado de maturidade em gestão de riscos, quando, então, poderão dedicar-se à implantação de novas medidas cabíveis para entidades em estágio mais adiantado.

6.9.5 Conclusão

A inclusão da dimensão da eficiência no rol dos princípios governantes da administração pública (art. 37 da Constituição Federal) tornou explícita a obrigação dos gestores públicos de direcionarem seus esforços para a obtenção de resultados, sendo insuficiente o atendimento aos imperativos legais e normativos. O gerenciamento de riscos é abordagem que favorece o alcance dos objetivos organizacionais, pois direciona as ações dos gestores para a mitigação dos riscos que podem impactar negativamente o alcance dos resultados esperados. Fortalecer a gestão de riscos nas organizações públicas implica aprimorar controles internos, o que, por sua vez, é requisito para uma sólida governança corporativa.

A avaliação da gestão de riscos na administração pública indireta, nos moldes aqui apresentados, permite concluir que os estágios de maturidade das entidades avaliadas são bastante diversos e que há espaço para melhorias na maioria das organizações. Trabalhos futuros de auditoria da gestão de riscos planejados com base nos resultados deste levantamento, entre outras fontes de informação, possibilitarão traçar cenários mais precisos, fundamentados em evidências de auditoria, sobre a maturidade da gestão em cada entidade.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *NBR ISO 31000:* gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. *Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoes/pasta.2010-0426.8934490474/ Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf>. Acesso em: maio de 2012.

CANADÁ. Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá. *Guide to integrated risk management*. Ottawa, 2010. Disponível em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/girm-ggirtb-eng.asp>. Acesso em: maio de 2012.

COMMITTE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO), (Org.). *Gerenciamento de riscos corporativos - estrutura integrada*: sumário executivo e estrutura. PriceWatherhouseCoopers, COSO, Audibra, 2006. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acesso em maio de 2012.

ESTADOS UNIDOS. General Accounting Office (GAO). *GAO-01-1008G*: ferramenta de gestão e avaliação de controle interno. Washington, D.C:, 2001.

REINO UNIDO. HM Treasury. *Risk management assessment framework*: a tool for departaments. Londres, 2009. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191516/Risk_management_assessment_framework.pdf>. Acesso em: maio de 2012.

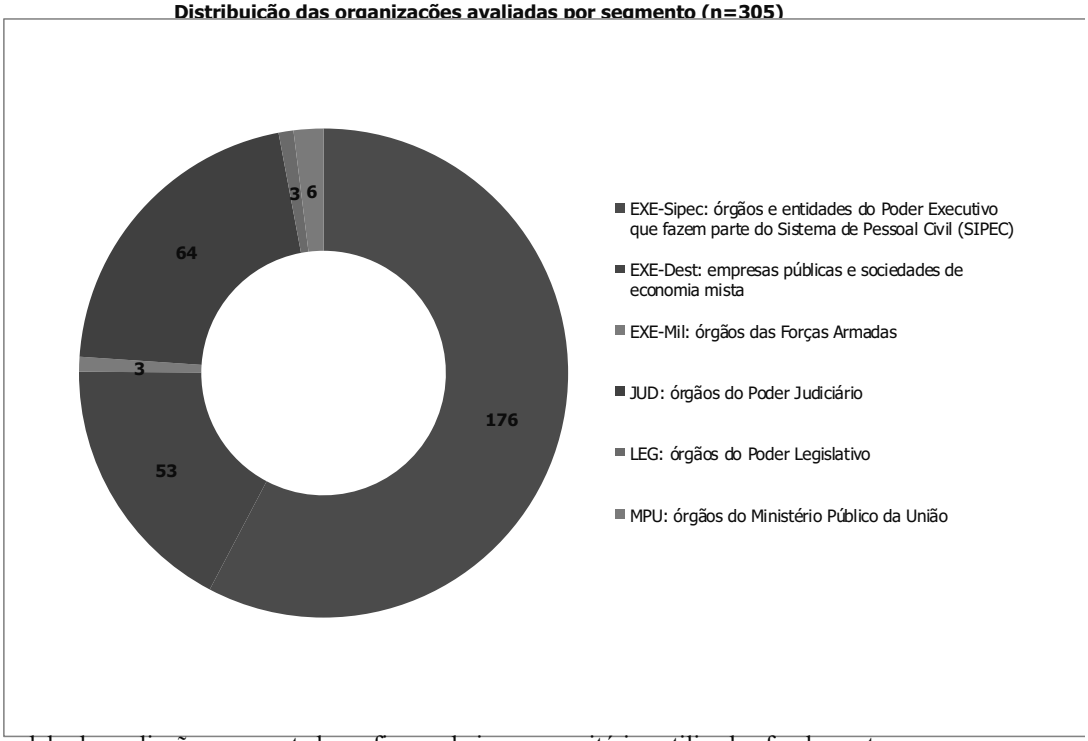
6.10 Governança de Pessoas na Administração Pública Federal

Componente fundamental da governança corporativa, a governança de pessoas consiste no conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Nessa linha, a governança de pessoas contribui para a transparência da gestão e para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade.

Vale lembrar que o capital humano é o principal ativo de qualquer organização pública, pois são as pessoas que detêm o conhecimento organizacional e que determinam a capacidade de prestação de serviços à sociedade. Portanto, a boa governança de pessoas é fundamental para assegurar que os agentes públicos, incluindo os membros da alta administração, sejam governados de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos razoáveis.

A importância do aperfeiçoamento contínuo dos sistemas de governança e de gestão de pessoas no setor público decorre não apenas da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade, mas também da elevada materialidade dos gastos nessa área. Frequentemente os gastos com pessoal são o maior item dos orçamentos das organizações públicas.

Assim, no exercício de 2013, o TCU decidiu avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas em amostra abrangente de organizações da administração pública federal, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área (TC 022.577/2012-2; Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer). O trabalho se baseou em informações declaradas por 305 organizações, assim distribuídas:



O modelo de avaliação, apresentado na figura abaixo, e os critérios utilizados fundamentaram-se em legislação e em boas práticas reconhecidas.



Aspectos que demandam atenção

O resultado da avaliação indicou situações que demandam atenção., elencadas a seguir:

Liderança da alta administração

- 54% das organizações declararam não possuir comitê para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas;
- 86% não publicaram diretrizes que contemplem a gestão de riscos relacionados ao capital humano;
- 49% não aprovam plano de auditoria interna que contemple a avaliação periódica desses riscos e a eficácia dos respectivos controles;
- 54% monitoram regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas;
- 51% monitoram regularmente o desempenho da área, atuando quando as metas não são alcançadas.

Alinhamento estratégico

- 43% estabelecem, de forma sistemática, objetivos de curto prazo e processos de planejamento alinhados com o plano estratégico;
- 15% executam, sistematicamente, processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, indicadores de desempenho e metas para a área;
- 74% não utilizam o mapeamento de processos como subsídio para o planejamento da força de trabalho;

- 76% não identificam lacunas entre os níveis atuais e desejados de competências;
- 60% não realizam análises estatísticas da força de trabalho.

Gestão da liderança e do conhecimento

- 76% não desenvolvem processo sucessório para posições de liderança;
- 36% não oferecem programas de treinamento ou desenvolvimento aos seus líderes;
- 23% verificam, de modo sistemático, a opinião dos servidores quanto ao ambiente de trabalho, utilizando os resultados para orientar eventuais mudanças;
- 46% não identificam necessidades individuais de capacitação e 59% não avaliam os resultados das ações de capacitação;
- 77% não publicaram diretrizes para a gestão do conhecimento, 63% não executam processo de gestão do conhecimento e 49% não orientam a força de trabalho em relação ao compartilhamento do conhecimento.

Cultura orientada a resultados

- 54% não estabelecem metas de desempenho individuais ou de equipes;
- 83% não verificam, sistematicamente, se os servidores estão cientes das metas estratégicas e entendem como elas se relacionam com a missão da organização e com as suas atribuições individuais;
- 65% não avaliam o desempenho dos membros da alta administração ou dos demais gestores (por exemplo, diretores, supervisores, gerentes), e 46% não avaliam o desempenho dos servidores;
- 64% não treinam gestores em gestão de desempenho e 83% não executam programa de reconhecimento por alto desempenho.

Gestão de talentos

- 75% não executam processo formal, baseado em competências, para selecionar gestores;
- 70% não executam tal processo para alocar ou movimentar internamente os servidores;
- 39% não promovem programas de qualidade de vida no trabalho;
- entre as organizações que promovem esses programas, apenas 36% avaliam os seus custos e benefícios.

Controle da concessão de direitos e vantagens

- 42% das organizações não realizam auditorias internas na folha de pagamento de forma sistemática.

Accountability

- 69% não estabelecem sistematicamente responsabilidade clara pelo planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas de gestão de pessoas;

- 66% não avaliam ou mensuram a contribuição das práticas de gestão de pessoas para o desempenho organizacional;
- 79% não monitoram sistematicamente, por meio de sistema informatizado de gestão de pessoas, informações relevantes sobre a força de trabalho.

Aspectos positivos

Entre as situações positivas identificadas na fiscalização, destacam-se as seguintes:

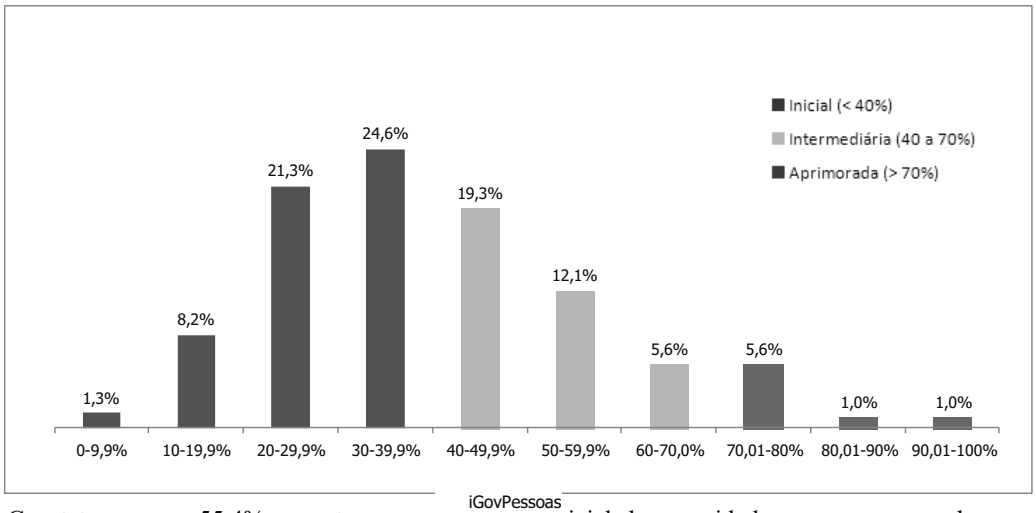
- 75% das organizações adotam código de ética;
- 82% executam processo de planejamento estratégico organizacional;
- 76% envolvem profissionais de Recursos Humanos no processo de planejamento organizacional;
- 86% elaboram plano anual de capacitação.

Índice de Governança de Pessoas

A fim de orientar as organizações avaliadas no seu esforço de melhoria na área de pessoal, bem como de auxiliar no mapeamento de riscos, o TCU criou o índice de governança de pessoas (iGovPessoas).

A distribuição de frequência das organizações com base no iGovPessoas é apresentada no gráfico a seguir:

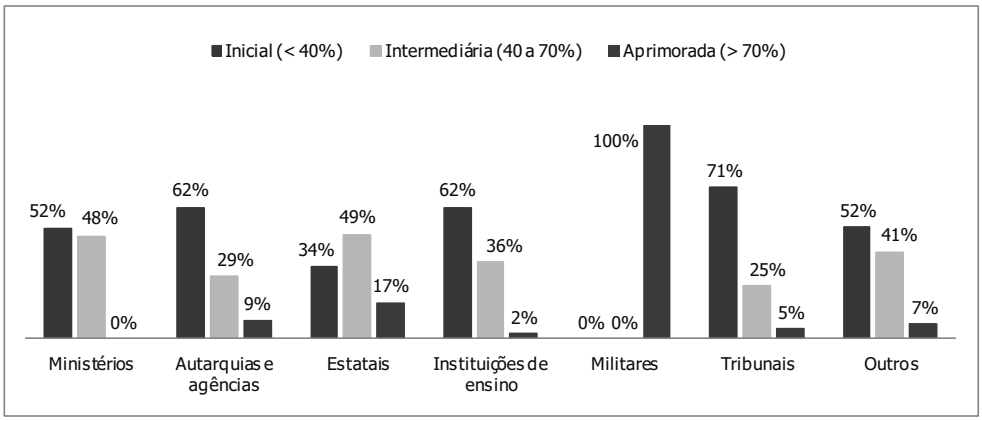
Distribuição de frequência do iGovPessoas na administração pública federal (n=305)



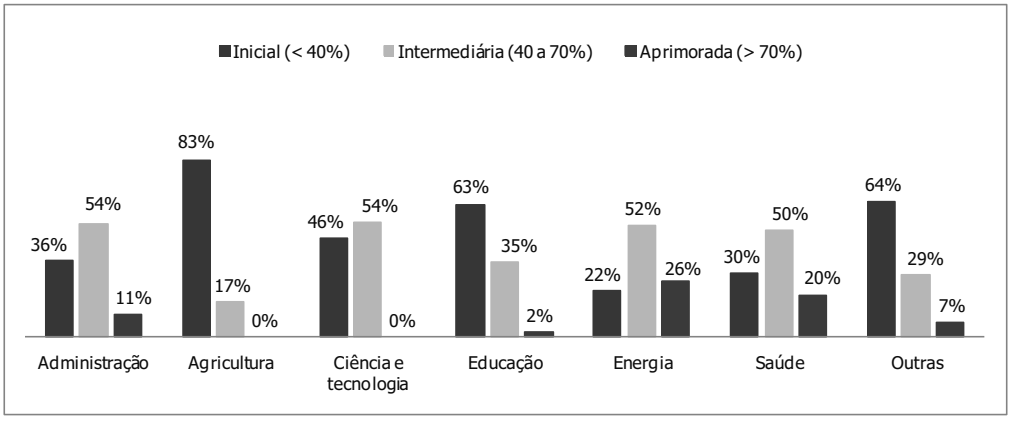
Constatou-se que 55,4% encontram-se em estágio inicial de capacidade em governança de pessoas, e 7,6% estão em estágio de capacidade aprimorada.

Nos gráficos a seguir, é possível comparar a distribuição do índice entre diferentes tipos de organização e entre diferentes funções de governo.

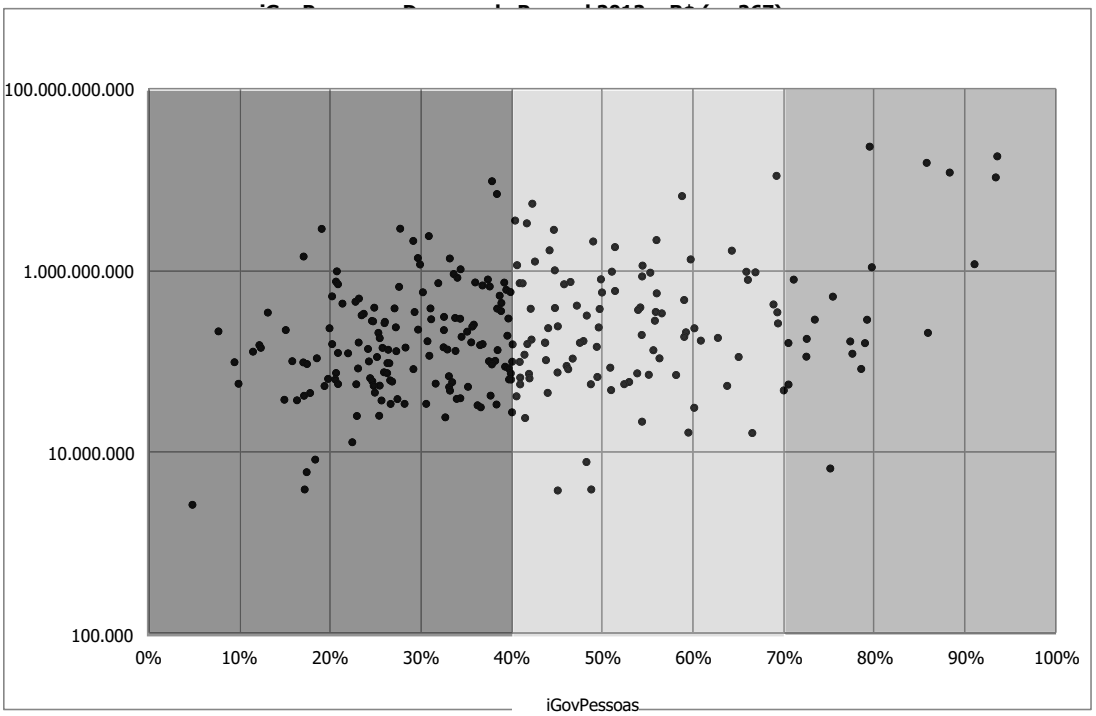
Distribuição de frequência do iGovPessoas por tipo de organização (n=305)



Distribuição de frequência do iGovPessoas por função de governo (n=305)



A partir da comparação das despesas de pessoal com o iGovPessoas das organizações avaliadas, obtém-se uma distribuição indicativa de risco, como visto no seguinte gráfico:



Observa-se a existência de muitas organizações que despendem quantias vultosas em pessoal e se encontram em estágio inicial de capacidade em governança de pessoas (iGovPessoas < 40%). Nesses casos, o risco de mau uso do dinheiro público é provavelmente maior.

Conclusão

O cenário identificado denota que não é adequada a situação da governança de pessoas na administração pública federal. De forma geral, os órgãos e as entidades participantes apresentaram baixa capacidade em quase todos os componentes do modelo de avaliação utilizado na fiscalização.

Há deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas da maioria das organizações avaliadas, o que pode comprometer a sua capacidade de alcance de resultados e benefícios para a sociedade, além de expô-las a outros riscos, tais como:

- políticas e práticas de gestão de pessoas não alinhadas com as prioridades do negócio da organização;
- mau dimensionamento da força de trabalho, gerando falta de pessoal qualificado em áreas críticas e gastos com pessoas que não agregam valor para a organização;
- desmotivação, falta de comprometimento com o trabalho e desempenho insatisfatório de servidores e gestores;
- descumprimento de papéis e responsabilidades;
- falta de subsídios para a tomada de decisão, dificultando-a ou prejudicando sua qualidade;
- ineficiência e irregularidade da gestão;
- falta de transparência quanto ao desempenho e à conformidade da gestão de pessoas.

Na maior parte do governo federal, parece haver deficiência na profissionalização da gestão de pessoas. As atividades típicas de departamento de pessoal parecem ser bem administradas, mas a gestão estratégica de pessoas parece ser incipiente, na maioria dos casos.

A fim de induzir a melhoria da situação encontrada, o TCU, por meio do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, recomendou a adoção de medidas para promover o comprometimento da alta administração com a eficiência, a efetividade e a transparência da gestão de pessoas, de sorte que o esforço laborativo do governo federal seja mais bem alocado para a produção de melhores resultados para a sociedade. Entre as recomendações, destacam-se as seguintes:

> 9.1.1. ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Secretaria de Gestão Pública e à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de:
>
> 9.1.1.1 a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;
>
> 9.1.1.2. publicar, em atenção ao art. 6º da Lei n. 12.527/2011, as informações acima, os planos a elas relacionados, as respostas ao questionário deste levantamento e as informações do relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;
>
> 9.1.1.3. estabelecer comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, e monitorarem o cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos;
>
> 9.1.1.4. fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos;
>
> 9.1.1.5. adotar medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento das unidades sob sua jurisdição;
>
> 9.1.1.6. articular-se com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho para as unidades sob sua jurisdição;
>
> 9.1.2. à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que priorize a elaboração dos atos previstos nos arts. 155, § 1º, 156, § 2º, e 159, parágrafo único, da Lei n. 11.890/2008;
>
> 9.1.3. à Secretaria de Orçamento Federal que, em atenção ao art. 7º, inciso III, da Lei n. 10.180/2001, defina critérios de alocação de recursos públicos para investimento em pessoal segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão de pessoas das organizações com maiores riscos;

6.11 Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal

A governança de TI, segundo a ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 (item 1.6.3), é o sistema pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado. O IT *Governance Institute* (ITGI) – organismo internacional responsável por pesquisas sobre práticas e percepções globais de governança de TI para a comunidade empresarial – estabelece que "a governança de TI é de responsabilidade dos executivos e da alta direção, consistindo em aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos que garantam que a área de TI da organização suporte e aprimore os objetivos e as estratégias da organização" (*Information Technology Governance Institute* – ITGI. Cobit - *Control Objectives for Information and related Technology*. Cobit 4.1, 2007, p. 7, negrito no original)

Conforme voto condutor do Acórdão 2.585/2012-TCU-Plenário, governança de TI faz parte da governança corporativa e consiste no estabelecimento de mecanismos para assegurar que o uso da tecnologia da informação (TI) agregue valor ao negócio, com riscos aceitáveis.

Nessa linha, a governança de TI contribui para evitar ou mitigar deficiências ainda comuns na gestão de uma organização, como processo de planejamento inadequado, recorrência de projetos mal sucedidos e contratações que não alcançam seus objetivos. Essas deficiências, no contexto da administração pública federal, refletem-se em perda de qualidade e de eficiência de serviços públicos prestados à sociedade.

Avaliação de governança de TI

Para avaliar a situação de governança de TI na administração pública federal, o Tribunal de Contas da União tem realizado levantamentos de auditoria baseados em questionários que abordam práticas de governança previstas em leis, regulamentos, normas técnicas e modelos internacionais de boas práticas.

O primeiro levantamento foi realizado em 2007 e avaliou 265 organizações, resultando no Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. Em 2010, foi realizado novo levantamento, que contou com a participação de 301 organizações, dando origem ao Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário. O terceiro levantamento foi realizado em 2012, com a avaliação de 349 organizações, sendo apreciado pelo Acórdão 2.585/2012-TCU-Plenário.

Com o objetivo de induzir a melhoria da governança de TI na APF, o TCU criou, no âmbito do levantamento de 2010, um índice que busca refletir, de forma geral, a situação de governança de TI da organização, denominado de índice de governança de TI (iGovTI). O objetivo maior do iGovTI é servir de referência e de instrumento de autoavaliação da governança e da gestão de TI da organização.

O índice é calculado por meio de fórmula aplicada às respostas apresentadas pela organização. Com base no valor obtido, que varia entre 0 e 1, as organizações são classificadas em um dos seguintes níveis de capacidade: 1) inicial: iGovTI menor que 0,4; 2) Intermediário: iGovTI maior que 0,4 e menor que 0,6; 3) Aprimorado: iGovTI maior que 0,6.

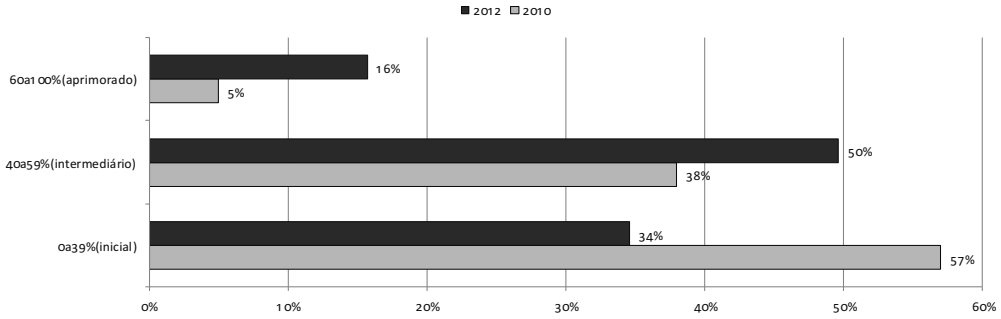
A avaliação de governança de TI não se esgota com a realização do levantamento. O processo continua com a realização de auditorias específicas, em uma amostra das organizações participantes, com o intuito de validar as respostas apresentadas ao questionário, avaliar outros aspectos relacionados à governança e à gestão de TI e identificar boas práticas de governança adotadas pelas organizações.

Situação de governança de TI na administração pública federal

O último cenário de governança de TI foi apurado pelo levantamento de 2012 e validado, em 2013, por auditorias específicas em uma amostra de 24 organizações participantes do levantamento.

Os dados obtidos no levantamento revelaram, de forma geral, melhoria da situação em relação ao cenário identificado em 2010, conforme gráfico a seguir. Muitas organizações, contudo, continuam na faixa inicial de governança de TI, o que está distante do ideal, tendo em vista que as referências são os modelos de boas práticas de governança e de gestão de TI, a legislação e a jurisprudência vigentes.

Distribuição de frequência de iGovTI na administração pública federal



Apresenta-se, na sequência, resumo da evolução da situação de governança de TI, entre os levantamentos 2010 e 2012, abordando os principais tópicos explorados no questionário.

Nos aspectos relacionados à liderança, verificou-se evolução significativa do número de organizações que estabeleceram os mecanismos basilares da estrutura de governança de TI, além do aperfeiçoamento daquelas organizações que já possuíam alguma estrutura. Os números apurados são animadores, haja vista indicarem que a alta administração tem entendido seu papel e sua importância no contexto da governança de TI.

Também houve evolução nos aspectos relacionados ao desempenho institucional na gestão e uso de TI e ao desenvolvimento interno de gestores de TI. Contudo, causa preocupação que ainda existam organizações que não definiram objetivos, indicadores e metas de TI (item 9.1 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário), pois isso inviabiliza o acompanhamento de seu desempenho de forma objetiva.

Em relação à realização de auditorias de TI, de maneira geral, praticamente não se alterou, mantendo-se o percentual de 54% de organizações que não utilizam esse instrumento, para acompanhar a gestão da TI e proceder a avaliação de seus riscos.

Quanto ao controle da gestão exercido pela alta administração, destaca-se a evolução do quantitativo de organizações que estabeleceram processo de planejamento estratégico institucional e de TI, e, sobretudo, a migração das organizações para estágios de capacidade mais altos. A despeito dessa melhoria, ainda há muitas organizações que não planejam adequadamente, em desacordo com o princípio fundamental do planejamento (Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, I).

No que tange à priorização das ações e gastos de TI, os dados demonstraram que as decisões são tomadas pela alta administração com o apoio do Comitê de TI, situação recomendada pelos

modelos de boas práticas. Contudo, em um quarto das organizações avaliadas, as decisões ainda são tomadas pela área de TI ou pelo Comitê de TI.

O número de organizações que dependem de pessoas externas aos seus quadros diminuiu em relação ao levantamento anterior. Porém, 40% de organizações dependentes ainda apresenta percentual elevado, o que aumenta os riscos relacionados a continuidade da gestão de TI e dos seus projetos.

Quanto à gestão de serviços de TI, houve evolução nos números. O pequeno percentual de organizações que praticam de gestão de continuidade do negócio, em especial, causa preocupação, em face dos prejuízos que a interrupção de um serviço público pode causar à sociedade.

Quanto à gestão de segurança da informação, cumpre ressaltar a redução do número de organizações que realizam análise de risco, insumo básico para diversas outras ações de gestão, como a continuidade do negócio. A explicação mais conservadora para esse quadro seria a melhor compreensão acerca dos conceitos relacionados a esse tipo de análise.

O processo de *software* e o de gerenciamento de projetos apresentaram uma migração de organizações para níveis de capacidade mais elevados dos processos. Todavia, ainda existem muitas organizações cujo processo de *software* é *ad hoc* e que não praticam gerenciamento de projeto ou não adotam um padrão interno ou de mercado. Ainda é baixo o percentual de organizações que têm esses processos em estágios mais maduros.

Em relação aos processos relacionados a aquisição de bens e serviços de TI, apesar da melhoria apurada, é surpreendente que organizações continuem a não realizar estudos técnicos preliminares para avaliar a viabilidade das contrações de TI, visto que, além dos riscos dos contratos não alcançarem os objetivos pretendidos pela organização, isso pode significar um descumprimento legal. Na mesma linha de raciocínio, identificaram-se organizações públicas que não consideram os benefícios reais para prorrogarem os contratos de TI, haja vista que a vantajosidade é uma das condições estabelecidas em lei para a continuidade do contrato (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993).

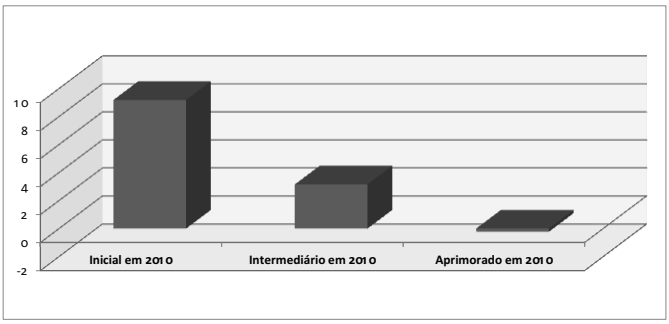
No que tange à gestão de contratos de TI, a situação continua praticamente inalterada, com a evolução pontual de alguns índices. Chama atenção o baixo nível de suporte que as organizações públicas oferecem para os responsáveis pelas atividades de gestão e de fiscalização dos contratos.

Diante do cenário levantado, percebe-se que ainda há espaço para melhorias, o que justifica a continuidade das ações do TCU no sentido de alavancar a governança de TI na APF, sobretudo por meio dos levantamentos de governança de TI. Esses trabalhos, além da ação indutora, permitem verificar a evolução da situação ao longo de um período e direcionar as ações posteriores.

Considerando apenas as organizações participantes dos levantamentos de 2010 e 2012, foi possível verificar, com razoável segurança estatística, que houve melhoria de 7,4 pontos percentuais na média geral do índice de Governança de TI - iGovTI.

