REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXX SUP. AO Nº 168 QUARTA-FEIRA, 21 DE OUTUBRO DE 2015

SECRETARIA-GERAL DA MESA

1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA

AVISOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NºS 748 E 750/2015

ACÓRDÃO, PARECER PRÉVIO, RELATÓRIO E VOTO

SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA

EXERCÍCIO DE 2014

(MENSAGEM Nº 4/2015-CN)

BRASÍLIA - DF

COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Renan Calheiros (PMDB-AL)
Presidente

Senador Jorge Viana (PT-AC)
1º Vice-Presidente

Senador Romero Jucá (PMDB-RR)
2º Vice-Presidente

Senador Vicentinho Alves (PR-TO)
1º Secretário

Senador Zeze Perrella (PDT-MG)
2º Secretário

Senador Gladson Cameli (PP-AC)
3º Secretário

Senadora Ângela Portela (PT-RR)
4ª Secretária

SUPLENTES DE SECRETÁRIO
1º - Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)
2º - Senador João Alberto Souza (PMDB-MA)
3º - Senador Elmano Férrer (PTB-PI)
4º - Senador Douglas Cintra (PTB-PE)

DIÁRIO SENADO FEDERAL
EXPEDIENTE

Impresso sob a responsabilidade da Presidência do Senado Federal (Art. 48, RISF)

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

Ilana Trombka
Diretora-Geral do Senado Federal

Rogério de Castro Pastori
Diretor da Secretaria de Atas e Diários

Florian Augusto Coutinho Madruga
Diretor da Secretaria de Editoração e Publicações

Roberta Lys de Moura Rochael
Coordenadora de Elaboração de Diários

José Farias Maranhão
Coordenador Industrial

Deraldo Ruas Guimarães
Coordenador de Registros e Textos Legislativos de Plenários

Quésia de Farias Cunha
Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar

DESPACHO DO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL

Trata-se dos Avisos nº 748 e 750, ambos de 2015, relativos a parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União sobre as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2014, em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Constata-se que o disposto nos arts. 115 e 116 da Resolução nº 1, de 2006, que regulamenta a tramitação desta matéria, não contempla a abertura de prazo para o estabelecimento do contraditório.

Ressalto, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado acerca da necessidade de a Casa Legislativa realizar o prévio contraditório com o Chefe do Poder Executivo para apreciação das suas contas, quando se cogita de sua rejeição, conforme decisão assim ementada:

> EMENTA: PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA DE VEREADORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO DIREITO DE DEFESA (INC. LV DO ART. 5º DA CF). Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-Chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, § 1º, e 71 c/c o 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o parecer foi pela refeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão. Recurso conhecido e provido. (STF, RE 261885, Primeira Turma, rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 5.12.2000)

No mesmo sentido, o Acórdão na Medida Cautelar da Ação Cautelar nº 2.085, de 2008, e, mais recentemente, o Acórdão no AgRE nº 414.908, de 2011.

Embora tenha sido estabelecido o contraditório no âmbito do Tribunal de Contas da União, naquela ocasião se tratava de um julgamento técnico, enquanto agora, perante o Congresso Nacional, far-se-á outro tipo de exame, de natureza política, no qual o entendimento do TCU será elemento de formação da convicção dos senhores parlamentares.

Sendo assim, a fim de garantir o devido processo legal e o direito ao exercício do contraditório (Constituição Federal, art. 5º, incisos LIV e LV), bem como para evitar eventuais alegações futuras de nulidade, entendo devido conceder à parte interessada, nos mesmos moldes que se fez no âmbito do Tribunal de Contas da União por ocasião do exame técnico da prestação de contas (Acórdão 464/2015-Plen e decisão de 12 de agosto de 2015 nos autos do TC-005.335/2015-9) , o prazo de trinta dias, prorrogável, se for o caso, por mais quinze dias, para que, se o desejar, possa exercitar o contraditório nos presentes autos.

Determino a juntada dos Avisos nº 748 e 750, de 2015, ao processado da Mensagem do Congresso Nacional nº 4, de 2015 e, que tão logo seja recebida manifestação da parte, seja juntada aos mesmos autos, que deverão seguir, ato contínuo, para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, nos termos regimentais.

Brasília, em 20 de outubro de 2015.

Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Congresso Nacional

Aviso nº 748-Seses-TCU-Plenário

SENADO FEDERAL
00100.142671/2015-11
SECRETARIA GERAL DA MESA

Brasília-DF, 7 de outubro de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência, documentos físicos, com o Relatório, sua síntese e Voto elaborados pelo Senhor Ministro Augusto Nardes sobre as Contas da Presidenta da República referentes ao exercício de 2014, acompanhado do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Extraordinária Pública realizada nesta data.

Respeitosamente,

AROLDO CEDRAZ
Presidente

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

Recebido nesta
Secretaria-Geral da Mesa
em 09/10/15 às 10:46.

Luiz Fernando Bandeira de Mello
Secretário-Geral da Mesa

Aviso nº 750-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 8 de outubro de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Em cumprimento à competência fixada no art. 71, inc. I da Constituição Federal, encaminho a Vossa Excelência, por meio de mídia eletrônica, o Parecer Prévio aprovado por este Tribunal de Contas da União, acompanhado do respectivo Relatório, Voto e Acórdão, relativo às contas do exercício de 2014 prestadas pela Presidenta da República, relatadas pelo Ministro Augusto Nardes na Sessão Extraordinária do Plenário realizada em 7 do corrente mês.

Respeitosamente,

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

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

Recebido nesta Secretaria-geral da Mesa em 14/10/15, às 15:40.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 005.335/2015-9

ACÓRDÃO Nº 2461/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.335/2015-9 [Apensos: TC 003.867/2015-3, TC 033.152/2014-4, TC 003.187/2015-2, TC 003.102/2015-7, TC 004.140/2015-0, TC 003.334/2015-5, TC 005.177/2015-4, TC 003.752/2015-1, TC 007.422/2015-6, TC 004.126/2015-7, TC 002.854/2015-5, TC 004.329/2015-5, TC 008.659/2015-0, TC 007.721/2015-3, TC 003.414/2015-9].
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas da Presidente da República.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Presidência da República (vinculador).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes
6. Representante do Ministério Público: Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Representação legal: Advogado-Geral da União Luís Inácio Lucena Adams.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em aprovar o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata n° 40/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2015 – Contas do Governo.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2461-40/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.335/2015-9 [Apensos: TC 003.867/2015-3, TC 002.451/2015-8, TC 002.398/2015-0, TC 033.152/2014-4, TC 003.187/2015-2, TC 003.102/2015-7, TC 004.140/2015-0, TC 003.334/2015-5, TC 005.177/2015-4, TC 003.752/2015-1, TC 007.422/2015-6, TC 002.854/2015-5, TC 004.126/2015-7, TC 001.703/2015-3, TC 004.329/2015-5, TC 008.659/2015-0, TC 001.961/2015-2, TC 007.721/2015-3, TC 003.414/2015-9]
Natureza: Contas do Governo da República.
Órgão: Presidência da República (vinculador).
Responsável: Dilma Vana Rousseff (133.267.246-91).
Representação legal: Advogado-Geral da União Luís Inácio Lucena Adams.

INTRODUÇÃO

Pela 80ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo 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 22 de abril de 2015, as presentes contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014, quarto ano de gestão do governo da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, 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, apresento a seguir o conteúdo resumido de cada uma das suas seções.

O capítulo 1 apresenta o parecer prévio sobre as Contas da Presidente da República, 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 2014. 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 2014. A esse respeito, destacam-se: o exame das prioridades indicadas pela LDO 2014 – 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 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 2014.

O quarto capítulo representa o esforço do TCU no sentido de evidenciar os resultados da atuação do governo federal em 2014, 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 tem como objetivo aferir se os instrumentos de medição de desempenho – indicadores e metas definidos no PPA e cujos valores atualizados foram informados na PCPR 2014 – são apropriados e suficientes para demonstrar os resultados das intervenções governamentais. Nesse sentido, o resultado da atuação governamental é analisado a partir de programas temáticos e objetivos do PPA 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância.

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 2014, realizada no intuito de verificar se o BGU reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2014 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário da União no exercício. Destaca-se que o escopo do trabalho se refere à verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal, fundamentando a opinião deste Tribunal no parecer prévio.

O capítulo 6 trata do tema especial "Governança Pública para a Competitividade Nacional", 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. Inicialmente, apresenta-se um amplo diagnóstico sobre a governança no setor público, baseado em levantamento realizado pelo Tribunal abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal. Em seguida, analisam-se dois temas transversais, essenciais para o bom desempenho da administração pública como um todo, que são: programas voltados para o aperfeiçoamento da gestão pública federal e aspectos relacionados a planos e orçamentos públicos. Por fim, apresentam-se análises sobre governança em políticas públicas, selecionadas por suas relações diretas e indiretas com a competitividade da produção nacional, quais sejam: pactuação intergovernamental no âmbito da saúde pública; educação profissional e tecnológica; política de trabalho, com foco na intermediação de mão de obra; tratamento administrativo do comércio exterior; contratualização de resultados no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; investimento em infraestrutura de transportes ferroviários (PIL Ferrovias); e política pública de mobilidade urbana.

No capítulo 7, 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 2013.

O Capítulo 8 traz a análise da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) acerca das contrarrazões aos indícios de irregularidades identificados na prestação de contas da Presidente da República relativa ao exercício de 2014. As considerações do relator acerca das contrarrazões e da avaliação realizada pela unidade técnica especializada (Semag) estão apresentadas no capítulo 9 deste relatório.

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 e alertas aos dirigentes dos órgãos e entidades relacionados no capítulo 10.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pela Chefe do Poder Executivo.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA

1 PARECER PRÉVIO E FUNDAMENTAÇÃO

1.1 Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República

1.1.1 Contas da Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as contas da Presidente da República relativas ao exercício encerrado em 31/12/2014, com o objetivo de emitir parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), 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 Presidente da República

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

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, e conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, este parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pela Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014;
- Se houve observância aos 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 53810708.

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal 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 com vistas à apreciação das Contas da Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram 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 Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas da Presidente 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 atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53810708.

1.1.5.1 Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria consignados no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2014 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

1.1.5.2 Opinião sobre o relatório de execução do orçamento

O relatório sobre a execução do orçamento da União de 2014 demonstra, devido à relevância das irregularidades consignadas no relatório, não elididas pelas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, que não foram plenamente 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.

1.2 Fundamentação do Parecer Prévio

1.2.1 Fundamentos para a opinião modificada sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório. A seguir estão elencados os principais achados no exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

1. Limitação de escopo em relação à ausência de projeção atuarial e de política de registros contábeis do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.1);
2. Limitação de escopo em relação à ausência de política e registros contábeis do passivo atuarial das pensões militares, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.1);
3. Falha de divulgação em notas explicativas do déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.1.1);
4. Insuficiência de evidenciação contábil de provisões acerca dos riscos fiscais decorrentes de demandas judiciais ajuizadas contra a União, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.2);
5. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, subavaliando o Passivo Não Financeiro em R$ 185 bilhões (item 5.3.1.2);
6. Ausência de registro de passivos da União relativos a repasse de recursos de programas sociais, no valor de R$ 37,5 bilhões (item 5.3.1.3);
7. Subavaliação do resultado da equivalência patrimonial de 2014 em R$ 15 bilhões (item 5.3.1.4);
8. Divergências de R$ 7 bilhões em saldos da Dívida Ativa da União (item 5.3.1.5);
9. Divergência de R$ 1,7 bilhão em saldos de empréstimos e financiamentos concedidos pelo Tesouro ao BNDES (item 5.3.1.6);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53810708.

10. Uso de metodologia de mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber diversa daquelas estabelecidas pelo Órgão Central de Contabilidade (item 5.3.1.7);
11. Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial (item 5.3.1.8.1);
12. Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis dominiais (item 5.3.1.8.2);
13. Subavaliação do Ativo em decorrência da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária (item 5.3.1.8.3);
14. Deficiências na mensuração da depreciação de bens móveis e imóveis (item 5.3.1.8.4);
15. Erro de evidenciação dos Ajustes de Exercícios Anteriores no Balanço Patrimonial (item 5.3.1.9);
16. Falha na consolidação do Balanço Patrimonial da União (item 5.3.1.10);
17. Reincidência na falha de divulgação de transações com partes relacionadas (item 5.3.1.11);
18. Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas (item 5.3.1.12).

Os alertas e as recomendações dirigidas ao Poder Executivo Federal estão explicitados no Capítulo 10 do Relatório.

1.2.2 Fundamentos para a opinião adversa acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião adversa no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 2, 3, 4, 8 e 9 do Relatório sobre as Contas do Governo.

A partir da análise do relatório, foram identificadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

Irregularidades

1. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (itens 2.3.5 e 8.5 do Relatório);
2. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, *caput*, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (itens 2.3.6 e 8.2);
3. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53810708.

despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.3);

4. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, *caput*, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.4);

5. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios – Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas", pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A. (itens 3.3.4 e 8.9);

6. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (itens 3.3.4 e 8.9);

7. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6);

8. Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6);

9. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, *caput*, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, *caput*, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (itens 3.5.4.1 e 8.3);

10. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (itens 3.5.5.2 e 8.5);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53810708.

11. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os arts. 8º e 9º da Lei Complementar 101/2000 (item 8.7 do Relatório);

12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8 do Relatório).

Ressalvas

1. Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (itens 3.2 e 8.10);
2. Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (itens 4.2.34 e 8.11).

Os alertas e as recomendações referentes a essas ocorrências, dirigidas ao Poder Executivo Federal, estão registradas no Capítulo 10 deste Relatório.

1.2.3 Opinião sobre a execução da programação orçamentária atinente às emendas parlamentares individuais (art. 52, § 6º, inciso II, da Lei 12.919/2013)

No exercício de 2014, a execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais, no valor total de R$ 6,14 bilhões, ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior. A não execução do montante mínimo obrigatório decorreu da não aprovação dos Projetos de Lei (PLNs) 10/2014 e 11/2014 no prazo legal, bem como de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada (item 3.3.3 do Relatório).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53810708.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Ministra

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Ministro

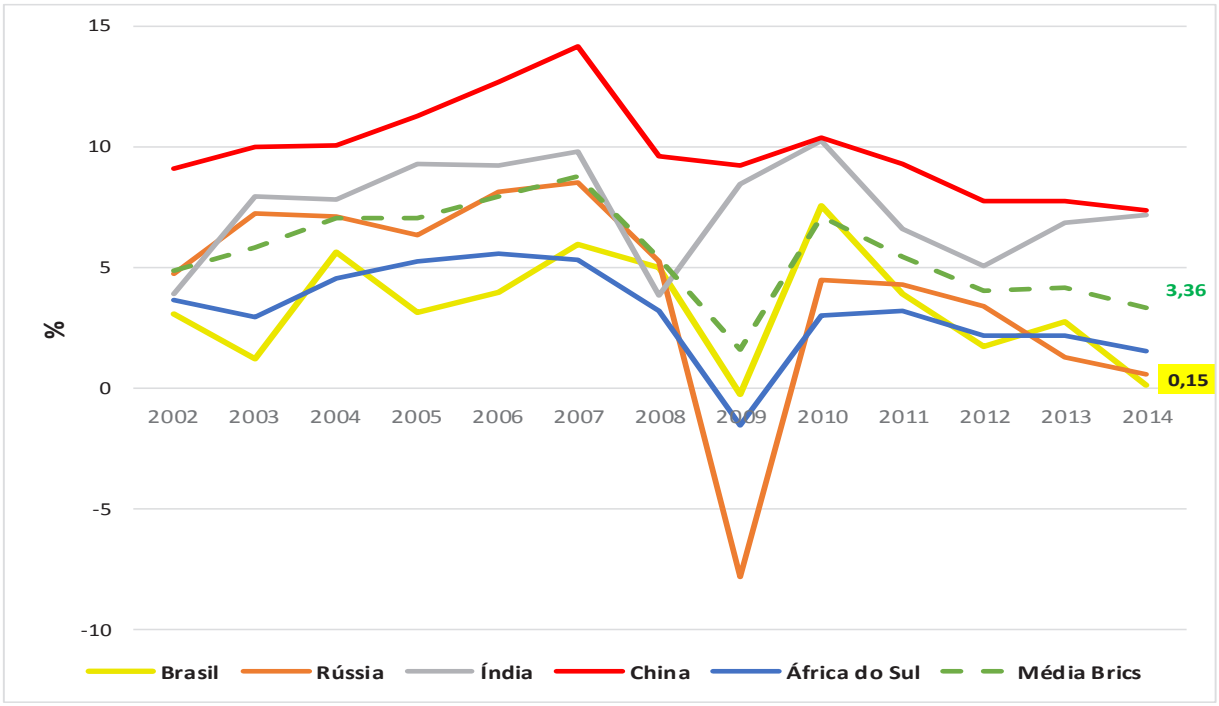
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53810708.

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

A produção dos bens e serviços do país atingiu R$ 5.521,3 bilhões em 2014 e o Brasil encerrou o ano com um crescimento econômico de apenas 0,1% em relação a 2013. Foi o pior resultado desde 2009, quando o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou variação negativa de 0,2%. De acordo com a nova metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), seguiu-se padrão internacional para cálculo de contas nacionais e apuração do PIB.

Conforme demonstrado no gráfico abaixo, desde 2002 e com exceção de 2010, o Brasil tem alcançado taxas de crescimento do PIB inferiores à média dos Brics, grupo de países emergentes composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Variação Real do PIB – Brasil e Brics – 2002 a 2014

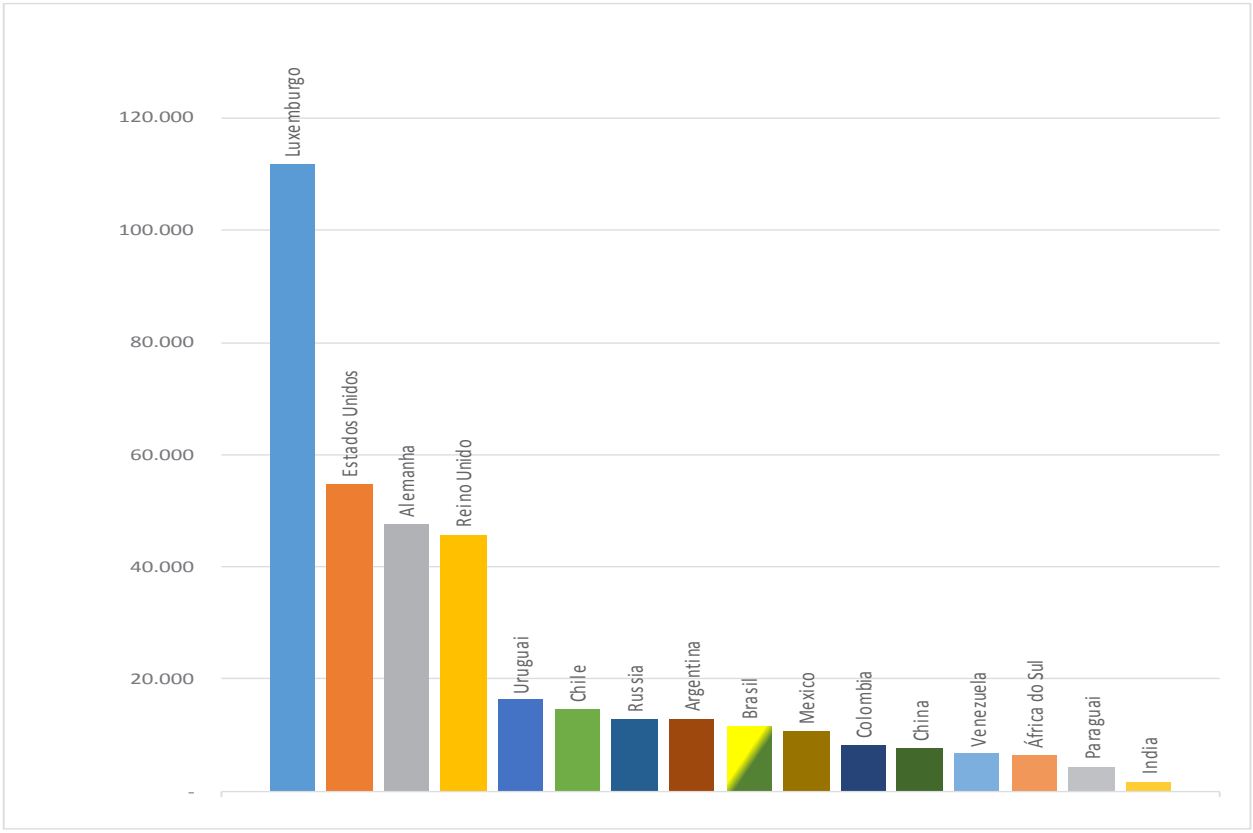


Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

A China cresceu 7,4% em 2014 e a Índia, 7,2%. África do Sul e Rússia registraram taxas de 1,5% e 0,6%, respectivamente. Na média de 2014, os Brics alcançaram crescimento anual de 3,36%. Na Europa, a Alemanha cresceu 1,6%, o Reino Unido, 2,6%, e a União Europeia, 1,3%.