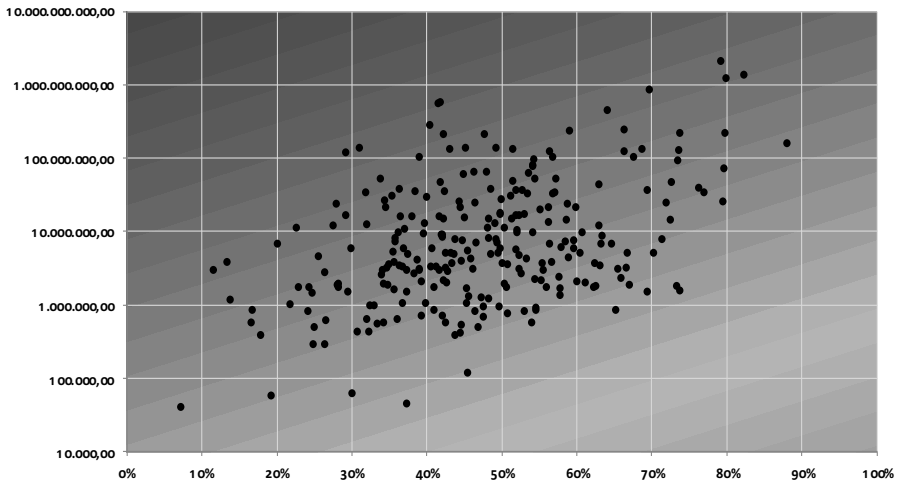
A figura a seguir apresenta a média de melhoria, em pontos percentuais absolutos, de cada grupo de instituições, com relação ao resultado da avaliação em 2010. Assim, verifica-se uma leve queda entre as instituições que haviam recebido as melhores avaliações em 2010 (-0,23 ponto percentual), e que o maior aumento médio do iGovTI (9,18 pontos percentuais) ocorreu entre as instituições que haviam recebido as piores avaliações em 2010. Isso pode refletir o fato de que o custo marginal de melhoria é menor nas faixas mais baixas (ou seja, que a adoção das práticas básicas de governança é relativamente fácil), e também a possibilidade de que o conhecimento de um mau diagnóstico possa ter sido um forte fator motivador para investir em melhorias de governança.

Melhoria em 2012 de cada grupo avaliado em 2010, em pontos percentuais



Correlacionando o iGovTI com o orçamento de TI, foi possível criar um mapa com o risco de TI das organizações avaliadas:

iGovTI2012 x Orçamento de TI 2012



A figura permite sugerir alguns agrupamentos relacionados ao risco e ao modo de controlar:

- em vermelho e laranja, as organizações que despendem quantias vultosas em TI e não dispõem de boa capacidade de governar bem sua TI. Nesses casos, o risco de mau uso do dinheiro público é provavelmente maior, sugerindo a necessidade de auditorias específicas e rigorosas;
- em amarelo, as organizações que têm boa governança e administram grande despesa de TI. Nesses casos, os riscos provavelmente estão mitigados, sugerindo a necessidade de forte auditoria interna e externa para garanti-lo;
- também em amarelo, as organizações que têm governança inicial, mas não despendem grandes somas em TI. Nesses casos, o principal risco pode ser justamente a incapacidade de a TI contribuir para o alcance dos resultados institucionais, sugerindo a necessidade de auditorias que busquem maximizar a agregação de valor da TI ao negócio com os recursos disponíveis;

- em verde e azul, as organizações que têm razoável governança e administram despesas medianas. Nesses casos, os controles possivelmente são suficientes, sendo possível auditar remotamente com baixo risco.

Com o objetivo de validar a situação apurada no levantamento, bem como avaliar a gestão de risco e o alcance dos resultados de TI, o TCU, conforme relatado anteriormente, realizou no ano de 2013 auditorias específicas em uma amostra de 24 organizações avaliadas no levantamento de governança de TI.

Foram selecionadas para validação 15 perguntas do questionário utilizado em 2012, contemplando 58 itens de resposta, correspondentes às práticas relacionadas aos temas abordados em cada pergunta.

As fiscalizações apontam o baixo percentual de inconsistências de natureza negativa, cuja situação real era menos favorável do que a informada no questionário, da ordem de 7,4%. A prática que apresentou maior nível de inconsistência, com um percentual de 25%, ou seja, seis organizações das 24 informaram incorretamente sua adoção, diz respeito à realização de auditorias de contratos de TI por iniciativa da própria organização.

Foram apuradas também inconsistências positivas, cuja situação real era mais favorável do que a informada no questionário, porém em número muito menor, apenas 0,4%.

Avaliando-se as inconsistências sob a perspectiva das organizações, as fiscalizações demonstraram que 70% das auditadas tiveram um nível de inconsistência de natureza negativa inferior a 10%. Três organizações, deve-se ressaltar, não apresentaram qualquer variação em relação à situação informada no questionário. A organização que apresentou maior nível de inconsistência teve uma variação de 20,7% entre a situação real e a informada no questionário.

Apesar do pequeno tamanho da amostra avaliada nas auditorias, o baixo grau de inconsistências identificado nas respostas ao questionário sugere que as conclusões obtidas no levantamento de 2012 são confiáveis, permitindo utilizá-las para balizar estudos e ações para promoção da melhoria da governança de TI na administração pública federal.

O aprofundamento da avaliação dos controles e mecanismos para a gestão de riscos e alcance de resultados de TI, no âmbito das referidas fiscalizações, também suportou as conclusões obtidas no levantamento. Em pelo menos 50% das organizações avaliadas, verificaram-se:

- deficiências nas ações de melhoria de governança de TI;
- atuação insuficiente da alta administração no estabelecimento e monitoramento de políticas corporativas;
- falhas nos mecanismos para dirigir e avaliar a gestão e o uso corporativos de TI;
- falhas na gestão de acordos de nível de serviço;
- falhas em processos de gestão de segurança da informação;
- falhas na gestão de incidentes de segurança da informação.

Atuação dos órgãos governantes superiores

Os órgãos governantes superiores (OGS), conforme descrito no voto condutor do Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário, são aqueles que "têm a responsabilidade por normatizar e fiscalizar o uso e a gestão de TI em seus respectivos segmentos da Administração Pública Federal".

Essa prerrogativa dos OGS conferem-lhe o poder de induzir a adoção de controles e processos nas organizações que estão sob seu campo de atuação.

Considerando que os levantamentos de governança de TI avaliam conjunto significativo de organizações públicas e que o desenvolvimento da governança de TI passa pela implementação de controles e processos, bem como pelas próprias lideranças organizacionais, os encaminhamentos dos levantamentos sempre são direcionados aos OGS.

Esses encaminhamentos têm como objeto ações de natureza estruturante, que abordam os aspectos basilares da governança e da gestão de TI e visam estabelecer uma base normativa para viabilizar o desenvolvimento da governança de TI nas organizações públicas federais. Entre esses aspectos, destacam-se os processos de planejamento estratégico, de contratação de TI, de gestão de pessoal de TI, de gestão de serviços de TI e de gestão de segurança da informação.

O Acórdão 2.585/2012-TCU-Plenário, que apreciou o último levantamento, expediu os seguintes comandos para os Órgãos Governantes Superiores:

> 9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação e Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, que:
>
> 9.1.1. orientem as instituições sob sua jurisdição para que:
>
> 9.1.1.1. em atenção ao art. 6º da Lei nº 12.527/2011 e aos princípios da transparência e da prestação de contas, implementem instrumentos de planejamento estratégico institucional e de tecnologia da informação, dando-lhes ampla divulgação, com exceção das informações classificadas como não públicas, nos termos da lei;
>
> 9.1.1.2. identifiquem os processos críticos de negócio e designem formalmente os gestores responsáveis pelos sistemas de informação que dão suporte a esses processos, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 38500;
>
> 9.1.1.3. definam e formalizem metas de governança, como parte do plano diretor de tecnologia da informação da instituição, baseadas em parâmetros de governança, necessidades de negócio e riscos relevantes, atentando para as metas legais de cumprimento obrigatório e as orientações da ABNT NBR ISO/IEC 31000;
>
> 9.1.1.4. em atenção ao art. 6º da Lei nº 12.527/2011, propiciem amplo acesso e divulguem as respostas ao questionário deste levantamento e as informações do relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;
>
> 9.1.2. se articulem com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para ampliar a oferta de ações de capacitação em planejamento e gestão de contratos de tecnologia da informação para as instituições sob sua jurisdição;
>
> 9.2. recomendar à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal, com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, que adotem as recomendações do item 9.1 no âmbito das respectivas casas;
>
> 9.3. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com fundamento na Lei nº 11.907/2009, arts. 81 e 287, e no princípio do comportamento humano, previsto na ABNT NBR ISO/IEC 38500, que, em conjunto com a Secretaria de Gestão Pública/MP, elabore plano de gestão de recursos humanos para o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática;

9.4. recomendar à Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, e em atenção ao art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, que avalie, nas contas anuais dos órgãos/entidades sob sua jurisdição, o cumprimento da obrigação de divulgar os serviços prestados diretamente aos cidadãos, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público;

9.5. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, e em atenção ao art. 7º, inciso III, da Lei nº 10.180/2001, que defina critérios práticos de alocação de recursos públicos para tecnologia da informação, considerando métricas de risco, eficácia e efetividade da aplicação desses recursos, bem como os planos de melhoria de governança de tecnologia da informação das instituições com maiores riscos;

Como resultado da ação dos OGS, tanto em atendimento às medidas expedidas pelo TCU nos levantamentos de governança de TI e em fiscalizações relacionadas, como por iniciativa própria desses órgãos, destacam-se as seguintes ações:

OGS	Ação
Ministério do Planejamento/Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação	Guia de Elaboração de PDTI do SISP, tem por finalidade disponibilizar informações para auxiliar a elaboração de um Plano Diretor de Tecnologia de Informação – PDTI, com conteúdo e qualidade mínimos para aprimorar a gestão da Tecnologia da Informação nos órgãos da administração publica federal (APF).
	Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) - instrumento de gestão do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), que traça a direção da Tecnologia da Informação (TI), definindo o plano estratégico que visa promover a melhoria contínua da gestão e governança de TI, assim como a sustentação da insfraestrutura, além de subsidiar os órgãos do Sistema na elaboração dos Planejamentos de Tecnologia da Informação
	Instrução Normativa – SLTI 4/2010, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.
	Criação do cargo de Analista de Tecnologia da Informação e da Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (GSISP), com o advento da Lei 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que teve por objetivo integrar o conjunto de ações que visa a fortalecer as áreas de TI dos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP).
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Instrução Normativa GSI/PR – 1/2008, que disciplina a gestão de segurança da informação e comunicações na Administração Pública Federal. Normas complementares à Instrução Normativa GSI/PR – 1/2008, as quais definem diretrizes e outras orientações necessárias para o atendimento de temas específicos sobre a gestão de segurança da informação e comunicações.
Conselho Nacional de Justiça	Resolução CNJ 70, de 18/3/2009 - dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências
	Resolução CNJ 90, de 29/9/2009 - dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário
	Resolução CNJ 99, de 24/11/2009 - instituiu o planejamento estratégico de tecnologia da informação e comunicação no âmbito do Poder Judiciário
	Resolução CNJ 182, de 17/10/2013 - dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
Conselho Nacional do Ministério Público	Resolução CNMP 102, de 23/9/2013 - disciplina no âmbito do Ministério Público Brasileiro, procedimentos relativos à contratação de soluções de Tecnologia da Informação.

Avaliação de Governança de TI – ciclo 2014

Para 2014, está prevista mais uma avaliação de governança de TI. A cada ciclo tem-se a oportunidade de aperfeiçoar o questionário com base nas análises e feedbacks do ciclo anterior. Nesse

contexto, buscou-se elaborar um instrumento de avaliação mais didático e claro nos seus conceitos, tendo em vista que o objetivo maior das avaliações é induzir a melhoria da governança de TI na APF. A expectativa é que o questionário continue a ser utilizado como instrumento de referência para a implementação das práticas de governança e de gestão de TI.

Entre as principais mudanças do novo questionário, destaca-se a nova escala de resposta, que antes era binária e passou a ter cinco categorias de resposta, relativas ao nível de adoção da prática (não se aplica, não adota, iniciou ação para adotá-la, adota parcialmente, adota integralmente).

Essa nova escala tende a resultar em respostas de maior qualidade, por contemplar situações intermediárias entre a adoção e a não adoção da prática, permitindo uma melhor avaliação da situação por parte do TCU e, por consequência, o planejamento de ações mais efetivas para a melhoria da situação de governança de TI na APF. Além disso, a nova escala deixa de equiparar as organizações que adotavam a prática em alguma medida ou que tinham envidado esforços no sentido de adotá-la às organizações que não a adotavam.

Conclusão

Quando se trata da indução do amadurecimento em governança e gestão de TI, em que pese o caminho percorrido até aqui, ainda existe espaço para aprimoramento. Os eventos recentes relacionados à segurança da informação, por exemplo, demonstraram certo grau de fragilidade tanto nos controles quanto na cultura atinentes ao tema dentro da administração pública federal.

Por um lado, diversas organizações têm despertado e buscado compreender e se capacitar com relação a governança de TI, com bons exemplos especialmente no Judiciário e entre as empresas públicas. Por outro, há organizações em estágio inicial de governança que ainda não compreenderam a importância de se governar a TI como fator essencial na condução eficiente de seu negócio e na gestão de seus riscos organizacionais.

7

Recomendações do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da República de 2012 e Providências Adotadas

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2012 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, 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 analisou as informações constantes da Prestação de Contas da Presidenta da República (PCPR) 2013, para verificar o atendimento dessas recomendações.

7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2012

I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a Casa Civil da Presidência da República informou, na PCPR 2013, que, em acolhimento à solicitação, enviou avisos aos ministros da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Planejamento, Orçamento e Gestão e à secretária de Relações Institucionais da Presidência da República, para atendimento ao Acórdão 1.274/2013-TCU-Plenário.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por sua vez, destacou que, com intuito de simplificar o acompanhamento da execução orçamentária das ações do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) atribuiu Planos Orçamentários (PO-24) para identificar as ações do PBSM dentro do Orçamento Geral da União (OGU), considerando valores parciais ou integrais das ações orçamentárias.

No entanto, o ministério chama atenção para a existência de algumas particularidades. Cabe mencionar, por exemplo, que, em razão do seu caráter universal, algumas ações do PBSM não foram assim identificadas no OGU: esse fato se verifica, principalmente, nas ações de saúde e educação, cujo alcance abrangente e irrestrito pretende garantir o atendimento ao público em extrema pobreza, ainda que não haja um componente desenhado especificamente para esse segmento.

De maneira inversa, há programas que constam do orçamento com marcação indicativa do PBSM, ainda que o público beneficiário não seja exclusivamente da extrema pobreza. É o caso do Programa Bolsa Família, que atende a famílias pobres e extremamente pobres. A marcação como PBSM da totalidade da ação justificar-se-ia pela volatilidade da renda do público-alvo do programa, que frequentemente transita entre as situações de pobreza e extrema pobreza.

Finalizando, o ministério considera que, apesar dessas particularidades, as providências adotadas são suficientes para propiciar a correta identificação da execução orçamentária do PBSM, a partir dos Planos Orçamentários, com pequenos ajustes. Dessa forma, o orçamento do PBSM pode ser acompanhado a partir da soma das ações marcadas com o PO-24, acrescida das ações: 2A65 – Serviços de Proteção Social de Média Complexidade – parte marcada com PO-01 (Viver sem Limites)

e PO-23 (Crack é Possível Vencer); e Serviços de Proteção Social de Média Complexidade – parte marcada com PO-01 (Viver sem Limites).

Entende-se que, apesar de ter sido criado mecanismo para identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do Plano Orçamentário, remanescem limitações relacionadas à quantificação precisa dos dados orçamentários, as quais fundamentaram a ressalva contida no Relatório das Contas de Governo de 2012. Nesse sentido, entende-se ser necessário, ainda, o acompanhamento das medidas adotadas pelo MDS e pela SOF, com vistas a identificar os avanços ocorridos na discriminação das despesas do PBSM, uma vez que persistem despesas pertencentes ao Plano excluídas e outras incluídas que são voltadas para uma população que não é a alvo do PBSM.

II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os valores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) informou na PCPR 2013 os valores arrecadados e o montante de créditos em estoque relativos a cada programa de parcelamento (inclusive os parcelamentos autorizados pela Leis 11.941/2009 e 11.960/2009). Todavia, o valor informado de estoque de créditos da Lei 11.960/2009 foi agregado a outras categorias de parcelamento. Aduziu, com respeito ao parcelamento da Lei 11.960/2009, que para atendimento da recomendação é necessária a conclusão do sistema de consolidação do parcelamento da mencionada lei.

III. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a Secretaria do Tesouro Nacional informou que solicitou à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil informação a respeito do estoque da dívida. Já as informações referentes aos saldos contábeis da arrecadação líquida da receita da dívida ativa do Banco Central do Brasil foram objeto de nota explicativa específica na Demonstração das Variações patrimoniais sob o título "Receitas e Dívida Ativa – Conciliação entre os valores constantes dos Sistemas Gerenciais dos órgãos e os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)".

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional comunicou que será criado no âmbito do Ministério da Fazenda grupo de trabalho com o objetivo de propor melhorias na forma de contabilização dos créditos tributários e de dívida ativa, bem como dos respectivos ajustes para perdas possíveis.

A Procuradoria-Geral Federal cientificou que as divergências entre os dados informados nos sistemas próprios das entidades e no Siafi serão sanadas quando da implantação do Sistema de Dívida

Ativa (Sisdat). Aduz, ainda, que sem contar com o referido sistema, "todo o acompanhamento de créditos ocorre de forma individualizada em cada um dos vários sistemas das entidades, ou ainda de forma manual por meio de contato direto com as Autarquias e Fundações Públicas Federais". Além disso, informou que algumas das possíveis divergências foram evidenciadas na nota explicativa 4 do Balanço Patrimonial – Ativo Não Financeiro – Realizável a Longo Prazo – Créditos Realizáveis a Longo Prazo.

IV. à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceará Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: entre os órgãos supervisores das empresas citadas, apenas o Ministério das Comunicações informou ter adotado providências com vistas a monitorar a recomendação junto à entidade supervisionada. O ministério relatou ter encaminhado ofício à Telebras, solicitando a adoção de medidas que busquem atender à recomendação do TCU. Ademais, comunicou o fato ao Conselho Fiscal da empresa e à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do ministério, para monitoramento da recomendação.

A Eletroacre informou que, para melhorar seus controles, está sendo implementada uma nova versão do seu sistema de orçamento, embora a empresa tenha informado, também, que seu setor de orçamento não verificou qualquer superação de limites aprovados.

A Telebras argumenta que a empresa respeitou os montantes aprovados totais e apenas ultrapassou o valor aprovado nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, a empresa informa que implantou novo sistema para planejamento, monitoramento e controle e a existência de outras duas ferramentas que, juntas, permitem melhor gerenciamento da execução orçamentária, evitando discrepâncias entre o planejado e o executado. Destaque-se, contudo, que as alegações da entidade não invalidam a recomendação, uma vez que a exigência de observância orçamentária deve se dar no nível de subtítulo orçamentário, e não de programações totais.

Quanto à Petrobras e a suas controladas Termoceará Ltda. e PNBV, a controladora informa que vem aperfeiçoando as suas práticas contidas na Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos do Sistema Petrobras, que se encontra na sua quinta versão. Ademais, afirma que a adoção de nova sistemática de governança de acompanhamento dos projetos de investimento é bastante recente e deverá permitir que os eventuais desvios na execução sejam adequadamente reconhecidos e tratados, possibilitando uma sintonia mais refinada durante a fase de programação do orçamento de investimentos da companhia, bem como o uso mais eficiente dos instrumentos legais para revisão dos créditos orçamentários.

A Petrobras informa, porém, que a própria dinâmica envolvida na atividade empresarial pode acarretar fatores supervenientes imprevistos que afetem a execução do seu orçamento de

investimentos, como riscos geológicos, variação cambial, necessidade de recursos críticos, contingências socioambientais, entre outros eventos não gerenciáveis.

Sobre a Termoceará, a empresa ressalta que a extrapolação foi de apenas 0,11% em relação ao valor programado. Em que pese o reduzido percentual, permanece a afronta ao dispositivo constitucional, o que demanda correções a fim de que não haja reincidência no descumprimento.

Quanto à PNBV, informa-se que, devido à dinâmica de sua atividade de adquirir, vender, arrendar, locar ou afretar materiais e equipamentos para a exploração e produção de petróleo e gás, bem como à natureza empresarial da atividade, os valores podem ser alterados, seja em virtude de algum fator superveniente imprevisto, como de nova oportunidade de negócio vislumbrada. Além disso, grande parte dos equipamentos e serviços tem seus preços estipulados em dólar ou euros, o que resulta em impacto significativo nos custos da empresa.

A Dataprev informou que a extrapolação verificada decorreu do entendimento de que deveria ser respeitado o valor do programa, o que de fato ocorreu; destacou, ainda, que a empresa tem controles efetivos e que passará a considerar o limite do orçamento aprovado por ações (subtítulos de programa) e não por programa. Vale ressaltar que, quanto à programação qualitativa, ou seja, quanto às classificações por esfera, institucional, funcional e programática, o limite para a realização da despesa encontra-se no subtítulo orçamentário e não nas ações, como relata a empresa.

A PIB BV relata que, mesmo possuindo diversos processo de monitoramento e controle, as empresas do grupo PIB BV continuam sob influência de variáveis que não estão sob seu controle, cabendo ações para mitigar os impactos, como variação cambial sobre os recursos financeiros alocados nas atividades; preço do petróleo e seu impacto sobre os preços dos recursos necessários ao desenvolvimento das atividades; a imprevisibilidade técnica intrínseca aos projetos, a qual gera, por vezes, desafios maiores do que aqueles previstos durante a fase de planejamento; e riscos de negócio vinculados à atuação de sócios, em projetos onde não controlam a gestão.

Finalmente, registra-se que os Ministérios da Previdência Social e de Minas e Energia e a empresa SFE não informaram nenhuma providência adotada. Como conclusão, ante aos desdobramentos e justificativas fornecidas pelos demais órgãos e entidades, entende-se parcialmente atendida a recomendação.

V. à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Sociedade Fluminense de Energia Ltda. , Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: entre os ministérios citados, apenas a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República encaminhou resposta, evidenciando ter atuado no sentido de demandar sua empresa supervisionada a tomar providências para o aprimoramento dos processos de acompanhamento da execução do Orçamento de Investimento. Quanto às empresas, a SFE e a Termoceará Ltda. não encaminharam qualquer informação sobre suas providências.

A Infraero informou ter adotado providências, embora sem sua explicitação, para o acompanhamento da execução mensal do OI, por ação e fontes de financiamento, de modo a evitar que seja extrapolada a dotação prevista por fonte. Da mesma forma, aduziu que será possível identificar a necessidade de correção para que sejam adotadas as devidas providências no decorrer do exercício, caso necessário.

A Furnas argumentou que a proposta orçamentária é preparada com muita antecedência em relação ao exercício a que se refere, verificando-se, via de regra, a necessidade de revisão em alguns de seus itens, de forma a permitir a realização adequada dos dispêndios. Além disso, esclareceu que os recursos indicados para garantir a realização dos investimentos são planejados em função de variáveis econômicas que, durante o exercício orçamentário, podem se alterar, ensejando a necessidade de revisão na estratégia da captação de recursos, o que implica alteração na composição das rubricas. Por essa razão, a empresa relata ter solicitado a alteração das fontes de financiamento durante o exercício.

A PIB BV informou que se capitaliza principalmente com empresas do mesmo grupo da acionista controladora, a Petrobras, sendo a área financeira dessa a responsável por identificar a forma mais eficiente para disponibilizar os recursos financeiros, a fim de que a PIB BV financie o seu plano de investimento para as suas sucursais e subsidiárias. Isso não desonera a empresa, contudo, de buscar a adequação de suas fontes de financiamento no orçamento de investimento aprovado pelo Congresso Nacional.

Finalmente, registre-se que o Ministério dos Transportes não informou nenhuma providência adotada. Como conclusão, ante aos desdobramentos e justificativas fornecidas pelos demais órgãos e entidades, entende-se parcialmente atendida a recomendação.

VI. às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal;

Situação: em atendimento.

Comentários: a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) informou que encaminhou ofício às Companhias Docas para a realização de reunião com seus representantes, a fim de identificar os principais entraves encontrados durante a execução orçamentária. A secretaria relata uma tendência de baixa execução das programações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – maior parte dos recursos das Companhias Docas – e informa que a execução efetiva desses empreendimentos, no âmbito do Orçamento de Investimento, tem sido sobrestada por fatos alheios à vontade e ao conhecimento daquelas empresas, tais como a existência de pendências na obtenção de licenças ambientais, de instalação e de funcionamento; necessidade de cumprimento de condicionantes; existência de demandas jurídicas que paralisam processos licitatórios; entre outras.

Quanto às programações não relacionadas ao PAC, a secretaria verificou que sua baixa execução decorre da insuficiência de repasse financeiro por parte da própria SEP/PR, uma vez que esse repasse resta condicionado aos limites de pagamento atribuídos nos decretos de programação financeira.

A Companhia Docas do Rio de Janeiro relatou a reunião realizada com a SEP/PR e informou terem sido acordadas diversas providências.

A Companhia Docas do Espírito Santo aduziu que, embora possua processos de planejamento, condução, orientação e acompanhamento do orçamento anual, tem-se prejudicada a governança sobre a execução orçamentária, em decorrência de fatores como: atraso na aprovação do orçamento ou mesmo da sua reformulação anual; necessidade de reformulação de uma ação a ser licitada pela empresa, por força de lei ou norma alterada ou meta reavaliada pela administração das empresas; contratação de estudos complementares, trâmite de autorizações ambientais ou atendimento a prazos e determinações de recursos administrativos, demandas judiciais ou órgãos de controle/fiscalização, atinentes à licitação sob andamento; e atraso no repasse de recurso para pagamento de medição de contrato, que envolve investimento.

A Companhia Docas do Ceará (CDC) informou que a execução das programações contempladas no PAC não atingiu suas metas de execução orçamentária devido à ocorrência de fatos alheios à vontade administrativa da CDC, tais como a ação da natureza (elevação de marés); mudança da metodologia de trabalho na execução das obras do cais; grande movimentação de cargas registrada no porto, o que impossibilitou a liberação de áreas para a realização da pavimentação, conforme estabelecido em cronograma; e, ainda, contingenciamento dos recursos. Quanto às ações não contempladas no PAC, a empresa informa que elas são financiadas com recursos do Tesouro e a baixa execução decorre da insuficiência do repasse financeiro por parte da SEP/PR.

A Companhia das Docas da Bahia relatou a reunião realizada junto à SEP/PR e informou ter sido orientada pelo Dest/MP, a fim de ajustar sua programação frente a sua realidade, por meio de remanejamentos.

Quanto à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), o Ministério dos Transportes esclarece que, diferentemente das outras Companhias Docas, que têm por delegação a atribuição de administrar os portos marítimos, a Codomar tem por objeto social realizar a administração, manutenção e melhoria das vias navegáveis e portos fluviais e lacustres, mediante delegação do governo federal, efetivada depois da assinatura de termo de convênio ou outro instrumento congênere. Por isso, entende que a execução de despesa abaixo do aprovado para despesas administrativas refere-se a medida de economia. Ademais, quanto à aprovação de R$ 300 mil da União na rubrica "Aquisição de bens móveis para atender a Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia - AHITAR", integrante do orçamento do Dnit, informa que não houve a disponibilidade financeira para viabilizar a execução.

Diante do exposto, entende-se que a recomendação encontra-se em atendimento, haja vista a necessidade de acompanhar os desdobramentos em relação à execução orçamentária das empresas Docas, bem como a apreciação do TC 019.681/2012-7, que aborda, entre outros aspectos, a necessidade de metodologia que tenha por fim a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador.

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminhado à Controladoria-Geral da União para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000;

Situação: atendida.

Comentários: a RFB informou que não possui atribuição regimental para instituir medidas de compensação. Assim, as informações fornecidas referem-se aos dados públicos disponíveis coletados pela área de acompanhamento das renúncias daquela secretaria. No entanto, foi editada a Portaria-MF 453, de 8/8/2013, que estabelece que a RFB deve "indicar as medidas de compensação passíveis de serem adotadas", cabendo à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda comunicar à RFB a medida de compensação a ser adotada.

Tendo isso em conta, entende-se que o problema identificado de instituição de desonerações sem indicação da respectiva medida de compensação, ou sem que a RFB tome conhecimento, será minimizado.

Considerando a data de publicação da portaria supramencionada, analisou-se a tabela de desonerações instituídas em 2013, encaminhada pela RFB, para verificar se, posteriormente à edição da referida portaria, alguma renúncia tributária foi instituída sem indicação de medida de compensação.

Cabe destacar que essas medidas de compensação não foram analisadas quanto à sua legalidade, pois o escopo da verificação se restringiu à existência ou não de uma medida de compensação associada a cada renúncia tributária instituída em 2013.

Como resultado, não se identificou nenhuma desoneração sem a respectiva medida de compensação após a edição da Portaria-MF 453/2013.

VIII. à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000;

Situação: atendida.

Comentários: Sobre o atendimento da recomendação em questão, a Casa Civil informou que enviou aviso à Secretaria de Relações Institucionais, para atendimento ao Acórdão 1.274/2013-TCU-Plenário. Por sua vez, a Secretaria de Relações Institucionais comunicou que o assunto em pauta é objeto do Projeto de Lei 3.744/2000, que institui o Conselho de Gestão Fiscal (CGF) e é relacionado à sua composição e forma de funcionamento, conforme Exposição de Motivos Interministerial 299/MP/MF, de 25/10/2000.

A Lei Complementar 101/2000, em seu art. 67 prevê a criação do Conselho de Gestão Fiscal, ao qual atribui a competência de acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com vistas a disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal, entre outros objetivos. Em que pese o § 2º do art. 67 da LRF dispor

que a composição e a forma de funcionamento do referido conselho serão definidas em lei, passados quatorze anos desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal colegiado ainda não foi instituído.

A esse respeito, cumpre mencionar a existência não apenas do Projeto de Lei 3.744, de 2000, de iniciativa da Presidência da República, mas também dos Projetos de Lei do Senado 424, de 2013 e 37, de 2014, elaborados após a atuação do Tribunal acerca do tema, no âmbito das Contas do Governo de 2012.

Com efeito, espera-se que do processo legislativo resulte uma instância legítima, representativa e independente, que seja capaz de induzir melhorias no âmbito da gestão fiscal brasileira em prol da sustentabilidade das finanças públicas.

IX. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de orgao central do Sistema de Administracao Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item especifico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparencia na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Situação: não atendida.

Comentários: em resposta ao Ofício 0136/2014 – TCU/Semag, que indagou sobre o atendimento dessa recomendação, a Secretaria do Tesouro Nacional afirmou que a "estrutura atual do relatório [Resultado do Tesouro Nacional] já contempla um conjunto eficiente de mecanismos para conferir transparência a todos os eventos decorrentes de medidas adotadas e em vigor" e conclui:

> Nos termos apresentados, manifestamos nosso entendimento de que o conjunto das publicações oficiais das estatísticas de finanças públicas – aí incluído o boletim Resultado do Tesouro Nacional – já cumprem de forma integrada a recomendação exarada no inciso IX do Parecer Prévio sobre as contas da Presidenta da República no exercício de 2013.

De fato, há diversos relatórios publicados pela União que permitem verificar o comportamento de receitas e despesas, tais como o boletim mensal da Secretaria da Receita Federal do Brasil denominado "Análise da Arrecadação das Receitas Federais"; o "Relatório de Avaliação de Receitas e Despesa Primárias", elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal em conjunto com a própria STN; e o "Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais", também publicado conjuntamente por SOF e STN.

Contudo, em vista dos procedimentos heterodoxos, e pouco transparentes, levados a cabo pela Secretaria do Tesouro Nacional, particularmente no período 2010-2013, conforme extensamente documentado nos autos dos processos TC 033.747/2012-1 e TC 005.968/2014-3, considera-se não atendida a recomendação expressa no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2012, pugnando-se pela sua reiteração, consoante disposto no item 3.5.1 deste relatório.

X. ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991;

***Situação*:** em atendimento.

***Comentários*:** consta na PCPR 2013 que o Ministério de Minas e Energia (MME) criou o Grupo de Trabalho Permanente (GTP/Sinec), formado por representantes do MME, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com o objetivo de fornecer subsídios às decisões do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) no que concerne ao cumprimento de sua obrigação legal de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (Sinec) e de encaminhar ao Congresso Nacional, dentro de cada exercício financeiro, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis para o exercício seguinte.

Nesse sentido, o CNPE explicitou conclusões relacionadas à necessidade de criação de estoques de combustíveis no país e apresentou dados referentes a um estudo realizado em anos anteriores. No entanto, ainda não está sendo enviado ao Congresso o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, como prevê a Lei 8.176/1991, em seu art 4°, § 1º.

As conclusões expostas pelo CNPE apontam para o fato de que não há a necessidade da formação de reserva estratégica de petróleo e etanol no Brasil, sendo necessária apenas a formação de estoques de operação para óleo diesel A e gasolina A, obrigação regulamentada pela Resolução ANP 45/2013. Aponta, ainda, para o fato de que o Brasil se consolidará, nos próximos dez anos, como exportador líquido de petróleo e que a capacidade de produção de etanol total é suficiente para garantir o abastecimento do mercado de etanol anidro nos próximos dez anos. Por fim, afirma que as indicações da Análise Qualitativa de Riscos apontam baixa relevância para risco de descontinuidade e/ou restrição no suprimento de petróleo (produzido ou importado).

Cabe avaliar, porém, que, mesmo que o estudo aponte ser desnecessária a formação de estoques estratégicos, a norma citada continua sendo violada, pois não consta no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis. Dessa forma, a recomendação encontra-se pendente de atendimento.

XI. ao Ministério da Saúde que:

a. publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2°, da Lei Complementar 141/2012;

Situação: atendida.

Comentários: o Ministério da Saúde (MS) informou, na PCPR 2013, que a PAS 2013 está disponível na página do MS em dois ambientes virtuais, com link na página da Secretaria Executiva

e na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), sendo mais facilmente acessível no seguinte endereço: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/PAS_2013.pdf.

b. revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior a elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4° do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;

Situação: atendida.

Comentários: o Ministério da Saúde informou que a Portaria 2.135/2013, a qual estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), foi publicada em 26/9/2013. Nesse sentido, houve a atualização e compatibilização dos normativos que disciplinam o planejamento no âmbito do SUS.

c. em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;

Situação: em atendimento.

Comentários: o Ministério da Saúde informou que foi discutida na 7ª Reunião Ordinária da Comissão de Intergestores Tripartite, ocorrida em 26/9/2013, minuta de portaria que dispõe sobre a transferência fundo a fundo de recursos federais a estados, Distrito Federal e municípios, destinados à aquisição de medicamentos e material permanente para a expansão e consolidação do SUS. Nesse sentido, quando houver a efetiva publicação do normativo em discussão, a recomendação será completamente atendida.

d. altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola (PSE) no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012;

Situação: atendida.

Comentários: o Ministério da Saúde informou na PCPR 2013 que, quanto ao acompanhamento do indicador do Programa Saúde na Escola dentro do Programa Aperfeiçoamento do SUS, aparentemente houve equívoco na informação de que não ocorre monitoramento da cobertura do PSE por parte do Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS. De fato, o monitoramento é realizado pelo Departamento de Atenção Básica, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). O indicador, inclusive, já apresenta o resultado de 2013, com uma cobertura de 39,7%, conforme consta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, módulo monitoramento.

Ressalte-se que, por ocasião da elaboração do Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2012, foi apurado que não havia informações relacionadas ao número de educandos atendidos em cada município, mas sim do número de ações realizadas, situação que inviabilizaria, naquele momento, a aferição da cobertura do PSE.

Levando-se em consideração a existência de informações atualizadas da cobertura do PSE no Siop, considera-se a recomendação em análise atendida.

e. incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS;

Situação: atendida.

Comentários: a respeito dos Complexos e Centrais Reguladores, o Ministério da Saúde esclareceu que, de fato, houve um problema no momento da elaboração da meta do PPA 2012-2015, o que gerou a inconsistência. A meta correspondente ao número de "187", constante do PPA, se referia a Centrais de Regulação e não a Complexos Reguladores, motivo pelo qual foi solicitada alteração da redação da meta do Plano. Essa alteração foi efetivada na atualização do PPA realizada em 2013, tendo sido incorporada a nova redação: de "Implantar 187 Complexos Reguladores" – meta original – para "Implantar 187 Centrais de Regulação" – meta alterada.

XII. ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, que:

a. elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados;

Situação: atendida.

Comentários: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) afirma que já existe um processo interno de planejamento e controle por parte da Coordenação-Geral de Biocombustíveis baseado nas avaliações anuais de concessão e manutenção do Selo Combustível Social, e nas observações e relatos de campo verificados pela equipe técnica. Diz, ainda, que esse processo interno subsidia o estabelecimento de metas (e sua revisão contínua) no atual PPA 2012-2015, assim como no âmbito dos trabalhos da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (Ceib). Porém, de modo a seguir a recomendação feita pelo TCU, o Ministério entendeu oportuno que a sua elaboração e registro formal se dessem de forma anual nos documentos de Prestação de Contas da Presidência da República a partir de 2013. Foram encaminhadas, inclusive, as metas anuais referentes a 2012, 2013 e 2014, atendendo dessa maneira à recomendação sugerida.

b. realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região;

Situação: atendida.

Comentários: o MDA afirma que essa recomendação já vem sendo atendida e que a necessidade de mudanças e as propostas de alteração já vem sendo avaliadas e construídas por meio de diversos instrumentos, como reuniões e audiências com os atores envolvidos no PNPB, materiais resultantes de consultas públicas realizadas também com os setores diretamente envolvidos no PNPB, além de

estudos que avaliam tanto o impacto regulatório, quanto a influência da carga tributária incidente nas cadeias de produção dos produtos do programa.

Dentre os estudos realizados, destacam-se: "Documento contendo levantamento da carga tributária incidente nas cadeias de produção de óleos e coprodutos e comparativo com a carga tributária da cadeia da soja" e "Documento contendo proposta de desoneração tributária para as cadeias de oleaginosas visando a estimular a cadeia produtiva e ampliar a inserção da agricultura familiar", que propõem modelo de benefício tributário para oleaginosas relevantes para a agricultura familiar, em alternativa ao modelo tributário do PNPB que, segundo o MDA, se mostrou inócuo para a diversificação e inclusão social.

Aponta ainda para uma proposição feita em outubro de 2013, no âmbito da Ceib, à Casa Civil da Presidência da República, de projeto de lei ou medida provisória para servir de novo marco regulatório do biodiesel, da criação de um Comitê de Acompanhamento e Avaliação do Selo Combustível Social.

Não obstante, o MDA afirma que seus esforços de melhoria e adequação do PNPB e do Selo Combustível Social serão feitos de maneira contínua, sejam eles específicos de sua competência, seja acompanhando e apoiando outros atores que tenham atribuições dentro do Programa.

Avaliando os esforços realizados, entende-se que a recomendação foi atendida.

XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002;

Situação: atendida.

Comentários: O Departamento Jurídico da Área Financeira do BNDES expediu a Nota AF/Dejur 15/2013, afirmando que "(iii) Para permitir o pagamento de dividendos com base no balanço de 30/06 ou em outro balanço apurado em data distinta, que não o de 31/12 (encerramento do exercício) será necessária a edição de novo decreto alterando o estatuto do Banco". Além disso, foi editado o Decreto 8.085, de 29/8/2013, para alterar o Estatuto Social do BNDES e permitir a distribuição de dividendos semestrais.

XIV. ao Conselho Monetário Nacional que:

a. em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;

b. reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;

c. adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada;

Situação: em atendimento.

Comentários: o Banco Central do Brasil informou que os pareceres técnicos e jurídicos que elaborou a respeito do assunto serão encaminhados ao Ministro da Fazenda, para subsidiar manifestação formal do CMN a essa Egrégia Corte de Contas.

XV. ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis;

Situação: não atendida.

Comentários: o MPS não fez o estudo recomendado, apenas informou que a taxa de juros utilizada é aquela determinada pelo art. 9 da Portaria MPS 403/2008 (limitada a 6% ao ano) e que as avaliações atuariais do regime previdenciário dos servidores públicos civis federais vêm sendo concebidas seguindo os preceitos constitucionais e as normas gerais para a montagem da estrutura da base cadastral, do processamento da avaliação, bem como de definições de hipóteses e premissas.

XVI. à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos;

Situação: atendida.

Comentários: a Casa Civil informou que foi editado o Decreto 8.085, de 29/8/2013, que alterou o Anexo ao Decreto 4.418/2002, relativo ao Estatuto Social do BNDES. Assim, o estatuto do BNDES foi alterado, ficando o Conselho de Administração autorizado a declarar dividendos intermediários à conta do lucro apurado em balanço semestral. Restou, portanto, corrigida, no caso concreto, a questão levantada pelo TCU.

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a. informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações;

Situação: atendida.

Comentários: a STN informou em notas explicativas que o estoque da Dívida Pública Federal (DPF) leva em conta a metodologia por apropriação. Trata-se da demonstração dos saldos de valores arrecadados (ou simplesmente reconhecidos) com os juros e deságios apropriados registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Esse enfoque se caracteriza por ser marcadamente contábil e atender às disposições da Lei 4.320/1964, associadas às exigências complementares mais recentes dadas pelos princípios de Contabilidade. Por outro lado, o estoque demonstrado no Resultado do Tesouro Nacional, Relatório Mensal da DPF (RMD), Relatório Anual da Dívida (RAD) e Plano Anual de Financiamento (PAF) é apurado utilizando-se a taxa interna de retorno média das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos (Estoque pela TIR). Essa metodologia é também utilizada para cálculo de indicadores da dívida contidos naqueles relatórios. É importante ressaltar que as duas metodologias convergem e têm valores idênticos quando do pagamento/vencimentos dos títulos.

b. registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro, em observância ao princípio contábil da oportunidade;

Situação: atendida.

Comentários: as Notas Explicativas 7 e 10 do BGU 2013 apresentam a variação da avaliação das participações societárias da União, por meio do Método da Equivalência Patrimonial (MEP).

c. sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: na Nota Explicativa 7, a STN apresenta um quadro com informações das datas dos balanços das empresas estatais investidas utilizadas para cálculo das participações societárias, juntamente com os valores referentes às atualizações dos investimentos. Contudo, não são informados os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal.

d. explicite detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a divergência entre o saldo da Conta Única constante do BGU 2013 e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil foi justificada e constou de um quadro específico na Nota 1 – Ativo Financeiro – Disponível (Balanço Patrimonial). Não obstante, no tocante ao saldo não pertencente aos OFSS (R$ 3.557,28 milhões), a justificativa careceu de um maior detalhamento, o que poderia ter sido feito com a simples menção de que 99,2% desse valor (R$ 3.528,86 milhões) se referiram à aplicação de recursos da Finep na Conta Única, conforme autorização dada às empresas públicas federais, exceto instituições financeiras, no final de 2012 (alteração promovida na MP 2.170/2001).

e. inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a Nota 6 - Créditos de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais (Balanço Patrimonial) traz uma tabela com informações da natureza dos relacionamentos com as partes relacionadas, tipo de transações ocorridas e o valor de cada transação. Porém, não foram apresentados os valores de ativos e passivos das empresas estatais federais com o governo federal.

f. evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a Nota Explicativa 3 (Receitas Correntes – Receita Patrimonial – Dividendos e Juros sobre Capital Próprio arrecadados pela União) traz informações sobre o recebimento dos dividendos e dos juros sobre o capital próprio das principais investidas. Contudo, ainda há transações não rotineiras com baixo nível de divulgação em notas explicativas, como, por exemplo, as receitas de concessões.

g. contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica;

Situação: atendida.

Comentários: a Nota Explicativa 3 informa que foram criadas novas contas contábeis para contabilizar os juros sobre o capital próprio recebidos pela União, quais sejam, 41322.00.03 – Juros sobre Capital Próprio, para aquelas empresas que não integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e 47322.00.03 – Juros sobre Capital Próprio, para aquelas empresas que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

h. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas;

Situação: atendida.

Comentários: por meio da Macrofunção 020318 – Encerramento do Exercício, foram expedidas orientações às setoriais do Sistema de Contabilidade Federal sobre condições a serem observadas na emissão da Declaração do Contador.

i. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes;

Situação: atendida.

Comentários: a STN informou na PCPR 2013 que houve "alteração do Manual Siafi com a Norma de Encerramento do Exercício". A macrofunção 020318 (Encerramento do Exercício, item 5.12) definiu datas-limite para fechamento da Conformidade Contábil por unidade gestora, órgão e órgão superior. Definiu, ainda, que os "órgãos deverão tomar providências tempestivas durante todo exercício e especialmente no encerramento, de forma a não apresentar situações de restrição na Conformidade Contábil do BGU, tendo em vista que as restrições de cada órgão são encaminhadas ao Tribunal de Contas da União ao final do exercício para as providências que julgarem pertinentes". A mesma macrofunção estabeleceu, também, que as setoriais contábeis deverão promover o acompanhamento do registro da Conformidade do Balanço Geral da União e comunicar à STN eventuais divergências.

j. crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações;

Situação: não atendida.

Comentários: segundo a STN, o assunto ainda está em estudo no âmbito daquela secretaria.

XVIII. ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais;

Situação: não atendida.

Comentários: em consulta ao Siafi, identificou-se que não há registros nas contas de provisões matemáticas previdenciárias. Tais cálculos encontram-se evidenciados em notas explicativas na Parte V da PCPR 2013.

XIX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da administração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: segundo a SPU, no exercício de 2013, do universo de 102 registros divergentes encontrados em dezembro de 2012, 84 já haviam sido resolvidos. As divergências encontradas entre os sistemas passaram do montante de R$ 933.144.729,22, em dezembro de 2012, para R$ 86.041.758,62, em agosto de 2013. Ademais, a SPU destacou que, embora significativas, tais divergências representam atualmente 0,05% do quantitativo total de registros, ou 0,03% em valores financeiros.

XX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi;

Situação: atendida.

Comentários: Segundo a SPU, a STN implantou um novo mecanismo de controle no Siafi, que impossibilita a manipulação manual de valores na conta 14211.10.00 – Imóveis de Uso Especial. Além disso, todas as UGs estão sendo orientadas para que os valores de bens imóveis de uso especial sejam lançados exclusivamente pelo sistema Spiunet. A forma encontrada para evitar que tais casos voltem a ocorrer foi alterar as rotinas de sincronização do Spiunet com o Siafi para que, em caso de falha na comunicação por indisponibilidade dos sistemas, o Spiunet automaticamente tente fazer a sincronização em momento posterior, sem a necessidade de intervenção do usuário.

XXI. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União;

Situação: atendida.

Comentários: a Nota Explicativa 8 – Ativo Não Financeiro – Permanente – Imobilizado (Balanço Patrimonial) apresentou as informações sobre os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União.

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a Secretaria do Tesouro Nacional solicitou às procuradorias-gerais em tela informações a respeito das providências adotadas para atender a essa recomendação.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional comunicou que parte da divergência verificada pelo TCU refere-se ao saldo da conta 12211.02.01 – Créditos Inscritos em Dívida Ativa Não Tributária, que, em princípio,não diz respeito a créditos inscritos da PGFN, mas sim de outros órgãos. Dessa forma, a PGFN solicitou à STN esclarecimentos quanto ao objeto, especificações, natureza e origem da mencionada conta, a fim de identificar se há correlação com créditos da PGFN, o que possibilitará dar continuidade ao trabalho de conciliação do estoque da dívida ativa, em cumprimento à recomendação do TCU.

A Procuradoria-Geral Federal cientificou que as divergências entre os dados informados nos sistemas próprios das entidades e no Siafi serão sanadas quando da implantação do Sistema de Dívida Ativa (Sisdat). Aduz, ainda, que com o referido sistema, "todos os créditos serão inscritos e acompanhados por um só sistema de Dívida Ativa, o qual será integrado com os Sistemas Integrados de Cobrança (SIC) da RFB e da PGFN, que possibilitará a centralização numa só base de dados de todos os créditos da Administração Federal Direta e Indireta inscritos em Dívida Ativa". Além disso, informou que algumas das possíveis divergências foram evidenciadas na nota explicativa 4 do Balanço Patrimonial – Ativo Não Financeiro – Realizável a Longo Prazo – Créditos Realizáveis a Longo Prazo.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Banco Central informou que, em reunião conjunta com a STN, ficou estabelecido um fluxo de informações que visa atender às recomendações do TCU para os próximos exercícios. De igual modo, algumas das possíveis divergências foram evidenciadas na nota explicativa 4 do Balanço Patrimonial de 2013.

Não obstante, nos itens 3.3.3.3 e 5.3.1.4.2 deste Relatório, que tratam, respectivamente, da recuperação de créditos federais e da auditoria do Balanço da União de 2013, ainda foram consignadas ressalvas e recomendações atinentes à confiabilidade e à integridade das informações de estoque da dívida ativa da PGFN, da PGF e do Banco Central, razão pela qual considera-se parcialmente atendida a recomendação ora analisada.

XXIII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura;

Situação: não atendida.

Comentários: o assunto está sendo tratado no âmbito do grupo de trabalho instituído pela Portaria Conjunta SPU/STN 452, de 31/12/2013.

XXIV.que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial, pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura;

Situação: não atendida.

Comentários: de igual modo, o assunto está sendo tratado no âmbito do grupo de trabalho instituído pela Portaria Conjunta SPU/STN 452/2013.

XXV. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009;

Situação: em atendimento.

Comentários: a STN informou que expediu a Nota Técnica 4/2013/Cconf/Sucon/STN/MF-DF, que dispõe sobre os procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas. Por sua vez, a RFB esclareceu que produziu a Nota Coget 108/2012 para subsidiar as discussões, tendo sido gerada uma minuta que contém:

i) exposição dos procedimentos de contabilização de renúncias constantes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público;

ii) explicação do processo de mensuração das renúncias tributárias, bem como da sua natureza; e,

iii) mensuração dos benefícios creditícios e financeiros.

Segundo a RFB, a Nota Coget 108/2012 foi convertida em nota técnica conjunta STN/RFB/SPE, a qual, contudo, ainda se encontrava pendente de aprovação até o encerramento do exercício de 2013. Dessa forma, este Tribunal ainda não teve conhecimento do inteiro teor das conclusões técnicas acerca da evidenciação contábil das renúncias de receitas.

Não obstante, é preciso reconhecer que a exigência de contabilização das renúncias de receitas deriva de comando legal em vigor há cerca de treze anos (inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001). Assim, considerando as reiteradas ressalvas e recomendações proferidas pelo TCU acerca do tema, bem como o relato de que as diretrizes para contabilização das renúncias já se encontram definidas pelos órgãos técnicos competentes, considera-se em atendimento a recomendação em tela, fato que ensejou nova recomendação, conforme descrito no item 5.3.2.4 deste Relatório.

8
Conclusão

8 CONCLUSÃO

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

Pela 79ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do terceiro ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidenta da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidenta da República (PCPR) compreende o relatório sobre os orçamentos e a atuação governamental, elaborado por diversos órgãos e consolidado pela Controladoria-Geral da União, bem como o Balanço Geral da União, elaborado e consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a PCPR, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal. Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

São seguintes objetivos do Relatório:

- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Fornecer um panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- Analisar a conformidade e o desempenho do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- Analisar a conformidade e a confiabilidade das informações sobre o desempenho das ações governamentais; e
- Fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.

Especificamente quanto ao exercício de 2013, objeto da presente apreciação, o exame das contas da Presidenta da República ocorreu em um contexto de valorização da governança pública

como elemento crucial a ser avaliado e fomentado pelo TCU, com o objetivo de contribuir para a formação de um ambiente de operação estatal seguro e favorável para implementação de políticas públicas em benefício da sociedade. Nesse sentido, o tema **"Governança Pública para o Desenvolvimento"** serviu como norte para os trabalhos que culminaram nas conclusões apresentadas ao longo deste Relatório, especialmente no capítulo 6. Nas diversas áreas de análise, utilizou-se uma abordagem de auditoria destinada a avaliar as condições de governança pública, de forma a direcionar os esforços de fiscalização para as áreas de maior risco na ação estatal e enfatizar questões estruturantes. Trata-se de iniciativa que busca a maximização dos impactos das ações de controle com o propósito de qualificar a gestão pública, consoante a missão institucional que compõe a identidade estratégica do TCU.

A seguir passa-se a descrever os principais resultados deste relatório. Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento que o produto "Relatório sobre as Contas do Governo" vem conquistando ao longo dos anos, em 2013 também foram introduzidas importantes mudanças em sua estrutura e no seu conteúdo, especialmente na auditoria das informações de desempenho constantes da PCPR (capítulo 4) e no Parecer Prévio (capítulo 1), que serão destacadas ao longo da presente conclusão.

Desempenho da Economia Brasileira

O relatório inicia-se com uma visão do cenário econômico em que se deu a atuação governamental em 2013.

No referido exercício, a produção de bens e serviços no país atingiu o patamar de R$ 4,8 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 2,3% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior. O valor do PIB *per capita* teve variação positiva real de 1,4% em relação a 2012, passando a registrar o valor de R$ 24.065,00 (valores correntes). Em dólares, o PIB *per capita* registrou o valor de US$ 11.700,00.

Sob a ótica da demanda, a despesa de consumo das famílias em 2013 cresceu 2,3%, influenciada pela elevação de 2%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores e pelo acréscimo, em termos nominais, de 8,5% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias. Nos últimos dez anos, a despesa das famílias tem se apresentado com variação positiva em relação ao ano anterior, mas nos últimos três anos verifica-se redução desse crescimento. Em 2013, houve o menor crescimento desde 2004.

Os demais componentes da demanda também apresentaram crescimento em 2013. A despesa de consumo da administração pública aumentou 1,9%; a formação bruta de capital fixo (FBCF), 6,3%; as exportações e as importações de bens e serviços, 2,5% e 8,4%, respectivamente.

No entanto, o incremento de 6,3% na FBCF deve ser sopesado com o recuo de 4,0% em 2012 e com os resultados obtidos em outros dois importantes indicadores associados à capacidade de produção do país: a taxa de poupança nacional bruta – que em 2013 representou 13,9% em relação ao PIB, enquanto em 2012 ficou em 14,6% – e a taxa de investimento – que em 2013 ficou em 18,4% do PIB, próxima aos 18,2% verificados em 2012.

Em referência às relações econômicas com o exterior, o superávit da balança comercial sofreu redução de 86,6%, no encerramento de 2013, registrando o valor de apenas US$ 2,6 bilhões, comparados aos US$ 19,4 bilhões observados em 2012.

Considerando o possível impacto da razão balança comercial/PIB (BC/PIB) no nível de desemprego do país, foi realizada avaliação sobre esse e os demais fatores determinantes do

desemprego (item 2.1.2.1): taxa de desemprego de anos anteriores (efeito inercial) e políticas monetária e fiscal. Verificou-se que para cada 1% de queda na razão BC/PIB ocorre, em média, um aumento de 0,39% na taxa de desemprego. Contudo, em 2013 esse impacto não foi suficiente para suplantar os efeitos das políticas de estímulos à demanda agregada e, consequentemente, ao aumento do nível de emprego na economia em todo o período analisado (2002 a 2013).

Nesse sentido, em 2013, verificou-se redução da taxa de desocupação, que chegou a 4,3% ao final de 2013, e elevação do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal. Nada obstante, a taxa de crescimento do emprego formal em 2013 (2,82%) sofreu redução em relação à verificada em 2012 (3,43%).

No que toca à taxa de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 5,91%, ficando 1,41% p.p. acima do centro da meta e 0,59% p.p. abaixo do limite superior. Entre os itens que compõem o IPCA, o grupo Alimentação e Bebidas teve variação de 8,48% a.a., respondendo sozinho por 34% da elevação do índice. Embora tenha sido cumprida a meta de inflação para o ano calendário, o índice situou-se acima dos 5,84% realizados em 2012. Nos últimos seis anos, apenas em 2009 a inflação medida pela IPCA não superou o centro da meta. Uma possível interpretação dessa persistente tolerância a taxas de inflação acima do centro da meta seria uma insuficiente ou relativa autonomia da Autoridade Monetária, acarretando maior transigência com taxas de inflação mais elevadas.

Ademais, nota-se que a inflação dos preços monitorados atingiu 1,54% em 2013, 3,65% em 2012 e 6,20% em 2011, apresentando defasagem em relação à inflação dos produtos com preços livres. Essa diferença vem aumentando de forma gradativa, segundo dados dos últimos três anos: atingiu 7,29% ao final de 2013; 6,56%, em 2012; e 6,63%, em 2011.

No que tange à Dívida Líquida do Setor Público, novamente merece destaque a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que o superávit primário. Como consequência, tem-se a expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um decréscimo: em 2013, o indicador apresentou aumento de R$ 76,3 bilhões, comparado a 2012, atingindo o montante de R$ 1,63 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu cerca de 1,5 ponto percentual, passando de 35,29% em dezembro de 2012, para 33,83%, ao final de 2013.

Embora a taxa Selic tenha recuado de 19,2% para 8,22%, de 2002 a 2013, a taxa implícita da DLSP aumentou 1,3 ponto percentual (de 15,6% para 16,9%) no mesmo período. A diferença indica que o custo fiscal de operações de fomento realizadas pela União – junto a instituições financeiras oficiais e a outros programas oficiais –, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente.

O cenário macroeconômico e a atuação do governo em referido contexto refletiram na taxa de Risco-País, representada pelo indicador EMBI+. Referido índice iniciou 2013 próximo a 140 pontos, alcançando 160 pontos no início de junho. Após trinta dias, o indicador chegou a atingir 263 pontos e fechou o ano em 224 pontos.

Planejamento e Orçamento

Traçado esse panorama, passou-se à análise dos instrumentos de planejamento e orçamento que nortearam e viabilizaram a atuação do governo federal em 2013.

O processo de planejamento governamental foi analisado sob dois enfoques distintos, nos capítulos 3 e 6 do presente Relatório, dado seu amplo impacto sobre as diversas políticas públicas em curso no âmbito da União.

No capítulo 6, a ênfase recai sobre a estrutura de governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, compreendido como o conjunto integrado de órgãos encarregados de participar da elaboração dos principais planos sob a responsabilidade da União. Verificou-se a existência de diversas lacunas normativas, que representam graves limitações à operação do sistema, com impactos diretos sobre a definição de competências entre os órgãos e a coordenação entre os planos produzidos. Resultam dessas lacunas tanto problemas em políticas setoriais especificas quanto em uma perspectiva integrada da ação de governo, reduzindo a eficiência e a efetividade global do emprego dos recursos públicos e de seus resultados.

No capítulo 3, a análise está voltada para o principal instrumento de planejamento de médio prazo eleito pela Constituição Federal: o plano plurianual (PPA). Examinou-se tanto o processo de revisão do PPA 2012-2015 quanto os resultados advindos de seu primeiro monitoramento. Conforme apurado, apesar da existência de informações sobre os resultados alcançados em termos de metas quantitativas ou qualitativas, além de outras iniciativas do governo federal, o primeiro relatório de avaliação do PPA 2012-2015, que tem como referência o ano-base de 2012, carece de indicadores de efetividade, índices previstos para o final da vigência do plano e valores de referência que permitam o monitoramento anual da orientação estratégica do plano e que possibilitem demonstrar o alcance de todos os macrodesafios ou eixos inicialmente propostos.

Embora resultantes de dois enfoques distintos, as análises sobre o planejamento do governo federal apontam para a mesma direção: a necessidade de construção de uma visão mais integradora das ações governamentais, com foco em objetivos e metas de maior prazo que propiciem o resgate da atividade de planejamento estatal como componente primordial da boa governança pública em busca de melhores e mais duradouros resultados.

Verificou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO 2013) não continha anexo específico de prioridades e metas, como ocorrido em relação ao projeto da LDO 2012 e de outros exercícios em que o PPA estava em elaboração – ou seja, no primeiro ano do mandato presidencial. Em 2013, contudo, a omissão não se justificou pela ausência de PPA, contrariando o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Nesse sentido, a ocorrência foi objeto de ressalva neste Relatório (item 3.2) e de recomendação dirigida à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (recomendação I).

No que tange à Lei Orçamentária Anual (LOA), antes de se adentrar à execução orçamentária em 2013, foi avaliada a criação do plano orçamentário (PO), identificação de caráter gerencial e discricionário, não constante na LOA, que identifica parcial ou totalmente uma ação orçamentária. Com base em trabalho específico, realizado em 2013, constatou-se que a criação dos planos orçamentários trouxe benefícios para o processo de planejamento e orçamento federal, como o detalhamento no acompanhamento físico e financeiro do planejamento e da execução orçamentária, a maior flexibilidade no remanejamento de dotações no decorrer do exercício e a possibilidade de se evidenciar iniciativas governamentais que não correspondem a programas temáticos, objetivos, iniciativas ou ações orçamentárias específicas. Nada obstante, o trabalho evidencia, também a necessidade de aperfeiçoamentos em pontos específicos, particularmente no que se refere à apresentação de normas e procedimentos de forma estruturada e sistemática e à melhoria dos procedimentos envolvidos no acompanhamento de políticas transversais nos sistemas de informações do governo federal.