Segundo estimativas do Fundo Monetário Internacional, apesar de se situar como a sétima maior economia mundial, o PIB brasileiro encontra-se na posição 61 em termos per capita, posto inferior ao de países como Uruguai, Chile, Rússia e Argentina.

PIB per capita – preços correntes (US$) – 2014



Fonte: FMI.

O valor do PIB per capita brasileiro recuou 0,7% em relação a 2013, passando a registrar o valor de R$ 27.229,00, a preços correntes. Em dólares, o PIB per capita do Brasil em 2014 foi de US$ 11,6 mil.

A perspectiva de crescimento da economia brasileira na primeira década dos anos 2000 atraiu capitais globais, valorizando a moeda local e encarecendo os produtos da pauta de exportação para o resto do mundo, o que criou dificuldades para o setor industrial exportador. Conforme o gráfico seguinte, a menor cotação do dólar comercial americano foi atingida em meados de 2011, correspondente a R$ 1,53. A partir de então, com alguns episódios de baixa, o câmbio tem apresentado uma trajetória ascendente. O dólar comercial americano fechou 2014 cotado a R$ 2,66, voltando ao nível do primeiro semestre de 2005.

Cotação do Dólar Comercial – janeiro de 2003 a dezembro de 2014



Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen).

Na política monetária, após um período de relativa queda da taxa básica de juros (Selic), retomou-se uma política mais restritiva, visando evitar pressões inflacionárias. Dessa forma, a taxa Selic encerrou 2014 com tendência de alta, no patamar de 11,75% a.a., superior aos 10% a.a. de dezembro de 2013.

Não obstante, a taxa de inflação acumulada medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 6,41% a.a. em 2014, próxima à taxa máxima estipulada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Foi a taxa mais elevada nos últimos dez anos, com exceção da taxa de 2011, que ficou exatamente em 6,5% a.a., limite máximo estabelecido pelo CMN.

A taxa de crescimento do emprego formal no exercício de 2014 foi de 0,98%, com saldo líquido de 397 mil pessoas contratadas. Os rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2009 a 2014, a preços de dezembro do último exercício, registraram constante elevação na renda do trabalhador. O rendimento médio real recebido em dezembro de 2014 (R$ 2.705,63) foi superior ao verificado em dezembro de 2013 (R$ 2.650,75). A oferta de vagas em 2014 foi liderada pelos setores de serviços e comércio, responsáveis pela criação de aproximadamente 657 mil empregos formais, significativamente inferior às vagas criadas nesses dois setores em 2013 (850 mil) e em 2012 (mais de 1 milhão).

A despesa de consumo das famílias em 2014 cresceu 0,9%, inferior ao do ano anterior em que o crescimento foi de 2,9%, influenciada pela elevação de 4,1%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, e pela elevação, em termos nominais, de 5,8% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias.

A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB foi de 15,8% em 2014, inferior à verificada no ano anterior, de 17,0%. A taxa de investimento (capital fixo – formação bruta) registrada em 2014 foi de 19,7% do PIB, também inferior à verificada em 2013, igual a 20,5%.

As exportações brasileiras sofreram retração de 7,0% em 2014. Os principais países de destino das exportações brasileiras foram China, com US$ 40,6 bilhões, equivalentes a 18% do total exportado, Estados Unidos, com US$ 27 bilhões (12,1% do total), Argentina, com US$ 14,3 bilhões (6,3%) e Países Baixos (Holanda), com US$ 13 bilhões (5,8%).

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 (-3,1%), quanto para os manufaturados (-13,7%) e semimanufaturados (-4,8%).

No encerramento de 2014, a balança comercial apresentou déficit de US$ 3,96 bilhões. Em 2013, foi registrado superávit de US$ 2,6 bilhões, e em 2012 o superávit foi significativo, de US$ 19,4 bilhões. A conta "Transações Correntes" em 2014 resultou em déficit de US$ 91,3 bilhões, devido ao déficit comercial e ao valor deficitário de US$ 89,2 bilhões da rubrica "Serviços e Rendas". O saldo da conta "Transferências Unilaterais Correntes" (bens e rendas para consumo corrente) foi de US$ 1,9 bilhão. A "Conta Capital" registrou saldo superavitário em 2014 de US$ 1,2 bilhão e a "Conta Financeira" foi responsável por um superávit de US$ 98,5 bilhões. Obteve-se no encerramento do Balanço de Pagamentos superávit de US$ 10,8 bilhões. Em 2013, as transações com o exterior resultaram em déficit de US$ 6,0 bilhões.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US$ 374,0 bilhões em 2014, com variação negativa de 0,46% sobre o exercício anterior. A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central atingiu em 2014 o valor de R$ 875,4 bilhões, correspondente a 15,8% do PIB.

A taxa de Risco-País, representada pelo indicador EMBI+, situou-se em 224 pontos ao final de 2013. No fim de 2014, a crise cambial na Rússia gerou desconfiança entre investidores internacionais, com o risco Brasil atingindo em 16 de dezembro o patamar de 318 pontos.

As operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, em 2014, com recursos livres e direcionados, alcançaram o montante de R$ 3,02 trilhões, equivalente a 54,6% do PIB. Registrou-se um aumento de 11,2% no total das operações de crédito em 2014 com relação ao ano anterior. Do total do montante de crédito contratado, 47,7% foram assinados com recursos direcionados e 52,3% com recursos livres. Os recursos direcionados cresceram 18,6% e as operações com recursos livres tiveram um crescimento de 3,9% em 2014.

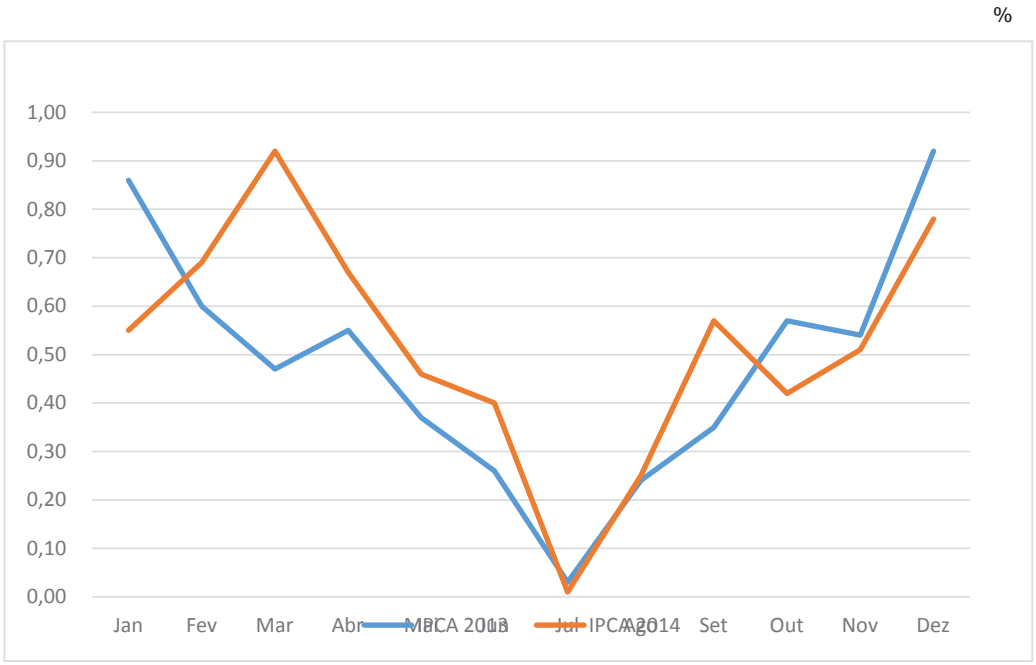
A Dívida Bruta do Governo Geral e a Dívida Líquida do Setor Público sofreram aumentos em 2014 e alcançaram, respectivamente, os montantes de R$ 3.252,5 bilhões e R$ 1.883,1 bilhões ao final do exercício, correspondendo a 58,9% e 34,1% em percentuais do PIB. Os juros nominais também se elevaram – de R$ 248,9 bilhões em 2013 (4,8% do PIB) para R$ 311,4 bilhões em 2014 (5,6% do PIB). A Carga Tributária Bruta atingiu R$ 1,84 trilhão em 2014, ou 33,4% do PIB, contra R$ 1,74 trilhão em 2013, ou 33,7% do PIB.

2.1 Atividade Econômica

2.1.1 Taxas de Inflação

A meta de inflação para o exercício de 2014 foi fixada pelo Conselho Monetário Nacional em 4,5% a.a., com margem de 2 p.p. para menos ou para mais. O monitoramento da meta estabelecida é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no IPCA, calculado pelo IBGE, que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos. Ao Bacen compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas. Em 2014, a taxa de inflação acumulada medida pelo IPCA foi de 6,41% a.a., próxima, portanto, à máxima estipulada. Em 2013, a taxa de inflação foi de 5,91% a.a.

Evolução do IPCA – 2013 e 2014



Fonte: IBGE.

O comportamento mensal do IPCA em 2014, no geral, apresentou-se mais alto do que no ano anterior. As taxas mensais do primeiro semestre foram superiores às de 2013, somente apresentando-se inferiores no último trimestre. Foi a segunda maior variação anual do índice dos últimos dez anos, perdendo apenas para 2011, quando a taxa alcançou 6,50%, ligeiramente superior à verificada no encerramento de 2014.

O grupo Alimentação e Bebidas, que abrange 24,86% do orçamento das famílias, embora não tenha liderado as maiores variações entre os grupos (ficou em quarto lugar, com 8,03% em 2014), teve o maior impacto no índice apurado, com 1,97 p.p., correspondendo a 30,7% da elevação do IPCA.

Entre os alimentos adquiridos para consumo em casa, o maior impacto no índice em 2014, entre os produtos considerados individualmente, foi o das carnes, com 0,55 p.p., e 22,2% de variação. No grupo "alimentos consumidos fora de casa", o item "refeição (fora de casa)" teve impacto de 0,5 p.p., com variação de 9,96%. Alguns produtos, entretanto, sofreram redução significativa em seus preços, como a farinha de mandioca (-31,48%) e o feijão-mulatinho (-21,92%).

A maior variação entre os grupos foi o de Habitação, com 8,8% de variação, e 1,27 p.p. de impacto no índice. Dentro desse grupo, o item "energia elétrica" sobressaiu-se, com elevação de 17,06% na média dos estados. O impacto do grupo Alimentação e Bebidas somado ao de Habitação resultou em 3,24 p.p., e correspondeu a 51% do IPCA em 2014.

A segunda maior variação entre os grupos foi o de Educação, com 8,45% de elevação. Nesse grupo, o item "Cursos Regulares" subiu 8,87%, enquanto "Cursos Diversos" subiu 8,09%.

O grupo Despesas Pessoais veio a seguir dentro do IPCA, com 8,31% de variação. O subgrupo "Empregados Domésticos" sofreu variação de 10,54%.

A inflação dos produtos com preços livres atingiu 6,72% no encerramento de 2014, 7,29% em 2013, 6,56% em 2012 e 6,63% em 2011, e a dos preços monitorados atingiu 5,32% em 2014, 1,54% em 2013, 3,65% em 2012 e 6,20% em 2011. A defasagem entre preços livres, formados pelo

mercado, e os monitorados, administrados pelo governo, teve sensível redução entre 2013 (7,29% dos preços livres comparados a 1,54% dos preços monitorados) e 2014 (6,72% dos preços livres comparados a 5,32% dos preços monitorados).

IPCA – Variação dos valores dos produtos com preços livres e com preços monitorados – 2014

%

2014	Preços livres			Monitorados[3]
	Geral	Comercializáveis[1]	Não Comercializáveis[2]	
	Peso: 75,49	Peso: 36,19	Peso: 39,30	Peso: 24,51
Janeiro	6,65	5,64	7,56	2,15
Fevereiro	6,28	5,25	7,19	3,71
Março	6,99	5,71	8,09	3,42
Abril	7,04	6,16	7,79	3,79
Maio	7,07	6,67	7,42	4,08
Junho	7,31	6,94	7,63	3,94
Julho	7,07	7,11	7,04	4,63
Agosto	6,95	6,81	7,07	5,07
Setembro	7,17	6,86	7,46	5,32
Outubro	6,88	6,25	7,47	5,57
Novembro	6,76	6,02	7,45	5,83
Dezembro	**6,72**	5,95	7,43	5,32

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 doze meses.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que abrange itens de consumo das famílias que recebem até seis salários mínimos, apresentou variação de 6,23% em 2014, superior aos 5,56% verificados em 2013. O grupo Alimentação e Bebidas, com variação de 7,80% em 2014, ligeiramente inferior aos 8,03% registrados em 2013, foi o de maior impacto do índice, com 2,34 p.p., ou 37,6% do INPC. O grupo Habitação, embora com variação de 8,82% em 2014, superior ao de Alimentação e Bebidas, causou menor impacto positivo no índice, com 1,47 p.p. de efeito. Os grupos Despesas Pessoais e Educação também registraram variações elevadas em 2014, iguais a 7,45% e 8,60%, mas com impactos inferiores, de 0,55 p.p. e 0,25 p.p., respectivamente.

O Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), que registra diversas alterações de preços de matérias-primas, bens e serviços, registrou variação em 2014 de 3,78%, inferior à verificada em 2013, igual a 5,52%. A variação em 2014 do IPA (Índice de Preços ao Produtor Amplo), que corresponde a 60% do IGP-DI, foi de 2,15%. O IPC (Índice de Preços ao Consumidor), responsável por 30% do IGP-DI, registrou elevação de 6,87% em 2014. O Índice Nacional de Construção Civil (INCC), que responde por 10% do IGP-DI, teve variação de 6,95% em 2014.

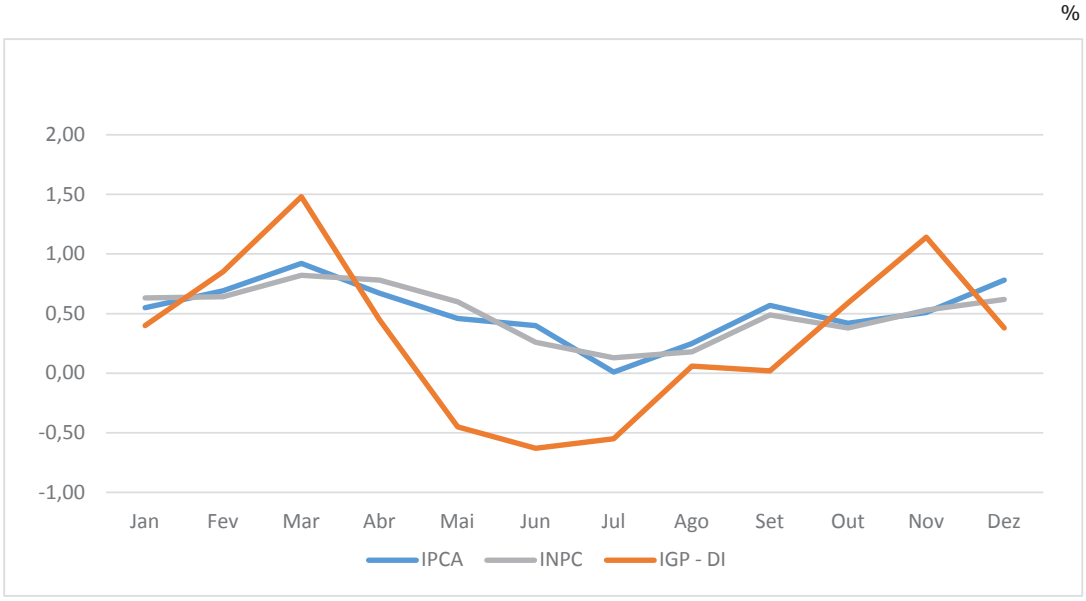
Taxas de Inflação acumuladas no ano – 2013 e 2014

Índice/Entidade	Critério	2013	2014
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	5,91% a.a.	6,41% a.a.
INPC/IBGE	Famílias 1 a 6 s.m.	5,56% a.a.	6,23% a.a.
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	5,52% a.a.	3,78% a.a.

Fontes: IBGE e FGV.
Nota: s.m. = salários-mínimos.

A variação mensal dos índices de preços no exercício de 2014 está demonstrada adiante.

Variação da Inflação – IPCA x INPC x IGP-DI – 2014



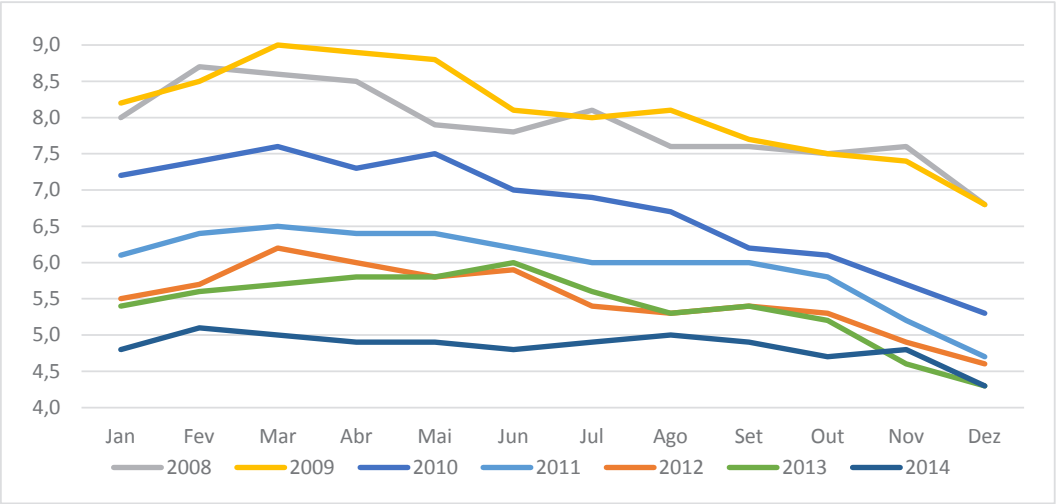
Fonte: Ipeadata.

2.1.2 Nível de Emprego e Salários

Ao longo de 2014, verificou-se redução da taxa de desocupação, exceto no mês de novembro, em relação a 2013. A taxa de crescimento do emprego formal em 2014 (dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE), a exemplo de 2012 e 2013, continuou a sofrer redução em relação ao exercício anterior.

As taxas de desemprego registradas mensalmente ao longo de 2014, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), elaborada pelo IBGE, apresentaram-se com valores inferiores às do exercício anterior, conforme gráfico adiante. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2014, ao final do exercício, foi de 4,3%, taxa idêntica à registrada no encerramento de 2013.