Passando-se à execução da LOA 2013, as despesas autorizadas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), em 2013, totalizaram R$ 2,355 trilhões, após a aprovação de créditos adicionais (item 3.3.4). Desse montante, 82% foram empenhados, ou seja, 2,4% a menos que

em 2012. No orçamento de investimento, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 113 bilhões, correspondentes a 92% da dotação final autorizada (item 3.3.5).

A função Previdência Social mantém-se como a maior parcela das despesas primárias da União (39%). É nessa função que estão, por exemplo, os gastos com aposentadorias e pensões pagas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em seguida, vem a função Encargos Especiais, que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. 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.

No período entre 2009 e 2013, o crescimento real das despesas primárias orçamentárias foi de 11,5%, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com aumento de 142% no período.

Chama atenção as despesas com terceirização, que em 2013 somaram R$ 21,2 bilhões, o que representa 10% do que foi gasto com pessoal e encargos sociais na União no exercício. Destacam-se, nesse aspecto, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Pesca e Aquicultura, do Turismo e o Conselho Nacional de Justiça, cujas despesas com terceirização superaram a despesa com pessoal do referido órgão.

Do total das despesas primárias empenhadas em 2013, 6% correspondem a investimentos. Aspecto relevante relacionado a esse grupo de despesa é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Dos R$ 66,7 bilhões empenhados em investimentos em 2013, aproximadamente 71% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Em algumas funções, como Comércio e Serviços, Desporto e Lazer e Urbanismo, esse percentual foi superior a 90%.

A baixa execução dos investimentos tem contribuído para o crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos. O crescimento, entre 2009 e 2013, foi de 90%. No final de 2013, o estoque chegou a R$ 219 bilhões, um crescimento de 24% em relação a 2012 (item 3.3.4.5).

Cumpre ressaltar que o volume crescente de inscrição de despesas empenhadas em restos a pagar representa risco para a programação financeira do governo federal, com potenciais impactos negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. Embora não demande nova dotação orçamentária, o pagamento dos restos a pagar é feito com recursos financeiros dos exercícios posteriores, os quais também necessitam cobrir, cumulativamente, as despesas do respectivo orçamento em curso. Mais do que indicar possíveis falhas de planejamento na execução da despesa pública, um elevado montante de restos a pagar pode configurar uma verdadeira disputa por recursos financeiros, em prejuízo ao ciclo orçamentário regular e ao equilíbrio fiscal.

No tocante às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2013 (item 3.3.3), foi arrecadado R$ 1,86 trilhão, ante os R$ 2,15 trilhões previstos. As receitas correntes alcançaram R$ 1,2 trilhão e as receitas de capital, R$ 638,2 bilhões. Se descontados os R$ 418,5 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,44 trilhão.

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, em 2013, o montante de R$ 1,2 trilhão, representando um aumento de 7,48% relativamente a 2012. Entretanto, a receita corrente total, em termos percentuais do PIB, retornou ao patamar de 2011, e ao nível observado anteriormente à crise internacional de 2008.

É de se destacar que, apesar do baixo crescimento do PIB e do aumento das desonerações tributárias federais, persiste o crescimento da carga tributária brasileira, ainda que discreto, que passou de 35,58% em 2012 para 35,83% em 2013, mantendo sua trajetória de crescimento ao longo da última década (item 2.1.5).

O comportamento da arrecadação, em 2013, deve-se, principalmente: ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, com destaque para a variação do PIB; à arrecadação relativa à adesão ao parcelamento de débitos instituído pela Lei 12.865/2013; à arrecadação extraordinária referente à Cofins e ao PIS, em decorrência de depósitos judiciais, e ao Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em virtude de vendas de participações societárias; à arrecadação extraordinária relativa a lançamento de ofício e acréscimo legal do IRPJ e da CSLL; bem como ao impacto das desonerações tributárias.

No que concerne à recuperação de créditos tributários (item 3.3.3.3), verifica-se que, ao final de 2013, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,4 trilhões, composto por R$ 156,7 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 886 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1,4 trilhão de créditos inscritos em dívida ativa.

O montante de R$ 2,4 trilhões de créditos a recuperar equivale a nada menos que 50% do PIB apurado em 2013, proporção considerável se comparada a outros relevantes agregados econômicos analisados no capítulo 2 deste Relatório, tais como a Dívida Bruta do Governo Geral (R$ 2,75 trilhões, ou 56,8% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R$ 1,63 trilhão, ou 33,6% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R$ 1,73 trilhão, ou 35,8% do PIB), ressalvando-se que esta última é medida de fluxo, e não de estoque como as demais.

A par disso, a perspectiva histórica demonstra que tanto a expectativa de arrecadação dos créditos a recuperar quanto a efetiva realização de suas receitas são bem inferiores à magnitude de seu correspondente estoque. Nesse sentido, em 2013, as provisões da dívida ativa e dos créditos tributários em geral foram atualizadas, de modo que os saldos provisionados a título de perdas prováveis atingiram R$ 1,17 trilhão, o que corresponde a cerca de 49% dos créditos em estoque ou 24% do PIB.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R$ 281,4 bilhões em 2013, assim classificados: R$ 175,5 bilhões de benefícios tributários, R$ 42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 63,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios (item 3.4). O montante das renúncias tributárias e o total das renúncias superam as despesas realizadas (liquidadas) em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde (R$ 84 bilhões) e Educação (R$ 79 bilhões).

A respeito das renúncias tributárias, destaca-se o recente Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, decorrente de fiscalização que teve como objetivo conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias. Foram identificadas fragilidades estruturais na gestão das políticas públicas relacionadas a esses instrumentos, com destaque para as deficiências nas etapas de monitoramento e avaliação. Diante das constatações, foram expedidas recomendações aos órgãos centrais e ministérios setoriais englobados no trabalho, com o objetivo de promover melhorias na governança e na gestão das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.

Considerando que parte dos tributos renunciados são compartilhados entre a União e os demais entes subnacionais, foi analisado o possível impacto das desonerações decorrentes do Imposto de

Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os repasses da União (item 3.4.2). A estimativa foi elaborada com base em metodologia de cálculo constante de processo específico (TC 020.911/2013-0; Acórdão 713/2014-TCU-Plenário), segundo a qual foi estimado, de 2008 a 2013, o montante da desoneração líquida sobre o IR e o IPI em R$ 416,4 bilhões, dos quais 42% foram arcados pela União.

Em referência ao impacto regional dessas renúncias, constatou-se que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação em decorrência da desoneração do IR e IPI. O acórdão resultante do trabalho mencionado recomendou à Casa Civil que realize estudos que visem verificar os reais impactos de tais renúncias nos repasses e nas participações dos estados e municípios *vis à vis* os benefícios gerados em decorrência de aumento de outras receitas (tais como ICMS).

No tocante aos benefícios financeiros e creditícios (item 3.4.1.2), o montante apurado em 2013 (R$ 63,23 bilhões) representa um acréscimo de 42% em relação a 2012, considerando-se os ajustes metodológicos realizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF). Sobre esse tema, evidenciou-se a necessidade de se ressalvar, nas contas da Presidenta da República, a ausência das projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito realizadas a partir de 2008 pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e das respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional. A ocorrência é contrária a deliberação deste Tribunal (itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário) e acarreta prejuízo para a transparência de referidas operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas.

A análise dos benefícios tributários, financeiros e creditícios é encerrada com um recorte referente aos eventos Copa das Confederações Fifa 2013 e Copa do Mundo Fifa 2014 (item 3.4.3). A projeção desses benefícios corresponde, até 2013, ao valor de R$ 1,1 bilhão, sendo R$ 500 milhões referentes às arenas de futebol, R$ 138 milhões para a mobilidade urbana, R$ 37 milhões destinados ao programa Procopa Turismo e R$ 466 milhões para subsidiar a organização das Copas Fifa.

Gestão Fiscal

Analisado o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, examinou-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO (item 3.5), com enfoque sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2013. Observou-se que a União obteve superávit primário de R$ 74,7 bilhões (1,55% do PIB), valor inferior à meta estipulada, de R$ 108,1 bilhões. Contudo, assim como em 2012, a própria LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta as despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento e do Plano Brasil Sem Miséria. Assim, foram deduzidos R$ 35,1 bilhões referentes ao PAC, o que reduziu a meta de superávit primário da União para R$ 73 bilhões e permitiu seu cumprimento.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R$ 24,7 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R$ 72,6 bilhões; e as receitas atípicas, de R$ 46,3 bilhões.

Portanto, mais de 60% do superávit primário alcançado pela União no exercício adveio de receitas extraordinárias Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do

efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de parcelamentos de créditos tributários, de concessões e permissões e de dividendos.

A esse respeito, reitera-se observação realizada no Relatório sobre as Contas do Governo de 2012, no sentido de que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Em decorrência dessa constatação, um aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao papel cumprido pelas metas fiscais. Com efeito, a estabilidade macroeconômica é um bem público, conquistado à custa de um forte ajuste fiscal suportado por toda a sociedade brasileira em um passado recente. A preservação da percepção de solvência do setor público é crucial para minimizar eventuais expectativas negativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público.

Diante disso, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, recomendou-se à Presidência da República que adotasse medidas visando à instituição do Conselho de Gestão Fiscal. A esse respeito, cumpre mencionar a existência do Projeto de Lei 3.744, de 2000, de iniciativa da Presidência da República, bem como dos Projetos de Lei do Senado 424, de 2013 e 37, de 2014. Espera-se que do processo legislativo resulte uma instância legítima, representativa e independente, capaz de induzir melhorias no âmbito da gestão fiscal brasileira em prol da sustentabilidade das finanças públicas.

Ainda no Relatório sobre as Contas do Governo de 2012, recomendou-se à Secretaria do Tesouro Nacional que destacasse, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que viessem a ser arrecadadas durante o exercício. Como tal medida não foi implementada, reitera-se a recomendação no presente Relatório.

Análise Setorial

A análise da ação setorial do governo recebeu nova abordagem para o exame da Prestação de Contas da Presidenta da República de 2013. A mudança de orientação seguiu duas diretrizes: enfatizar o papel do TCU no processo de julgamento das Contas do Governo, de oferecer, por intermédio de parecer prévio e relatório, elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa julgar as contas da Presidenta da República; e valorizar a PCPR como instrumento de transparência e comunicação entre governo e sociedade.

Nesse sentido, o resultado da atuação governamental em 2013 é analisado não mais por funções orçamentárias, como ocorreu até o exercício anterior, mas a partir de programas temáticos e objetivos do PPA 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância.

Dedicou-se especial atenção às informações de desempenho que apontam o resultado das intervenções governamentais – indicadores e metas –, conforme definido no PPA e cujos valores atualizados foram informados na PCPR. É importante registrar a centralidade de indicadores e metas no contexto da prestação de contas, pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade, evidenciando a relação entre os recursos públicos aplicados anualmente e a entrega de bens e serviços públicos à sociedade.

Do total de indicadores dos programas temáticos presentes no PPA, foram selecionados 168 para análise. Detectou-se que 35% desses indicadores não são confiáveis. Já com relação ao total de metas examinadas (176), concluiu-se que 18% (31 metas) apresentaram resultados com divergências relevantes, enfraquecendo a confiabilidade dos dados que deveriam refletir fielmente o desempenho governamental.

Como exemplo, tem-se o programa temático Moradia Digna, que apresentou deficiências em todos os indicadores e metas analisadas. Os principais problemas identificados na análise dos indicadores foram: utilização de dados desatualizados, mesmo já havendo informações tempestivas disponíveis; inconsistências de valores; e adoção de indicadores descontinuados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou de apuração complexa. De forma semelhante, em relação à consecução das metas quantitativas do Programa Minha Casa Minha vida (PMCMV), também foram identificadas incongruências, de modo que os resultados das metas informados na PCPR 2013 não refletem a real execução física do programa, nem representam a efetiva disponibilização de moradias adaptadas quanto à acessibilidade.

Em vista das constatações, foi ressalvada, na PCPR 2013, a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

A nova perspectiva adotada pelo Tribunal ressalta o foco no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Ao verificar a solidez das informações de desempenho divulgadas pelo Poder Executivo, o TCU auxilia na construção de um sistema de medição adequado às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

Governança Pública para o Desenvolvimento

A "Governança Pública para o Desenvolvimento" foi eleita pelo TCU como tema integrador para definir e delinear os trabalhos especiais que compõem o Relatório das Contas do Governo referentes a 2013. Em síntese, os referidos trabalhos consistiram em auditorias e análises específicas sobre aspectos de governança em políticas públicas consideradas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável, nas áreas de educação, proteção social, infraestrutura, pesquisa e inovação, meio ambiente e segurança pública. Também foram analisados aspectos de governança em temas transversais, essenciais para o bom desempenho da administração pública como um todo, como planejamento, avaliação, gestão de riscos, gestão de pessoas e tecnologia da informação.

Há que se destacar o sentido de continuidade e complementaridade com os temas especiais eleitos para os Relatórios das Contas do Governo de 2011 e 2012, quais sejam, "Sustentabilidade do Crescimento" e "Crescimento Inclusivo", respectivamente. As conclusões dos trabalhos nesses exercícios evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais, em áreas consideradas essenciais para o alcance do ideal de desenvolvimento que se busca para o país.

Para as análises que compõem este Relatório, parte-se de uma perspectiva de desenvolvimento refletida na visão de futuro constante na dimensão estratégica do PPA 2012-2015, segundo a qual se vislumbra que o Brasil seja reconhecido "por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental".

Considerando as variações conceituais inerentes à locução governança pública, procurou-se seguir uma linha consistente de autores e instituições, capaz de fornecer uma compreensão abrangente e ao mesmo tempo funcional para a realização de análises nas diversas políticas públicas. A esse respeito, ressalta-se definição do Banco Mundial – adotada no relatório *"Governance and Development"*, de 1992 –, segundo a qual a governança pública é "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento."

Como referencial para orientar as auditorias, foi proposto um roteiro inicial composto por fatores de governança, sem o propósito de fornecer um modelo único a ser utilizado em todos os casos. Partiu-se de uma concepção geral, aplicável em diferentes contextos e segundo enfoques diversos, que nomeia quatro pilares capazes de erigir a boa governança pública,: objetivos coletivos e legítimos; coerência; implementação; monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e condições para que haja *accountability*.

A primeira análise realizada teve como enfoque o sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, já referenciada nesta conclusão (item 6.1).

Em seguida, consoante o propósito de analisar a governança para o desenvolvimento nacional, a educação foi abordada sob dois enfoques: educação superior e educação básica. No primeiro caso, foi apresentada análise acerca da estrutura das unidades de auditoria interna (Audin) das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia. O trabalho do TCU, em parceria com a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU), avaliou a situação da estrutura das Audin em 32 universidades federais e em doze institutos federais. Conquanto tenham sido observados aspectos positivos, como um elevado percentual de unidades com instalações e equipamentos em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho, foram verificadas fragilidades relevantes em diversas dimensões cruciais para o desempenho das Audin, em que se destacam problemas relativos aos aspectos de independência, responsabilidade e autoridade das auditoras internas, além de falhas relacionadas a planejamento e execução das atividades, gestão de riscos, avaliação de controles internos, assessoramento prestado à alta administração e segregação de funções.

No tocante à educação básica, foram analisados aspectos atinentes à coordenação federativa no âmbito do ensino médio, com respaldo na auditoria realizada em cooperação entre o TCU e outros 28 tribunais de contas brasileiros, apreciada no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário. Foram registrados problemas relevantes, relativos à necessidade de regularização do fluxo escolar no ensino fundamental, aos mecanismos redistributivos de financiamento e ao próprio nível de aplicação de recursos públicos nessa faixa de educação, pois o investimento público direto por estudante brasileiro revela-se reduzido quando comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em continuidade, foram apresentadas análises sobre aspectos centrais da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Previdência Social, especialmente no que tange aos chamados "mecanismos de porta de entrada" das políticas assistenciais e previdenciárias, cuja eficiência foi objeto de avaliação por meio de técnica específica de análise de dados.

Quanto às atividades de assistência social, deparou-se com entraves relevantes, como limitações na fiscalização de recursos descentralizados pelo MDS e insuficiência de supervisão ministerial em relação às entidades portadoras do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas). Por seu turno, no campo da Previdência Social foram verificados problemas relativos ao não cumprimento das metas do Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX), ao uso de

sistemas de informação transacionais e à estrutura de pessoal da autarquia – como a concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos.

Outro destaque da análise apresentada é a questão da sustentabilidade da Previdência, cujos impactos poderão afetar a capacidade de desenvolvimento do país nas próximas décadas. De fato, com relação ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), verifica-se que o déficit não tem diminuído: em 2013, o resultado do RGPS foi deficitário em R$ 49,9 bilhões, sobretudo devido ao RGPS rural, deficitário em R$ 74,2 bilhões.

Na sequência, as políticas de infraestrutura, diretamente relacionadas ao potencial de desenvolvimento nacional, foram abordadas tanto sob a ótica da regulação estatal, nos setores de energia, telecomunicações e transportes, como da gestão direta pelo governo federal, nos setores rodoviário, ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário. Em ambos os casos, as análises tiveram como foco aspectos institucionais dos órgãos e entidades responsáveis pela regulação e gestão nos respectivos setores.

A governança regulatória nos setores mencionados foi analisada sob três dimensões: autonomia decisória, transparência e estratégia organizacional das respectivas agências reguladoras. Verificou-se que essas autarquias especiais têm sofrido com a demora na indicação e nomeação de dirigentes, resultando em prolongados períodos sem ocupação de vagas nos conselhos e diretorias, o que restringe sua capacidade decisória. Além disso, embora o tratamento dado à divulgação do processo decisório tenha evoluído na maioria das agências, há grande desigualdade entre os níveis de maturidade das entidades. Finalmente, observa-se que, em termos gerais, a gestão das agências não é orientada por um planejamento estratégico – a esse respeito, nota-se que apenas uma das seis agências reguladoras analisadas institucionalizou sua estratégia organizacional.

Ainda no campo da infraestrutura, apresenta-se um diagnóstico sobre a gestão pública no âmbito dos órgãos responsáveis pelos modais rodoviário e ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes do Ministério dos Transportes (Dnit), Secretaria Especial de Portos (SEP) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Foram verificadas falhas diversas, relativas à elaboração e à gestão deficientes de projetos, ineficiências nos processos de trabalho, insuficiência da gestão de riscos e indisponibilidade de recursos, cujos resultados se refletem em atrasos, retrabalhos e elevação de custos. Assim como ocorre em relação aos problemas de regulação, as fragilidades verificadas concorrem para a persistência da reduzida qualidade da infraestrutura produtiva do país, com impactos sobre a eficiência e a competitividade do produto nacional.

Também relacionadas à capacidade de inserção competitiva do país, sobretudo em mercados com dinamicidade crescente, as políticas públicas de pesquisa e inovação são abordadas em seguida, por intermédio de análise sobre a governança das renúncias de receitas tributárias que financiam o setor. A análise apresentada levanta questões que devem preocupar governos e sociedade, ao demonstrar que as políticas do setor estão expostas a riscos elevados, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos para assegurar a consecução dos objetivos relacionados a pesquisa e inovação.

Na área do meio ambiente, enfatizou-se o aspecto da sustentabilidade, um dos pilares das concepções atuais de desenvolvimento socioeconômico. O tópico apresentou os principais resultados da auditoria realizada pelo TCU em conjunto com nove tribunais de contas estaduais, para avaliar a governança das unidades de conservação (UCs) – Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Verificou-se que maioria das UCs avaliadas não possuem as condições necessárias para uma gestão eficiente, como recursos humanos e financeiros, o que provoca o baixo aproveitamento do potencial econômico,

social e ambiental das unidades. Entre as principais deficiências encontradas, destacam-se parques sem uso público, florestas sem exploração legal de madeira e reservas extrativistas com dificuldades em implementar alternativas economicamente sustentáveis para geração de emprego e renda.

As análises sobre aspectos de governança pública de políticas públicas encerram-se com os resultados do levantamento realizado pelo TCU em 2013 sobre a segurança pública. O trabalho teve como objetivo conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das 27 secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal, quanto às condições para implementar a Política Nacional de Segurança Pública. Os dados oriundos do questionário aplicado às referidas secretarias – respondido por 25 delas – sugerem que maiores níveis de governança refletem na redução sustentada da criminalidade. O trabalho apontou as seguintes fragilidades à governança da segurança pública no país: ausência de formalização de Política Nacional e de Plano Nacional de Segurança Pública; reduzida representatividade dos estados e do Distrito Federal no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp); e necessidade de melhor qualificação dos recursos humanos empregados na área da segurança pública.

Além das análises com enfoque em políticas públicas, os trabalhos sobre as atividades intraorganizacionais receberam abordagens diferenciadas, modeladas conforme o objeto de cada análise.

O primeiro dos trabalhos mencionados consistiu em aferição da maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais, por meio da elaboração de um índice específico para a análise (iSA-Gov). A pesquisa identificou que deficiências sistêmicas na gestão da administração pública, como carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos, e tecnologia de informação inadequada comprometem sua capacidade avaliativa. Os resultados informam que, em uma avaliação geral, 85% dos órgãos da administração direta dos ministérios apresentam nível de maturidade intermediário, indicando que os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, mas são apenas parcialmente suficientes para atender as necessidades dos gestores. Essas deficiências, de graves impactos, reduzem a capacidade de aprendizado nas políticas públicas, minimizando o alcance de resultados e limitando o processo de aperfeiçoamento das intervenções governamentais.

Em sentido semelhante, apresenta-se levantamento realizado com o objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos em 65 entidades da administração pública federal indireta. Se o conjunto de entidades respondentes fosse visto como sendo uma única organização, seu nível de maturidade em gestão de riscos seria considerado intermediário (índice de 43%); além disso, nota-se que somente 9% dos entes pesquisados atingiu o estágio considerado avançado. Verificou-se também que as sociedades de economia mista pesquisadas possuem, na média, maior maturidade do que as empresas públicas, as quais, por sua vez, posicionam-se, em média, à frente das autarquias analisadas. Espera-se que as entidades pesquisadas venham a utilizar os resultados da avaliação para impulsionar seus processos de fortalecimento da gestão de riscos, o que, potencialmente, representaria benefícios como a melhoria da eficiência e eficácia operacional, uma maior confiança das partes interessadas na organização e a maior disponibilidade de informações para a tomada de decisão e o planejamento.

Também no âmbito dos temas transversais, apresentam-se os resultados de levantamento realizado em 2013 com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias na governança de pessoas, abrangendo 305 organizações da administração pública federal. Constatou-se que a maioria das organizações encontra-se em estágio inicial de capacidade de governança de pessoas (55,4%) e somente 7,6% estão em estágio de capacidade aprimorada. Conclui-se que há significativas deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas da maioria das

organizações avaliadas, o que pode comprometer a capacidade de gerar resultados e benefícios para a sociedade, devido ao dimensionamento inadequado da força de trabalho, ao descumprimento de papeis e responsabilidades, ao desempenho insatisfatório de servidores e à ineficiência e à irregularidade da gestão.

Finalmente, apresentam-se dados apurados em fiscalizações realizadas pelo TCU em 2012 e em 2013, que revelam o aprimoramento da governança de Tecnologia da Informação na administração pública federal em comparação com o cenário apurado em 2010. Apesar disso, ressalta-se que ainda há muitas organizações na faixa inicial de governança de TI (34% das entidades auditadas) e poucas em nível aprimorado (apenas 16%). Detectaram-se, entre os pontos de governança aperfeiçoados no período, itens como o estabelecimento dos mecanismos basilares da estrutura de governança de TI e a participação da alta administração na tomada de decisões com o apoio do comitê de TI. Contudo, em outros aspectos observou-se pouca ou nenhuma evolução com relação à situação encontrada em 2010, permanecendo recorrentes problemas como a indefinição de objetivos, indicadores e metas de TI, o reduzido percentual de entidades que realizam auditorias de TI e a ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI.

Referidas análises refletem a reorientação dada à atuação deste Tribunal a partir de 2013, pautada na sua missão de contribuir para que os resultados da intervenção do governo federal de fato se reflitam na melhoria das condições econômicas e sociais do país. Nesse contexto, o controle externo busca ir além do esforço de detectar e apurar falhas e irregularidades já consolidadas, perquirindo as causas de entraves que têm impedido o avanço do país e atuando para que sejam efetiva e tempestivamente prevenidos e corrigidos. Os trabalhos aqui sintetizados materializam, portanto, os primeiros resultados da especialização da área técnica do TCU segundo os grandes temas que organizam a atuação do governo federal, que tem possibilitado que questões estruturantes e sistêmicas, sob o enfoque da governança pública, possam ser analisadas com o devido rigor e profundidade.

Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, utilizou-se uma abordagem baseada em risco para definição e aplicação dos procedimentos adequados ao exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2013. As evidências obtidas foram consideradas suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalvas sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais e a opinião com ressalvas sobre o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro.

No que tange às informações patrimoniais, dezesseis constatações – com efeitos generalizados sobre ativos, passivos e variações patrimoniais – respaldaram a opinião com ressalvas, com destaque para: a ausência de evidenciação contábil dos passivos atuariais referentes ao Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, às despesas com militares inativos e às pensões militares; a ausência de evidenciação contábil de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, da dívida mobiliária interna e de restos a pagar; a falha de divulgação de subavaliação das participações societárias; a não contabilização da depreciação de bens imóveis.

Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, o Ministério da Fazenda se comprometeu a adotar as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram duas as constatações que deram suporte à opinião com ressalvas sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: classificação incorreta da despesa previdenciária e insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram propostas recomendações destinadas a diversos órgãos e entidades da administração pública federal e, em especial, à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal. Especificamente quanto às distorções apuradas nas informações patrimoniais, foi proposto alerta ao Executivo sobre a possibilidade de o TCU emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações expedidas não sejam implementadas.

Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pela Presidenta da República foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

Quanto a esse elemento, destaco outra inovação trazida no presente relatório. Até este exercício, a opinião deste Tribunal sobre as Contas do Presidente da República era disponibilizada ao final do Relatório. Neste exercício, contudo, o parecer prévio constitui o capítulo inaugural da manifestação do TCU e apresenta uma nova estrutura e abordagem diferenciada, alinhada a uma linguagem global de governança pública. Trata-se de melhorias que visam à convergência do Relatório com os padrões e as boas práticas internacionais de fiscalização governamental, em consonância com as conclusões e as recomendações oriundas dos projetos de fortalecimento das Contas do Governo, realizados em parceria com o Banco Mundial e com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em síntese, o TCU é de parecer que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com 26 ressalvas.

A opinião com ressalvas sobre o relatório de execução do orçamento foi fundamentada em oito ocorrências, relatadas nos capítulos 3 e 4 do presente Relatório.

Por sua vez, a opinião sobre o Balanço Geral da União subdivide-se em duas, ambas fundamentadas no capítulo 5 deste Relatório.

Quanto às informações patrimoniais, o TCU emitiu opinião com ressalvas, em virtude de dezesseis ocorrências que evidenciam que o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas refletem, respectivamente, a situação patrimonial em 31/12/2013 e o resultado patrimonial relativo ao exercício encerrado nessa data. Já no tocante às informações orçamentárias e financeiras, foram constatadas duas ressalvas.

Deliberações

Em decorrência das ressalvas apontadas no capítulo 1 e das informações evidenciadas ao longo do Relatório, propõe-se:

1. alertar a Casa Civil, com fundamento no art. 1º, incisos I, II e III, do Decreto 5.135/2004, o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 1º, inciso IV, do Decreto 7.482/2011, e o Ministério da Defesa, com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei 10.180/2001, acerca da possibilidade de o

Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso as recomendações XVI.a., XVII.a., XVII.b. XVIII.a., XVIII.b., XIX, XX.a., XXI, XXII.a., XXII.b., XXII.c., XXII.d., XXII.e., XXII.f., XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, expedidas com vistas à correção das distorções verificadas no Balanço Patrimonial da União e na Demonstração das Variações Patrimoniais não sejam implementadas, já para as contas 2014 (item 5.3.1);

2. recomendar:

I. à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentarias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem (item 3.2);

II. à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, em conjunto, apresentem, no prazo de noventa dias, estudo no sentido de que as devoluções de recursos ao Fisco originadas de restituições tributárias sejam apropriadas nas naturezas de receitas correspondentes às respectivas espécies de tributo, de modo a assegurar a estrita observância do princípio orçamentário da discriminação e a correta destinação dos recursos arrecadados (item 3.3.3.1);

III. à Secretaria de Orçamento Federal, na qualidade de órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e no uso das competências que lhe foram atribuídas pelos incisos II e III do art. 11 do Decreto 7.675/2012, que adote medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, entre elas as "agendas transversais" do PPA, em atenção ao princípio da transparência;

IV. ao Ministério da Fazenda que adote medidas para o aperfeiçoamento dos sistemas de controle de parcelamentos da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com o fim de informar tempestivamente, na Prestação de Contas da Presidenta da República, a correta posição dos estoques de parcelamentos previdenciários (item 3.3.3.3);

V. à Procuradoria-Geral Federal que priorize a efetiva implantação do Sistema de Dívida Ativa (Sisdat), com vistas a aperfeiçoar o acompanhamento e o controle da arrecadação e do estoque dos créditos da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais (item 3.3.3.3);

VI. ao Banco Central do Brasil que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, adote providências para o registro contábil dos créditos inscritos em dívida ativa no órgão Siafi 25201 – Banco Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) (item 3.3.3.3);

VII. às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; às empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa) e COBRA Tecnologia S.A., vinculadas ao Ministério da Fazenda; e à empresa Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a

dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.5);

VIII. ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que oriente suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observada, quando da execução do Orçamento de Investimento, a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos das referidas entidades (item 3.3.5);

IX. às empresas Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias (item 3.3.5);

X. ao Ministério de Minas e Energia que oriente suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observado, quando da execução do Orçamento de Investimento, o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias (item 3.3.5);

XI. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento (OI) das empresas estatais não dependentes, acompanhe a observância, por parte das empresas integrantes do OI, à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao limite aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária, e tome as providências necessárias para a correção de eventuais impropriedades juntos às respectivas empresas durante o exercício, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2013 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa (item 3.3.5);

XII. à Secretaria de Política Econômica e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de noventa dias, elaborem e apresentem as projeções anuais, para este e os próximos três exercícios (2014 a 2017), dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de 2008, incluindo as respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, em cumprimento aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas (item 3.4.1.2);

XIII. à Secretaria de Política Econômica, com fundamento no art. 4º da Portaria do Ministério da Fazenda n. 379/2006 e considerando o disposto nos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que apresente, na Prestação de Contas da Presidenta da República referente a 2014, projeção, a valor presente, do total de subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014 decorrentes das operações de financiamento firmadas com os bancos públicos

federais, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas (item 3.4.3);

XIV. à Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional (item 4.2.22);

XV. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015 (item 4.2.22);

XVI. à Casa Civil da Presidência da República que:

a) defina o órgão competente para efetuar a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social da União, enquanto não houver unidade gestora do regime, e também tome outras providências necessárias para o fiel cumprimento da Lei 9.717/1998 e das respectivas normas regulamentares editadas pelo Ministério da Previdência Social, em especial quanto à estruturação da referida unidade gestora, permitindo assim a transparência, a prestação de contas e a responsabilização adequada pela gestão e contabilização do RPPS da União (item 5.3.1.1.1);

b) utilize o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg) como catalisador de boas práticas de governança entre as agências reguladoras de infraestrutura, buscando instituir padrões mínimos de governança que assegurem autonomia e transparência do processo decisório, institucionalização de estratégias organizacionais, supervisão ministerial, participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias, *accountability*, entre outros fatores (item 6.4.1);

c) institucionalize meios de participação de representantes da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e dos setores regulados na operacionalização do Pro-Reg, aumentando a participação de todos os interessados na construção e disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras (item 6.4.1);

XVII. ao Ministério da Defesa que:

a) calcule o valor presente das projeções atuariais das despesas futuras com militares inativos das Forças Armadas, em cumprimento aos Acórdãos 2.059/2012-TCU-Plenário e 2.468/2013-TCU-Plenário (item 5.3.1.1.1);

b) ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas (item 5.3.1.1.1);

XVIII. ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que:

a) tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço

Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1);

b) tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1)

XIX. ao Ministério da Previdência Social que inclua nos relatórios de avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social o balanço atuarial do regime, com os valores presentes das projeções (item 5.3.1.1.1);

XX. ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

a) inclua em notas explicativas às demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral da Previdência Social o balanço atuarial do regime (item 5.3.1.1.1);

b) fortaleça os controles internos da execução orçamentária, de modo a evitar a erros na classificação contábil das despesas previdenciárias (item 5.3.2.1);

XXI. à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que realizem, por iniciativa própria ou por meio da contratação de consultoria especializada, estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social, incluindo no escopo do estudo a necessidade de elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação atuarial da previdência social, de modo a subsidiar o processo decisório sobre a sustentabilidade previdenciária no Brasil (item 5.3.1.1.1);

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, em reiteração a recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012 (item 3.5.1.1)

b) inclua, em notas explicativas do Balanço Geral da União, o balanço atuarial do Regime Geral da Previdência Social a partir do exercício de 2014 (item 5.3.1.1.1);

c) oriente os órgãos setoriais para a implementação efetiva do que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre reconhecimento, mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal, responsáveis pelas principais demandas judiciais da União (item 5.3.1.1.2);

d) apresente, em nota explicativa, a eventual divergência do saldo dos restos a pagar processados em comparação com aquele constante do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, bem como as razões e qualquer informação adicional que seja relevante para compreensão dessa diferença (item 5.3.1.3);

e) em reiteração à recomendação expedida nas Contas do Governo de 2012, divulgue em notas explicativas o valor das participações societárias em 31 de dezembro, de modo que o usuário do Balanço Patrimonial possa compreender os efeitos da defasagem entre a data do Balanço Geral da União e as datas das demonstrações financeiras das empresas participadas (item 5.3.1.6);

f) adeque as notas explicativas sobre transações com partes relacionadas aos padrões e boas práticas internacionais, inclusive quanto a denominação e numeração, de modo a facilitar a identificação e a compreensão pelos usuários externos do Balanço Geral da União (item 5.3.1.6);

g) na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabeleça normas e procedimentos para a adequada 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 5.3.2.2);

h) inclua, em notas explicativas sobre as receitas de dividendos arrecadadas pela União, elementos mínimos sobre a política de dividendos das principais participações societárias do governo federal, bem como o histórico de arrecadação desse tipo de receita em relação ao resultado primário do exercício a que se referem as demonstrações contábeis e dos quatro exercícios anteriores (item 5.4.3);

i) como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e em atendimento ao art. 7º, inciso IX, do Decreto 6.976/2009, supervisione, diretamente e por meio dos órgãos superiores do sistema, as declarações dos contadores de modo a garantir com razoável segurança que estejam atestando a realidade da situação patrimonial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades federais a que estão vinculadas (item 5.5.1);

j) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis no final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes (item 5.5.2);

k) crie setorial contábil especifica para realizar a conformidade contábil de seus registros contábeis e também para emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações contábeis (item 5.5.3);

XXIII. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial quanto à estruturação da setorial contábil e ao cálculo da probabilidade de perda nas demandas judiciais – pelo menos naquelas em grau de recurso –, assim como já ocorre na Procuradoria-Geral do Banco Central (item 5.3.1.1.2);

XXIV. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que inclua notas explicativas sobre as divergências de créditos da dívida ativa entre o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e o Sistema Integrado da Dívida Ativa (item 5.3.1.4.2);

XXV. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize o estudo pormenorizado do índice de recuperabilidade do crédito inscrito e,

imprescindivelmente, de critérios de classificação de créditos que espelhem sua real possibilidade de recuperação, levando em consideração o perfil da dívida inscrita e do devedor titular (item 5.3.1.4.3);

XXVI. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, no sentido de implementar a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal (item 5.3.1.8.1);

XXVII. à Secretaria de Patrimônio da União que, enquanto não haja o registro contábil, prepare uma estimativa para bens imóveis de uso especial, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos imóveis (item 5.3.1.8.1);

XXVIII. à Fundação Universidade Federal do Piauí que adote providências com o objetivo de estabelecer controles internos a fim de evitar registros contábeis indevidos como no caso da depreciação de bens móveis referente ao exercício de 2013 (item 5.3.1.8.2);

XXIX. ao Ministério da Educação, como órgão superior, e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que aprimorem os procedimentos de supervisão dos órgãos setoriais para evitar que erros contábeis materialmente relevantes como o observado na depreciação de bens móveis da Fundação Universidade Federal do Piauí permaneçam no encerramento do exercício (item 5.3.1.8.2);

XXX. à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que ampliem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais (item 5.4.3);

XXXI. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que estruture seu respectivo órgão setorial do Sistema de Contabilidade Federal, de modo a fortalecer os seus controles internos contábeis e aumentar a qualidade e a credibilidade das informações produzidas para o Balanço Geral da União (item 5.5.4);

XXXII. à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que tomem providências no sentido de franquear o acesso por qualquer interessado às reuniões deliberativas de seus colegiados, aprimorando a transparência do processo decisório (item 6.4.1);

XXXIII. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça que envidem esforços no sentido de adequar a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em especial no que tange ao estabelecimento do quadro permanente de pessoal e à garantia de recursos orçamentários e de tecnologia da informação, para que aquela unidade realize o planejamento, a definição, a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública, a supervisão e o controle das suas atividades fim, no cumprimento das competências dispostas no Decreto 6.061/2007 (item 6.7).

Responsabilidade Editorial
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação Governamental

Adaptação Final
Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

Design
Núcleo de Criação e Editoração

Fotos da Capa
[Indústria] APPA
[Aeroporto] Acervo Infraero
[Linha de transmissão] Copel
[Pesquisadora] Giuliano Gomes - SEED
[Previdência Social] Marcos Santos_USP
[Metrô] Spnotícia Diogo Moreira
[Casas populares] Spnotícia Milton Michida
[Frota de ônibus] APPA
[Rodovia] DER
[Exames] Spnotícias Edson Lopes Jr
[Trabalhador] Spnotícias Edson Lopes Jr
[Cargueiro] Sâmar Razzak Appa

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Macroavaliação Governamental
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo III Sala 352
70.042-900 Brasília - DF
Fones (61) 3316 7766/7126
Fax (61) 3316 7536

Ouvidoria
Fone 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam



Negócio

Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública



www.tcu.gov.br

VOTO

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

Pela 79ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do terceiro ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidenta da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidenta da República (PCPR) compreende o relatório sobre os orçamentos e a atuação governamental, elaborado por diversos órgãos e consolidado pela Controladoria-Geral da União, bem como o Balanço Geral da União, elaborado e consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a PCPR, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal. Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

São seguintes objetivos do Relatório:

- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Fornecer um panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- Analisar a conformidade e o desempenho do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- Analisar a conformidade e a confiabilidade das informações sobre o desempenho das ações governamentais; e
- Fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

Especificamente quanto ao exercício de 2013, objeto da presente apreciação, o exame das contas da Presidenta da República ocorreu em um contexto de valorização da governança pública como elemento crucial a ser avaliado e fomentado pelo TCU, com o objetivo de contribuir para a formação de um ambiente de operação estatal seguro e favorável para implementação de políticas públicas em benefício da sociedade. Nesse sentido, o tema **"Governança Pública para o Desenvolvimento"** serviu como norte para os trabalhos que culminaram nas conclusões apresentadas ao longo deste Relatório, especialmente no capítulo 6. Nas diversas áreas de análise, utilizou-se uma abordagem de auditoria destinada a avaliar as condições de governança pública, de forma a direcionar os esforços de fiscalização para as áreas de maior risco na ação estatal e enfatizar questões estruturantes. Trata-se de iniciativa que busca a maximização dos impactos das ações de controle com o propósito de qualificar a gestão pública, consoante a missão institucional que compõe a identidade estratégica do TCU.

A seguir passa-se a descrever os principais resultados deste relatório. Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento que o produto "Relatório sobre as Contas do Governo" vem conquistando ao longo dos anos, em 2013 também foram introduzidas importantes mudanças em sua estrutura e no seu conteúdo, especialmente na auditoria das informações de desempenho constantes da PCPR (capítulo 4) e no Parecer Prévio (capítulo 1), que serão destacadas ao longo da presente conclusão.

Desempenho da Economia Brasileira

O relatório inicia-se com uma visão do cenário econômico em que se deu a atuação governamental em 2013.

No referido exercício, a produção de bens e serviços no país atingiu o patamar de R$ 4,8 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 2,3% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior. O valor do PIB *per capita* teve variação positiva real de 1,4% em relação a 2012, passando a registrar o valor de R$ 24.065,00 (valores correntes). Em dólares, o PIB *per capita* registrou o valor de US$ 11.700,00.

Sob a ótica da demanda, a despesa de consumo das famílias em 2013 cresceu 2,3%, influenciada pela elevação de 2%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores e pelo acréscimo, em termos nominais, de 8,5% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias. Nos últimos dez anos, a despesa das famílias tem se apresentado com variação positiva em relação ao ano anterior, mas nos últimos três anos verifica-se redução desse crescimento. Em 2013, houve o menor crescimento desde 2004.

Os demais componentes da demanda também apresentaram crescimento em 2013. A despesa de consumo da administração pública aumentou 1,9%; a formação bruta de capital fixo (FBCF), 6,3%; as exportações e as importações de bens e serviços, 2,5% e 8,4%, respectivamente.

No entanto, o incremento de 6,3% na FBCF deve ser sopesado com o recuo de 4,0% em 2012 e com os resultados obtidos em outros dois importantes indicadores associados à capacidade de produção do país: a taxa de poupança nacional bruta – que em 2013 representou 13,9% em relação ao PIB, enquanto em 2012 ficou em 14,6% – e a taxa de investimento – que em 2013 ficou em 18,4% do PIB, próxima aos 18,2% verificados em 2012.

Em referência às relações econômicas com o exterior, o superávit da balança comercial sofreu redução de 86,6%, no encerramento de 2013, registrando o valor de apenas US$ 2,6 bilhões, comparados aos US$ 19,4 bilhões observados em 2012.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

Considerando o possível impacto da razão balança comercial/PIB (BC/PIB) no nível de desemprego do país, foi realizada avaliação sobre esse e os demais fatores determinantes do desemprego (item 2.1.2.1): taxa de desemprego de anos anteriores (efeito inercial) e políticas monetária e fiscal. Verificou-se que para cada 1% de queda na razão BC/PIB ocorre, em média, um aumento de 0,39% na taxa de desemprego. Contudo, em 2013 esse impacto não foi suficiente para suplantar os efeitos das políticas de estímulos à demanda agregada e, consequentemente, ao aumento do nível de emprego na economia em todo o período analisado (2002 a 2013).

Nesse sentido, em 2013, verificou-se redução da taxa de desocupação, que chegou a 4,3% ao final de 2013, e elevação do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal. Nada obstante, a taxa de crescimento do emprego formal em 2013 (2,82%) sofreu redução em relação à verificada em 2012 (3,43%).

No que toca à taxa de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 5,91%, ficando 1,41% p.p. acima do centro da meta e 0,59% p.p. abaixo do limite superior. Entre os itens que compõem o IPCA, o grupo Alimentação e Bebidas teve variação de 8,48% a.a., respondendo sozinho por 34% da elevação do índice. Embora tenha sido cumprida a meta de inflação para o ano calendário, o índice situou-se acima dos 5,84% realizados em 2012. Nos últimos seis anos, apenas em 2009 a inflação medida pela IPCA não superou o centro da meta. Uma possível interpretação dessa persistente tolerância a taxas de inflação acima do centro da meta seria uma insuficiente ou relativa autonomia da Autoridade Monetária, acarretando maior transigência com taxas de inflação mais elevadas.

Ademais, nota-se que a inflação dos preços monitorados atingiu 1,54% em 2013, 3,65% em 2012 e 6,20% em 2011, apresentando defasagem em relação à inflação dos produtos com preços livres. Essa diferença vem aumentando de forma gradativa, segundo dados dos últimos três anos: atingiu 7,29% ao final de 2013; 6,56%, em 2012; e 6,63%, em 2011.

No que tange à Dívida Líquida do Setor Público, novamente merece destaque a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que o superávit primário. Como consequência, tem-se a expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um decréscimo: em 2013, o indicador apresentou aumento de R$ 76,3 bilhões, comparado a 2012, atingindo o montante de R$ 1,63 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu cerca de 1,5 ponto percentual, passando de 35,29% em dezembro de 2012, para 33,83%, ao final de 2013.

Embora a taxa Selic tenha recuado de 19,2% para 8,22%, de 2002 a 2013, a taxa implícita da DLSP aumentou 1,3 ponto percentual (de 15,6% para 16,9%) no mesmo período. A diferença indica que o custo fiscal de operações de fomento realizadas pela União – junto a instituições financeiras oficiais e a outros programas oficiais –, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente.

O cenário macroeconômico e a atuação do governo em referido contexto refletiram na taxa de Risco-País, representada pelo indicador EMBI+. Referido índice iniciou 2013 próximo a 140 pontos, alcançando 160 pontos no início de junho. Após trinta dias, o indicador chegou a atingir 263 pontos e fechou o ano em 224 pontos.

Planejamento e Orçamento

Traçado esse panorama, passou-se à análise dos instrumentos de planejamento e orçamento que nortearam e viabilizaram a atuação do governo federal em 2013.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

O processo de planejamento governamental foi analisado sob dois enfoques distintos, nos capítulos 3 e 6 do presente Relatório, dado seu amplo impacto sobre as diversas políticas públicas em curso no âmbito da União.

No capítulo 6, a ênfase recai sobre a estrutura de governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, compreendido como o conjunto integrado de órgãos encarregados de participar da elaboração dos principais planos sob a responsabilidade da União. Verificou-se a existência de diversas lacunas normativas, que representam graves limitações à operação do sistema, com impactos diretos sobre a definição de competências entre os órgãos e a coordenação entre os planos produzidos. Resultam dessas lacunas tanto problemas em políticas setoriais especificas quanto em uma perspectiva integrada da ação de governo, reduzindo a eficiência e a efetividade global do emprego dos recursos públicos e de seus resultados.

No capítulo 3, a análise está voltada para o principal instrumento de planejamento de médio prazo eleito pela Constituição Federal: o plano plurianual (PPA). Examinou-se tanto o processo de revisão do PPA 2012-2015 quanto os resultados advindos de seu primeiro monitoramento. Conforme apurado, apesar da existência de informações sobre os resultados alcançados em termos de metas quantitativas ou qualitativas, além de outras iniciativas do governo federal, o primeiro relatório de avaliação do PPA 2012-2015, que tem como referência o ano-base de 2012, carece de indicadores de efetividade, índices previstos para o final da vigência do plano e valores de referência que permitam o monitoramento anual da orientação estratégica do plano e que possibilitem demonstrar o alcance de todos os macrodesafios ou eixos inicialmente propostos.

Embora resultantes de dois enfoques distintos, as análises sobre o planejamento do governo federal apontam para a mesma direção: a necessidade de construção de uma visão mais integradora das ações governamentais, com foco em objetivos e metas de maior prazo que propiciem o resgate da atividade de planejamento estatal como componente primordial da boa governança pública em busca de melhores e mais duradouros resultados.

Verificou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO 2013) não continha anexo específico de prioridades e metas, como ocorrido em relação ao projeto da LDO 2012 e de outros exercícios em que o PPA estava em elaboração – ou seja, no primeiro ano do mandato presidencial. Em 2013, contudo, a omissão não se justificou pela ausência de PPA, contrariando o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Nesse sentido, a ocorrência foi objeto de ressalva neste Relatório (item 3.2) e de recomendação dirigida à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (recomendação I).

No que tange à Lei Orçamentária Anual (LOA), antes de se adentrar à execução orçamentária em 2013, foi avaliada a criação do plano orçamentário (PO), identificação de caráter gerencial e discricionário, não constante na LOA, que identifica parcial ou totalmente uma ação orçamentária. Com base em trabalho específico, realizado em 2013, constatou-se que a criação dos planos orçamentários trouxe benefícios para o processo de planejamento e orçamento federal, como o detalhamento no acompanhamento físico e financeiro do planejamento e da execução orçamentária, a maior flexibilidade no remanejamento de dotações no decorrer do exercício e a possibilidade de se evidenciar iniciativas governamentais que não correspondem a programas temáticos, objetivos, iniciativas ou ações orçamentárias específicas. Nada obstante, o trabalho evidencia, também a necessidade de aperfeiçoamentos em pontos específicos, particularmente no que se refere à apresentação de normas e procedimentos de forma estruturada e sistemática e à melhoria dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

procedimentos envolvidos no acompanhamento de políticas transversais nos sistemas de informações do governo federal.

Passando-se à execução da LOA 2013, as despesas autorizadas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), em 2013, totalizaram R$ 2,355 trilhões, após a aprovação de créditos adicionais (item 3.3.4). Desse montante, 82% foram empenhados, ou seja, 2,4% a menos que em 2012. No orçamento de investimento, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 113 bilhões, correspondentes a 92% da dotação final autorizada (item 3.3.5).

A função Previdência Social mantém-se como a maior parcela das despesas primárias da União (39%). É nessa função que estão, por exemplo, os gastos com aposentadorias e pensões pagas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em seguida, vem a função Encargos Especiais, que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. 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.

No período entre 2009 e 2013, o crescimento real das despesas primárias orçamentárias foi de 11,5%, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com aumento de 142% no período.

Chama atenção as despesas com terceirização, que em 2013 somaram R$ 21,2 bilhões, o que representa 10% do que foi gasto com pessoal e encargos sociais na União no exercício. Destacam-se, nesse aspecto, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Pesca e Aquicultura, do Turismo e o Conselho Nacional de Justiça, cujas despesas com terceirização superaram a despesa com pessoal do referido órgão.

Do total das despesas primárias empenhadas em 2013, 6% correspondem a investimentos. Aspecto relevante relacionado a esse grupo de despesa é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Dos R$ 66,7 bilhões empenhados em investimentos em 2013, aproximadamente 71% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Em algumas funções, como Comércio e Serviços, Desporto e Lazer e Urbanismo, esse percentual foi superior a 90%.

A baixa execução dos investimentos tem contribuído para o crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos. O crescimento, entre 2009 e 2013, foi de 90%. No final de 2013, o estoque chegou a R$ 219 bilhões, um crescimento de 24% em relação a 2012 (item 3.3.4.5).

Cumpre ressaltar que o volume crescente de inscrição de despesas empenhadas em restos a pagar representa risco para a programação financeira do governo federal, com potenciais impactos negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. Embora não demande nova dotação orçamentária, o pagamento dos restos a pagar é feito com recursos financeiros dos exercícios posteriores, os quais também necessitam cobrir, cumulativamente, as despesas do respectivo orçamento em curso. Mais do que indicar possíveis falhas de planejamento na execução da despesa pública, um elevado montante de restos a pagar pode configurar uma verdadeira disputa por recursos financeiros, em prejuízo ao ciclo orçamentário regular e ao equilíbrio fiscal.

No tocante às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2013 (item 3.3.3), foi arrecadado R$ 1,86 trilhão, ante os R$ 2,15 trilhões previstos. As receitas correntes alcançaram R$ 1,2 trilhão e as receitas de capital, R$ 638,2 bilhões. Se descontados os R$ 418,5 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,44 trilhão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, em 2013, o montante de R$ 1,2 trilhão, representando um aumento de 7,48% relativamente a 2012. Entretanto, a receita corrente total, em termos percentuais do PIB, retornou ao patamar de 2011, e ao nível observado anteriormente à crise internacional de 2008.

É de se destacar que, apesar do baixo crescimento do PIB e do aumento das desonerações tributárias federais, persiste o crescimento da carga tributária brasileira, ainda que discreto, que passou de 35,58% em 2012 para 35,83% em 2013, mantendo sua trajetória de crescimento ao longo da última década (item 2.1.5).

O comportamento da arrecadação, em 2013, deve-se, principalmente: ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, com destaque para a variação do PIB; à arrecadação relativa à adesão ao parcelamento de débitos instituído pela Lei 12.865/2013; à arrecadação extraordinária referente à Cofins e ao PIS, em decorrência de depósitos judiciais, e ao Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em virtude de vendas de participações societárias; à arrecadação extraordinária relativa a lançamento de ofício e acréscimo legal do IRPJ e da CSLL; bem como ao impacto das desonerações tributárias.

No que concerne à recuperação de créditos tributários (item 3.3.3.3), verifica-se que, ao final de 2013, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,4 trilhões, composto por R$ 156,7 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 886 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1,4 trilhão de créditos inscritos em dívida ativa.

O montante de R$ 2,4 trilhões de créditos a recuperar equivale a nada menos que 50% do PIB apurado em 2013, proporção considerável se comparada a outros relevantes agregados econômicos analisados no capítulo 2 deste Relatório, tais como a Dívida Bruta do Governo Geral (R$ 2,75 trilhões, ou 56,8% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R$ 1,63 trilhão, ou 33,6% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R$ 1,73 trilhão, ou 35,8% do PIB), ressalvando-se que esta última é medida de fluxo, e não de estoque como as demais.

A par disso, a perspectiva histórica demonstra que tanto a expectativa de arrecadação dos créditos a recuperar quanto a efetiva realização de suas receitas são bem inferiores à magnitude de seu correspondente estoque. Nesse sentido, em 2013, as provisões da dívida ativa e dos créditos tributários em geral foram atualizadas, de modo que os saldos provisionados a título de perdas prováveis atingiram R$ 1,17 trilhão, o que corresponde a cerca de 49% dos créditos em estoque ou 24% do PIB.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R$ 281,4 bilhões em 2013, assim classificados: R$ 175,5 bilhões de benefícios tributários, R$ 42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 63,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios (item 3.4). O montante das renúncias tributárias e o total das renúncias superam as despesas realizadas (liquidadas) em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde (R$ 84 bilhões) e Educação (R$ 79 bilhões).

A respeito das renúncias tributárias, destaca-se o recente Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, decorrente de fiscalização que teve como objetivo conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias. Foram identificadas fragilidades estruturais na gestão das políticas públicas relacionadas a esses instrumentos, com destaque para as deficiências nas etapas de monitoramento e avaliação. Diante das constatações, foram expedidas recomendações aos órgãos centrais e ministérios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

setoriais englobados no trabalho, com o objetivo de promover melhorias na governança e na gestão das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.

Considerando que parte dos tributos renunciados são compartilhados entre a União e os demais entes subnacionais, foi analisado o possível impacto das desonerações decorrentes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os repasses da União (item 3.4.2). A estimativa foi elaborada com base em metodologia de cálculo constante de processo específico (TC 020.911/2013-0; Acórdão 713/2014-TCU-Plenário), segundo a qual foi estimado, de 2008 a 2013, o montante da desoneração líquida sobre o IR e o IPI em R$ 416,4 bilhões, dos quais 42% foram arcados pela União.

Em referência ao impacto regional dessas renúncias, constatou-se que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação em decorrência da desoneração do IR e IPI. O acórdão resultante do trabalho mencionado recomendou à Casa Civil que realize estudos que visem verificar os reais impactos de tais renúncias nos repasses e nas participações dos estados e municípios *vis à vis* os benefícios gerados em decorrência de aumento de outras receitas (tais como ICMS).

No tocante aos benefícios financeiros e creditícios (item 3.4.1.2), o montante apurado em 2013 (R$ 63,23 bilhões) representa um acréscimo de 42% em relação a 2012, considerando-se os ajustes metodológicos realizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF). Sobre esse tema, evidenciou-se a necessidade de se ressalvar, nas contas da Presidenta da República, a ausência das projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito realizadas a partir de 2008 pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e das respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional. A ocorrência é contrária a deliberação deste Tribunal (itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário) e acarreta prejuízo para a transparência de referidas operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas.

A análise dos benefícios tributários, financeiros e creditícios é encerrada com um recorte referente aos eventos Copa das Confederações Fifa 2013 e Copa do Mundo Fifa 2014 (item 3.4.3). A projeção desses benefícios corresponde, até 2013, ao valor de R$ 1,1 bilhão, sendo R$ 500 milhões referentes às arenas de futebol, R$ 138 milhões para a mobilidade urbana, R$ 37 milhões destinados ao programa Procopa Turismo e R$ 466 milhões para subsidiar a organização das Copas Fifa.

Gestão Fiscal

Analisado o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, examinou-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO (item 3.5), com enfoque sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2013. Observou-se que a União obteve superávit primário de R$ 74,7 bilhões (1,55% do PIB), valor inferior à meta estipulada, de R$ 108,1 bilhões. Contudo, assim como em 2012, a própria LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta as despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento e do Plano Brasil Sem Miséria. Assim, foram deduzidos R$ 35,1 bilhões referentes ao PAC, o que reduziu a meta de superávit primário da União para R$ 73 bilhões e permitiu seu cumprimento.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

R$ 24,7 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R$ 72,6 bilhões; e as receitas atípicas, de R$ 46,3 bilhões.

Portanto, mais de 60% do superávit primário alcançado pela União no exercício adveio de receitas extraordinárias Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de parcelamentos de créditos tributários, de concessões e permissões e de dividendos.

A esse respeito, reitera-se observação realizada no Relatório sobre as Contas do Governo de 2012, no sentido de que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Em decorrência dessa constatação, um aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao papel cumprido pelas metas fiscais. Com efeito, a estabilidade macroeconômica é um bem público, conquistado à custa de um forte ajuste fiscal suportado por toda a sociedade brasileira em um passado recente. A preservação da percepção de solvência do setor público é crucial para minimizar eventuais expectativas negativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público.

Diante disso, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, recomendou-se à Presidência da República que adotasse medidas visando à instituição do Conselho de Gestão Fiscal. A esse respeito, cumpre mencionar a existência do Projeto de Lei 3.744, de 2000, de iniciativa da Presidência da República, bem como dos Projetos de Lei do Senado 424, de 2013 e 37, de 2014. Espera-se que do processo legislativo resulte uma instância legítima, representativa e independente, capaz de induzir melhorias no âmbito da gestão fiscal brasileira em prol da sustentabilidade das finanças públicas.

Ainda no Relatório sobre as Contas do Governo de 2012, recomendou-se à Secretaria do Tesouro Nacional que destacasse, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que viessem a ser arrecadadas durante o exercício. Como tal medida não foi implementada, reitera-se a recomendação no presente Relatório.

Análise Setorial

A análise da ação setorial do governo recebeu nova abordagem para o exame da Prestação de Contas da Presidenta da República de 2013. A mudança de orientação seguiu duas diretrizes: enfatizar o papel do TCU no processo de julgamento das Contas do Governo, de oferecer, por intermédio de parecer prévio e relatório, elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa julgar as contas da Presidenta da República; e valorizar a PCPR como instrumento de transparência e comunicação entre governo e sociedade.

Nesse sentido, o resultado da atuação governamental em 2013 é analisado não mais por funções orçamentárias, como ocorreu até o exercício anterior, mas a partir de programas temáticos e objetivos do PPA 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância.

Dedicou-se especial atenção às informações de desempenho que apontam o resultado das intervenções governamentais – indicadores e metas –, conforme definido no PPA e cujos valores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

atualizados foram informados na PCPR. É importante registrar a centralidade de indicadores e metas no contexto da prestação de contas, pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade, evidenciando a relação entre os recursos públicos aplicados anualmente e a entrega de bens e serviços públicos à sociedade.

Do total de indicadores dos programas temáticos presentes no PPA, foram selecionados 168 para análise. Detectou-se que 35% desses indicadores não são confiáveis. Já com relação ao total de metas examinadas (176), concluiu-se que 18% (31 metas) apresentaram resultados com divergências relevantes, enfraquecendo a confiabilidade dos dados que deveriam refletir fielmente o desempenho governamental.

Como exemplo, tem-se o programa temático Moradia Digna, que apresentou deficiências em todos os indicadores e metas analisadas. Os principais problemas identificados na análise dos indicadores foram: utilização de dados desatualizados, mesmo já havendo informações tempestivas disponíveis; inconsistências de valores; e adoção de indicadores descontinuados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou de apuração complexa. De forma semelhante, em relação à consecução das metas quantitativas do Programa Minha Casa Minha vida (PMCMV), também foram identificadas incongruências, de modo que os resultados das metas informados na PCPR 2013 não refletem a real execução física do programa, nem representam a efetiva disponibilização de moradias adaptadas quanto à acessibilidade.