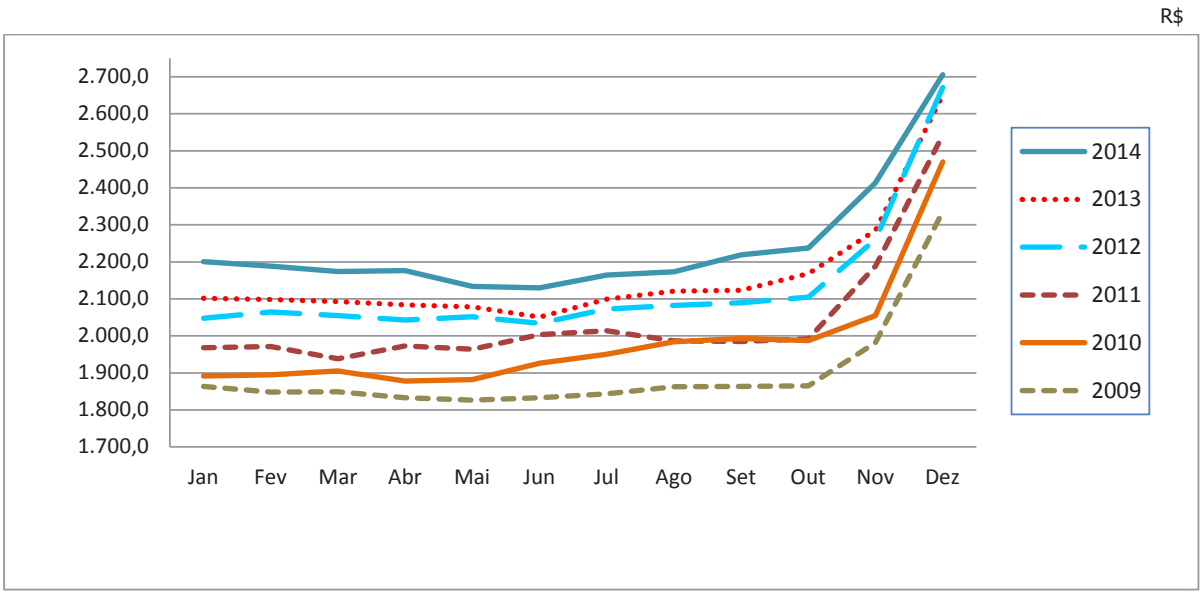
Taxa de Desocupação – 2008 a 2014



Fonte: IBGE.

Os rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2009 a 2014, a preços de dezembro do último exercício, registram constante elevação na renda do trabalhador. O rendimento médio real recebido em dezembro de 2014 (R$ 2.705,63) foi superior ao verificado em dezembro de 2013 (R$ 2.650,75).

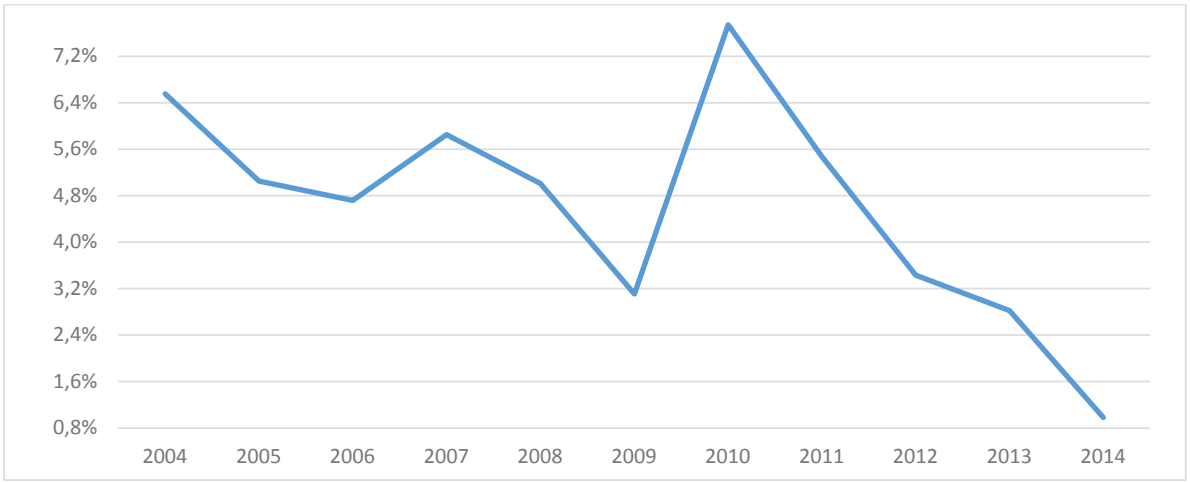
Rendimento Médio Real Mensal – 2009 a 2014



Fonte: IBGE.

Segundo dados do Caged, o saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada nos doze meses encerrados em dezembro de 2014 foi de 397 mil pessoas, um crescimento de 0,98% em relação ao total de trabalhadores empregados em 2013. Essa taxa de crescimento, porém, é a menor dos últimos onze anos, conforme demonstrado no gráfico seguinte.

Taxa de Crescimento Anual do Emprego Formal – 2004 a 2014



Fonte: Caged.

Os setores de serviços e comércio lideraram a oferta de vagas e foram responsáveis pela criação de quase 657 mil empregos formais. Por outro lado, os setores de Construção Civil e Indústria de Transformação dispensaram aproximadamente 270 mil trabalhadores.

Evolução do Emprego Formal – Setores da Economia – 2014

Tipo de Atividade	Nº de empregos formais (saldo)	Variação %
Serviços	476.108	2,83
Comércio	180.814	1,96
Administração Pública	8.257	0,91
Serviço Indústria Utilidade Pública	4.825	1,21
Agropecuária	-370	-0,02
Extrativa Mineral	-2.348	-1,02
Construção Civil	-106.476	-3,41
Indústria de Transformação	-163.817	-1,95
Total	**396.993**	**0,98**

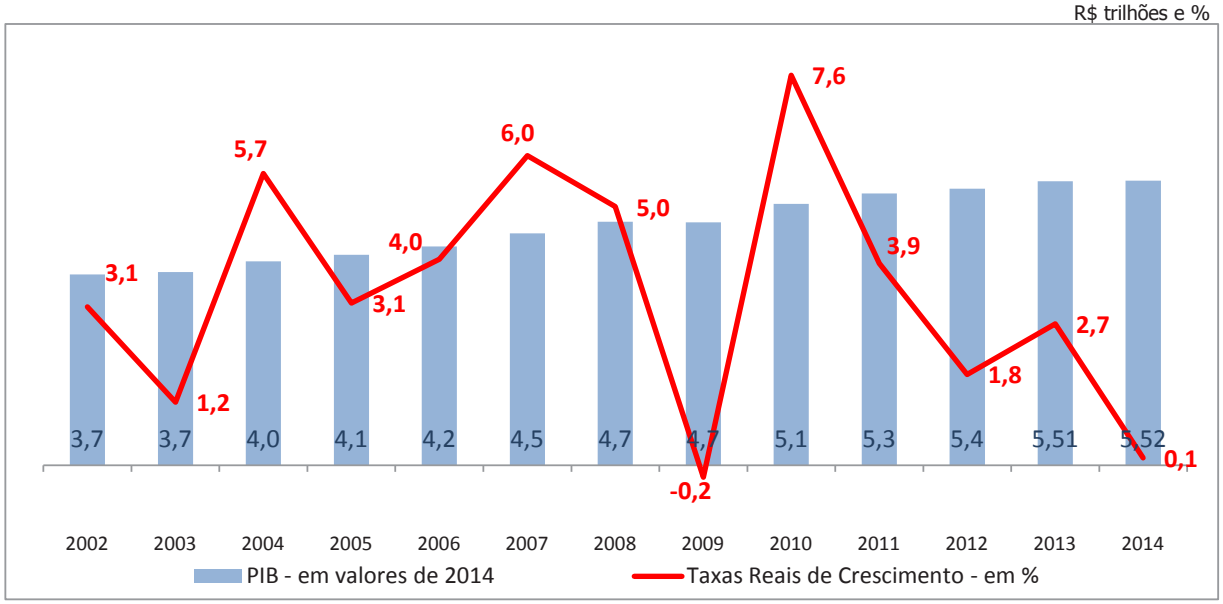
Fonte: Caged.

2.1.3 Produto Interno Bruto

A produção dos bens e serviços do país em 2014 atingiu o valor de R$ 5.521,3 bilhões, com variação de 0,1%, em termos reais (descontada a inflação), em relação ao PIB de 2013, cujo crescimento real havia sido de 2,7%. As taxas de variação dos trimestres de 2014, com ajuste sazonal, comparadas às dos trimestres imediatamente anteriores, mostram uma economia sem dinamismo, com taxas ínfimas de crescimento, e até negativas, consoante os valores de 0,6% no primeiro trimestre, -1,4% e 0,2% nos trimestres seguintes, e finalmente 0,3% no último trimestre do ano. Com base nas taxas de crescimento acumuladas em quatro trimestres, verifica-se gradual desaceleração da atividade – 2,8% no primeiro trimestre e 1,5%, 0,7% e 0,1% nos trimestres seguintes.

Produto Interno Bruto – 2002 a 2014

R$ trilhões e %



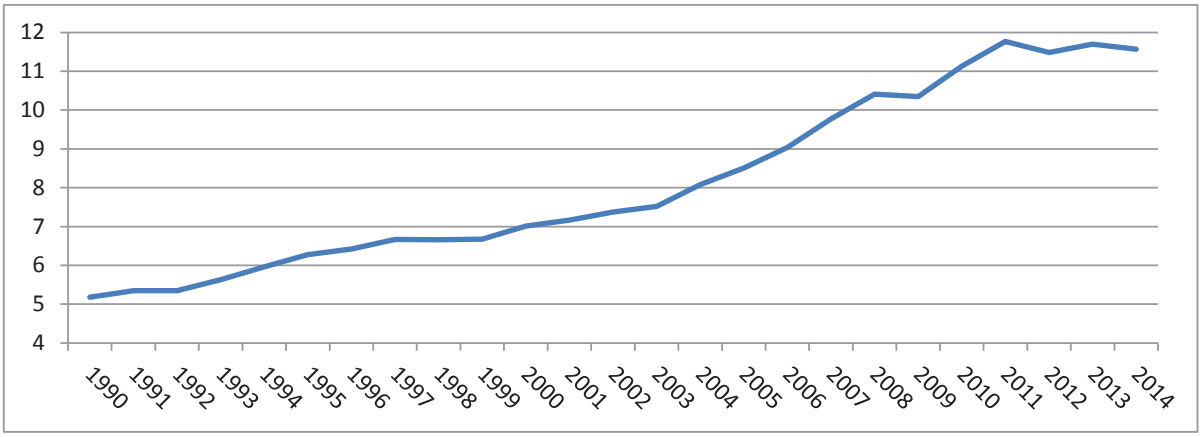
Fonte: IBGE.

Nota: PIB em valores constantes de 2014.

O valor do PIB *per capita* recuou, em termos reais, 0,7% em relação a 2013, segundo estimativas populacionais do IBGE, passando a registrar o valor de R$ 27.229,00, em valores correntes. Em dólares, o PIB *per capita* registrou o valor de US$ 11,6 mil.

PIB *per capita* - paridade do poder de compra – 1990 a 2014

US$ milhares



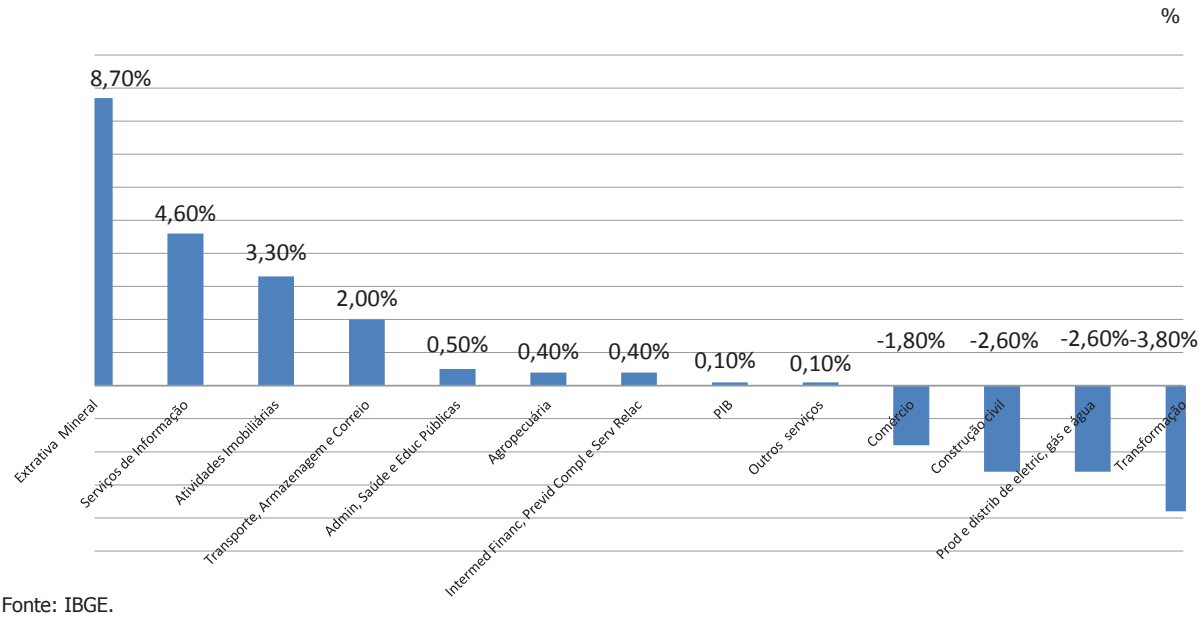
Fonte: IBGE.

Na comparação com os outros dezenove países que compõem o G20, o Brasil superou apenas a Itália, cuja economia recuou 0,4%, e o Japão, com crescimento nulo. No grupo dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que reúne as maiores economias emergentes do mundo, o PIB do Brasil ficou abaixo do indicador da China (7,4%) e da Índia (7,2%). A projeção de crescimento do PIB da Rússia é de 0,3%. Na Europa, a Alemanha cresceu 1,6%, o Reino Unido, 2,6%, e a União Europeia registrou crescimento de 1,3%, considerando o conjunto dos países que adotam o euro e outras moedas.

Em 2014, o valor do PIB no Brasil, de R$ 5.521,3 bilhões, deve-se ao valor adicionado a preços básicos, no montante de R$ 4.718,9 bilhões, e ao valor dos impostos sobre produtos menos subsídios, de R$ 802,4 bilhões.

Em relação aos subsetores do PIB, o da Extrativa Mineral apresentou desempenho excepcional (8,7%), em função não apenas do aumento na extração de petróleo e gás natural, como também em razão da variação positiva do setor de extração de minérios ferrosos. O grupo de Serviços refletiu o bom desempenho dos setores de Serviços de Informação (4,6%), Atividades Imobiliárias (3,3%), e Transporte, Armazenagem e Correio (2,0%). No setor da Agropecuária, com desempenho de 0,40%, verificou-se crescimento de produção nas culturas de algodão (26,0%), mandioca (8,8%), trigo (8,0%), soja (5,8%), arroz (3,3%), e fumo (0,7%). O setor de Comércio teve perdas de 1,8%. O setor de Construção Civil também registrou nível de atividade inferior ao do ano anterior, com 2,6% negativos. A atividade de Produção e Distribuição de Eletricidade, Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana registrou baixo desempenho (-2,6%) em 2014, influenciado pelo funcionamento das termelétricas para geração de energia. A Indústria de Transformação teve o pior desempenho entre todos os subsetores (-3,8%), causado, principalmente, pela redução das encomendas da indústria de veículos e da fabricação de máquinas e equipamentos.

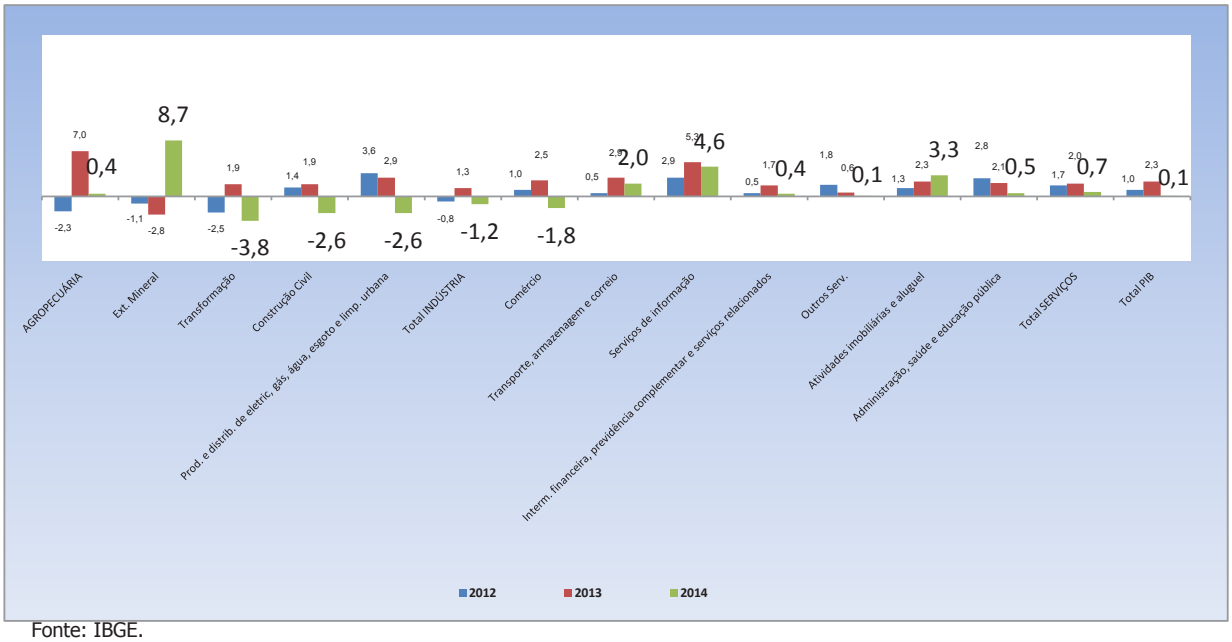
PIB e Subsetores – 2014



Fonte: IBGE.

PIB – Setores e subsetores – 2012 a 2014

%



Fonte: IBGE.

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

%

Setor de Atividade	2013.IV	2014.I	2014.II	2014.III	2014.IV
Agropecuária	**7,9**	**3,4**	**1,0**	**0,2**	**0,4**
Indústria	**1,8**	**3,0**	**-0,4**	**-0,9**	**-1,2**
Extrativa Mineral	-2,5	6,1	6,9	8,4	8,7
Transformação	2,0	1,0	-2,8	-3,2	-3,8
Construção Civil	4,7	3,5	-1,2	-2,6	-2,6
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	0,4	7,2	1,2	-1,4	-2,6
Serviços	**2,5**	**2,4**	**1,1**	**0,8**	**0,7**
Comércio	3,5	2,5	-0,6	-1,4	-1,8
Transporte, armazenagem e correio	5,8	6,9	3,0	2,4	2,0
Serviços de informação	6,5	7,1	5,8	5,6	4,6
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	1,7	2,7	1,0	0,1	0,4
Outros Serviços	0,0	0,3	-0,5	-0,2	0,1
Atividades imobiliárias e aluguel	4,5	3,9	3,4	3,4	3,3
Administração, saúde e educação públicas	1,8	1,2	0,9	0,7	0,5
Valor Adicionado a Preços Básicos	**2,6**	**2,7**	**0,7**	**0,4**	**0,2**
Impostos líquidos sobre produtos	**3,4**	**2,8**	**0,5**	**-0,2**	**-0,3**
PIB	**2,7**	**2,7**	**0,7**	**0,3**	**0,1**

Fonte: IBGE.

Nota: dados preliminares – 4º Trimestre de 2014.