Em vista das constatações, foi ressalvada, na PCPR 2013, a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

A nova perspectiva adotada pelo Tribunal ressalta o foco no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Ao verificar a solidez das informações de desempenho divulgadas pelo Poder Executivo, o TCU auxilia na construção de um sistema de medição adequado às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

Governança Pública para o Desenvolvimento

A "Governança Pública para o Desenvolvimento" foi eleita pelo TCU como tema integrador para definir e delinear os trabalhos especiais que compõem o Relatório das Contas do Governo referentes a 2013. Em síntese, os referidos trabalhos consistiram em auditorias e análises específicas sobre aspectos de governança em políticas públicas consideradas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável, nas áreas de educação, proteção social, infraestrutura, pesquisa e inovação, meio ambiente e segurança pública. Também foram analisados aspectos de governança em temas transversais, essenciais para o bom desempenho da administração pública como um todo, como planejamento, avaliação, gestão de riscos, gestão de pessoas e tecnologia da informação.

Há que se destacar o sentido de continuidade e complementaridade com os temas especiais eleitos para os Relatórios das Contas do Governo de 2011 e 2012, quais sejam, "Sustentabilidade do Crescimento" e "Crescimento Inclusivo", respectivamente. As conclusões dos trabalhos nesses exercícios evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais, em áreas consideradas essenciais para o alcance do ideal de desenvolvimento que se busca para o país.

Para as análises que compõem este Relatório, parte-se de uma perspectiva de desenvolvimento refletida na visão de futuro constante na dimensão estratégica do PPA 2012-2015, segundo a qual se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

vislumbra que o Brasil seja reconhecido "por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental".

Considerando as variações conceituais inerentes à locução governança pública, procurou-se seguir uma linha consistente de autores e instituições, capaz de fornecer uma compreensão abrangente e ao mesmo tempo funcional para a realização de análises nas diversas políticas públicas. A esse respeito, ressalta-se definição do Banco Mundial – adotada no relatório *"Governance and Development"*, de 1992 –, segundo a qual a governança pública é "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento."

Como referencial para orientar as auditorias, foi proposto um roteiro inicial composto por fatores de governança, sem o propósito de fornecer um modelo único a ser utilizado em todos os casos. Partiu-se de uma concepção geral, aplicável em diferentes contextos e segundo enfoques diversos, que nomeia quatro pilares capazes de erigir a boa governança pública,: objetivos coletivos e legítimos; coerência; implementação; monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e condições para que haja *accountability*.

A primeira análise realizada teve como enfoque o sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, já referenciada nesta conclusão (item 6.1).

Em seguida, consoante o propósito de analisar a governança para o desenvolvimento nacional, a educação foi abordada sob dois enfoques: educação superior e educação básica. No primeiro caso, foi apresentada análise acerca da estrutura das unidades de auditoria interna (Audin) das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia. O trabalho do TCU, em parceria com a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU), avaliou a situação da estrutura das Audin em 32 universidades federais e em doze institutos federais. Conquanto tenham sido observados aspectos positivos, como um elevado percentual de unidades com instalações e equipamentos em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho, foram verificadas fragilidades relevantes em diversas dimensões cruciais para o desempenho das Audin, em que se destacam problemas relativos aos aspectos de independência, responsabilidade e autoridade das auditoras internas, além de falhas relacionadas a planejamento e execução das atividades, gestão de riscos, avaliação de controles internos, assessoramento prestado à alta administração e segregação de funções.

No tocante à educação básica, foram analisados aspectos atinentes à coordenação federativa no âmbito do ensino médio, com respaldo na auditoria realizada em cooperação entre o TCU e outros 28 tribunais de contas brasileiros, apreciada no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário. Foram registrados problemas relevantes, relativos à necessidade de regularização do fluxo escolar no ensino fundamental, aos mecanismos redistributivos de financiamento e ao próprio nível de aplicação de recursos públicos nessa faixa de educação, pois o investimento público direto por estudante brasileiro revela-se reduzido quando comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em continuidade, foram apresentadas análises sobre aspectos centrais da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Previdência Social, especialmente no que tange aos chamados "mecanismos de porta de entrada" das políticas assistenciais e previdenciárias, cuja eficiência foi objeto de avaliação por meio de técnica específica de análise de dados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

Quanto às atividades de assistência social, deparou-se com entraves relevantes, como limitações na fiscalização de recursos descentralizados pelo MDS e insuficiência de supervisão ministerial em relação às entidades portadoras do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas). Por seu turno, no campo da Previdência Social foram verificados problemas relativos ao não cumprimento das metas do Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX), ao uso de sistemas de informação transacionais e à estrutura de pessoal da autarquia – como a concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos.

Outro destaque da análise apresentada é a questão da sustentabilidade da Previdência, cujos impactos poderão afetar a capacidade de desenvolvimento do país nas próximas décadas. De fato, com relação ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), verifica-se que o déficit não tem diminuído: em 2013, o resultado do RGPS foi deficitário em R$ 49,9 bilhões, sobretudo devido ao RGPS rural, deficitário em R$ 74,2 bilhões.

Na sequência, as políticas de infraestrutura, diretamente relacionadas ao potencial de desenvolvimento nacional, foram abordadas tanto sob a ótica da regulação estatal, nos setores de energia, telecomunicações e transportes, como da gestão direta pelo governo federal, nos setores rodoviário, ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário. Em ambos os casos, as análises tiveram como foco aspectos institucionais dos órgãos e entidades responsáveis pela regulação e gestão nos respectivos setores.

A governança regulatória nos setores mencionados foi analisada sob três dimensões: autonomia decisória, transparência e estratégia organizacional das respectivas agências reguladoras. Verificou-se que essas autarquias especiais têm sofrido com a demora na indicação e nomeação de dirigentes, resultando em prolongados períodos sem ocupação de vagas nos conselhos e diretorias, o que restringe sua capacidade decisória. Além disso, embora o tratamento dado à divulgação do processo decisório tenha evoluído na maioria das agências, há grande desigualdade entre os níveis de maturidade das entidades. Finalmente, observa-se que, em termos gerais, a gestão das agências não é orientada por um planejamento estratégico – a esse respeito, nota-se que apenas uma das seis agências reguladoras analisadas institucionalizou sua estratégia organizacional.

Ainda no campo da infraestrutura, apresenta-se um diagnóstico sobre a gestão pública no âmbito dos órgãos responsáveis pelos modais rodoviário e ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes do Ministério dos Transportes (Dnit), Secretaria Especial de Portos (SEP) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Foram verificadas falhas diversas, relativas à elaboração e à gestão deficientes de projetos, ineficiências nos processos de trabalho, insuficiência da gestão de riscos e indisponibilidade de recursos, cujos resultados se refletem em atrasos, retrabalhos e elevação de custos. Assim como ocorre em relação aos problemas de regulação, as fragilidades verificadas concorrem para a persistência da reduzida qualidade da infraestrutura produtiva do país, com impactos sobre a eficiência e a competitividade do produto nacional.

Também relacionadas à capacidade de inserção competitiva do país, sobretudo em mercados com dinamicidade crescente, as políticas públicas de pesquisa e inovação são abordadas em seguida, por intermédio de análise sobre a governança das renúncias de receitas tributárias que financiam o setor. A análise apresentada levanta questões que devem preocupar governos e sociedade, ao demonstrar que as políticas do setor estão expostas a riscos elevados, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos para assegurar a consecução dos objetivos relacionados a pesquisa e inovação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

Na área do meio ambiente, enfatizou-se o aspecto da sustentabilidade, um dos pilares das concepções atuais de desenvolvimento socioeconômico. O tópico apresentou os principais resultados da auditoria realizada pelo TCU em conjunto com nove tribunais de contas estaduais, para avaliar a governança das unidades de conservação (UCs) – Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Verificou-se que maioria das UCs avaliadas não possuem as condições necessárias para uma gestão eficiente, como recursos humanos e financeiros, o que provoca o baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das unidades. Entre as principais deficiências encontradas, destacam-se parques sem uso público, florestas sem exploração legal de madeira e reservas extrativistas com dificuldades em implementar alternativas economicamente sustentáveis para geração de emprego e renda.

As análises sobre aspectos de governança pública de políticas políticas encerram-se com os resultados do levantamento realizado pelo TCU em 2013 sobre a segurança pública. O trabalho teve como objetivo conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das 27 secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal, quanto às condições para implementar a Política Nacional de Segurança Pública. Os dados oriundos do questionário aplicado às referidas secretarias – respondido por 25 delas – sugerem que maiores níveis de governança refletem na redução sustentada da criminalidade. O trabalho apontou as seguintes fragilidades à governança da segurança pública no país: ausência de formalização de Política Nacional e de Plano Nacional de Segurança Pública; reduzida representatividade dos estados e do Distrito Federal no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp); e necessidade de melhor qualificação dos recursos humanos empregados na área da segurança pública.

Além das análises com enfoque em políticas públicas, os trabalhos sobre as atividades intraorganizacionais receberam abordagens diferenciadas, modeladas conforme o objeto de cada análise.

O primeiro dos trabalhos mencionados consistiu em aferição da maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais, por meio da elaboração de um índice específico para a análise (iSA-Gov). A pesquisa identificou que deficiências sistêmicas na gestão da administração pública, como carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos, e tecnologia de informação inadequada comprometem sua capacidade avaliativa. Os resultados informam que, em uma avaliação geral, 85% dos órgãos da administração direta dos ministérios apresentam nível de maturidade intermediário, indicando que os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, mas são apenas parcialmente suficientes para atender as necessidades dos gestores. Essas deficiências, de graves impactos, reduzem a capacidade de aprendizado nas políticas públicas, minimizando o alcance de resultados e limitando o processo de aperfeiçoamento das intervenções governamentais.

Em sentido semelhante, apresenta-se levantamento realizado com o objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos em 65 entidades da administração pública federal indireta. Se o conjunto de entidades respondentes fosse visto como sendo uma única organização, seu nível de maturidade em gestão de riscos seria considerado intermediário (índice de 43%); além disso, nota-se que somente 9% dos entes pesquisados atingiu o estágio considerado avançado. Verificou-se também que as sociedades de economia mista pesquisadas possuem, na média, maior maturidade do que as empresas públicas, as quais, por sua vez, posicionam-se, em média, à frente das autarquias analisadas. Espera-se que as entidades pesquisadas venham a utilizar os resultados da avaliação para impulsionar seus processos de fortalecimento da gestão de riscos, o que, potencialmente, representaria benefícios como a melhoria da eficiência e eficácia operacional, uma maior confiança das partes interessadas na organização e a maior disponibilidade de informações para a tomada de decisão e o planejamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

Também no âmbito dos temas transversais, apresentam-se os resultados de levantamento realizado em 2013 com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias na governança de pessoas, abrangendo 305 organizações da administração pública federal. Constatou-se que a maioria das organizações encontra-se em estágio inicial de capacidade de governança de pessoas (55,4%) e somente 7,6% estão em estágio de capacidade aprimorada. Conclui-se que há significativas deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas da maioria das organizações avaliadas, o que pode comprometer a capacidade de gerar resultados e benefícios para a sociedade, devido ao dimensionamento inadequado da força de trabalho, ao descumprimento de papeis e responsabilidades, ao desempenho insatisfatório de servidores e à ineficiência e à irregularidade da gestão.

Finalmente, apresentam-se dados apurados em fiscalizações realizadas pelo TCU em 2012 e em 2013, que revelam o aprimoramento da governança de Tecnologia da Informação na administração pública federal em comparação com o cenário apurado em 2010. Apesar disso, ressalta-se que ainda há muitas organizações na faixa inicial de governança de TI (34% das entidades auditadas) e poucas em nível aprimorado (apenas 16%). Detectaram-se, entre os pontos de governança aperfeiçoados no período, itens como o estabelecimento dos mecanismos basilares da estrutura de governança de TI e a participação da alta administração na tomada de decisões com o apoio do comitê de TI. Contudo, em outros aspectos observou-se pouca ou nenhuma evolução com relação à situação encontrada em 2010, permanecendo recorrentes problemas como a indefinição de objetivos, indicadores e metas de TI, o reduzido percentual de entidades que realizam auditorias de TI e a ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI.

Referidas análises refletem a reorientação dada à atuação deste Tribunal a partir de 2013, pautada na sua missão de contribuir para que os resultados da intervenção do governo federal de fato se reflitam na melhoria das condições econômicas e sociais do país. Nesse contexto, o controle externo busca ir além do esforço de detectar e apurar falhas e irregularidades já consolidadas, perquirindo as causas de entraves que têm impedido o avanço do país e atuando para que sejam efetiva e tempestivamente prevenidos e corrigidos. Os trabalhos aqui sintetizados materializam, portanto, os primeiros resultados da especialização da área técnica do TCU segundo os grandes temas que organizam a atuação do governo federal, que tem possibilitado que questões estruturantes e sistêmicas, sob o enfoque da governança pública, possam ser analisadas com o devido rigor e profundidade.

Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, utilizou-se uma abordagem baseada em risco para definição e aplicação dos procedimentos adequados ao exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2013. As evidências obtidas foram consideradas suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalvas sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais e a opinião com ressalvas sobre o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro.

No que tange às informações patrimoniais, dezesseis constatações – com efeitos generalizados sobre ativos, passivos e variações patrimoniais – respaldaram a opinião com ressalvas, com destaque para: a ausência de evidenciação contábil dos passivos atuariais referentes ao Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, às despesas com militares inativos e às pensões militares; a ausência de evidenciação contábil de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, da dívida mobiliária interna e de restos a pagar; a falha de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

divulgação de subavaliação das participações societárias; a não contabilização da depreciação de bens imóveis.

Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, o Ministério da Fazenda se comprometeu a adotar as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram duas as constatações que deram suporte à opinião com ressalvas sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: classificação incorreta da despesa previdenciária e insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram propostas recomendações destinadas a diversos órgãos e entidades da administração pública federal e, em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal. Especificamente quanto às distorções apuradas nas informações patrimoniais, foi proposto alerta ao Executivo sobre a possibilidade de o TCU emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações expedidas não sejam implementadas.

Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pela Presidente da República foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

Quanto a esse elemento, destaco outra inovação trazida no presente relatório. Até este exercício, a opinião deste Tribunal sobre as Contas do Presidente da República era disponibilizada ao final do Relatório. Neste exercício, contudo, o parecer prévio constitui o capítulo inaugural da manifestação do TCU e apresenta uma nova estrutura e abordagem diferenciada, alinhada a uma linguagem global de governança pública. Trata-se de melhorias que visam à convergência do Relatório com os padrões e as boas práticas internacionais de fiscalização governamental, em consonância com as conclusões e as recomendações oriundas dos projetos de fortalecimento das Contas do Governo, realizados em parceria com o Banco Mundial e com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em síntese, o TCU é de parecer que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com 26 ressalvas.

A opinião com ressalvas sobre o relatório de execução do orçamento foi fundamentada em oito ocorrências, relatadas nos capítulos 3 e 4 do presente Relatório.

Por sua vez, a opinião sobre o Balanço Geral da União subdivide-se em duas, ambas fundamentadas no capítulo 5 deste Relatório. Quanto às informações patrimoniais, o TCU emitiu opinião com ressalvas, em virtude de dezesseis ocorrências que evidenciam que o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas refletem, respectivamente, a situação patrimonial em 31/12/2013 e o resultado patrimonial relativo ao exercício encerrado nessa data. Já no tocante às informações orçamentárias e financeiras, foram constatadas duas ressalvas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

Deliberações

Em decorrência das ressalvas apontadas no capítulo 1 e das informações evidenciadas ao longo do Relatório, propõe-se:

1. alertar a Casa Civil, com fundamento no art. 1º, incisos I, II e III, do Decreto 5.135/2004, o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 1º, inciso IV, do Decreto 7.482/2011, e o Ministério da Defesa, com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei 10.180/2001, acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso as recomendações XVI.a., XVII.a., XVII.b. XVIII.a., XVIII.b., XIX, XX.a., XXI, XXII.a., XXII.b., XXII.c., XXII.d., XXII.e., XXII.f., XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, expedidas com vistas à correção das distorções verificadas no Balanço Patrimonial da União e na Demonstração das Variações Patrimoniais, não sejam implementadas já para as contas de 2014 (item 5.3.1);

2. recomendar:

I. à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentarias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem (item 3.2);

II. à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, em conjunto, apresentem, no prazo de noventa dias, estudo no sentido de que as devoluções de recursos ao Fisco originadas de restituições tributárias sejam apropriadas nas naturezas de receitas correspondentes às respectivas espécies de tributo, de modo a assegurar a estrita observância do princípio orçamentário da discriminação e a correta destinação dos recursos arrecadados (item 3.3.3.1);

III. à Secretaria de Orçamento Federal, na qualidade de órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e no uso das competências que lhe foram atribuídas pelos incisos II e III do art. 11 do Decreto 7.675/2012, que adote medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, entre elas as "agendas transversais" do PPA, em atenção ao princípio da transparência;

IV. ao Ministério da Fazenda que adote medidas para o aperfeiçoamento dos sistemas de controle de parcelamentos da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com o fim de informar tempestivamente, na Prestação de Contas da Presidenta da República, a correta posição dos estoques de parcelamentos previdenciários (item 3.3.3.3);

V. à Procuradoria-Geral Federal que priorize a efetiva implantação do Sistema de Dívida Ativa (Sisdat), com vistas a aperfeiçoar o acompanhamento e o controle da arrecadação e do estoque dos créditos da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais (item 3.3.3.3);

VI. ao Banco Central do Brasil que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, adote providências para o registro contábil dos créditos inscritos em dívida ativa no órgão Siafi 25201 – Banco Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) (item 3.3.3.3);

VII. às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; às empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa) e COBRA Tecnologia S.A., vinculadas ao Ministério da Fazenda; e à empresa Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.5);

VIII. ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que oriente suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observada, quando da execução do Orçamento de Investimento, a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos das referidas entidades (item 3.3.5);

IX. às empresas Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias (item 3.3.5);

X. ao Ministério de Minas e Energia que oriente suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observado, quando da execução do Orçamento de Investimento, o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias (item 3.3.5);

XI. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento (OI) das empresas estatais não dependentes, acompanhe a onservância, por parte das empresas integrantes do OI, à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao limite aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária, e tome as providências necessárias para a correção de eventuais impropriedades juntos às respectivas empresas durante o exercício, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2013 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa (item 3.3.5);

XII. à Secretaria de Política Econômica e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de noventa dias, elaborem e apresentem as projeções anuais, para este e os próximos três exercícios (2014 a 2017), dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de 2008, incluindo as respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, em cumprimento aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas (item 3.4.1.2);

XIII. à Secretaria de Política Econômica, com fundamento no art. 4º da Portaria do Ministério da Fazenda n. 379/2006 e considerando o disposto nos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que apresente, na Prestação de Contas da Presidenta da República referente a 2014, projeção, a valor presente, do total de subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014 decorrentes das operações de financiamento firmadas com os bancos públicos federais, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas (item 3.4.3);

XIV. à Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional (item 4.2.22);

XV. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015 (item 4.2.22);

XVI. à Casa Civil da Presidência da República que:

a) defina o órgão competente para efetuar a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social da União, enquanto não houver unidade gestora do regime, e também tome outras providências necessárias para o fiel cumprimento da Lei 9.717/1998 e das respectivas normas regulamentares editadas pelo Ministério da Previdência Social, em especial quanto à estruturação da referida unidade gestora, permitindo assim a transparência, a prestação de contas e a responsabilização adequada pela gestão e contabilização do RPPS da União (item 5.3.1.1.1);

b) utilize o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg) como catalisador de boas práticas de governança entre as agências reguladoras de infraestrutura, buscando instituir padrões mínimos de governança que assegurem autonomia e transparência do processo decisório, institucionalização de estratégias organizacionais, supervisão ministerial, participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias, *accountability*, entre outros fatores (item 6.4.1);

c) institucionalize meios de participação de representantes da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e de outros setores regulados na operacionalização do Pro-Reg, aumentando a participação de todos os interessados na construção e disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras (item 6.4.1);

XVII. ao Ministério da Defesa que:

a) calcule o valor presente das projeções atuariais das despesas futuras com militares inativos das Forças Armadas, em cumprimento aos Acórdãos 2.059/2012-TCU-Plenário e 2.468/2013-TCU-Plenário (item 5.3.1.1.1);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

b) ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas (item 5.3.1.1.1);

XVIII. ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que:

a) tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1);

b) tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1)

XIX. ao Ministério da Previdência Social que inclua nos relatórios de avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social o balanço atuarial do regime, com os valores presentes das projeções (item 5.3.1.1.1);

XX. ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

a) inclua em notas explicativas às demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral da Previdência Social o balanço atuarial do regime (item 5.3.1.1.1);

b) fortaleça os controles internos da execução orçamentária, de modo a evitar a erros na classificação contábil das despesas previdenciárias (item 5.3.2.1);

XXI. à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que realizem, por iniciativa própria ou por meio da contratação de consultoria especializada, estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social, incluindo no escopo do estudo a necessidade de elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação atuarial da previdência social, de modo a subsidiar o processo decisório sobre a sustentabilidade previdenciária no Brasil (item 5.3.1.1.1);

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, em reiteração a recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012 (item 3.5.1.1)

b) inclua, em notas explicativas do Balanço Geral da União, o balanço atuarial do Regime Geral da Previdência Social a partir do exercício de 2014 (item 5.3.1.1.1);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

c) oriente os órgãos setoriais para a implementação efetiva do que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre reconhecimento, mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal, responsáveis pelas principais demandas judiciais da União (item 5.3.1.1.2);

d) apresente, em nota explicativa, a eventual divergência do saldo dos restos a pagar processados em comparação com aquele constante do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, bem como as razões e qualquer informação adicional que seja relevante para compreensão dessa diferença (item 5.3.1.3);

e) em reiteração à recomendação expedida nas Contas do Governo de 2012, divulgue em notas explicativas o valor das participações societárias em 31 de dezembro, de modo que o usuário do Balanço Patrimonial possa compreender os efeitos da defasagem entre a data do Balanço Geral da União e as datas das demonstrações financeiras das empresas participadas (item 5.3.1.6);

f) adeque as notas explicativas sobre transações com partes relacionadas aos padrões e boas práticas internacionais, inclusive quanto a denominação e numeração, de modo a facilitar a identificação e a compreensão pelos usuários externos do Balanço Geral da União (item 5.3.1.6);

g) na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabeleça normas e procedimentos para a adequada 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 5.3.2.2);

h) inclua, em notas explicativas sobre as receitas de dividendos arrecadadas pela União, elementos mínimos sobre a política de dividendos das principais participações societárias do governo federal, bem como o histórico de arrecadação desse tipo de receita em relação ao resultado primário do exercício a que se referem as demonstrações contábeis e dos quatro exercícios anteriores (item 5.4.3);

i) como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e em atendimento ao art. 7º, inciso IX, do Decreto 6.976/2009, supervisione, diretamente e por meio dos órgãos superiores do sistema, as declarações dos contadores de modo a garantir com razoável segurança que estejam atestando a realidade da situação patrimonial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades federais a que estão vinculadas (item 5.5.1);

j) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis no final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes (item 5.5.2);

k) crie setorial contábil especifica para realizar a conformidade contábil de seus registros contábeis e também para emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações contábeis (item 5.5.3);

XXIII. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial quanto à estruturação da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

setorial contábil e ao cálculo da probabilidade de perda nas demandas judiciais – pelo menos naquelas em grau de recurso –, assim como já ocorre na Procuradoria-Geral do Banco Central (item 5.3.1.1.2);

XXIV. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que inclua notas explicativas sobre as divergências de créditos da dívida ativa entre o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e o Sistema Integrado da Dívida Ativa (item 5.3.1.4.2);

XXV. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize o estudo pormenorizado do índice de recuperabilidade do crédito inscrito e, imprescindivelmente, de critérios de classificação de créditos que espelhem sua real possibilidade de recuperação, levando em consideração o perfil da dívida inscrita e do devedor titular (item 5.3.1.4.3);

XXVI. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, no sentido de implementar a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal (item 5.3.1.8.1);

XXVII. à Secretaria de Patrimônio da União que, enquanto não haja o registro contábil, prepare uma estimativa para bens imóveis de uso especial, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos imóveis (item 5.3.1.8.1);

XXVIII. à Fundação Universidade Federal do Piauí que adote providências com o objetivo de estabelecer controles internos a fim de evitar registros contábeis indevidos como no caso da depreciação de bens móveis referente ao exercício de 2013 (item 5.3.1.8.2);

XXIX. ao Ministério da Educação, como órgão superior, e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que aprimorem os procedimentos de supervisão dos órgãos setoriais para evitar que erros contábeis materialmente relevantes como o observado na depreciação de bens móveis da Fundação Universidade Federal do Piauí permaneçam no encerramento do exercício (item 5.3.1.8.2);

XXX. à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que ampliem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais (item 5.4.3);

XXXI. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que estruture seu respectivo órgão setorial do Sistema de Contabilidade Federal, de modo a fortalecer os seus controles internos contábeis e aumentar a qualidade e a credibilidade das informações produzidas para o Balanço Geral da União (item 5.5.4);

XXXII. À Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que tomem providências no sentido de franquear o acesso por qualquer interessado às reuniões deliberativas de seus colegiados, aprimorando a transparência do processo decisório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

XXXIII. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça que envidem esforços no sentido de adequar a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em especial no que tange ao estabelecimento do quadro permanente de pessoal e à garantia de recursos orçamentários e de tecnologia da informação, para que aquela unidade realize o planejamento, a definição, a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública, a supervisão e o controle das suas atividades fim, no cumprimento das competências dispostas no Decreto 6.061/2007 (item 6.7).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397197.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros, Senhora Ministra,

Senhor Procurador-Geral,

Este Plenário está reunido para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 2013, conforme determina o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal. As referidas contas compreendem o Balanço Geral da União – BGU e o relatório sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social da União, segundo determina o art. 36 da Lei n. 8.443/1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. De um lado, avalia-se a conformidade dos registros contábeis com as normas técnicas. De outro, observa-se a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a economicidade da ação governamental.

2. Não é demasiado lembrar que o parecer prévio de que estamos tratando é instrumento fundamental para a maturidade das instituições públicas e do processo democrático. Devido à complexidade da atuação estatal e à impossibilidade de acompanhar individualmente a totalidade das operações realizadas com recursos públicos federais, a Constituição Federal preceitua que uma vez por ano o Chefe do Poder Executivo preste contas de sua atuação, de forma consolidada, agregando os dados da execução orçamentária dos três Poderes e do Ministério Público. Embora as contas possam ser consultadas por qualquer pessoa do povo, o seu destinatário imediato é o Congresso Nacional, a quem cabe julgá-las e, assim, chancelar o seu conteúdo, atuando como um intermediário ente o governo e a sociedade. Nesse contexto, o papel do TCU é oferecer elementos técnicos para que o Parlamento aprecie a gestão de mais alto nível do Governo da República, contribuindo para a retroalimentação do processo democrático.

3. Congratulo-me com o eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, pelos excelentes Relatório e Projeto de Parecer Prévio referentes ao exercício de 2013, que acaba de submeter à apreciação deste Colegiado. Dada a relevância desse trabalho, valho-me da oportunidade para tecer breves comentários sobre alguns dos assuntos tão bem expostos pelo Relator.

4. Inicialmente, louvo a iniciativa do Tribunal de analisar o resultado da atuação setorial do Governo não mais por funções orçamentárias, mas a partir de programas temáticos e objetivos do Plano Plurianual 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Essa medida se justifica pelo papel primordial do planejamento estatal na definição da visão de futuro pretendida pela Nação, cabendo aos orçamentos a função de destinar os recursos públicos segundo a hierarquia de objetivos consagrados no planejamento.

5. Especial atenção foi dedicada à qualidade das informações de desempenho – indicadores e metas – divulgadas na Prestação de Contas da Presidenta da República. Como esclarece o Relatório, "as informações concernentes à performance governamental devem oferecer à sociedade um quadro objetivo e abrangente que consolide os números do progresso do Estado rumo aos objetivos pretendidos, (...) permitindo o cotejamento entre os compromissos efetivamente firmados e o que foi efetivamente entregue pelo governo", bem como "o monitoramento e avaliação intensiva das políticas públicas, com vistas ao seu desenvolvimento contínuo".

6. Nesta seara, considero de extrema importância o achado de que, dos 168 indicadores dos programas temáticos presentes no PPA selecionados para exame, 35% não foram considerados confiáveis, seja por utilização de dados desatualizados, inconsistência de valores, descontinuidade ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414259.

complexidade da apuração. Dentre as 176 metas do PPA que foram analisadas, 18% apresentaram resultados com divergências, como por exemplo entre dados tabelados e os constantes em notas explicativas. Em consequência, foi ressalvada na PCPR 2013 a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015. Espera-se, assim, contribuir para a melhoria da futura definição dos indicadores e cômputo das metas, impulsionando a melhoria da Governança no setor Público.

7. Ainda no que diz respeito à interação entre os processos de planejamento e orçamento, merece destaque a ausência de rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013. Isto se deve ao fato de que as prioridades eleitas pelo Poder Executivo − Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Brasil Sem Miséria − não foram acompanhadas da necessária identificação de ações específicas e respectivas metas. Por essa razão o Congresso Nacional considerou descumprido o previsto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal e agregou, no projeto substitutivo, informações que posteriormente foram vetadas pela Presidente, permanecendo como prioridades os mencionados Programas, que não têm necessariamente correspondência direta com as ações orçamentárias.

8. A ênfase no desempenho também permeou a escolha dos temas dos trabalhos realizados pelo TCU que compõem o Relatório das Contas de Governo. Buscou-se conhecer os aspectos de governança de políticas públicas prioritárias, bem como de funções essenciais para o bom desempenho da administração pública como um todo, como planejamento, avaliação, gestão de riscos, gestão de pessoas e tecnologia da informação.

9. Na condição de Relator da auditoria sobre Governança de Pessoas, gostaria de destacar que esse tema compreende conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. A escolha desse tema de fiscalização decorre da sua relação direta com a transparência da gestão e para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade, e, ainda, da elevada materialidade dos gastos com pessoal.

10. Segundo informações declaradas por 305 organizações da administração pública federal, somente 7,6% estão em situação aprimorada. A maior parte das unidades jurisdicionadas encontra-se em estágio inicial de capacidade de governança de pessoas (55,4%) e o que pode comprometer a capacidade de o poder público gerar resultados e benefícios para a sociedade.

11. Dentre os 27 diversos fatores mencionados no Relatório que impactaram negativamente o resultado obtido pela maior parte das instituições, encontram-se a ausência de comitê para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas; falta de alinhamento dos objetivos de curto prazo e processos de planejamento com o plano estratégico; a indefinição de responsabilidade pelo planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas de gestão de pessoas; a ausência de planejamento para essa área, com aprovação de publicação de objetivos, indicadores de desempenho; a não realização de mapeamento do processo de trabalho como subsídio para o dimensionamento da força de trabalho; e a omissão de metas de desempenho individuais ou de equipe.