A despesa de consumo das famílias em 2014 cresceu 0,9%, inferior ao do ano anterior em que o crescimento foi de 2,9%, influenciada pela elevação de 4,1%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, e pela elevação, em termos nominais, de 5,8% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias. Em termos

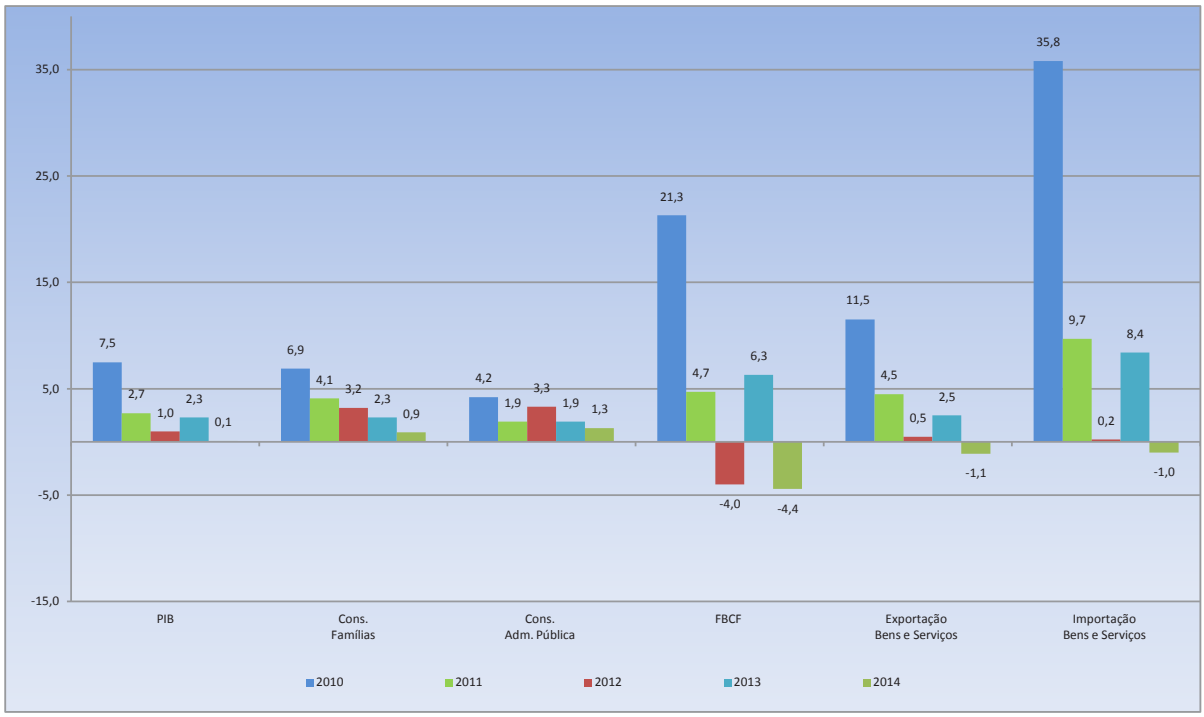
reais, portanto, verificou-se queda no saldo das operações de crédito às famílias. A despesa do consumo da administração pública ao longo de 2014 aumentou 1,3%, inferior ao ano de 2013, quando foi registrado crescimento de 2,2%.

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que em 2013 registrou crescimento de 6,1%, no exercício de 2014 teve queda de 4,4%, em função, principalmente, da redução da produção interna de máquinas e equipamentos (33,1% da FBCF e queda de 9,5%), da importação de bens de capital, e ainda em decorrência do baixo desempenho do setor da construção civil (52,6% de participação e queda de 3,3%). As exportações recuaram 1,1%, sendo que a maior retração ocorreu na indústria automotiva, inclusive de ônibus e caminhões, e também em embarcações e estruturas flutuantes, álcool e outros biocombustíveis. As importações tiveram queda de 1,0%, e ocorreu principalmente em virtude da menor aquisição de máquinas e equipamentos, indústria automotiva, inclusos peças e acessórios, e ainda gasolina automotiva.

Em valores absolutos, a despesa de consumo das famílias foi de R$ 3,45 bilhões, a de consumo do governo, de R$ 1,1 bilhão, a FBCF, de R$ 1,0 bilhão, exportações e importações de bens e serviços geraram resultado de R$ 635,9 milhões e R$ 788,1 milhões, respectivamente. A variação de estoques registrou R$ 18,6 milhões.

PIB - Componentes da Demanda – Taxa acumulada ao longo de cada ano – 2010 a 2014

%



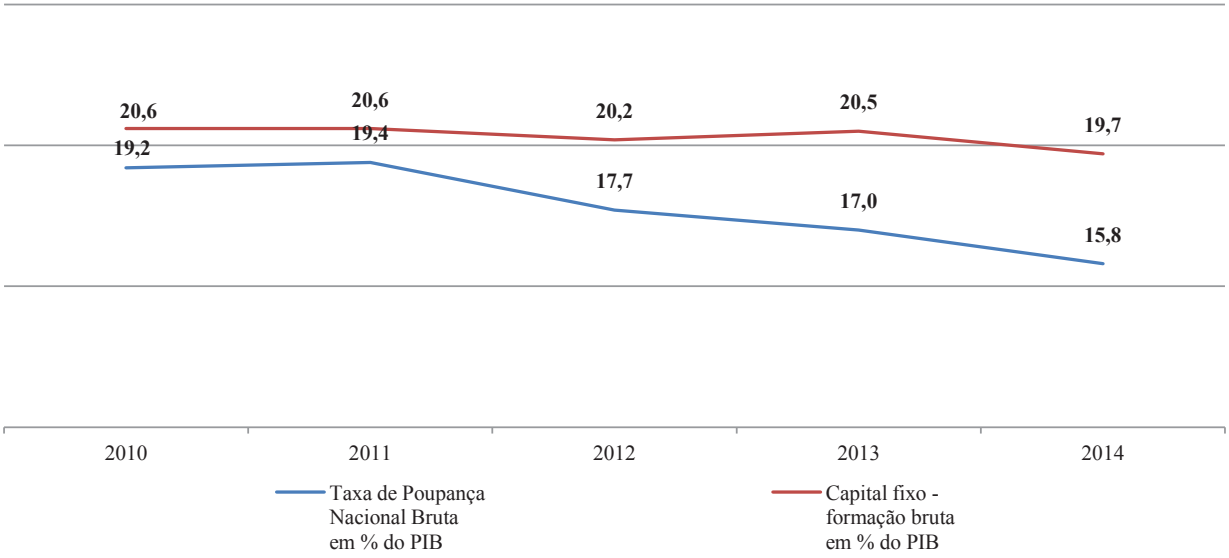
Fonte: IBGE.

Nota: dados preliminares – 4º Trimestre de 2014. Dados dos anos anteriores a 2014 não consideram correções da metodologia feita pelo IBGE.

2.1.4 Poupança Nacional Bruta e Investimento

A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB foi de 15,8% em 2014, inferior à verificada no ano anterior, de 17,0%. A taxa de investimento (capital fixo – formação bruta) registrada em 2014 foi de 19,7% do PIB, também inferior à verificada em 2013, igual a 20,5%.

Taxa de Poupança e de Investimento – 2010 a 2014



Fonte: IBGE.

2.1.5 Carga Tributária Nacional

A estimativa da carga tributária corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados pelas três esferas de governo (União, estados e municípios) e o Produto Interno Bruto do país, em determinado exercício fiscal. Conceitualmente, 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 PIB utilizado corresponde ao indicador oficial publicado pelo IBGE em 27/3/2015, de acordo com o novo Sistema de Contas Nacionais (SCN 2010). A estimativa da carga tributária referente a 2013 e 2014 foi fornecida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), baseada em metodologia advinda dos Acordos de Cooperação Técnica 17/2013 e 1/2015, celebrados entre a STN e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

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. 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 2014.

A arrecadação federal em 2014, da ordem de R$ 1.219.502 milhões, foi obtida do Siafi, da Caixa Econômica Federal e do Ministério da Previdência Social, conforme tabela a seguir. Na receita tributária obtida no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), estão incluídos R$ 4.038 milhões referentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FTGS).

Arrecadação federal por fonte de informação

Fonte	Item	R$ milhões
Siafi	Receita tributária	400.547
Siafi	Receita de contribuições	670.990

Siafi	Outras receitas correntes (fora multas e juros)	10.376
Siafi	Receita intra orçamentária (RPPS parte patronal)	16.015
Caixa	FGTS	104.744
MPS	Sistema S	16.830
Total		**1.219.502**

As principais fontes de informação utilizadas para alimentar a apuração dos dados referentes aos Governos Estaduais são: (i) os Balanços Anuais e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) dos governos subnacionais; (ii) o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida; e (iii) o Demonstrativo do Resultado Primário.

No caso dos dados referentes aos Governos Municipais, as principais fontes de informação utilizadas para alimentar a apuração são os balanços anuais e os RREOs. As lacunas na base dos RREOs são preenchidas com a imputação dos dados faltantes a partir da construção de séries encadeadas para grupos de municípios com características socioeconômicas similares.

A estimativa da carga tributária brasileira em 2014 foi de 33,4% do PIB, com discreta queda em relação a 2013 (0,33 p.p. do PIB), conforme tabela a seguir. Para efeito de comparação da CTB e do PIB entre 2013 e 2014, utilizou-se o deflator implícito do PIB para corrigir os valores relativos a 2013 (coluna D da tabela).

Verifica-se que, em 2014, a arrecadação total das receitas federais, incluídas no cálculo da carga tributária, apresentou um crescimento nominal de 4,85% em relação a 2013, inferior à evolução dos preços no período, resultando em queda real de 1,91%. Como o PIB cresceu, em termos reais, 0,15%, a carga tributária federal passou de 22,55% do PIB em 2013 para 22,09% do PIB em 2014, representando queda de 0,46 pontos percentuais.

Os tributos estaduais e municipais apresentaram crescimentos nominais de 7,51% e 11,70%, respectivamente, superiores à variação de preços no período, resultando em crescimento real de 0,58% e 4,49%, respectivamente. As cargas tributárias estadual e municipal passaram de 9,04% e 2,14% do PIB em 2013 para 9,08% e 2,24% do PIB em 2014, representando crescimento de 0,04 e 0,10 pontos percentuais, respectivamente.

Comparando-se os valores deflacionados da arrecadação federal de 2013 (coluna D) e os valores nominais de 2014 (coluna E), as maiores variações e as principais causas são relacionadas a seguir. As fontes de receita que mais caíram foram: Cofins - queda nas vendas; IRPJ e CSLL - queda na lucratividade das empresas; Imposto sobre Importação - queda das importações e das alíquotas médias; PIS/Pasep (outras contribuições sociais) - queda das vendas, alteração da base de cálculo do PIS/Cofins – Importação e a não repetição de recolhimentos extraordinários ocorridos em 2013. Já as fontes que mais cresceram foram: IRRF e FGTS - crescimento nominal da massa salarial; e IPI - recomposição de alíquotas.

Estimativa da Carga Tributária Bruta – 2013 e 2014

R$ milhões

Tributos	2013(1) corrente	%Part.	%PIB	2013(2) defl.	2014(3)	Variação	%Part.	%PIB	Evolução nominal	Evolução real	Evolução %PIB(4)
	A	B	C	D	E	E - D	F	G	E/A-1	E/D-1	G-C
Tributos Federais	**1.163.110**	**66,86%**	**22,55%**	**1.243.307**	**1.219.502**	**-23.805**	**66,13%**	**22,09%**	**4,85%**	**-1,91%**	**-0,46%**
Impostos sobre a produção e o comércio exterior	364.223	20,94%	7,06%	389.336	370.707	-18.629	20,10%	6,71%	1,78%	-4,78%	-0,35%
Cofins	198.239	11,39%	3,84%	211.907	194.816	-17.091	10,56%	3,53%	-1,73%	-8,07%	-0,32%
IOF	29.418	1,69%	0,57%	31.446	29.749	-1.698	1,61%	0,54%	1,12%	-5,40%	-0,03%
IPI	43.188	2,48%	0,84%	46.166	49.204	3.038	2,67%	0,89%	13,93%	6,58%	0,05%
II	36.832	2,12%	0,71%	39.372	36.611	-2.761	1,99%	0,66%	-0,60%	-7,01%	-0,05%

IE	146	0,01%	0,00%	156	162	6	0,01%	0,00%	10,97%	3,81%	0,00%
Sistema S	15.332	0,88%	0,30%	16.389	16.830	442	0,91%	0,30%	9,78%	2,70%	0,01%
Outros	41.068	2,36%	0,80%	43.899	43.334	-565	2,35%	0,78%	5,52%	-1,29%	-0,01%
Impostos sobre a renda, patrimônio e etc.	327.137	18,80%	6,34%	349.693	342.651	-7.042	18,58%	6,21%	4,74%	-2,01%	-0,14%
IRRF	130.947	7,53%	2,54%	139.975	144.405	4.430	7,83%	2,62%	10,28%	3,16%	0,08%
IRPF	24.230	1,39%	0,47%	25.900	25.799	-101	1,40%	0,47%	6,48%	-0,39%	0,00%
IRPJ	109.056	6,27%	2,11%	116.575	109.002	-7.573	5,91%	1,97%	-0,05%	-6,50%	-0,14%
CSLL	61.815	3,55%	1,20%	66.077	62.581	-3.496	3,39%	1,13%	1,24%	-5,29%	-0,07%
Outros	1.090	0,06%	0,02%	1.165	863	-301	0,05%	0,02%	-20,77%	-25,88%	-0,01%
Contribuições Sociais	471.750	27,12%	9,15%	504.278	506.144	1.866	27,45%	9,17%	7,29%	0,37%	0,02%
RGPS	295.179	16,97%	5,72%	315.532	315.446	-86	17,11%	5,71%	6,87%	-0,03%	-0,01%
RPPS	27.806	1,60%	0,54%	29.723	30.407	685	1,65%	0,55%	9,36%	2,30%	0,01%
FGTS	98.045	5,64%	1,90%	104.805	108.782	3.977	5,90%	1,97%	10,95%	3,79%	0,07%
Outras	50.721	2,92%	0,98%	54.218	51.508	-2.710	2,79%	0,93%	1,55%	-5,00%	-0,05%
Tributos Estaduais	**466.092**	**26,79%**	**9,04%**	**498.229**	**501.118**	**2.889**	**27,17%**	**9,08%**	**7,51%**	**0,58%**	**0,04%**
Tributos Municipais	**110.503**	**6,35%**	**2,14%**	**118.122**	**123.431**	**5.309**	**6,69%**	**2,24%**	**11,70%**	**4,49%**	**0,09%**
Total dos Tributos	**1.739.705**		**33,73%**	**1.859.658**	**1.844.052**	**-15.607**		**33,40%**	**6,00%**	**-0,84%**	**-0,33%**
PIB (IBGE)	**5.157.569**			**5.513.184**	**5.521.256**				**7,05%**	**0,15%**	

Fontes: STN e IBGE.

(1) Em R$ milhões de 2013;

(2) Em R$ milhões de 2014, corrigidos pelo deflator implícito do PIB;

(3) Em R$ milhões de 2014;

(4) Em pontos percentuais.

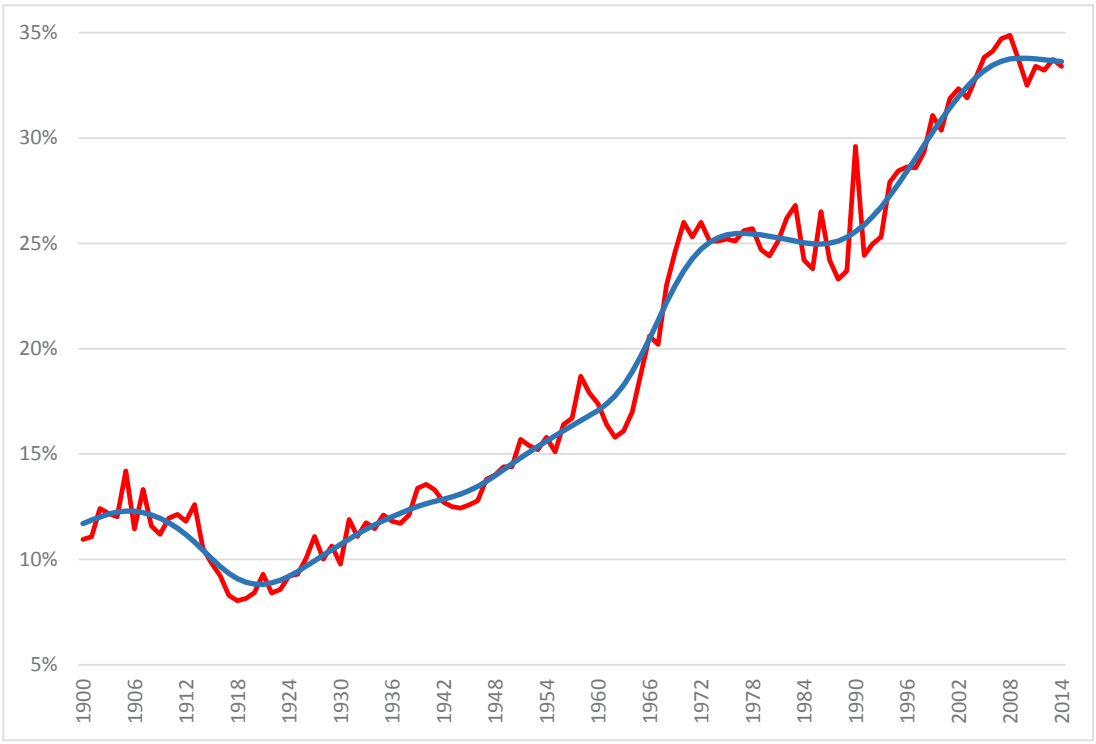
O gráfico a seguir apresenta a evolução histórica da CTB no Brasil desde 1900. Uma curva representa os valores reais observados e a outra, a tendência obtida por meio do filtro Hodrick-Prescott.

O período inicial apresenta oscilações com tendência estável, na faixa dos 12%. O período seguinte corresponde à Primeira Guerra Mundial, onde se observa tendência de queda na CTB, chegando a 8% em 1918. Passada essa fase, a CTB apresenta tendência crescente por quatro décadas, chegando a quase 19% em 1958. O período que vai até 1963 é de crise, com consequente queda na CTB. A partir de 1964, ocorre um rápido crescimento em decorrência da relativa estabilização monetária e da reforma tributária de 1967. Após os choques dos preços do petróleo, a CTB apresenta tendência constante, apesar da existência de fortes oscilações no período hiperinflacionário. Após a estabilização da moeda com o Plano Real e em função das alterações feitas na Constituição de 1988, houve outro período de rápido crescimento na CTB até 2008, quando atingiu quase 35%. A crise de 2009 fez a CTB recuar para menos de 34%, mantendo-se nesse patamar desde então.

O crescimento da CTB nos períodos sem crise parece ser decorrente de três fatores principais: (i) maior sofisticação da produção interna, gerando produtos com maior incidência de impostos; (ii) melhoria no sistema de arrecadação; (iii) aumento de alíquotas e da base tributária, particularmente em função da reforma tributária de 1967 e da Constituição de 1988.

Como esses três fatores não apresentam grandes oportunidades de evolução, o cenário é de estabilização da CTB, se a crise econômica for resolvida em curto espaço de tempo, ou de queda, se a crise se prolongar, como ocorrido nos períodos de 1914 a 1918 e de 1959 a 1963.

Evolução da Carga Tributária Bruta (em % do PIB) – CTB observada e tendência – 1900 a 2014



Fonte: Ipeadata.

2.2 Política Macroeconômica

2.2.1 Política Fiscal

No âmbito do governo central, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R$ 1.013,87 bilhões, o que equivale a cerca de 18,4% do PIB em valores correntes (R$ 5.521,3 bilhões), contra 19,2% em 2013. Quanto à despesa primária, o montante foi ampliado, alcançando o total de R$ 1.031,09 bilhões, ou 18,7% do PIB, contra 17,7% no ano anterior.

No que tange às metas fiscais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO 2014), Lei 12.919/2013, estabeleceu a meta de resultado primário para a União em R$ 116,072 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 2014, com redação dada pela Lei 13.053/2014, poderia ser reduzida até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A análise quanto ao cumprimento das metas fiscais consta do item 3.5.5 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 econômica, tais como inflação e desemprego ou o comportamento do produto. Os instrumentos são as variáveis que os formuladores de política

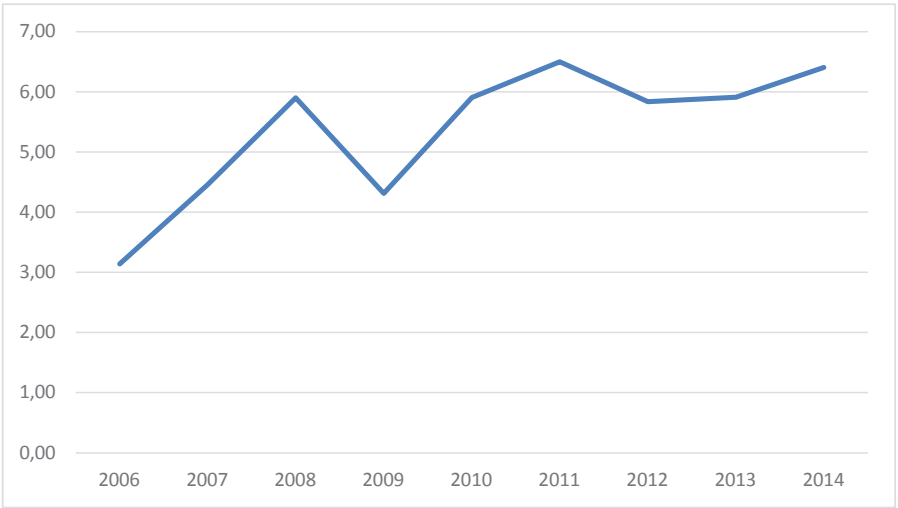
podem controlar diretamente, tais como as operações de mercado aberto, as exigências de reservas requeridas dos bancos comerciais pela autoridade monetária, as alíquotas de tributos e as compras governamentais. As metas intermediárias, por sua vez, tais como o comportamento da inflação em doze meses 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 2014 foi de 4,50% a.a., com intervalo de tolerância de menos dois pontos percentuais e de mais dois 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 2014, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, indicador utilizado para aferição do cumprimento da meta, alcançou 6,41% a.a., valor 1,91% p.p. acima do centro da meta e 0,09% p.p. abaixo do limite superior. Cumprida, portanto, a meta de inflação para o ano calendário, situando-se acima do valor de 5,91% a.a. realizado no exercício de 2013.

O Banco Central do Brasil (Bacen) persegue a meta inflacionária de 4,50% a.a. com uma banda de 2 p.p. desde 2006. A inflação medida pelo IPCA superou o centro da meta em 2008 (5,90%), 2010 (5,91%), 2011 (6,50%), 2012 (5,84%), 2013 (5,91%) e 2014 (6,41%), 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 6,50% a.a.

Evolução da taxa de inflação – IPCA (% a.a.) – 2006 a 2014

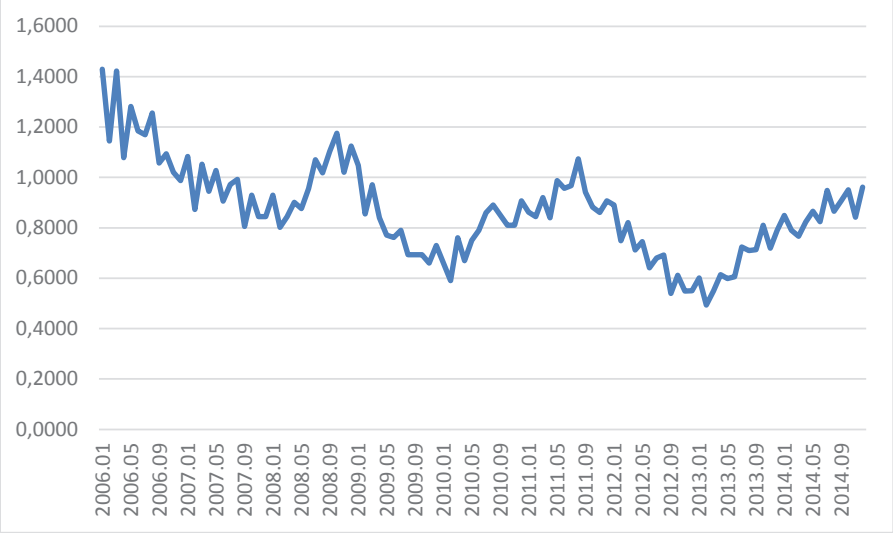


Fonte: IBGE.

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 o Banco passou a implementar uma política monetária expansionista até fevereiro de 2013. A partir daí, a Autoridade Monetária mostra uma nova tendência de alta, indicando que utiliza 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 6,50% a.a. do que do centro da meta de 4,50% a.a.

Evolução da taxa de juros Over/Selic – (% a.m.) – 2006 a 2014

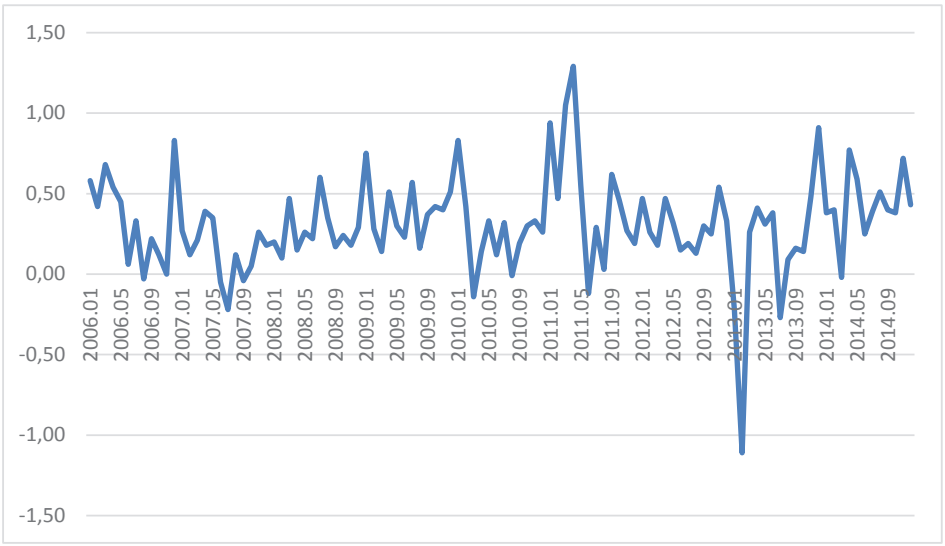


Fonte: Ipea.

A variação mensal dos preços monitorados ou administrados pelo setor público que fazem parte do IPCA mostra, com base no gráfico apresentado a seguir, que a política de repressão de preços administrados resulta mais cedo ou mais tarde numa abrupta elevação dos mesmos. Esse realinhamento dos preços administrados com as condições de mercado poderia ocorrer suavemente ao longo do tempo, mas acaba resultando num choque adverso na economia. Isso explica em parte a ineficácia da política monetária, pois, mesmo com a elevação da taxa básica de juros, a taxa de inflação continua numa tendência de alta, visto que a política monetária não afeta os preços administrados.

Pode-se observar que os preços administrados geralmente são represados antes das eleições e logo depois são reajustados. Após as eleições presidenciais de 2010, os preços foram reajustados com forte elevação em março (1,05%) e abril de 2011 (1,29%). No período pré-eleitoral de 2013, observou-se queda na variação dos preços administrados em janeiro (- 0,22%), fevereiro (- 1,11%) e em julho (- 0,27%). Logo após as eleições presidenciais de 2014, observa-se um aumento de 0,72% em novembro.

Evolução da variação do IPCA - preços administrados (% a.m.)



Fonte: Bacen.

Base Monetária

Durante o ano de 2014, a Base Monetária aumentou cerca de R$ 14.019 milhões, o que representou uma expansão de 5,62% em relação ao saldo de dezembro de 2013, resultado do aumento de R$ 16.802 milhões no montante de papel moeda emitido e da redução de R$ 2.782 milhões nas reservas bancárias.

A tabela seguinte mostra os fatores que condicionaram referida variação, com destaque para: i) as expansões proporcionadas pelos depósitos nas instituições financeiras, no montante de R$ 56.163 milhões; ii) a contração monetária ocasionada pelas operações com títulos públicos federais, no valor de R$ 48.879 milhões, as quais incluem os ajustes de liquidez efetuados pelo Bacen no mercado monetário via operações compromissadas.

Fatores Condicionantes da Base Monetária

R$ milhões

Período	Tesouro Nacional	Tít. Publ. Federais	Setor Externo	Depósitos Inst. Financ.	Derivativos e ajustes	Outras contas e ajustes	Var. Base Monetária
2010	-51.204	249.513	75.553	-236.911	-1	3.830	40.780
2011	-125.633	70.196	85.157	-24.388	-707	2.757	7.382
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
2014	-688	-48.879	16.275	56.163	17.329	-26.201	14.019

Fonte: Bacen.

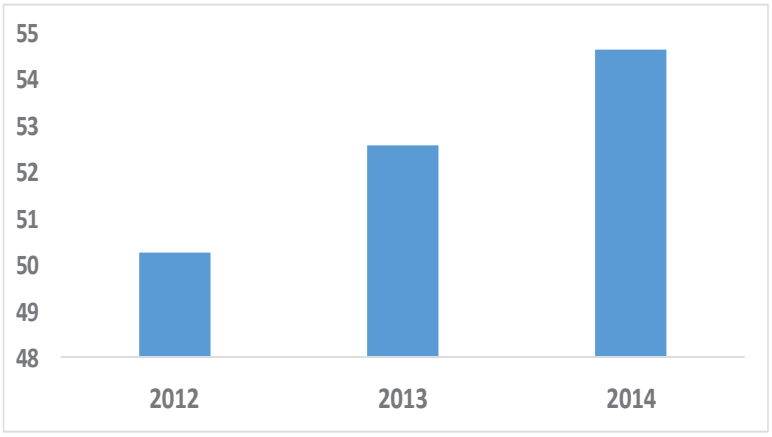
Nota: (+) Expansão da Base Monetária / (-) retração da Base Monetária.

2.2.3 Política Creditícia

As operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, em 2014, com recursos livres e direcionados (provenientes de depósitos compulsórios e programas governamentais), alcançaram o montante de R$ 3,02 trilhões, equivalente a 54,6% do PIB. Em 2013 o volume alcançou R$ 2,71 trilhões, o que correspondeu a 52,5% do PIB.

Operações de Crédito – Valores Correntes – 2012 a 2014

% do PIB



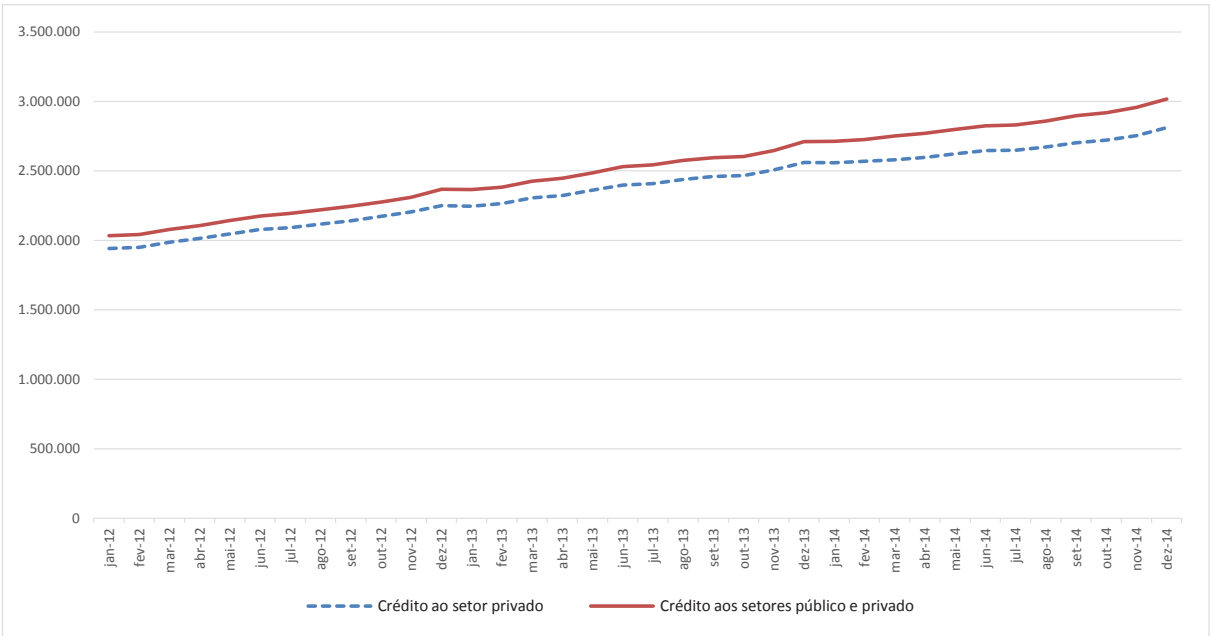
Fontes: Bacen e IBGE.

Ao longo de 2014, registrou-se um aumento de 11,22% no total das operações de crédito, em relação a dezembro de 2013. Do total do montante de crédito contratado, 47,71% foram assinados com recursos direcionados, e 52,29% com recursos livres.

Conforme apresentado no gráfico seguinte, o setor privado absorveu 93,15% do total das operações de crédito em 2014, com R$ 2,81 trilhões, ficando o setor público com o restante, distribuído entre a União, governos estaduais e municipais. O saldo das operações de crédito dos governos estaduais e municipais foi de R$ 113.077 milhões em 2014, contra um valor de R$ 82.533 milhões em 2013. Nesse caso, houve um aumento de 37%. O saldo das operações de crédito do governo federal foi de R$ 93.697 milhões em 2014, contra um valor de R$ 67.003 milhões em 2013, o que equivale a um aumento de 39,84%. O total do setor público foi de R$ 206,77 bilhões (R$ 149,54 bilhões em 2013), o que equivale a um crescimento de 38,28%.

Evolução das Operações de Crédito do Sistema Financeiro ao Setor Público e Privado – 2012 a 2014

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 Bacen, abrange União, estados, Distrito Federal e municípios. Aumentou R$ 504,5 bilhões em 2014, chegando a R$ 3.252,5 bilhões ou 58,9% do PIB, com crescimento de 5,6 p.p. em relação a 2013 (53,3% do PIB);

b) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): publicado pelo Bacen, cresceu R$ 256,8 bilhões no exercício, atingindo R$ 1.883,1 bilhões ao final de 2014, ou 34,1% do PIB. Abrange o endividamento líquido do setor público não financeiro 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$ 321,7 bilhões desde 2013, alcançando o montante de R$ 3.452,5 bilhões em 2014;

d) Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: também publicado no RGF do Poder Executivo Federal. Em virtude dos incrementos da dívida consolidada em R$ 321,7 bilhões e dos ativos em R$ 89,3 bilhões, a DCL ampliou-se em R$ 232,4 bilhões, totalizando R$ 1.352,5 bilhões ao final de 2014.

Este tópico contém cinco análises. A primeira examina a DBGG e a segunda, as variações da DLSP entre 2013 e 2014, 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 (PAF) da Dívida Pública Federal para 2014 e o Relatório Anual da Dívida (RAD) Pública Federal para o mesmo exercício. 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 PAF para 2014 e no RAD de 2014, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); no RGF, publicado em conjunto pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela STN; assim como nos Acórdãos 825/2015, 338/2015, 2.378/2014, 2.153/2014, todos prolatados pelo plenário do TCU, e nos documentos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

2.3.1 Dívida Bruta do Governo Geral

Desde 2008, foram introduzidas quatro alterações conceituais substantivas 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.

A exclusão dos títulos na carteira do Banco Central, deduzidas as operações compromissadas, diminui tanto a dívida interna quanto a DBGG em R$ 308,4 bilhões ao final de 2014, conforme explicitado na tabela seguinte.

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

R$ milhões

Item	2012	% PIB	2013	% PIB	2014	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (1)	2.966.578	62,94	3.177.361	61,61	3.560.826	64,49
Dívida Interna (1)	2.837.518	60,20	3.027.702	58,70	3.371.532	61,06
Títulos na Carteira do Bacen (A)	906.627	19,24	958.098	18,58	1.117.440	20,24
Operações Compromissadas do Bacen (B)	523.995	11,12	528.734	10,25	809.063	14,65
Títulos Livres na Carteira do Bacen (C = A - B)	382.632	8,12	429.365	8,32	308.378	5,59
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (2)	2.583.946	54,82	2.747.997	53,28	3.252.449	58,91
Dívida Interna (2)	2.454.886	52,09	2.598.338	50,38	3.063.154	55,48
Produto Interno Bruto	4.713.096		5.157.569		5.521.256	

Fonte: Bacen.

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

Os indicadores de endividamento divulgados pela União evidenciam as consequências da 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 aumento da intervenção do Estado na economia, entre 2007 e 2014, um subconjunto de ativos do Governo Geral cresceu R$ 1.385,1 bilhões, com média anual de 18,8%, passando de R$ 591,5 bilhões para R$ 1.976,6 bilhões, de acordo com a série histórica do Bacen.

Evolução dos Ativos do Governo Geral

R$ milhões

Descrição	2007	%	2014	%	Variação	p.p.
Recursos do FAT	138.392	23,4	231.581	11,7	93.189	-11,7
Instrumentos Híbridos	7.504	1,3	57.748	2,9	50.244	1,7
Crédito junto ao BNDES	6.645	1,1	487.862	24,7	481.217	23,6
Aplicações Governo Federal	59.175	10,0	143.461	7,3	84.286	-2,7
Crédito Externo Líquido Bacen	319.216	54,0	981.979	49,7	662.763	-4,3
Aplicações Governos Estaduais	28.050	4,7	55.191	2,8	27.141	-2,0
Créditos Estatais Federais	24.217	4,1	6.652	0,3	(17.565)	-3,8
Depósitos à vista	8.267	1,4	12.075	0,6	3.808	-0,8
Total	**591.466**	**100,0**	**1.976.549**	**100,0**	**1.385.083**	**0,0**

Fonte: Bacen.

Conforme mostrado na tabela seguinte, houve aumento em 2014, em relação a 2013, da DBGG, da DLGG e da DLSP, respectivamente, em R$ 504,5 bilhões, R$ 255,6 bilhões e R$ 256,8 bilhões, representando, em relação ao PIB, crescimentos de 5,6 p.p., 2,5 p.p. e 2,6 p.p., respectivamente. O aumento do endividamento bruto decorreu, principalmente, do impacto das operações compromissadas do Bacen (que variou de R$ 528,7 bilhões, em 2013, para R$ 809,1 bilhões, ao final de 2014) e da dívida mobiliária do Tesouro Nacional (que variou de R$ 2.017,3 bilhões, em 2013, para R$ 2.173,7 bilhões, ao final de 2014), além do aumento da dívida bancária e da dívida externa dos governos estaduais, respectivamente, em R$ 30,4 bilhões e R$ 21,6 bilhões.

Dívida Bruta e Dívida Líquida do Governo Geral

R$ milhões

Item	2012	% PIB	2013	% PIB	2014	% PIB
Dívida Líquida do Setor Público (A= B+K+L)	**1.550.083**	**32,9**	**1.626.335**	**31,5**	**1.883.147**	**34,1**
Dívida Líquida do Governo Geral (B=C+F+I+J)	**1.581.281**	**33,6**	**1.660.187**	**32,2**	**1.915.773**	**34,7**
Dívida Bruta do Governo Geral (C=D+E)	**2.583.946**	**54,8**	**2.747.997**	**53,3**	**3.252.449**	**58,9**
Dívida Interna (D)	**2.454.886**	**52,1**	**2.598.338**	**50,4**	**3.063.154**	**55,5**
Dívida mobiliária em mercado	1.871.346	39,7	1.990.128	38,6	2.141.081	38,8
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	1.905.036	40,4	2.017.344	39,1	2.173.694	39,4
Títulos sob custódia do FGE	-5.620	-0,1	-5.654	-0,1	-5.668	-0,1
Dívidas securitizadas e TDA	11.673	0,2	10.782	0,2	9.917	0,2
Aplic.de entidades da adm. Federal	-39.058	-0,8	-31.816	-0,6	-36.551	-0,7
Aplicações dos governos subnacionais	-684	0,0	-528	0,0	-310	0,0
Operações compromissadas do Bacen	523.995	11,1	528.734	10,3	809.063	14,7
Dívida bancária do Governo Federal	9.550	0,2	10.702	0,2	12.422	0,2
Dívida assumida pela União Lei 8.727/93	5.930	0,1	1.687	0,0	0	0,0
Dívida bancária governos estaduais	34.187	0,7	55.395	1,1	85.801	1,6
Dívida bancária governos municipais	9.878	0,2	11.692	0,2	14.788	0,3
Dívida Externa (E)	**129.060**	**2,7**	**149.659**	**2,9**	**189.294**	**3,4**
Governo Federal	87.471	1,9	90.058	1,7	106.965	1,9
Governos Estaduais	36.147	0,8	52.623	1,0	74.174	1,3
Governos Municipais	5.442	0,1	6.978	0,1	8.156	0,1
Créditos do Governo Geral (F=G+H)	**-1.395.198**	**-29,6**	**-1.512.226**	**-29,3**	**-1.579.880**	**-28,6**
Créditos Internos (G)	**-1.394.242**	**-29,6**	**-1.511.717**	**-29,3**	**-1.579.502**	**-28,6**
Disponibilidades do governo geral	-683.387	-14,5	-727.586	-14,1	-674.269	-12,2
Aplic.da Previdência Social	-448	0,0	-206	0,0	-216	0,0
Arrecadação a recolher	-2.612	-0,1	-3.802	-0,1	-2.384	0,0
Depósitos à vista (inclui ag.descentral.)	-9.664	-0,2	-8.145	-0,2	-10.869	-0,2
Disponibilidades do gov federal no Bacen	-620.401	-13,2	-655.965	-12,7	-605.921	-11,0
Aplicações na rede bancária (estadual)	-50.262	-1,1	-59.468	-1,2	-54.880	-1,0
Créditos concedidos a Inst. Fin. Oficiais	-406.933	-8,6	-466.925	-9,1	-545.610	-9,9
Instrumentos híbridos de capital e dívida	-35.260	-0,7	-53.912	-1,0	-57.748	-1,0
Créditos junto ao BNDES	-371.673	-7,9	-413.012	-8,0	-487.862	-8,8
Aplicações em fundos e programas	-113.313	-2,4	-116.190	-2,3	-136.312	-2,5
Créditos junto às estatais	-9.927	-0,2	-8.121	-0,2	-7.454	-0,1
Demais créditos do Governo Federal	-9.728	-0,2	-9.230	-0,2	-13.679	-0,2
Recursos do FAT na rede bancária	-170.954	-3,6	-183.665	-3,6	-202.178	-3,7
Créditos Externos (H)	**-957**	**0,0**	**-508**	**0,0**	**-377**	**0,0**
Títulos livres na carteira do Bacen (I)	**382.632**	**8,1**	**429.365**	**8,3**	**308.378**	**5,6**
Equalização Cambial (J)	**9.901**	**0,2**	**-4.949**	**-0,1**	**-65.173**	**-1,2**
Dívida Líquida do Banco Central (K)	**-59.653**	**-1,3**	**-65.035**	**-1,3**	**-65.035**	**-1,2**
Dívida Líquida das Empresas Estatais (L)	**28.456**	**0,6**	**31.183**	**0,6**	**31.183**	**0,6**

Fonte: Bacen.