12. A fim de induzir a melhoria da situação encontrada, o TCU, por meio do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, recomendou a adoção de medidas para promover o comprometimento da alta administração com a eficiência, a efetividade e a transparência da gestão de pessoas, de sorte que o esforço laborativo do governo federal seja mais bem alocado para a produção de melhores resultados para a sociedade.

13. Finalmente, cobra relevo o fato de que o Parecer contém ressalvas substanciais quanto ao Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais de 2013, dentre as quais menciono as distorções quantificáveis de ativos e passivos, a possível superavaliação do patrimônio líquido, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414259.

razão da ausência de depreciação de bens imóveis e da existência passivos ocultos, e divergências relevantes dos saldos de Restos a Pagar Processados, da Dívida Ativa e da Dívida Mobiliária Interna.

14. Com estas breves considerações, renovo os meus louvores ao eminente Ministro Raimundo Carreiro, à sua assessoria e à equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental pelo primoroso trabalho, e voto nos termos do Projeto de Parecer Prévio ora submetido à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 28 de maio de 2014.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414259.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente,

Sra. Ministra e Srs. Ministros,

Sr. Procurador-Geral do MPTCU,

Atuo no presente processo em substituição ao Ministro Benjamin Zymler, segundo a convocação promovida pela Portaria n.º n° 131, de 19/5/2014.

2. Anoto, inicialmente, os meus respeitosos cumprimentos ao eminente Ministro-Relator Raimundo Carreiro e à sua assessoria, bem como ao pessoal da Secretaria de Macroavaliação Governamental pela apresentação do presente trabalho técnico que, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição de 1988, materializa o cumprimento da relevante competência outorgada ao TCU para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.

3. Louvando a abrangência e a profundidade das questões abordadas no Relatório ora apresentado com o exame das contas de governo referentes ao exercício de 2013, passo a pontuar alguns breves aspectos atinentes ao tema: Ciência, Tecnologia e Inovação, ante a sua inegável relevância para a sociedade brasileira e a comunidade tecnológica nacional.

4. Cumpre lembrar que o aludido tema foi alçado nos últimos anos como uma das prioridades estratégicas do Governo Federal, segundo a orientação no sentido de *"consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro"* no atual Plano Plurianual (PPA 2012-2015), que foi ratificada na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), ao estabelecer as diretrizes para orientar as ações que viabilizarão a transformação e o fortalecimento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), com a consequente ampliação do volume de recursos federais alocados ao setor.

5. Por esse prisma, é que se descortina uma das importantes novidades trazidas no aludido Relatório, por meio da qual se buscou avaliar a qualidade das informações divulgadas na Prestação de Contas da Presidência da República, para saber se tais informações mostram-se apropriadas e suficientes para demonstrar os resultados das ações governamentais, evidenciando adequadamente a relação entre os recursos públicos aplicados anualmente e a entrega de bens e serviços públicos à sociedade.

6. Pela sua relevância e materialidade, a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) figurou, como tema de política pública, entre os 21 programas de trabalho constantes do PPA 2012-2015 que tiveram as suas metas relacionadas com determinados objetivos avaliados.

7. Importante lembrar que, a partir de 2012, o PPA federal deixou de detalhar os programas em ações, que se desdobravam em metas físicas e em valores, de sorte que, no novo modelo, o binômio programa-ação, que estruturava tanto os planos plurianuais quanto os orçamentos anuais, deu lugar no PPA a programas de trabalho temáticos, com os seus objetivos e iniciativas.

8. Por sua vez, no que toca à CT&I, como função, a análise dos indicadores associados aos Objetivos: 0400 e 0497, do Programa Temático: 2021, revelou achados que merecem destaque.

9. No que concerne ao Objetivo 0400, vale esclarecer que, junto às suas três dimensões (geração de novos conhecimentos; aplicação dos conhecimentos produzidos; e equilíbrio entre as regiões do País), estão associados indicadores, como: o número de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos; a concessão de patentes a residentes no País pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial; e o investimento de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

10. Por sua vez, junto às dimensões do Objetivo 0497 (formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados em CT&I), estão correlacionados indicadores, como: número de cursos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51412863.

de doutorado; número de cursos de mestrado; e número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de P&D nas empresas brasileiras.

11. No presente Relatório sobre as contas de governo, referentes a 2013, ganha força a constatação de que não foram encontradas evidências que refutem a relevância, a suficiência ou a validade dos indicadores utilizados no Programa de Trabalho Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), com exceção, quanto à relevância, para os indicadores: i) "Recursos do FNDCT investidos nas regiões N, NE e CO"; e ii) "Número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de P&D nas empresas brasileiras".

12. Bem se vê que o indicador "Recursos do FNDCT investidos nas regiões N, NE e CO" contém falhas relacionadas com a falta de transparência, já que as informações necessárias para a sua aferição estão mantidas em bancos de dados que não são acessíveis aos cidadãos, evidenciando-se, ainda, que tal aferição exige um processo não trivial para tratamento de dados por parte do CNPq, exigindo sensível esforço para obtenção do valor calculado.

13. Do mesmo modo, o indicador "Número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de P&D nas empresas brasileiras" deve ser visto com ressalvas no que atine ao acesso às informações, já que os dados primários utilizados para a realização do cálculo do indicador advêm de apuração especial produzida pelo IBGE para o MCTI, de sorte que tal informação não consta expressamente da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec).

14. Vê-se, desse modo, que o método adotado para o tratamento dos dados não possui a transparência que é buscada pela Pintec, impactando negativamente na esperada relevância da aludida evidência.

15. Demais disso, foram encontradas evidências que refutam a validade das metas avaliadas para os Objetivos 0400 e 0497, componentes do Programa Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, de acordo com as NAT, com exceção das seguintes metas: "Ampliar de 3.500 para 10 mil o número de projetos de pesquisa apoiados pelo CNPq"; e "Alcançar o número de 49.500 bolsas de iniciação à pesquisa concedidas pelo CNPq".

16. Conforme observado pelo nobre Relator, a Prestação de Contas da Presidência da República consiste no instrumento pelo qual deve ser tornado público o cumprimento dos objetivos governamentais e, por essa razão, os dados que refletem os resultados alcançados em cada meta devem estar livres de inexatidões.

17. Importante lembrar, nesse ponto, que, no levantamento realizado pelo TCU sobre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI (no âmbito do TC 025.520/2013-0), os Objetivos 0400 e 0497 do Programa 2021 foram ressaltados como alvos para posterior fiscalização por parte desta Corte de Contas.

18. Também por intermédio do referido levantamento, foi evidenciado que uma das mais importantes fontes de financiamento para as políticas públicas do setor baseia-se na renúncia fiscal, cuja questão, vale frisar, resta devidamente retratada no presente Relatório, quando se tratou, no Sexto Capítulo, do tema especial: *"Governança Pública para o Desenvolvimento"*.

19. Por seu turno, no levantamento realizado pelo Tribunal (no âmbito do TC 015.436/2013-6) sobre os órgãos do MCTI e as unidades do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), envolvendo as principais políticas públicas baseadas em mecanismos de renúncia tributária condicionada, foi constatado que as renúncias tributárias decorrentes das políticas de desoneração do MCTI correspondem aproximadamente a 2,4 vezes o orçamento autorizado para o referido ministério em 2012.

20. Já os investimentos em P&D efetuados, como contrapartida, pelo setor privado incentivado equivalem a 4,4 vezes o montante dos recursos orçamentários, alcançando a cifra de R$ 9,85 bilhões na Pasta de CT&I.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51412863.

21. A despeito disso, foi observado que a Lei Nacional de Informática resulta no único mecanismo cujo investimento privado em P&D não supera a respectiva renúncia fiscal, muito embora seja justamente a que apresenta maior montante de renúncia tributária: aproximadamente R$ 4 bilhões deixaram de ingressar nos cofres públicos em 2012 devido aos incentivos ofertados às empresas.

22. Não se pode esquecer, contudo, que essa análise dos resultados reflete apenas a relação direta entre renúncia fiscal e investimento privado oferecido em contrapartida, não considerando, então, outros relevantes indicadores, como: geração de empregos diretos e indiretos; incremento na participação da indústria nacional no setor; impacto na balança comercial; e adensamento da cadeia produtiva nacional.

23. O mapeamento das áreas e macroprocessos mais críticos e sujeitos a acontecimentos que podem afetar os resultados e a conformidade do respectivo programa, por fim, levou à conclusão de que as políticas públicas de PD&I necessitam de melhorias consideráveis no que diz respeito ao fator: "controles internos e gestão de riscos", sob pena de resultar em não cumprimento dos objetivos dos programas.

24. Observa-se, pois, que o presente Relatório sobre as contas do Presidente da República, atinentes ao exercício de 2013, demonstra de forma objetiva a existência de falhas que podem comprometer a qualidade das políticas públicas em PD&I, merecendo, pois, a devida preocupação por parte do Congresso Nacional, ante a posição de destaque do aludido tema como eixo central das estratégias para o desenvolvimento do País.

25. Enfim, ante o novo sistema de planejamento, programação e orçamento implantado a partir do PPA 2012-2015, que busca reduzir a ênfase que vinha sendo dada à lei orçamentária anual, de sorte a colocar o foco mais sobre o PPA, agora visto não apenas como instrumento de planejamento, mas também como instrumento de gestão, destaco que o TCU deve repensar o seu modelo processual para as contas anuais do Presidente da República, atribuindo um tratamento especial à apreciação das contas de governo atinentes ao último ano do plano plurianual, com vistas a, por exemplo, avaliar, nesse último ano, as informações agregadas de todos os quatro exercícios do respectivo PPA, até mesmo porque se espera que os objetivos e as metas sejam plenamente atendidos ao final do plano plurianual, e não de cada orçamento público anual.

26. Com essas breves considerações, mais uma vez enaltecendo o percuciente trabalho técnico realizado nestes autos, voto pela aprovação do Relatório com o respectivo Parecer Prévio ora apresentado pelo ilustre Ministro-Relator Raimundo Carreiro.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Ministro-Substituto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51412863.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Congratulo o eminente Relator das Contas de Governo, Ministro Raimundo Carreiro, pelo trabalho ora apresentado por Sua Excelência, o qual propicia o exercício, por este Tribunal, de mister constitucional dos mais nobres atribuídos ao Controle Externo.

Observei que o Relatório das Contas de Governo sob apreciação muito bem destacou o tema "energia elétrica", tendo escolhido seis indicadores a serem analisados, entre os quais chamou-me a atenção aqueles denominados "capacidade instalada de geração de energia elétrica", "taxa de participação das fontes primárias na matriz elétrica: hidráulica", e "tarifa média de fornecimento de energia elétrica", especialmente por terem sido, tais questões, objeto de auditoria desta Corte que tive a honra de relatar por duas vezes nos últimos anos.

Em 2010, trouxe a este Colegiado a auditoria operacional que avaliou a Segurança Energética no País, isto é, que avaliou as possibilidades de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica entre os anos de 2009 e 2016 e, ainda, os fatores que poderiam comprometer a qualidade, continuidade e modicidade tarifária do suprimento energia e, ainda, a utilização racional dos recursos e o pleno atendimento à legislação e metas ambientais.

A conclusão de tal auditoria, em 2010, foi no sentido de que eventual déficit de energia no horizonte temporal de 2016 era pouco provável.

No exercício de 2013, o tema voltou à análise em monitoramento, com o objetivo de verificar o estágio de cumprimento das determinações exaradas em 2010 e as eventuais alterações no contexto da segurança energética no País, decorridos três anos.

Em maio do corrente ano, trouxe a este Colegiado, com preocupação, notícias de sensíveis alterações no contexto da segurança energética no País.

Se, por um lado, restou observado que muito foi realizado, desde a crise energética de 2001, no sentido de dotar o País de uma infraestrutura de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica robusta e confiável, por outro lado, o referido trabalho de monitoramento e a atualização das informações relacionadas ao tema detectou fortes indícios de que a capacidade de geração de energia elétrica no País configura-se estruturalmente insuficiente para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Energética.

Tal conclusão foi devidamente comunicada ao Conselho Nacional de Política Energética, por meio do Acórdão 1.171/2014-Plenário.

Apontou-se, na ocasião, quatro possíveis causas para referida insuficiência estrutural, que trespassam o planejamento da capacidade de geração no tempo, a execução desse planejamento e a desatualização das informações relacionadas à capacidade de geração.

Como pano de fundo do estado da segurança energética no país, restou descortinada a ausência de estudos acerca do custo/benefício econômico e socioambiental relativamente à utilização das diversas tecnologias de geração de energia elétrica - que podem ser divididas em oito tipos, conforme destacado pelo eminente relator em seu voto sobre as contas de governo de 2013, sob apreciação -, e, em decorrência, a ausência de diretrizes claras para a expansão da capacidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414130.

geração de forma a se atingir a relação mais próxima da ótima entre economicidade, segurança e preservação ambiental.

Com esses três parâmetros em mente - economicidade, segurança e preservação ambiental, este Colegiado solicitou aos órgãos governamentais atuação urgente em dois eixos: o da adoção de medidas tendentes a eliminar as possíveis causas da referida insuficiência estrutural de geração de energia e o da realização de estudos econômicos e socioambientais necessários a embasar a contínua e inevitável expansão da capacidade de geração de energia elétrica no País.

Considerando importante relembrar neste momento que, com relação a esse segundo eixo, foi dado destaque ao estudo da relação de custo/benefício econômico, social e ambiental oferecida pelas hidrelétricas dotadas de reservatórios de regularização, pelas qualidades apresentadas por essa tecnologia específica (baixo custo, fonte renovável não emissora de gases do efeito estufa, produção firme e contínua de energia, facilidade de integração com fontes limpas intermitente, como eólica e solar, entre outras).

Relembrados esses aspectos mais técnicos constantes do trabalho desenvolvido por este Tribunal, não posso deixar de destacar aspecto essencial, qual seja o de que o desenvolvimento econômico do país e a qualidade de vida da população dependem significativamente tanto da suficiência no fornecimento de energia elétrica quanto de seu fornecimento a custos razoáveis.

Os diagnósticos apresentados pelo Tribunal à sociedade brasileira devem ser recebidos e entendidos não apenas como alertas, mas também como subsídios à análise do caminho já percorrido e da situação atual, e, principalmente, como subsídio à avaliação e escolha das medidas a adotar e da melhor direção a seguir. Direção que certamente deve contemplar esses dois eixos essenciais: suficiência e custo baixo no fornecimento de energia elétrica.

Feitas essas colocações, Sr. Presidente, Srs. Ministros e Procurador Geral, concluo reafirmando meus louvores ao distinto trabalho levado a efeito nesta ocasião, sob direção do eminente Ministro Raimundo Carreiro, e VOTO pela aprovação do Parecer Prévio apresentado por Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414130.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 005.956/2014-5
Natureza: Contas do Governo de 2013
Relator: Ministro Raimundo Carreiro

DECLARAÇÃO DE VOTO
MINISTRO AROLDO CEDRAZ

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Autoridades presentes, as quais cumprimento pelas honrosas presenças;

Senhoras e Senhores,

Nesta data, o Tribunal de Contas da União reúne-se na sua composição Plena para exercer a nobre competência constitucional de examinar e emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, no presente caso, aquelas relativas ao exercício de 2013.

O processo de prestação de contas pelo Governo, seguida pela apreciação técnica realizada por este Tribunal e ultimada pelo julgamento a cargo do Congresso Nacional, configura-se, nos termos do arcabouço institucional brasileiro, como a instância máxima da *accountability* governamental.

Esse mecanismo de prestação de contas constitui, assim, um dos pilares do Estado democrático e de direito, cuja confiabilidade requer fiscalização externa e independente, no caso brasileiro, implementada mediante o controle efetuado por esta Corte de Contas.

O eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, apresenta Relatório e Parecer Prévio sobre as Contras prestadas pela Senhora Presidente da República, Dilma Rousseff, relativas ao exercício findo, no qual abordou os diversos temas que a compõem, com a percuciência que lhe é peculiar, permitindo, com isso, vislumbrar-se com clareza os principais resultados obtidos pela União naquele ano.

Meus cumprimentos, portanto, ao nobre Relator, pela qualidade do Relatório e do Parecer Prévio que submete à apreciação deste Plenário. Registro, também, desde logo, o meu apoio e a minha anuência à proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

A abrangência do trabalho apresentado pelo Ministro Raimundo Carreiro dispensaria maiores comentários a respeito da análise realizada nos demonstrativos e demais documentos que compõem as Contas em exame.

Considerando, entretanto, os registros consignados por Sua Excelência, os quais revelam a continuidade do quadro econômico, com baixo crescimento, inflação alta, endividamento em expansão, baixos níveis de investimento, carga tributária elevada, entre outros, entendo indispensável apresentar algumas considerações a respeito do assunto.

Nesse sentido, destacarei apenas alguns aspectos relacionados a dois dos temas tratados nas Contas, no caso, o nível de investimentos e de renúncia de receitas.

Se não bastasse o baixo nível de investimento realizado no exercício, pode-se observar do Parecer do eminente Relator a reduzida execução orçamentária das despesas empenhadas a esse título, bem como o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51415249.

Com efeito, verifica-se que dos R$ 66,7 bilhões empenhados em investimentos, em 2013, cerca de 71% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício, sendo que, em alguns casos, como nas funções Comércio e Serviços, Desporto, Lazer e Urbanismo, este percentual foi superior a 90%.

O estoque de restos a pagar tem aumentado substancialmente nos últimos anos. No período de 2009 a 2013, o acréscimo foi da ordem de 90%, alcançando, no final deste último ano, a cifra de R$ 219 bilhões, representando um crescimento de 24% em relação ao exercício de 2012.

Considerando a importância dos investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, para a garantia das condições necessárias ao crescimento sustentável da economia brasileira, esse baixo índice de aplicação de recursos nesse segmento, aliado ao pouco expressivo percentual de execução das despesas empenhadas, não poderia ocorrer outro resultado que não o baixo nível da atividade econômica em nosso País.

O outro aspecto importante que merece destaque diz respeito às renúncias de receitas federais, as quais tiveram expansão relevante no exercício de 2013, alcançando a quantia de R$ 281,4 bilhões, sendo R$ 175,5 bilhões de benefícios tributários, R$ 42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 63,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Consoante destacado pelo eminente Relator, o montante das renúncias superaram as despesas realizadas (líquidas) em algumas das principais funções do orçamento da União, como é o caso da Saúde, com R$ 84 bilhões, e da Educação com R$ 79 bilhões.

A par de todas as fragilidades estruturais identificadas em auditorias do Tribunal na gestão das políticas públicas relacionadas a esse instrumento, com destaque para as deficiências nas etapas de monitoramento e avaliação, tais desonerações tiveram um grande impacto na diminuição das receitas dos Estados e Municípios, considerando que parte dos tributos renunciados são compartilhados entre a União e os demais Entes da Federação, como é o caso dos Impostos sobre a Renda - IR e sobre os Produtos Industrializados – IPI.

Nesse quesito, o Nordeste foi a região com maior impacto negativo, com a redução dos repasses aos Fundos Constitucionais e de Participação dos Estados e dos Municípios. Ou seja, mais um fator a contribuir para o aprofundamento das desigualdades regionais, já tão evidenciadas e sentidas pelos habitantes daquela Região.

Conforme ressaltei na oportunidade do exame das Contas do Governo relativas ao exercício de 2012, sem a mitigação das desigualdades regionais vivenciadas em nosso País, torna-se difícil a superação das dificuldades estruturais enfrentadas pela economia brasileira.

Abordados, portanto, esses temas relativos às Contas em exame, passo a destacar os aspectos atinentes à evolução na melhoria da elaboração e apresentação do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo, intensificada a partir do exame das Contas de 2010, quando o Tribunal buscou o envolvimento de diversos setores da sociedade, do Poder Legislativo e do Poder Executivo, na busca de subsídios para o aperfeiçoamento do produto a ser entregue ao Congresso Nacional.

Nas Contas seguintes de 2011, foram incorporadas no Parecer apresentado pelo eminente Relator, Ministro José Múcio Monteiro, relevantes contribuições decorrentes dos resultados preliminares do projeto de Revisão por Pares, realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, sobre as atividades de elaboração do mencionado documento. Entre as mudanças implementadas, inclui-se a integração do planejamento relativo às Contas do Governo com o planejamento do Tribunal.

O aprimoramento prosseguiu nas Contas do exercício de 2012, relatadas pelo nobre Ministro José Jorge, desta feita, com o desdobramento do Relatório por Comissão Temática do Congresso Nacional e a aderência do Parecer sobre a Contas aos padrões internacionais de auditoria financeira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51415249.

Na apreciação em curso, o ilustre Relator, Ministro Raimundo Carreiro, apresenta inovações importantes que irão contribuir para a continuidade do processo de aperfeiçoamento do Relatório e do Parecer sobre as Contas da República, entre as quais pode ser destacada a nova abordagem adotada na análise das ações setoriais do Governo Federal.

Com isso, o resultado da atuação governamental passou a ser avaliado a partir de programas temáticos e objetivos do Plano Plurianual, selecionados por critérios de materialidade e relevância, em vez de ser feito por funções orçamentárias, como nos exercícios anteriores.

Está em curso, também, o processo de profissionalização da auditoria do Balanço Geral da União, cujo objetivo é verificar a confiabilidade das informações patrimoniais, orçamentárias e financeiras do Governo Federal.

Nesse sentido, estamos fortalecendo a **auditoria financeira**, no âmbito do Projeto financiado pelo Banco Mundial, que visa a ampliar a capacidade institucional do Tribunal para assegurar que sejam submetidos à sociedade dados fidedignos e suficientes sobre as finanças públicas, cuja integridade é condição essencial para o aumento da confiança dos brasileiros e da comunidade internacional em nosso País, principalmente os investidores.

Em breve, deverei apresentar a este Plenário uma proposta de convergência aos padrões e às boas práticas internacionais, já que sou Relator da Estratégia de Fortalecimento da Auditoria Financeira, que está sendo desenvolvido no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

Com isso, o Tribunal terá, então, um portfólio completo de instrumentos de fiscalização, abarcando tanto a tradicional auditoria de conformidade de atos e contratos e a recente e avançada auditoria de desempenho, quanto a robusta e abrangente auditoria financeira anual das prestações de contas dos órgãos e entidades da Administração Federal.

Se devemos, portanto, reconhecer o quanto temos progredido no exame das Contas do Governo, necessitamos, também, concentrar-nos nos desafios que o futuro lança, quais sejam: a) trazer para o debate público grandes temas macroeconômicos, como a dívida soberana e as contas externas, com seus reflexos sobre a ação governamental e o desenvolvimento nacional; b) abordar os grandes desafios que se impõem ao País, com as demandas crescentes por maior produtividade e competitividade; c) entregar ao Congresso Nacional um produto com qualidade cada vez maior, que possa ser utilizado pelo Parlamento brasileiro como um instrumento para a plena realização de sua missão institucional; d) fornecer aos cidadãos um instrumento efetivo de *accountability*, que possa contribuir para o ideal de transparência e controle social, integrando-nos às aspirações democráticas das Nações Unidas.

A compreensão dessas necessidades, por seu turno, exige que esta Corte de Contas seja capaz de avançar ainda mais no aprimoramento da apreciação da Prestação de Contas do Presidente da República.

Como resultado dos esforços empreendidos pelo Tribunal no fortalecimento da auditoria financeira, minha expectativa é que a capacidade de comunicação do Tribunal com o Congresso Nacional e a sociedade possa ser cada vez melhor. A nova agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável impõe um papel decisivo para as Entidades Superiores de Fiscalização e esta Corte de Contas está consciente disso, em defesa da sociedade.

Devemos também ter a pretensão de sermos capazes de comparar a prestação de contas de cada ministério e avaliar aqueles que gerenciam melhor os seus recursos orçamentários e ativos, de modo que essa informação possa ser determinante no processo de elaboração do orçamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51415249.

Nesse sentido, a lógica orçamentária poderia ser alterada, de forma a privilegiar com mais recursos aqueles órgãos, entidades e programas que utilizem melhor as receitas e não aqueles que gastam mais. Essa é a quebra de paradigma que o Brasil necessita adotar.

Esperamos, ainda, que as Contas possam induzir o Governo a buscar a **produtividade na economia** e, para isso, o primeiro passo é ser produtivo na utilização de recursos orçamentários e de seus ativos. Com essa mudança de postura, os controles realizados pelo Tribunal, pelo Parlamento e pela sociedade poderiam ser mais estratégicos, buscando observar em que medida a ação governamental consegue melhorar a situação econômica e social dos cidadãos brasileiros.

Quando se fala em gestão de recursos públicos, transparência é um requisito para a governança democrática e efetividade é sinônimo de cidadania. O desperdício de recursos no setor público é um atentado contra a dignidade da pessoa humana e, por isso, a eficiência é um princípio constitucional aplicável tanto na gestão quanto no controle dos recursos públicos.

Com essas considerações, reitero meu apoio às conclusões e propostas do eminente Ministro Raimundo Carreiro, a quem mais uma vez parabenizo pela condução dos trabalhos que resultaram na significativa contribuição que o Tribunal ora oferece ao Parlamento brasileiro e à sociedade.

Estendo meus elogios à equipe técnica do Gabinete do Relator e às unidades do Tribunal, especialmente, à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, na pessoa do seu Secretário, Marcelo Barros, pela contribuição à elaboração do competente trabalho trazido a este Plenário.

Sala das Sessões, em 28 de maio de 2014.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51415249.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhor Relator,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores,

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerce uma de suas mais nobres competências: a de apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, conforme previsto no art. 71, I, da Constituição Federal.

Louvo o eminente Relator, Ministro Raimundo Carrero, pela qualidade e excelência do trabalho desenvolvido por Sua Excelência. Estendo também meus elogios à sua assessoria, à equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental, e aos demais servidores que contribuíram para a apresentação deste trabalho.

O parecer prévio sobre as Contas de Governo, além de cumprir a elevada missão de auxiliar o Congresso Nacional no julgamento das contas do Presidente da República, é, cada vez mais, instrumento de divulgação de informações e análises relevantes para o Congresso Nacional e suas comissões, a Administração Pública e os demais atores sociais e institucionais interessados em acompanhar a situação das finanças públicas, da alocação de recursos orçamentários e do desempenho dos programas governamentais.

Enfatizo, a esse respeito, o constante aperfeiçoamento a que tem sido submetido o relatório e parecer prévio nos últimos anos. Como resultado do projeto de auditoria financeira junto ao Banco Mundial, este trabalho adota, pelo primeira vez, os chamados princípios internacionais de auditoria financeira, insculpidos na *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) nº 200.

Trata-se de um passo importante, robusto e consistente deste Tribunal rumo a uma posição de excelência junto à comunidade internacional de entidades de fiscalização superior. Além disso, ao se alinhar aos padrões internacionais, o Tribunal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51417674.

transmite mensagem positiva a todos os interessados de que as demonstrações financeiras do Governo Federal são auditadas segundo as melhores práticas internacionais.

A auditoria financeira, a par de revelar inconsistências e falhas de contabilização relevantes e potencialmente prejudiciais à confiabilidade dos demonstrativos contábeis, como as reveladas no relatório e no voto do eminente relator, pode evidenciar a presença de questões de fundo importantes sobre os processos de trabalho, os controles internos e as decisões governamentais, bem como dar transparência a informações que sinalizam problemas de médio e longo prazos para as finanças públicas, como é o caso da contabilização de passivos atuariais e contingentes que somam valor extremamente expressivo. Destaco que esses passivos estão apresentados em demonstrações contábeis de governos centrais de outros países, tais como: Estados Unidos, Reino Unido, Comissão Europeia e Alemanha.

Por fim, gostaria de consignar que, para o futuro, em linha com o objetivo de aprimoramento contínuo da atuação do Tribunal no exame das contas de governo e no fornecimento de subsídios ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo para alocação de recursos públicos, pode esta Corte, quando estamos em permanente ambiente de dificuldades fiscais, contrastar a necessidade de recursos para execução de ações essenciais, como saneamento e erradicação de lixões, com a destinação orçamentária que tem sido dada a ações menos relevantes e prioritárias, como publicidade, área cuja dotação autorizada em 2013 somou quase R$ 1 bilhão.

Feitas essas colocações, Sr. Presidente, Srs. Ministros, Sr. Procurador Geral, Senhoras e Senhores concluo me congratulando com eminente Relator, e VOTO pela aprovação do Parecer Prévio apresentado por Sua Excelência.

Sala das Sessões, em 28 de maio de 2014.

WEDER DE OLIVEIRA

Ministro-Substituto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51417674.

TC 005.956/2014-5
Natureza: Contas do Governo de 2013
Relator: Ministro Raimundo Carreiro

DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhores Ministros-Substitutos,
Senhor Procurador-Geral,
Autoridades presentes,
Senhoras e senhores,

Inicialmente gostaria de destacar a qualidade do trabalho apresentado pelo Relator, Ministro Raimundo Carreiro, estendendo os elogios à sua assessoria e à Secretaria de Macroavaliação Governamental, unidade técnica do Tribunal que coordenou a elaboração do Relatório.

2. O conteúdo e o formato do parecer prévio conclusivo do TCU sobre as contas que a Presidente da República deve anualmente prestar ao Congresso Nacional possibilitam a que todos os que atuam na Administração Pública tenham um trabalho de referência para o processo de aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas.

3. O Ministro Raimundo Carreiro deu continuidade ao processo de aperfeiçoamento desse importante produto do Controle Externo e conferiu-lhe relevância notável, ao incluir, no Capítulo 6, o tema especial "*Governança Pública para o Desenvolvimento*". Tal fato, inclusive, faz do trabalho do Tribunal sobre as contas do governo e, em especial, desta edição, uma integrada avaliação socioeconômica de vários problemas nacionais, ou seja, um importante serviço prestado à população brasileira, em consonância com a nossa missão de "*Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade*."

4. Entre os diversos aspectos da gestão governamental abordados no Relatório e no Voto do Ministro Raimundo Carreiro, permito-me fazer breves comentários acerca da parte que trata da carga tributária nacional, assunto que se encontra no subitem 2.1.5 do capítulo dedicado ao desempenho da economia brasileira em 2013.

5. Destaco que mais de 60% do **superávit** primário alcançado pela União, no exercício de 2013, advieram de receitas extraordinárias, que, diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, originaram-se de parcelamentos de créditos tributários, de concessões e permissões e de dividendos. Tal problemática levou o Relator a, diligentemente, propor a seguinte recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional: "*apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório 'Resultado do Tesouro Nacional', o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, em reiteração à recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012*".

6. Por seu turno, verifica-se que, em 2013, a arrecadação total das receitas federais incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento real acumulado de 4,08%, em relação a 2012, enquanto o PIB cresceu 2,3%, na mesma base de comparação. Assim como a arrecadação federal, os tributos estaduais e municipais apresentaram crescimento em 2013, variando, nominalmente, em 11,37% e 9,65%, respectivamente. Somente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) rendeu, em 2013, R$ 366,5 bilhões aos cofres públicos, representando uma alta nominal de 10,92%, em relação ao ano anterior.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51413887.

7. A estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária brasileira em 2013 alcançou 35,83% do Produto Interno Bruto (PIB), com discreto crescimento em relação a 2012 (0,7% do PIB). O Imposto de Renda sobre a Pessoa Física representou, no exercício sob exame, 19,16% desta carga e teve um aumento nominal de arrecadação da ordem de 31,26%.

8. Tais números, em princípio, poderiam ser vistos como essencialmente bons, sob a ótica da sustentabilidade fiscal do governo. Todavia, sabemos que a carga tributária de um país representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas, como principal meio para financiar o conjunto das atividades governamentais. Portanto, ao voltarmos nossas atenções para a primazia da finalidade estatal, que é o bem estar da sociedade, o comportamento ascendente da da carga tributária nacional deve causar preocupações.

9. A eficácia e a eficiência do Sistema Tributário Nacional devem ser avaliadas em conjunto e em confronto com outros indicadores.

10. Tomemos, como ótimo exemplo, o trabalho do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) denominado "*Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional*". Nele, o CDES, órgão consultivo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência e com variada representação dos mais diversos segmentos da sociedade civil organizada (cerca de 70 conselheiros), recomenda a realização de uma reforma tributária focada na correção da desigualdade, com estímulo à produção e ao investimento.

11. O Conselho afirma, ainda, a necessidade de se buscar a maior progressividade do sistema, a desoneração da base da pirâmide tributária, a prevalência dos impostos diretos em relação aos indiretos e a desoneração dos investimentos produtivos e das exportações.

12. O CDES, em resumo, concluiu que o País tem caminhado no sentido contrário ao da justiça fiscal, em função das seguintes evidências: desigualdade e regressividade do sistema tributário nacional, em que as camadas mais pobres da sociedade pagam proporcionalmente mais impostos; falta de visibilidade sobre os tributos pagos pelo cidadão aos fiscos federais, estaduais e municipais, dificultando o exercício da cidadania; insuficiência de recursos para investimentos públicos em áreas como educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento, essenciais para o bem estar da coletividade; persistência de distorções significativas na incidência dos impostos sobre as empresas, influenciando negativamente as decisões sobre investimentos e geração de empregos; injustiça na distribuição de recursos fiscais na Federação, expressa na distância entre o orçamento **per capita** dos municípios mais pobres em relação aos mais ricos.

13. Ora, como bem relembra o CDES, tudo isso mostra que o perfil dos gastos públicos, e não apenas da arrecadação, deve ser objeto de discussão com a sociedade, dado que a questão tributária é parte de uma gestão fiscal mais ampla.

14. Por exemplo, a correção da tabela do imposto de renda por índices pré-definidos é uma ação governamental necessária para amenizar os referidos indicadores de iniquidade tributária, os quais, contraditoriamente, caminham passo a passo com os de eficácia econômica (neutralidade, simplicidade, harmonização e racionalidade tributária). Não obstante, em que pese o mérito de que tal política evita o mecanismo da correção monetária automática e, portanto, a sinalização de uma indexação generalizada com efeitos perversos na política de controle da inflação, a medida se mostra insuficiente para reduzir efetivamente as distorções tributárias, porquanto a correção da tabela do IRPF abaixo da inflação oficial, ou seja, com uma defasagem acumulada de 61,24%, no período de 1996 a 2013, segundo dados do Dieese, prejudica todos os trabalhadores, afetando principalmente os de baixa renda.

15. Mais do que providências paliativas, o Brasil precisa de uma reforma tributária geral que, inclusive, repense a forma como o Governo Federal redistribui aos estados as suas legítimas participações nas receitas dos impostos. Embora a legislação tributária, em regra, e por competência constitucional, seja uma prerrogativa do governo central, há, como no caso do ICMS, a necessidade de ratificação pelos estados-membros da Federação. Portanto, apesar dos esforços do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), a guerra fiscal entre os estados não tem trégua.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51413887.

16. Diante do cenário acima descrito, é indubitável a necessidade de que uma reforma tributária seja acompanhada de outras: a trabalhista, a política e a previdenciária.

17. Tal mudança deve procurar mais harmonização e menos concorrência de impostos entre os membros da Federação. Deve ser desenhado um sistema eficiente, simples, flexível, transparente e justo o bastante para permitir o funcionamento efetivo de um federalismo fiscal, que garanta a verdadeira autonomia aos estados e municípios e a diminuição das desigualdades regionais e locais.

18. Somente com essas reformas e a uma grande transformação na política e na educação, focada em ética, moralidade e civismo, é que o Brasil poderá se colocar, de forma legítima e merecida, no eixo das grandes nações.

19. A análise das contas de governo insere-se nesse contexto, pois ela é o ápice do trabalho do Tribunal no auxílio ao Congresso Nacional, com a produção de informações técnicas descritivas e avaliativas sobre as ações do Governo Federal.

20. A leitura do Relatório, do Voto e das trinta e duas recomendações que o Ministro-Relator sugere irá mostrar aos mais atentos que o TCU vem cumprindo sua obrigação de cobrar eficiência da máquina governamental. A seguir, destaco, com grifos pertinentes, algumas passagens de tais peças, que evidenciam isso:

- incluir nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentarias um rol de prioridades da Administração Pública Federal, com suas respectivas metas;

- adotar medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, em atenção ao princípio da transparência;

- elaborar e apresentar as projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios, decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao BNDES, a partir de 2008, visando dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas;

- ampliar a transparência das políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições federais que atuam no mercado financeiro;

- apresentar, na Prestação de Contas da Presidente da República, referente a 2014, projeção, a valor presente, do total de subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014, decorrentes das operações de financiamento firmadas com os bancos públicos federais, para dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas;

- institucionalizar meios de participação de representantes da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e de outros setores regulados na operacionalização do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, aumentando a participação de todos os interessados na construção e disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras;

- tomar providências no sentido de franquear o acesso por qualquer interessado às reuniões deliberativas dos colegiados das agências reguladoras, aprimorando a transparência do processo decisório;

- apurar, discriminar e evidenciar, em item específico do relatório 'Resultado do Tesouro Nacional', o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal.

21. Cotejando tais recomendações com as pontuações do CDES, descritas acima, podemos verificar que o trabalho do TCU vai ao encontro dos anseios da sociedade civil organizada, principalmente quando o objeto de análise é tratado de forma técnica e sistemática. Eis mais uma razão para que possamos considerar cumprido o nosso nobre dever de subsidiar o Congresso Nacional com os elementos e informações necessários para que ele aprecie as Contas do Governo da República.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51413887.

Com essas considerações, manifesto-me favorável à aprovação do Projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado, na forma proposta pelo Relator, a quem, mais uma vez, parabenizo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51413887.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,
Sras. e Srs.

Em primeiro lugar, cumprimento o ministro Raimundo Carreiro bem como toda a equipe que participou da elaboração desse trabalho. Relatei as contas do Presidente da República relativas a 2012, e conheci de perto a qualidade e a abrangência do relatório. Sei também da competência e do preparo dos servidores envolvidos em sua elaboração, os quais saúdo na pessoa do titular da Semag, Marcelo Barros Gomes.

I

Começarei fazendo alguns destaques acerca do desempenho da economia brasileira em 2013. Verifico que, mais uma vez, o Brasil cresceu menos do que o previsto para o período. De acordo com a LDO, era esperado um crescimento de nossa economia da ordem de 5,5% no ano que se passou. Nada obstante, o que de fato se verificou foi um aumento do PIB de apenas 2,3%.

Com esse desempenho, o Brasil foi o país da América do Sul que acumulou o menor crescimento do PIB no triênio 2011-2013. De acordo com dados da Cepal, enquanto a economia brasileira cresceu cerca de 6% no período, Peru, Equador e Paraguai cresceram 20%, 18% e 17%, respectivamente.

Em relação à taxa de juros, o governo promoveu seis aumentos ao longo de 2013, trazendo a Selic de 7,25% para 10,0%, com todos os efeitos negativos sobre a economia brasileira

Outra variável que se destaca pelo aspecto negativo é a inflação. O indicador, aferido pelo IPCA, encerrou o ano em 5,91%. Embora o índice de preços tenha se situado abaixo do teto da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional, de 6,5%, ele superou, pelo quarto ano consecutivo, o centro desse referencial, que é de 4,5%.

É importante destacar que o enquadramento da inflação dentro dos limites da meta somente foi possível em face da baixa elevação dos preços administrados pelo Governo, tais como combustíveis e energia. No ano de 2013, a inflação desses itens foi de apenas 1,54%, contra 7,29% dos preços livres. Essa defasagem, que tem aumentado nos últimos três anos, é perigosa, pois limita artificialmente o índice de preços e, certamente, terá de ser repassada ao consumidor no futuro. Nesse aspecto, são pertinentes as palavras do Professor Simão Silber, da Universidade de São Paulo, quando afirma que "represar artificialmente a inflação é como colocar uma panela de pressão no fogo com uma válvula estragada. Em algum momento, ela explode."

Quanto às contas externas, destaco o aumento no déficit em transações correntes. Em 2013, o déficit foi de US$ 81,4 bilhões, contra US$ 54,2 bilhões no ano anterior. Pior ainda foi a queda no superávit da balança comercial, com redução de 86,6%, registrando valor de US$ 2,6 bilhões, contra US$ 19,4 bilhões verificado em 2012

Em relação à taxa de investimento, o relatório aponta que em 2013 a mesma alcançou 18,4% do PIB, próxima à taxa verificada em 2012, de 18,2%.

O resultado, se comparado com o das principais economias emergentes, também não se mostra animador, situando-se bem abaixo de países como China (48,8%), Índia (34,9%), México (34,7%), e até da Argentina (23,8%), que passa por sérios problemas econômicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414851.

As causas são inúmeras para essa baixa taxa de investimento. Contudo, destacam-se problemas conhecidos deste Tribunal. Em primeiro lugar, a incapacidade governamental de implementar os investimentos públicos; em segundo, as incertezas e as falhas nas regras para atração dos investimentos privados, a exemplo daquelas verificadas no programa de concessões do governo federal.

Assim, os números revelam o grande desafio do País para incrementar os investimentos, ingrediente indispensável para o crescimento sustentado da economia, que passa, antes de mais nada, pela revisão do modelo econômico, centrado no consumo das famílias, para um que prestigie o aumento da produtividade nacional.

Um dos pontos positivos de 2013 foi a baixa taxa de desemprego, que registrou média de 5,4%, segundo a amostra de dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME), que abrange apenas as seis maiores regiões metropolitanas do país. Contudo, pela nova metodologia do IBGE - a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, com amostras em 3.500 cidades - a taxa de desemprego no Brasil foi de 7,4%, no mesmo período.

É preciso um olhar atento para as questões que circundam o tema antes de tomar como verdade que em 2013 tivemos "pleno emprego" no Brasil.

Os indicadores de desemprego escondem dramática realidade: 38,5% da população em idade para trabalhar não tem ocupação nem procura emprego. Não entram, portanto, nas estatísticas de desemprego. Caso esses 61 milhões de brasileiros optassem por buscar um posto de trabalho, a taxa de desemprego cresceria exponencialmente.

E mais. Segundo previsões da Organização Internacional do Trabalho, o desemprego no Brasil deverá continuar acima da média mundial pelo menos até 2016. Se a projeção da OIT se confirmar, o Brasil será o único país entre os integrantes do Bric a ter taxas de desemprego acima da média mundial pelos próximos dois anos.

Além disso, os dados mais recentes do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), divulgados pelo próprio Ministério do Trabalho, apontam que o Brasil amargou, em 2013, o pior resultado na geração de empregos em dez anos, com a criação de 1,1 milhão de novos postos com carteira assinada (índice 14,1% inferior ao de 2012).

Com isto, pode-se concluir que a taxa de desemprego se mostrou relativamente baixa em 2013 mais em consequência do aumento do número de brasileiros ociosos do que da criação de novos empregos.

II

No que diz respeito às ações setoriais, destaco, primeiro, o setor da Saúde. Desprezando-se as despesas financeiras, o setor é responsável pelo terceiro maior gasto do governo federal; ainda assim, muito aquém do investido por outros países que também possuem sistema público universal de saúde, como Canadá, Espanha, Reino Unido e Suécia.

A situação se agrava quando se observa que apenas 13% dos valores alocados para investimentos na área, sobretudo em infraestrutura, foi liquidado no exercício.

Tal situação se reflete nos hospitais brasileiros, que não possuem, na maioria das vezes, as condições mínimas necessárias para o aporte dos serviços de saúde. Como registrou este TCU em auditoria feita recentemente, faltam leitos para comporem as UTIs e equipamentos para realização dos exames e procedimentos, além de remédios, pessoal e gestão. Foi verificado que na quase totalidade dos hospitais visitados, a estrutura física das unidades é inadequada e falta algum tipo de equipamento; e em um terço deles os equipamentos não foram instalados e muitas vezes ficam inoperantes, por falta de instalação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414851.

Fica evidente, então, que o problema não é a falta de recursos, mas a absoluta ausência de gestão do sistema de saúde público.

Passando ao tema Infraestrutura, que conjuntamente com o PAC compõe um dos quatro grandes eixos de gestão do PPA 2012-2015, são dignas de nota algumas constatações relacionadas ao Transporte Ferroviário, ao Transporte Rodoviário e à melhoria da capacidade portuária.

Especificamente quanto ao Transporte Ferroviário, modal de transporte de extrema importância para o desenvolvimento do país, o acompanhamento da implementação das metas constantes do PPA 2012-2015 evidencia o baixo grau de execução da maioria dos projetos.

Nesse sentido, destaco, a título exemplificativo, a meta "Realizar Manutenção Permanente em 1536 km de Ferrovias Federais" que, a exemplo de 2012, também não foi adimplida em 2013. Segundo apurado, o governo federal não realizou a manutenção de um único quilômetro das ferrovias federais previstas nesta meta.

Passando ao Transporte Rodoviário, o resultado de algumas metas previstas no PPA 2012-2015 mostra-se igualmente preocupante.

Cito, como exemplos, as metas "Readequar e Reforçar 502 Estruturas em Estado Crítico" e "Conceder 8.044 km de Rodovias". A primeira sequer foi executada. A segunda contou com baixa execução em 2013, período em que foram concedidos apenas 912,5 km de rodovias.

Em relação à melhoria da capacidade portuária, há ações previstas no PAC com esse desiderato. Contudo, embora exista a previsão de serem aplicados R$ 4,22 bilhões até o término de 2014, constatou-se que até 2013 somente foram aplicados 12% do previsto, ou seja, apenas R$ 500 milhões foram destinados a obras de construção de acessos terrestres e dragagem.

Então, no que diz respeito às obras de infraestrutura, o ano de 2013 foi caracterizado pelo atraso. Para ficar em exemplos pernambucanos, cito as três maiores obras tocadas pelo governo federal em meu estado: Ferrovia Transnordestina, Refinaria Abreu e Lima e Transposição do São Francisco. Todas elas estão atrasadas em mais de três anos.

Destaco ainda a situação do setor elétrico, que sofreu, ao longo de 2013, profundas transformações. O governo prometeu, ainda em 2012, reduzir a tarifa de energia elétrica em torno de 20%. Para atingir o objetivo, editou a Medida Provisória 579/2012, forçando as empresas com concessões por renovar nos próximos anos que aceitassem as novas condições tarifárias, como contrapartida à renovação antecipada e imediata dos contratos.

A medida desorganizou o setor de tal maneira que o governo se viu obrigado a gastar, em 2013, só para socorrer as distribuidoras, 9,9 bilhões de reais. É que as empresas ficaram "descontratadas", e tiveram que comprar energia no mercado livre, a preços muito mais altos, para conseguir atender seus consumidores. Além disso, o dinheiro foi empregado ainda para compensar a maior utilização de geração térmica, quatro vezes mais cara que a hidroelétrica. Parte desses recursos veio do Tesouro; a outra parte será financiada pelos próprios consumidores, via aumento de tarifa a partir de 2015. Se computarmos as indenizações pagas às geradoras que renovaram seus contratos, a conta chega a 22 bilhões de reais. A situação deteriorou-se em 2014, agravada pelo regime hidrológico crítico; a essa altura, ninguém sabe ao certo quanto a União terá que desembolsar para aliviar o caixa das empresas, nem o tamanho do aumento das tarifas a ser repassado aos consumidores, além de se ter criado ambiente de enorme incerteza.

Ainda no setor elétrico, não posso deixar de registrar o prejuízo sofrido pela Eletrobrás no exercício de 2013, no montante de R$ 6,2 bilhões. O prejuízo foi influenciado pela renovação antecipada das concessões. Ao aceitar as renovações, a Eletrobrás deixou de receber, no ano passado, R$ 8,75 bilhões, em razão da redução da tarifa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414851.

Um ponto importante que gostaria de abordar diz respeito à continuidade da política equivocada de combustíveis, notadamente quanto ao duplo subsídio da gasolina e do óleo diesel, tanto pela sistemática de preços desalinhada dos custos efetivamente incorridos pela Petrobras quanto pela política de renúncia fiscal, com a redução a zero das alíquotas da CIDE - Combustíveis.

As consequências não podiam ser mais desastrosas.

O significativo aumento do consumo interno de combustíveis no período levou a dispêndios com importação de petróleo cru e derivados da ordem de US$ 36,1 bilhões – 14,1 % acima dos gastos efetuados no ano anterior. Houve, de outra parte, uma redução na receita com exportação da ordem de 26,5%. No caso da gasolina A, foi registrado pela própria ANP que, de 2004 a 2013, as importações deram um salto de 5.100%. Especificamente quanto ao exercício em exame, a diferença entre os dispêndios com importação e as receitas com exportação, relativamente ao óleo diesel e à gasolina A, atingiu patamares próximos a U$ 8,0 bilhões e US$ 2,0 bilhões, respectivamente. Esse balanço negativo da conta petróleo veio a agravar a já frágil situação financeira da Petrobras.

A manutenção do preço dos combustíveis de forma artificial, associada à política de redução do IPI para o setor automotivo, além de ocasionar o acréscimo da frota de veículos, provocou o aumento do uso dos automóveis para transporte individual. Tal circunstância, associada à falta de investimentos em transporte coletivo de massa, gerou sérios problemas na mobilidade urbana das grandes cidades, e é, certamente, a principal responsável por recordes diários na extensão dos engarrafamentos registrados recentemente pela mídia.

Não posso deixar de mencionar também os efeitos diretos dessa política inadequada no mercado de etanol, combustível com emissões menos restritivas, que, ao perder competitividade e ser deslocado da matriz, provoca impactos danosos ao meio ambiente, ante a elevação dos níveis de poluição atmosférica.

III

Quanto à gestão fiscal, no Voto que proferi na condição de Relator das Contas do Governo do exercício de 2012, anotei que "*... o histórico recente de mudanças metodológicas e transações atípicas tem comprometido, senão fulminado, a utilidade do resultado primário como indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Os números divulgados cada vez menos representam uma real economia de recursos para pagamento dos juros da dívida pública. E o cumprimento da meta vem se reduzindo a mera formalidade. (...) Nesse sentido, a perda de credibilidade da política fiscal é a mais evidente das consequências, e os seus efeitos negativos sobre a confiança e as expectativas dos agentes econômicos são bem conhecidos por este país*". Os dados relativos às contas públicas do exercício de 2013 deixam claro que o diagnóstico para o exercício de 2012 subsiste plenamente válido.

Desde 2009, as LDOs passaram a permitir o abatimento de despesas do PAC da meta prevista para o superávit primário. A partir do exercício de 2012, autorizaram também o abatimento de despesas do Plano Brasil sem Miséria. Operou-se, ainda, a partir da LDO 2011, a fixação de metas em valores nominais em substituição à anterior sistemática de metas estipuladas em percentual do PIB. A LDO 2013, por sua vez, permitiu a redução da meta de superávit primário na hipótese da realização de investimentos prioritários e de desonerações de tributos. Como destacado pelo Relator, esses eventos denotam a necessidade de estabelecimento da metodologia oficial de apuração do resultado primário, a qual mesmo após 14 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda não foi aprovada.

A União, assim como no exercício anterior, promoveu contingenciamentos e postergou pagamentos, por meio dos restos a pagar, o que produziu *float* de R$ 72,6 bilhões. Contou ainda com receitas extraordinárias da ordem de R$ 46,3 bilhões, as quais representaram mais de 60% do superávit primário obtido. As receitas extraordinárias decorrem de transações específicas, de frequência incerta, que não refletem, no dizer do Relator, "*efetivo esforço fiscal do governo*". Em face desse cenário,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414851.

apresentou Sua Exa. proposta de encaminhamento consistente, a qual endosso plenamente. Não é demais acrescentar que a repetição, em exercícios subsequentes, de alterações de metodologia e

operações atípicas potencializam percepção de falta de transparência na condução da política fiscal.

Por último, destaco as falhas relativas às informações patrimoniais. O Relator anotou com precisão a existência de *"erros materialmente relevantes com efeitos generalizados que impedem que o usuário dessas demonstrações possa ter uma visão correta da situação patrimonial da União em 31/12/2013. As distorções quantificáveis superam 28% do total de ativos e passivos reais e o Patrimônio Líquido pode estar superavaliado em mais de R$ 2 trilhões"*.

2013 é, portanto, um ano para ser esquecido; ou melhor, para ser lembrado, de forma a jamais ser repetido.

Para finalizar, renovo meus elogios ao trabalho conduzido pelo ministro Raimundo Carreiro, pela qualidade e extensão do produto que Sua Excelência oferece à sociedade.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.

JOSÉ JORGE
Ministro

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.

JOSÉ JORGE
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51414851.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – Ministério Público
Gab. Procurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

CONTAS DO GOVERNO – 2013

Nesta importante Sessão Plenária, o Tribunal de Contas da União dá cumprimento a uma das suas mais relevantes atribuições previstas no texto constitucional, que consiste em apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas da Presidente da República, com vistas a proporcionar ao Poder Legislativo subsídios para o julgamento da gestão pública federal.

Registro, desde logo, meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, bem como aos componentes de sua equipe e da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, pela qualidade e abrangência do trabalho ora apresentado.

É oportuno destacar que o exame das presentes Contas do Governo, relativas ao exercício de 2013, apresenta um importante grau de inovação, sendo o primeiro a ocorrer integralmente após a reestruturação das secretarias deste Tribunal, com foco na coordenação e especialização, promovida no início da profícua gestão do eminente Presidente desta Corte, Ministro Augusto Nardes.

Tal aspecto possibilitou a apreciação destas contas sob o enfoque da "Governança Pública para o Desenvolvimento", mediante a utilização de informações de grande relevância obtidas nas fiscalizações direcionadas para as áreas de maior risco na ação estatal e para questões estruturantes, tais como educação, infraestrutura, meio ambiente e segurança pública, além de temas essenciais para o bom desempenho da administração, como planejamento, avaliação, gestão de pessoas e tecnologia da informação.

Neste sentido, pode-se citar, a título de exemplo, a auditoria coordenada no ensino médio, realizada com o apoio de outros vinte e oito tribunais de contas do país, em que foram observados problemas de regularização do fluxo escolar no ensino fundamental, nos mecanismos redistributivos de financiamento e no nível de aplicação de recursos públicos (Acórdão nº 618/2014-Plenário); a auditoria operacional realizada em conjunto com nove tribunais de contas estaduais, que verificou que a maioria das unidades de conservação do bioma Amazônia não possuem as condições necessárias para uma gestão eficiente (Acórdão nº 1.101/2013-Plenário); e a auditoria operacional que constatou deficiências nas etapas de monitoramento e avaliação das renúncias tributárias (Acórdão nº 1.205/2014-Plenário).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51417293.

Também cabe ressaltar a utilização dos resultados dos estudos realizados em parceria com o Banco Mundial e com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE sobre as Contas do Governo, que teve por objetivo fortalecer os instrumentos de análise utilizados no Relatório e identificar as possibilidades de melhoria na elaboração e comunicação do trabalho, por meio da comparação com as normas e as boas práticas internacionais de fiscalização governamental.

Como exemplo, foram identificadas, no Balanço Geral da União, diversas inconsistências que ensejaram recomendações para melhoria da qualidade das informações contábeis do governo federal.

Entre as conclusões da análise sobre as Contas do Governo do exercício de 2013, cumpre destacar as seguintes constatações: ausência de planejamento estratégico, no caso das agências reguladoras; deficiência na elaboração e na gestão de projetos, no caso dos órgãos responsáveis pelas políticas de infraestrutura; necessidade de uma visão integrada das ações governamentais por parte do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal; e distorções que diminuem a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

Encerrando este breve pronunciamento, reitero meus cumprimentos ao Ministro Raimundo Carreiro e a todos os que contribuíram para a elaboração deste importante trabalho, que apresenta um diagnóstico detalhado com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública, em benefício da sociedade brasileira como um todo.

Brasília, 28 de maio de 2014.

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51417293.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA – EXERCÍCIO DE 2013

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras e Senhores

O Tribunal de Contas da União exerce, nesta sessão, talvez a mais importante de todas as atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal: apreciar as contas anuais prestadas pelo Presidente da República.

No dia de hoje, o Tribunal analisa, mediante a elaboração de parecer prévio, as contas da Excelentíssima Senhora Presidenta Dilma Rousseff, relativas ao exercício de 2013.

Ao encerrar esta solenidade, considero desnecessário acrescentar palavras a tudo o quanto já foi dito aqui de maneira tão apropriada pelos Senhores Ministros. Apenas desejo parabenizar o Relator, eminente Ministro Raimundo Carreiro, pela qualidade do produto que submete a apreciação deste Colegiado.

Parabenizo Sua Excelência também por haver dedicado capítulo especial à avaliação da Governança Pública para o Desenvolvimento, tema eleito pelo TCU como integrador para a definição dos trabalhos a serem realizados para a composição do Relatório das Contas do Governo, para o exercício de 2013.

O desempenho exitoso dessa atribuição constitucional conta, ainda, com o trabalho exaustivo realizado ao longo do ano por diversas unidades técnicas deste Tribunal. Cumprimento a todos os servidores nas pessoas do Secretário-Geral de Controle Externo, Maurício de Albuquerque Wanderley, e do Secretário Marcelo Barros, titular da Semag, Secretaria de Macroavaliação Governamental, unidade técnica responsável pela elaboração do Relatório.

Ao distinguir a qualidade das análises e conclusões apresentadas, gostaria de destacar que os avanços qualitativos experimentados pelo Tribunal nos últimos anos foram decorrentes do empenho dos diversos presidentes que nos antecederam, dentre os quais os Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Ubiratan Aguiar e Valmir Campelo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51417377.

Esses avanços refletem-se na produção do Relatório das Contas do Governo, que incorpora relevantes mudanças metodológicas, a exemplo da nova abordagem na análise setorial, focada nos programas temáticos e nos objetivos do PPA, e da realização de auditoria do BGU com técnicas e procedimentos das diretrizes de auditoria financeira emitidas pela Intosai.

O Relatório apresenta o resultado de uma série de auditorias realizadas pelo TCU com foco na governança pública, sobre um amplo conjunto de políticas consideradas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional de forma justa e sustentável.

Dentre esses trabalhos, destaco alguns que, por sua importância social, demonstram potencial para produzir resultados efetivos nesse momento em que a sociedade brasileira clama por serviços públicos de qualidade.

Refiro-me aos trabalhos sobre governança de Educação Básica, com foco no Ensino Médio, na Assistência Social, com ênfase na atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nas renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, nas unidades de conservação na região da Amazônia Legal, e na Segurança Pública, além da governança de Pessoas e de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal.

Cada um desses trabalhos foi individualmente apreciado por este Plenário e seus resultados foram apresentados aos gestores, ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira. Esperamos que, em pouco tempo, possam se traduzir em melhor qualidade da Administração Pública brasileira.

Para finalizar, ao tempo em que renovo minhas homenagens ao eminente Relator pelo excelente trabalho técnico desenvolvido, estendo meus cumprimentos aos Senhores Ministros e ao Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal pela percuciência das considerações feitas.

Agradecendo a presença de todos, encerro esta Sessão com a certeza de que os frutos colhidos no desempenho dessa competência constitucional estão sintonizados com a nossa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51417377.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

missão e contribuem para que esta Corte de Contas seja reconhecida como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 28 de maio de 2014.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Presidente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51417377.

ACÓRDÃO Nº 1338/2014 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.956/2014-5.
1.1. Apensos: 004.800/2014-1; 003.747/2014-0; 003.526/2014-3; 004.808/2014-2; 031.491/2013-8; 002.839/2014-8; 030.352/2013-4; 003.763/2014-5; 005.148/2014-6; 005.147/2014-0; 003.456/2014-5; 003.081/2014-1
2. Grupo I - Classe de Assunto VII - Contas do Presidente da República
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Presidência da República (vinculador)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2013, 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° 18/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/5/2014 – Contas do Governo.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1338-18/14-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministra que alegou impedimento na Sessão: Ana Arraes.
13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51397202.

SENADO FEDERAL
Secretaria Especial de Editoração e Publicações
Subsecretaria de Edições Técnicas

Legislação Eleitoral e Política



Nova Edição, agora acrescendo as Leis nºs 9.504/97, 4.737/65 e 9.096/95, a Lei Complementar nº 64/90, todas imprescindíveis à compreensão do processo eleitoral brasileiro.

Código de Trânsito Brasileiro



Este trabalho apresenta o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/1997, acrescido da Lei nº 11.705/2008 e do Decreto nº 6.489/2008, normas disciplinadoras da comercialização de bebidas alcoólicas em rodovias federais.

Conheça nossa livraria virtual, acesse:
www.senado.gov.br/livraria

Edição de hoje: 696 páginas

(O.S. 12961/2014)

Secretaria de Editoração
e Publicações – SEGRAF

SENADO
FEDERAL