2.3.2 Dívida Líquida do Setor Público

A DLSP aumentou R$ 256,8 bilhões entre 2013 e 2014, quando alcançou o montante de R$ 1.883,1 bilhões. Em percentual do PIB, houve aumento de 2,6 p.p., de 31,5% em dezembro de 2013 para 34,1% ao final de 2014. O governo federal aumentou o endividamento líquido, com variação de R$ 182,3 bilhões em 2014. Destaca-se que o Bacen e as estatais federais apresentaram variações menos expressivas. Enquanto aquele aumentou seus ativos líquidos em R$ 7 bilhões ao longo de 2014, estas, no mesmo período, aumentaram sua dívida líquida em R$ 1,8 bilhão. Vale ressaltar, outrossim, o aumento em R$ 79,7 bilhões do endividamento líquido dos demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais), que passou de R$ 606,9 bilhões, em 2013, para R$ 686,5 bilhões, em 2014.

Evolução da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

R$ milhões

Item	dez/12	% PIB	dez/13	% PIB	dez/14	% PIB	Variação	% PIB
Dívida Líquida Total	**1.550.083**	**32,89**	**1.626.335**	**31,53**	**1.883.147**	**34,11**	**256.812**	**2,57**
Governo Federal	1.061.858	22,53	1.090.393	21,14	1.272.707	23,05	182.314	1,91
Bacen	-59.653	-1,27	-65.035	-1,26	-72.028	-1,30	-6.992	-0,04
Estatais Federais	-6.122	-0,13	-5.897	-0,11	-4.077	-0,07	1.820	0,04
Demais Entes	554.001	11,75	606.874	11,77	686.544	12,43	79.670	0,67
Dívida Interna Líquida	**2.169.502**	**46,03**	**2.341.011**	**45,39**	**2.669.547**	**48,35**	**328.536**	**2,96**
Governo Federal	975.343	20,69	1.000.843	19,41	1.166.120	21,12	165.277	1,72
Bacen	693.505	14,71	804.454	15,60	909.952	16,48	105.497	0,88
Estatais Federais	-6.386	-0,14	-6.178	-0,12	-4.447	-0,08	1.731	0,04
Demais Entes	507.040	10,76	541.891	10,51	597.922	10,83	56.031	0,32
Dívida Externa Líquida	**-619.419**	**-13,14**	**-714.676**	**-13,86**	**-786.400**	**-14,24**	**-71.724**	**-0,39**
Governo Federal	86.515	1,84	89.550	1,74	106.587	1,93	17.037	0,19
Bacen	-753.158	-15,98	-869.490	-16,86	-981.979	-17,79	-112.490	-0,93
Estatais Federais	263	0,01	280	0,01	370	0,01	90	0,00
Demais Entes	46.961	1,00	64.983	1,26	88.622	1,61	23.639	0,35
PIB	**4.713.096**		**5.157.569**		**5.521.256**			

Fonte: Bacen.

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 4,7%, enquanto o crescimento do PIB reduziu o endividamento em 2,1%. A conjugação dos dois fatores resultou em aumento da dívida líquida como percentual do PIB em 2,6%.

Os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R$ 311,4 bilhões (5,6% do PIB) e o déficit primário aumentou a dívida líquida em R$ 32,5 bilhões (0,6% do PIB), enquanto os principais fatores de redução foram o ajuste cambial/metodológico de R$ 96,1 bilhões (ou 1,7% do PIB), os outros ajustes efetuados na dívida externa, da ordem de R$ 12,4 bilhões (ou 0,2% do PIB) e o reconhecimento de dívidas (haveres) no valor de R$ 3,5 bilhões (ou 0,1% do PIB).

Fatores Condicionantes da Variação da DLSP/PIB em 2014

R$ milhões

Item	2012	% PIB	2013	% PIB	2014	% PIB
Dívida líquida total – saldo	**1.550.083**	**32,89**	**1.626.335**	**31,53**	**1.883.147**	**34,11**
Dívida líquida – var. acum. no ano	**41.536**	**-1,60**	**76.252**	**-1,35**	**256.812**	**2,57**
Fatores condicionantes	**41.536**	**0,88**	**76.252**	**1,48**	**256.812**	**4,65**
NFSP	108.912	2,31	157.550	3,05	343.916	6,23
Primário	-104.951	-2,23	-91.306	-1,77	32.536	0,59
Juros nominais	213.863	4,54	248.856	4,83	311.380	5,64
Ajuste Cambial	-56.560	-1,20	-95.923	-1,86	-96.075	-1,74
Dívida Interna indexada ao câmbio	-3.171	-0,07	-4.643	-0,09	-2.835	-0,05
Dívida Externa – metodológico	-53.389	-1,13	-91.280	-1,77	-93.239	-1,69
Dívida Externa – outros ajustes	-5.011	-0,11	17.600	0,34	12.481	0,23
Reconhecimento de Dívidas	-5.805	-0,12	-2.427	-0,05	-3.511	-0,06
Privatizações	0	0,00	-547	-0,01	0	0,00
Efeito crescimento PIB – dívida		**-2,48**		**-2,83**		**-2,08**
PIB	4.713.096		5.157.569		5.521.256	

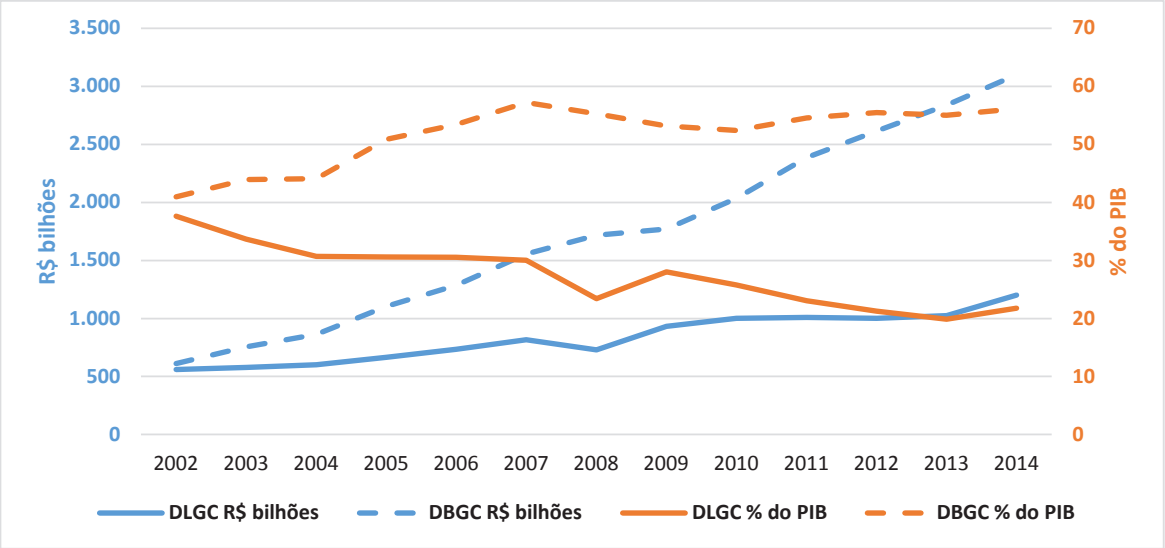
Fonte: Bacen.

A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores, em conjunção com déficit primário, 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 também há crescimento tanto na dívida bruta quanto na dívida líquida.

Além dessas observações, cabe mencionar que 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 2014, em valores correntes e em percentual do PIB.

Dívidas Bruta e Líquida do Governo Central – 2002 a 2014



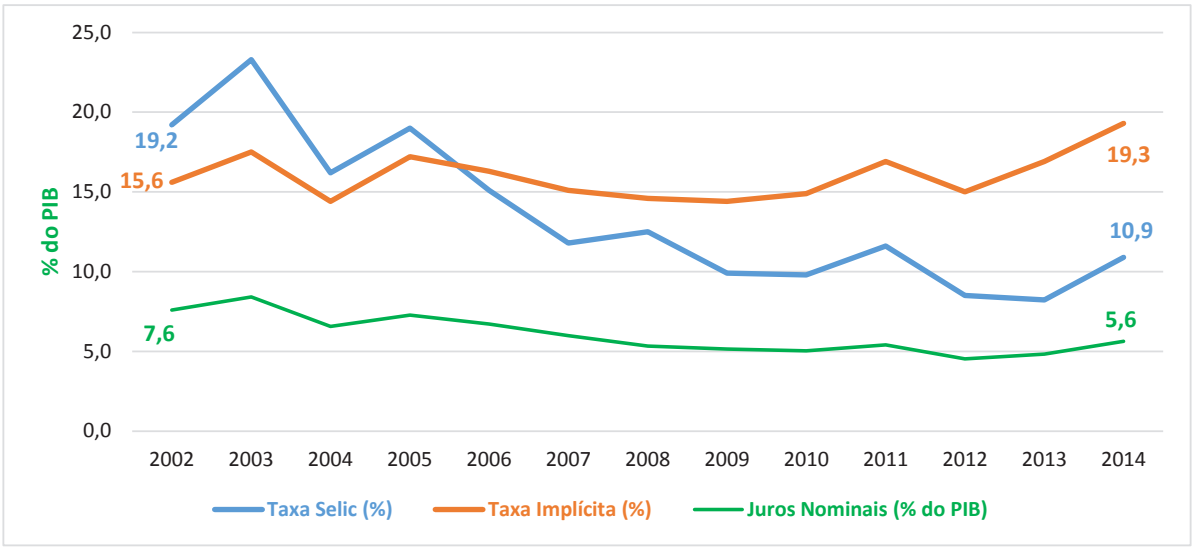
Fonte: Bacen.

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 do Bacen mostram que, entre 2002 e 2014, a taxa Selic recuou 8,3 p.p. (de 19,2% para 10,9%), enquanto a taxa implícita da DLSP aumentou 3,7 p.p. (de 15,6% para 19,3%). 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 alcançou 5,6% do PIB em 2014.

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



Fonte: Bacen.

2.3.3 Plano Anual de Financiamento e Relatório da Dívida Pública Federal

De acordo com o PAF para 2014, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de R$ 476,6 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 598,4 bilhões, deduzidos os recursos orçamentários de R$ 121,8 bilhões. Essa necessidade bruta está dividida em R$ 535,1 bilhões de dívida interna em mercado, R$ 54,0 bilhões de encargos no Bacen e R$ 9,3 bilhões de dívida externa. Eis o comparativo entre o programado e o executado. Não estão incluídas as receitas do resultado positivo do balanço patrimonial do Bacen, no montante de R$ 36,1 bilhões.

Necessidade de Financiamento: Programado X Executado em 2014

R$ bilhões

	Programado	Executado	Diferença
(=) Necessidade Líquida de Financiamento	476,6	563,7	87,1
(+) Recursos Orçamentários	121,8	108,5	-13,3
(=) Necessidade Bruta de Financiamento	598,4	672,2	73,8
(+) Dívida Externa	9,3	12,1	2,8
(+) Dívida Interna em Mercado	535,1	600,2	65,1
(+) Encargos no Banco Central	54,0	59,9	5,9

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Federal 2014.

Pela programação do PAF, o estoque ocorrido ao final de 2013, de R$ 2.122,8 bilhões, deveria crescer em 2014 para um intervalo entre R$ 2.170 bilhões e R$ 2.320 bilhões. Os resultados apresentados a seguir demonstram que a DPF cresceu R$ 173,1 bilhões, alcançando R$ 2.295,9 bilhões, próximo da banda superior da previsão do PAF 2014. O percentual vincendo em doze meses permaneceu em 24,8%, também dentro do limite previsto (21% a 25%).

Dívida Pública Federal – 2006 a 2014

Indicadores DPF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	PAF 2014
Estoque em R$ bilhões	1.237,0	1.333,8	1.397,3	1.497,4	1.694,0	1866,4	2.008,0	2.122,8	2.295,9	2.170/2.320
Prazo médio (meses)	35,5	39,2	42,0	42,4	42,0	42,0	48,0	50,4	52,8	51,6/54,0
% vencimento/12 meses	32,4	28,2	25,4	23,6	23,9	25,4	24,4	24,8	24,0	21,0/25,0
Composição da DPF										

Indicadores DPF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	PAF 2014
Prefixado (%)	31,9	35,1	29,9	32,2	36,6	37,2	40,0	42,0	41,6	40 - 44
Índice de preços (%)	19,9	24,1	26,6	26,7	26,6	28,3	33,9	34,5	34,9	33 - 37
Selic (%)	33,4	30,7	32,4	33,4	30,8	30,1	21,7	19,1	18,7	14 - 19
Câmbio (%)	12,7	8,2	9,7	6,6	5,1	4,4	4,4	4,3	4,9	3 - 5
TR e outros (%)	2	1,9	1,4	1,1	0,8	-	-	-	-	-

Fontes: Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal 2014 e Relatório Anual da Dívida Pública 2014.

De acordo com o "Quadro 2 – Emissões Diretas em 2014" do Relatório Anual da DPF de 2014, foram emitidos, fora dos leilões competitivos, R$ 66,6 bilhões em títulos públicos no exercício. Dessas operações de concessão de crédito, R$ 60 bilhões foram para o BNDES e R$ 1 bilhão para o Banco da Amazônia para adequação do patrimônio de referência aos parâmetros do Acordo de Basiléia III.

Também houve operações sem contrapartida financeira de R$ 3,4 bilhões para o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), além de R$ 0,6 bilhão com contrapartida financeira. Ademais, ocorreram operações sem contrapartida financeira com o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e com o programa de Reforma Agrária que somaram, respectivamente, R$ 0,8 bilhão e 0,6 bilhão.

2.3.4 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida no Relatório de Gestão Fiscal

Com base nos dados oficiais, a Dívida Consolidada Líquida cresceu R$ 232,4 bilhões entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, como resultado da expansão de R$ 89,3 bilhões de ativos e de R$ 321,7 bilhões de passivos. Entre os ativos da DCL, destaca-se a diminuição de R$ 49,7 bilhões nos depósitos do Tesouro Nacional no Bacen, e o crescimento das aplicações financeiras e dos demais ativos financeiros em, respectivamente, R$ 56,7 bilhões e R$ 78,1 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$ 154,6 bilhões e R$ 160 bilhões. Mencione-se, também, um passivo reconhecido por insuficiência de créditos de R$ 4,2 bilhões, com diminuição de R$ 5,7 bilhões no período.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Janeiro a Dezembro de 2013 e Quadrimestres de 2014
Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

R$ milhões

Especificação	2013	1ºQD2014	Var. %	2ºQD2014	Var. %	3ºQD2014	Var. %
Dívida Consolidada - DC (I)	**3.130.873**	**3.074.047**	***-1,82***	**3.244.360**	***5,54***	**3.452.539**	***6,42***
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	***3.067.042***	***3.023.713***	***-1,41***	***3.141.546***	***3,90***	***3.395.698***	***8,09***
Dívida Mobil do TN Interna (mercado)	2.044.085	1.976.248	-3,32	2.089.753	5,74	2.198.688	5,21
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-30.987	-33.969	9,63	-37.002	8,93	-35.492	-4,08
Dívida Mobil do TN Interna (cart BC)	956.646	986.575	3,13	991.915	0,54	1.118.645	12,78
Dívida Securitizada	11.205	10.974	-2,07	10.593	-3,47	10.348	-2,31
Dívida Mobiliária Externa	86.092	83.886	-2,56	86.287	2,86	103.509	19,96
Operações de Equaliz Cambial[1]	***9.901***	***13***	***-99,87***	***51.224***	***402.095,41***	***0***	***-100,00***
Dívida Contratual	***39.735***	***41.462***	***4,35***	***42.141***	***1,64***	***43.828***	***4,00***
Precatórios posteriores a 5/5/2000[2]	***93***	***2.887***	***3.004,82***	***3.830***	***32,67***	***85***	***-97,78***
Dív Assumida pela União (Lei 8.727/93)	***4.159***	***3.485***	***-16,20***	***3.104***	***-10,95***	***8.713***	***180,72***
Pass reconh insuf créd/recursos	***9.943***	***2.487***	***-74,99***	***2.516***	***-3.455***	***4.215***	***-222,0***
DEDUÇÕES (II)	**2.010.786**	**1.961.293**	***-2,46***	**1.983.824**	***1,15***	**2.100.063**	***5,86***
Ativo Disponível	***657.158***	***569.586***	***-13,33***	***563.105***	***-1,14***	***603.540***	***7,18***
Depósitos do TN no BCB	652.408	541.897	-16,94	550.079	1,51	602.683	9,56
Depósitos à vista	570	711	24,73	658	-7,40	454	-31,01
Arrecadação a Recolher	4.180	26.978	545,5	12.368	-54,16	402	-96,75
Haveres Financeiros	***1.387.236***	***1.433.543***	***3,34***	***1.468.790***	***2,46***	***1.534.972***	***4,51***
Aplicações Financeiras	426.983	468.620	9,75	462.839	-1,23	483.708	4,51

Especificação	2013	1ºQD2014	Var. %	2ºQD2014	Var. %	3ºQD2014	Var. %
Dispon do FAT no BNDES e Sist Banc	186.988	198.449	6,13	195.685	-1,39	202.481	3,47
Aplic Fundos Divs ao Setor Priv*	239.995	270.171	12,57	267.154	-1,12	281.227	5,27
Reneg de Dív de Entes da Federação	523.749	528.353	0,88	530.652	0,44	536.665	1,13
Dív Est/Mun:Lei 9496/97/MP2185/01	481.114	488.371	1,51	491.625	0,67	497.454	1,19
Créditos da Lei 8.727/93	15.088	13.949	-7,55	13.070	-6,30	12.810	-1,99
Dív Ext Ren (Aviso MF nº 30 e outros)	5.208	4.900	-5,90	4.854	-0,95	5.245	8,06
Demais(Roy, créds CEF ced União/out)	22.339	21.133	-5,40	21.104	-0,13	21.156	0,25
Demais Ativos Financeiros	436.504	436.570	0,01	475.298	8,87	514.599	8,27
(-) Restos a Pagar Processados	***-33.608***	***-41.836***	***24,48***	***-48.071***	***14,90***	***-38.449***	***-20,02***
Dívida Consolidada Líquida - DCL (III) = (I - II)	**1.120.087**	**1.112.754**	**-0,65**	**1.260.537**	**13,28**	**1.352.476**	**7,29**
Receita Corrente Líquida - RCL	**656.094**	**678.292**	**3,38**	**676.656**	**-0,24**	**641.578**	**-5,18**
% da DC sobre a RCL	**477,20%**	**453,20%**	**-5,03**	**479,47%**	**5,80**	**538,13%**	**12,23**
% da DCL sobre a RCL	**170,72%**	**164,05%**	**-3,91**	**186,29%**	**13,55**	**210,80%**	**13,16**

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

2.3.5 Omissão de registro de passivos da União

Conforme evidenciado nos autos do processo TC 021.643/2014-8, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro, no qual foi prolatado o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, ratificado em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, o Bacen não computou, no cálculo da DLSP, passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Segundo consta do voto do ministro relator:

> (...) o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam compor a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.

Entre as razões pelas quais esses passivos devem ser registrados na DLSP, podem-se mencionar: (i) a existência de financiamento concedido à União; (ii) os montantes já são devidos pela União; e (iii) os valores estão registrados nos ativos do Banco do Brasil, do BNDES e do FGTS.

Entre outras providências, por meio da decisão originária, determinou-se ao Bacen que:

> 9.1.2. registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):
>
> 9.1.2.1. os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", inscritos na contabilidade da referida instituição financeira;
>
> 9.1.2.2. os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
>
> 9.1.2.3. os valores referentes ao passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, à Resolução CCFGTS 547/2008 e ao Programa Minha Casa Minha Vida;

A omissão dos passivos da União decorrentes de atrasos nos repasses de recursos federais impactaram as contas da dívida pública em cerca de R$ 40 bilhões no exercício de 2014, conforme a tabela seguinte, extraída do TC 021.643/2014-8.

Dívidas da União não captadas pelo Bacen – 2014

	R$ bilhões
Subvenções Agrícolas BB	7,94

Outras Subvenções BB	1,80
PSI - BNDES	12,16
Resolução CCFGTS 574/2008	0,64
PMCMV - FGTS	7,66
FGTS Lei Complementar 110/2001	10,05
Total	**40,25**

Fonte: processo TC 021.643/2014-8.

Em face de tal omissão, os responsáveis do Bacen foram chamados em audiência e deverão apresentar suas razões de justificativa.

Entre outras disposições, o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário demanda avaliação posterior, pelo Tribunal, acerca dos efeitos desses passivos sobre os resultados fiscais de 2014, bem como sobre a dívida consolidada divulgada no Relatório de Gestão Fiscal. Vê-se, portanto, que, por parte do governo federal, restou prejudicada a ação planejada e transparente propugnada na LRF, uma vez que não foram prevenidos os riscos, tampouco corrigidos os desvios que ocasionaram o "desequilíbrio" das contas públicas da União em cerca de R$ 40 bilhões no exercício de 2014, tendo sido geradas e omitidas dívidas em desobediência às condições impostas pela mesma LRF, desrespeitando-se, pois, o princípio constitucional da legalidade, bem como os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

Com efeito, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Governo da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Conforme demonstrado, irregularidades graves envolvendo a temática da dívida pública, constatadas de maneira inequívoca por este Tribunal, denotam o descumprimento de princípios e pressupostos essenciais preconizados na LRF (planejamento, transparência e gestão fiscal responsável) e na própria Constituição Federal (legalidade), o que enseja menção nas presentes Contas, sem prejuízo das demais medidas adotadas no âmbito do TC 021.643/2014-8.

IRREGULARIDADE

- Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão do registro de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014.

2.3.6 Operações de crédito da União com inobservância da lei

Ainda no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, merece destaque a constatação da ocorrência de operações de crédito da União, realizadas junto à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. A Caixa concedeu adiantamentos à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Os adiantamentos concedidos pelo FGTS destinaram-se às despesas do Programa Minha Casa Minha Vida. O compromisso assumido ante o BNDES envolveu o Programa de Sustentação do Investimento.

Com efeito, a LRF, no art. 29, inciso III, adota como definição para operação de crédito:

> Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

As transações em apreço apresentam características de operações de crédito, tais como a duração de tempo e a incidência de juros e encargos. Conforme a minudente argumentação disposta no relatório objeto TC 021.643/2014-8, acompanhada de documentação comprobatória, restou caracterizada a assunção, pelas instituições envolvidas, de obrigações financeiras de responsabilidade da União. Ou seja, deixaram os bancos e o FGTS de executar suas operações de intermediação com os agentes privados para financiar despesas públicas federais.

Em face de todas as operações relatadas a seguir, os responsáveis dos órgãos e entidades envolvidos foram chamados em audiência e deverão apresentar suas razões de justificativa. Não obstante, na visão do Ministério Público junto ao TCU, corroborada pelo plenário desta Corte mediante o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8):

> Não há dúvida de que, nos casos em que a instituição financeira efetua, com recursos próprios, pagamento de despesas de responsabilidade da União, esta assume o compromisso financeiro de repassar àquela os recursos federais correspondentes, acrescidos dos encargos financeiros eventualmente acordados entre as partes.

Operações da União junto à Caixa

Segundo o art. 16 do Decreto 5.209/2004, a Caixa é o agente operador do Programa Bolsa Família, sendo responsável pelo pagamento dos benefícios. A liberação de recursos financeiros ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), para que sejam realizados os repasses à Caixa, é de responsabilidade da STN, conforme estabelecido no Decreto 7.482/2011 e na Portaria-MF 244/2012.

O MDS e a Caixa assinaram contrato que prevê que os recursos necessários ao pagamento dos benefícios devem ser repassados ao agente financeiro, Caixa, que os depositará em conta de suprimento de fundos. O mesmo contrato prevê a possibilidade de a Caixa suspender os pagamentos do Programa Bolsa Família em caso de insuficiência de recursos na conta de suprimento para o pagamento dos benefícios ou assegurar, por seus meios, caso tenha recursos, esses pagamentos, com direito ao recebimento, da União, dos encargos financeiros devidos na operação.

No curso do TC 021.643/2014-8, apurou-se que em 2013 e 2014 houve várias ocasiões em que a União, por intermédio do MDS, não repassou os recursos à Caixa de maneira tempestiva e suficiente, tendo a Caixa utilizado recursos próprios para pagamento aos beneficiários do programa. Isso fez com que a conta de suprimento de fundos, que registra os montantes repassados pela União à Caixa e o pagamento do benefício pela Caixa, apresentasse saldo negativo em diversos momentos. Essa operação de adiantamento de recursos à União pela Caixa enquadra-se, conforme apurado, no conceito de operação de crédito estabelecido no art. 29, inciso III, da LRF.

No âmbito do referido processo, apurou-se, ainda, que a existência de saldos negativos na conta suprimento de fundos estava relacionada a atrasos no repasse de recursos pela STN ao MDS, não sendo devida a atrasos da remessa dos recursos à Caixa pelo MDS. Nesse caso, o voto condutor do Acórdão 825/2015-Plenário enquadra a referida operação de crédito entre a União e a Caixa como de natureza extra orçamentária, mais precisamente como uma operação de crédito por

antecipação da receita orçamentária prevista no art. 38 da LRF, já que tal operação não teve como objetivo autorizar novos gastos, mas atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

Assim, nas operações junto à Caixa relacionadas ao Bolsa Família, a União deixou de observar:

- a necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, §1º, inciso I, da LRF);
- a proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, caput, da LRF);
- a vedação quanto à realização de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato do Presidente (art. 38, inciso IV, alínea 'b', da LRF).

Segundo o disposto na Lei 7.998/1990, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial devem ser custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e possuem como fonte de financiamento os recursos arrecadados por meio do PIS e do Pasep. O repasse dos recursos ao FAT é responsabilidade da STN.

O art. 15 da Lei 7.998/1990 determina que o pagamento das despesas relativas a esses benefícios deve ser realizado por meio de bancos oficiais federais, que no caso é a Caixa. Ressalte-se que contratos assinados entre o MTE e a Caixa preveem que os recursos necessários ao pagamento do Seguro Desemprego e do Abono Salarial devem ser repassados ao agente financeiro, Caixa, para que este os deposite em contas de suprimento de fundos. Ambos os contratos preveem a possibilidade de suspensão dos pagamentos aos beneficiários em caso de insuficiência de repasses da União a Caixa, ou, caso a Caixa disponha de recursos, da utilização de recursos próprios para efetivação dos pagamentos, sendo devidos pela União os custos financeiros decorrentes da operação.

De acordo com o TC 021.643/2014-8, entre agosto de 2013 e novembro de 2014, o saldo da conta de suprimento do Seguro Desemprego ficou negativa em quinze dos dezesseis meses analisados, e a conta de suprimento relativa ao Abono Salarial ficou negativa em onze dos dezesseis meses em questão. Dessa forma, a Caixa utilizou recursos próprios para realizar o pagamento desses benefícios. Mais uma vez, a União realizou operação de crédito, e mais especificamente, uma operação de crédito por antecipação de receita destinada a atender insuficiência de caixa (art. 38 da LRF), uma vez que não foi realizada com o objetivo de iniciar novos gastos orçamentários.

Assim, nas operações junto à Caixa relacionadas ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial, a União deixou de observar:

- a necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, §1º, inciso I, da LRF);
- a proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, caput, da LRF);
- a vedação quanto à realização de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato do Presidente (art. 38, inciso IV, alínea 'b', da LRF).

Operações da União junto ao FGTS

De acordo com o art. 2º da Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a União, observada disponibilidade financeira, concederá subvenção econômica ao beneficiário do programa, pessoa física, no ato da contratação do financiamento habitacional. Segundo o §1º, art. 6º da mesma lei, a participação da União na concessão de subsídios no âmbito do PMCMV é definida por ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento.

Segundo descrito no TC 021.643/2014-8, o pagamento de subsídios relativos ao PMCMV tem sido financiado desde 2010 por meio de operação de crédito interno junto ao FGTS. Nesse caso, a União deixou de observar, dentre outras exigências:

- a necessidade da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação (art. 32, §1º, inciso II, da LRF, c/c o art. 3º, caput, da Lei 4.320/1964).

Com efeito, os reflexos orçamentários das operações da União junto ao FGTS estão descritos no item 3.3.3.7 deste Relatório.

Operações da União junto ao BNDES

De acordo com a Lei 12.096/2009, a União tem autorização para conceder subvenção econômica ao BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2014. O valor da equalização de taxa de juros corresponde ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep.

Ainda conforme a Lei 12.096/2009, é necessário comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, assim como apresentar declaração de responsabilidade pelo BNDES, para fins de pagamento da equalização. Referida lei enuncia que cabe ao Ministério da Fazenda regulamentar condições para a concessão da subvenção econômica citada, entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização da taxa de juros.

O Ministério da Fazenda editou a Portaria-MF 37/2010, autorizando o pagamento de equalização de encargos financeiros sobre os saldos médios diários de financiamentos concedidos pelo BNDES, com recursos próprios. Em 2011, a Portaria 87 do MF definiu que o BNDES deveria apresentar semestralmente à STN, a cada pedido de equalização, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações referentes aos períodos de 1º de janeiro a 30 e junho e de 1º de julho a 31 de dezembro de cada ano. Os valores apurados no último dia de cada período serão atualizados até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro, e os pagamentos podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

A partir da Portaria-MF 122, de 10/4/2012, do Ministério da Fazenda, os pagamentos das equalizações pelo Tesouro ao BNDES relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento, contratadas a partir de 16/4/2012, serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração. Mantém-se a previsão de atualização dos valores devidos desde o último dia do semestre de apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, assim como a possibilidade de prorrogação, conforme as disponibilidades do Tesouro.

O TCU, no relatório referente ao TC 021.643/2014-8, concluiu que, como a Portaria-MF 122/2012 estabeleceu o prazo de 24 meses para o pagamento da citada dívida, restou evidenciada a realização de operação de financiamento entre o BNDES e o Tesouro Nacional, que assumiu

compromisso financeiro junto à instituição financeira, tendo em vista que se comprometeu a pagar ao BNDES uma despesa de natureza orçamentária, qual seja: despesa corrente com subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros.

De acordo com o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, também configurou-se operação de crédito entre a União e o BNDES quando da edição da Portaria-MF 357/2012, e da Portaria-MF 29/2014, as quais apresentavam dispositivos relacionados à possibilidade de prorrogação dos pagamentos das equalizações, de acordo com as disponibilidades do Tesouro; e à definição de que os valores apurados das equalizações a partir de 16/4/ 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES, serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração e atualizados pelo Tesouro Nacional desde a data de apuração até a data do efetivo pagamento.

No caso das operações junto ao BNDES, a União deixou de observar:

- A necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, §1º, inciso I, da LRF);
- A necessidade da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação (art. 32, §1º, inciso II, da LRF, c/c o art. 3º, caput, da Lei 4.320/1964);
- A proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, caput, da LRF).

***

Com efeito, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Governo da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Conforme demonstrado, irregularidades graves envolvendo a temática da dívida pública, constatadas de maneira inequívoca por este Tribunal, denotam o descumprimento, por parte do governo federal, de dispositivos legais afetos ao endividamento público durante o exercício de 2014, (arts. 32, 36 e 38, da LRF), em ofensa ao princípio constitucional da legalidade, bem como aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), o que enseja alerta nas presentes Contas, sem prejuízo das demais medidas adotadas no âmbito do TC 021.643/2014-8.

IRREGULARIDADES

- Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial no exercício de 2014;
- Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da

IRREGULARIDADES

Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014;

- Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento no exercício de 2014.

ALERTA

- Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a realização de operações de crédito junto ao Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 1º, §1º; 32, §1º, incisos I e II; 36, caput; e 38, inciso IV, alínea 'b').

2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

As exportações brasileiras em 2014, no total de US$ 225,1 bilhões, sofreram retração de 7% em valor, pela média diária, se comparadas a 2013. Considerando os índices de preço, a retração foi de 5,3% nas exportações totais. A quantidade exportada em volume sofreu redução de 1,8% em relação a 2013.

Sob o enfoque dos blocos econômicos, a Ásia registrou aumento da participação nas compras de produtos brasileiros, passando de 32,1% em 2013 para 32,7% em 2014. Verificou-se redução da participação das exportações nas vendas para a América Latina e Caribe, passando de 22,1% para 20,5% do total.

Conforme demonstrado na tabela a seguir, os principais países compradores dos produtos brasileiros em 2014 foram: China, com US$ 40,6 bilhões, equivalentes a 18% do total exportado (em 2013 foram US$ 46 bilhões, com participação de 19% do total das exportações); Estados Unidos, com US$ 27 bilhões (12,1% do total) – em 2013 foram US$ 24,9 bilhões (10,3%); e Argentina, com US$ 14,3 bilhões (6,3%) – em 2013 foram exportados US$ 19,6 bilhões (8,1%).

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos – 2012 a 2014

US$ milhões *free on board* (FOB)

Blocos Econômicos e Países	Janeiro a Dezembro			Participação %		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Ásia	**73.513**	**77.659**	**75.325**	**32,7**	**32,1**	**31,1**
- China	40.616	46.026	41.228	18,0	19,0	17,0
- Outros	32.897	31.633	34.097	14,7	13,1	14,1
América Latina e Caribe	**46.046**	**53.555**	**50.445**	**20,5**	**22,1**	**20,8**
- Mercosul (*)	25.053	29.533	27.856	11,1	12,2	11,5
- Argentina	*14.282*	*19.615*	*17.998*	*6,3*	*8,1*	*7,4*
- Outros	20.993	24.022	22.589	9,3	9,9	9,3

Blocos Econômicos e Países	Janeiro a Dezembro			Participação %		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
União Europeia	**42.047**	**47.772**	**49.102**	**18,7**	**19,7**	**20,2**
EUA (**)	**27.145**	**24.863**	**26.849**	**12,1**	**10,3**	**11,1**
África	**9.701**	**11.087**	**12.213**	**4,3**	**4,6**	**5,0**
Oriente Médio	**10.419**	**10.954**	**11.528**	**4,6**	**4,5**	**4,8**
Europa Oriental	**4.583**	**4.178**	**4.327**	**2,0**	**1,7**	**1,8**
Outros	**11.647**	**11.966**	**12.789**	**5,2**	**4,9**	**5,3**
Total	**225.101**	**242.034**	**242.578**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: MDIC.

(*) 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 2014, experimentou retração, considerando-se a média diária, não só dos produtos básicos (-3,1%), mas principalmente dos produtos industrializados (-11,5%). Entre esses produtos com maior valor agregado, os manufaturados registraram as maiores perdas (-13,7%), superiores às perdas dos produtos semimanufaturados (-4,8%).

Exportação Brasileira por Fator Agregado – 2013 e 2014

US$ milhões (FOB)

Fator Agregado	Janeiro a Dezembro		Variação % 2014 / 2013 pela média diária	Participação %	
	2014	2013		2014	2013
Básicos	109.557	113.023	**-3,1**	48,7	46,7
Industrializados	109.276	123.471	**-11,5**	48,5	51,0
Semimanufaturados	*29.065*	*30.526*	***-4,8***	*12,9*	*12,6*
Manufaturados	*80.211*	*92.945*	***-13,7***	*35,6*	*38,4*
Operações Especiais	6.268	5.540	**13,1**	2,8	2,3
Total	**225.101**	**242.034**	**-7,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: MDIC.

Entre os produtos básicos exportados, cresceram as vendas de petróleo bruto (26,2%) e de soja (2,0%), e foram reduzidas as exportações de minério de ferro (-20,5%). Entre os semimanufaturados, houve aumento no embarque de celulose (2,1%) e redução nas vendas de açúcar (-18,7%). No grupo dos manufaturados, diminuíram as vendas automóveis de passageiros (-41,8%), óleos combustíveis (-11,4%) e aviões (-10,4%).

Exportações Brasileiras – Principais Produtos por Fator Agregado – 2013 e 2014

US$ bilhões (FOB)

	2014	Part. % sobre total exportado	2013	Part. % sobre total exportado	Variação % 2014/2013
Produtos Básicos	**109,6**	**48,7**	**113,0**	**46,7**	**-3,0**
Minério de Ferro	25,8	11,5	32,5	13,4	-20,5
Soja mesmo Triturada	23,3	10,3	22,8	9,4	2,0
Óleos Brutos de Petróleo	16,4	7,3	13,0	5,3	26,2
Outros	44,1	19,6	44,7	18,6	-1,3
Produtos Industrializados	**109,3**	**48,5**	**123,5**	**51,0**	**-11,5**
Semimanufaturados	***29,0***	***12,9***	***30,5***	***12,6***	***-4,9***
Açúcar de cana	7,4	3,3	9,2	3,8	-18,7
Celulose	5,3	2,3	5,2	2,1	2,1
Outros	16,3	7,3	16,1	6,7	1,2

	2014	Part. % sobre total exportado	2013	Part. % sobre total exportado	Variação % 2014/2013
Manufaturados	***80,2***	***35,6***	***92,9***	***38,4***	***-13,7***
Aviões	3,4	1,5	3,8	1,6	-10,4
Óleos Combustíveis	3,4	1,5	3,8	1,6	-11,4
Automóveis de Passageiros	3,2	1,4	5,5	2,3	-41,8
Outros	70,2	31,2	79,8	32,9	-12,0
Operações Especiais	**6,3**	**2,8**	**5,5**	**2,3**	**13,1**
Total Produtos Exportados	**225,1**	**100,0**	**242,0**	**100,0**	**-7,0**

Fonte: MDIC.

As importações brasileiras em 2014 sofreram decréscimo de 4,5%, comparadas a 2013, considerando a média diária, passando de US$ 239.748 milhões para US$ 229.060 milhões (*free on board* - FOB). Todas as categorias de uso consideradas tiveram decréscimo (bens de capital: -7,6%; bens de consumo: -5,2%; matérias primas e intermediários: - 3,3%; e combustíveis e lubrificantes: -2,6%).

A categoria de produto "matérias-primas e intermediários", que possui histórico de maior relevância na pauta de importações, com participação no total importado de 45,0%, registrou significativa retração em seus itens, com -18,2% nas aquisições de "materiais de construção" e -13,4% nos "acessórios de equipamento de transporte", além de reduções menores nos outros itens ("alimentos para animais", "produtos alimentícios", e "produtos agropecuários não-alimentícios"). A categoria "bens de consumo" teve reduzida suas vendas em função da retração em seus itens "aquisições de bens duráveis" (-8,8%) e "não-duráveis" (-1,0%). Entre os "bens duráveis", registrou-se queda nos itens "automóveis" (-14,4%). Já a redução nas aquisições de bens de capital ocorreu em função de menores compras de partes e peças para bens de capital para agricultura (-21,9%) e maquinaria industrial (-18,0%).

2.4.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

A conta "Transações Correntes" em 2014 resultou no valor deficitário de US$ 91,3 bilhões (em 2013 o déficit registrado foi de US$ 81,2 bilhões), devido não só ao déficit comercial, mas principalmente ao valor deficitário de US$ 89,2 bilhões da rubrica "Serviços e Rendas", subdividido em "transportes, viagens, seguros, financeiros, royalties, aluguel de equipamentos", no montante de US$ 48,9 bilhões, e "investimento direto (lucros, dividendos e juros intercompanhias) e investimento em carteira (lucros, dividendos e títulos da dívida da renda fixa), no valor de US$ 40,3 bilhões. O saldo da conta "Transferências Unilaterais Correntes" (bens e rendas para consumo corrente) foi de US$ 1,9 bilhões em 2014, valor que contribuiu para reduzir o déficit em "Transações Correntes".

A balança comercial apresentou déficit de US$ 3,96 bilhões no encerramento de 2014, valor inferior ao superávit de US$ 2,6 bilhões registrado em 2013, e menor ainda se comparado ao superávit de US$ 19,4 bilhões observado em 2012.

A "Conta Capital" registrou pequeno saldo superavitário de US$ 590 milhões. A "Conta Financeira" foi responsável por um superávit de US$ 98,5 bilhões. Os investimentos estrangeiros diretos no país acumulados em 2014 alcançaram US$ 62,5 bilhões, sendo US$ 47,3 bilhões em participações no capital de empresas no país e US$ 15,2 bilhões em empréstimos intercompanhias. Os investimentos estrangeiros diretos em carteira (aquisições de títulos de crédito) resultaram no ingresso de US$ 33,5 bilhões em 2014. Em ações foram aplicados US$ 11,5 bilhões, e em renda

fixa, US$ 21,9 bilhões. No médio e longo prazos foram aplicados US$ 15,3 bilhões, e US$ 4,8 bilhões no curto prazo.

Assim, o Resultado do Balanço de Pagamentos apresentou superávit de US$ 10,8 bilhões em 2014.

Evolução do Balanço de Pagamentos – 2013 e 2014

US$ milhões

Discriminação	2014	2013
Transações Correntes	**-91.288**	**-81.227**
Balança Comercial (FOB)	-3.959	2.286
Exportação de Bens	225.101	242.034
Importação de Bens	-229.060	-239.748
Serviços e Rendas	-89.251	-86.879
Transferências Unilaterais Correntes (líquido)	1.922	3.366
Conta Capital e Financeira	**98.399**	**74.353**
Conta Capital	590	1.193
Conta Financeira	97.809	73.159
Investimento Direto (líquido)	66.035	67.491
No país (investimentos estrangeiros diretos)	62.495	63.996
Participação no Capital (ingressos menos saídas de recursos)	47.303	41.644
Empréstimo Intercompanhia	15.192	22.352
Investimento em Carteira (estrangeiro)	33.531	34.664
Ações companhias brasileiras	11.546	11.636
Títulos Renda Fixa	21.985	23.028
Erros e Omissões	**3.722**	**947**
Resultado do Balanço (=Variação de reservas)	**10.833**	**-5.926**
Transações Correntes/PIB (%)	**4,19**	**3,62**

Fonte: Bacen.

Notas: dados preliminares (25/3/2015). Resultado superavitário do Balanço de Pagamentos indica elevação das Reservas Internacionais.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US$ 374,0 bilhões em 2014, com variação negativa de 0,46% sobre o exercício anterior, cujo saldo havia sido de US$ 375,8 bilhões.

Reservas Internacionais – 2002 a 2014

US$ milhões



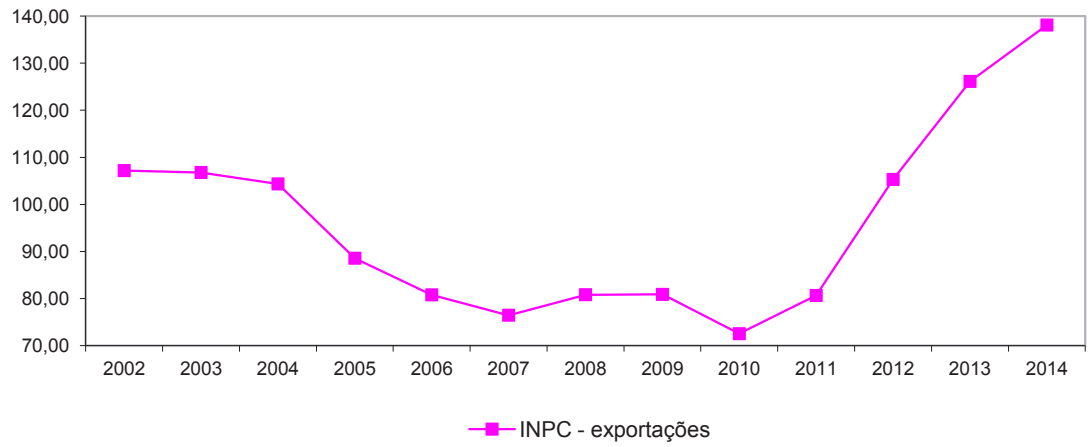
Fonte: Bacen.

2.4.2 Taxa de Câmbio Real

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 do 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 cambial efetiva. A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, indicando melhora da competitividade internacional dos produtos exportados fabricados no país.

A partir de 2011, é possível observar o aumento da competitividade das exportações brasileiras.

Taxa de Câmbio Efetiva Real – 2002 a 2014



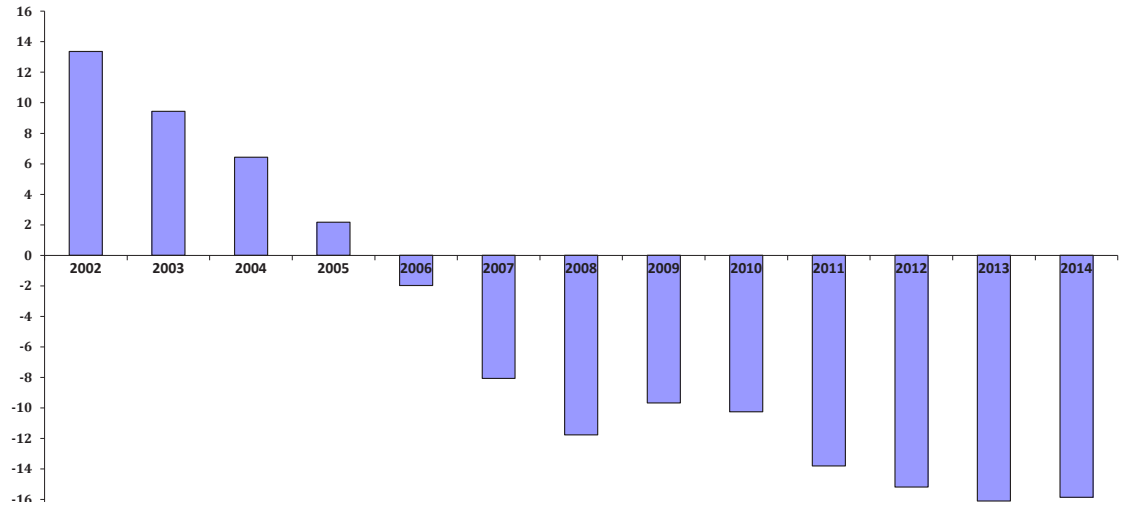
Fonte: Ipeadata.
Observação: média ponderada do índice de paridade do poder de compra dos dezesseis maiores parceiros comerciais do Brasil.

2.4.3 Dívida Externa Líquida

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, que desde 2006 se tornou um crédito, atingiu em 2014 o valor de R$ 875,4 bilhões, correspondente a 15,8% do PIB.

Dívida Externa Líquida - Governo Federal e Banco Central – 2002 a 2014

% do PIB



Fonte: Ipeadata.

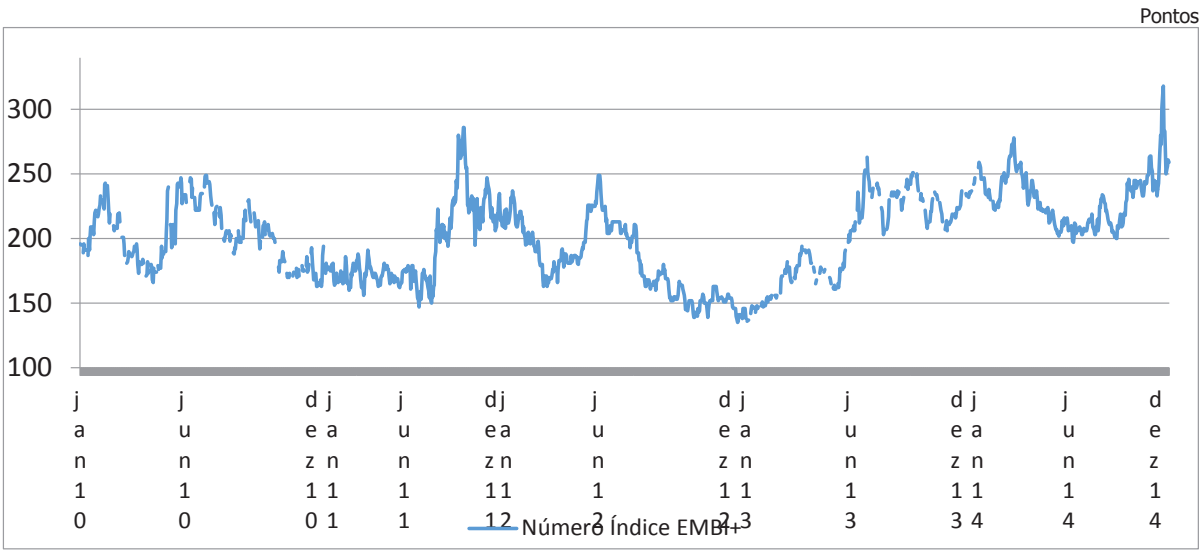
Se for considerada a dívida externa líquida do setor público**,** que, além do governo federal e do Banco Central, compreende os governos estaduais, governos municipais e empresas estatais (federais, estaduais e municipais), o valor registrado em 2014 foi de R$ 786,4 bilhões, ou 14,2% do PIB.

2.4.4 Risco-País

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 Estados Unidos da América (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 as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da sua dívida.

Em 3/2/2014, o EMBI+ para o Brasil atingiu 278 pontos, nível somente superado no 2º semestre de 2011. No fim de 2014, a crise cambial na Rússia gerou desconfiança entre investidores internacionais, com efeitos sobre outras nações emergentes, entre elas o Brasil. O risco de investir nos chamados Brics (China, Brasil, Rússia, Índia e África do Sul) subiu repentinamente, com o risco Brasil atingindo o patamar de 318 pontos em 16/12/2014.

Risco Brasil – janeiro de 2010 a dezembro de 2014



Fonte: Ipeadata.

3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL

O capítulo de planejamento, orçamento e gestão fiscal analisa: (i) o Plano Plurianual (PPA); (ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), inclusive no tocante à execução das ações prioritárias; (iii) a 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) a arrecadação da receita; (v) a execução da despesa; (vi) o orçamento de investimento das empresas estatais; (vii) as renúncias de receitas; e (viii) a gestão fiscal.

O art. 165 da Constituição estabelece 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 2014, 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 2013, a relativa ao exercício de 2014 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 configura descumprimento ao mandamento constitucional, por não identificar o rol de ações prioritárias com suas respectivas metas. O PAC é objeto do subitem 4.1 deste Relatório. Em relação ao PBSM, verificou-se que em 30 das 37 ações do Plano foram executadas despesas em montante superior a 50% da dotação.

A LOA compreende os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o de Investimentos (OI). No tocante às receitas federais contidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constatou-se a arrecadação de R$ 2,27 trilhões, ante uma previsão na Lei Orçamentária Anual de 2014 de R$ 2,58 trilhões, ou seja, a receita realizada ficou 12,2% abaixo da prevista. As receitas correntes totalizaram R$ 1,24 trilhão, enquanto as receitas de capital alcançaram R$ 947,9 bilhões. Se descontados os R$ 555,0 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,71 trilhão.

Em 2014, foram autorizadas despesas da ordem de R$ 2,608 trilhões para os OFSS, após a aprovação de créditos adicionais. As despesas empenhadas ao final do exercício corresponderam a 88% do valor total autorizado. No OI, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 95,5 bilhões, correspondentes a 86% da dotação final autorizada.

Em seguida, analisa-se a execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais, em atendimento ao disposto no art. 52, § 6º, inciso II, da Lei 12.919/2013 (LDO 2014), que exige manifestação do TCU no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República sobre a execução da programação orçamentária atinente a essas emendas.

Assim, demonstra-se que, em 2014 a execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais ficou abaixo do limite mínimo obrigatório, o que contraria o comando insculpido no art. 52 da LDO 2014. Contudo, a não execução do montante mínimo obrigatório decorreu da não aprovação dos PLNs 10/2014 e 11/2014 no prazo legal, bem

como de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada.

No item relativo à despesa dos OFSS, verifica-se que os montantes empenhados apresentaram crescimento de 20% em relação ao exercício de 2013. Destaca-se a baixa execução em 2014 das despesas relativas à função Habitação, cujo percentual (despesa empenhada/dotação) foi de apenas 13%. Do valor global empenhado, 56% 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 (23%), Saúde (7%) e Educação (6%).

No período de 2010 a 2014, o crescimento real das despesas dos OFSS foi de 17%. Ressalta-se, no período, o aumento do orçamento destinado às funções Desporto e Lazer (79%), Assistência Social (38%) e Gestão Ambiental (34%).

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 2014, seu saldo era de R$ 430,8 bilhões, dos quais R$ 153,3 bilhões (35,6%) 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.

Com relação à execução orçamentária, explicita-se irregularidade relativa à utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para cobrir despesas com subvenções econômicas associadas ao Programa Minha Casa Minha Vida. Em consequência, configura-se a execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014, o que contraria as normas constitucionais e legais aplicáveis.

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 302,3 bilhões em 2014, assim distribuídos: R$ 195,3 bilhões de benefícios tributários, R$ 58,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 48,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Destaca-se que no item 3.4.2 deste relatório serão apresentadas informações detalhadas sobre os benefícios financeiros, tributários e creditícios relativos ao evento Copa do Mundo da Fifa 2014.

Em seguida, analisar-se-ão aspectos diversos relacionados à gestão fiscal no âmbito da União, tais como: previsão e realização das receitas primárias; execução das despesas primárias; contingenciamento de despesas e disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar.

Sobre isso, cabe mencionar que o conjunto das receitas primárias alcançou R$ 1,22 trilhão (22,12% do PIB), 1,78 ponto percentual abaixo da meta estabelecida na LDO 2014 (23,9%). Com relação à receita corrente líquida, um dos principais parâmetros que norteiam a gestão fiscal, houve decréscimo de 2,21% entre 2013 e 2014, alcançando o montante de R$ 641,6 bilhões.

No que concerne à recuperação de créditos tributários, ao final de 2014 verifica-se que o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,55 trilhões, composto por R$ 110,1 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 995,3 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.449,5 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa. A análise da confiabilidade desses números é feita no Capítulo 5 deste Relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2014.

Em 2014, verificou-se que os Poderes Executivo, Legislativo, 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. A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação de 7,07% em relação aos gastos de 2013.

No tópico relativo a programação orçamentária e financeira e contingenciamento, detectou-se o descumprimento dos princípios e normas que regem a matéria (Constituição Federal, LRF e LDO), em face da não limitação de empenho e movimentação financeira da União no montante necessário para comportar o cumprimento da meta de resultado primário vigente na data de edição do Decreto 8.367/2014, bem como do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014.

Relata-se, também, irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a inscrição em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, sem a observância do disposto nos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986.

Por fim, será analisado o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO para 2014, com destaque para a omissão de transações primárias deficitárias da União nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014, e efetuadas considerações a respeito das irregularidades graves evidenciadas na execução orçamentária e na gestão fiscal naquele exercício.

3.1 Plano Plurianual – PPA 2012-2015

A lei que institui o plano plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, de acordo com o que previsto no § 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 do Poder Executivo consolidada em projeto de lei.

A Lei 12.593/2012 prevê duas maneiras de atuação para o Poder Executivo. A primeira é mandatória, e determina que o PPA seja modificado para garantir sua compatibilidade com a LOA e as leis de créditos adicionais, com o prazo de 90 dias após a publicação da LOA. A segunda é ato discricionário do Poder Executivo, caracterizada pelo caráter gerencial de seu conteúdo, que visa conferir ao plano uma estrutura que possibilite seu uso como instrumento efetivo de gestão. As necessidades de revisão diferentes das possibilidades acima descritas devem ser encaminhadas por projeto de lei, de iniciativa discricionária do Poder Executivo, não havendo exigência legal quanto à periodicidade e ao envio de referido processo.

Até o momento foram realizadas revisões nos atributos dos programas temáticos do PPA nos anos de 2013 e 2014. Nas duas ocasiões, enviou-se à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) comunicados com as alterações ocorridas, por tratarem de matérias sob a discricionariedade da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), conforme disciplina o art. 21 da Lei 12.593/2012. No primeiro ano foi enviado também o Projeto de Lei 13/2013–CN, contendo as modificações de atributos que demandavam a aprovação do Congresso Nacional, posteriormente convertido na Lei 12.953/2014.

O processo de revisão trouxe modificações (inclusões, exclusões e alterações) em objetivos, indicadores, metas e iniciativas do PPA 2012-2015, nos seguintes quantitativos:

Revisão dos atributos do PPA 2012-2015 (exercícios de 2013 e 2014)

Ano	2013						2014		
Item	Inclusões		Exclusões		Alterações		Inclusões	Exclusões	Alterações
	PL[1]	CMO[2]	PL	CMO	PL	CMO	CMO	CMO	CMO
Programas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Objetivos	5	-	26	-	32	11	-	-	-
Indicadores	-	51	-	56	-	116	-	-	-
Metas	64	165	160	131	102	413	10	-	-
Iniciativas	28	79	123	126	30	149	39	-	-

Fonte: Nota Técnica 16/SPI/MP.

1. Projeto de lei de revisão do PPA enviado ao CN (Projeto de Lei 12/2013 – CN)

2. Alterações feitas pelo Poder Executivo e comunicadas à Comissão Mista de Planos, Orçamento Públicos e Fiscalização do CN

Como é possível observar na tabela acima, em 2014, o processo de revisão do PPA não envolveu exclusão ou alteração de programas, objetivos, indicadores, metas e iniciativas. Foram incluídas apenas 10 metas e 39 iniciativas, o que representa menos de 1% do número de metas e iniciativas constantes do Plano.

Os valores globais dos programas temáticos foram corrigidos da seguinte maneira: em 2013, os valores do ano foram majorados tendo por referência a LOA 2013, e posteriormente atualizados com as leis de créditos adicionais do exercício. Ainda em 2013, os valores de referência para 2014 e 2015 foram ajustados utilizando-se como critério o índice de crescimento do PIB de 4,5% constante da PLDO 2014. Em 2014, os valores foram atualizados pela LOA 2014. Dessa forma, o valor global original do PPA 2012-2015 passou de R$ 5,5 trilhões para R$ 5,8 trilhões em 2014.

Segundo a mensagem presidencial que encaminhou o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) 2012-2015, foram previstos dispêndios globais da ordem de R$ 5,5 trilhões (38% superior ao PPA 2008-2011) para atender os objetivos de governo, os recursos orçamentários (68%), extraorçamentários (25%) e de investimento das estatais (7%). Entende-se por recursos extraorçamentários os Planos de Dispêndios Globais das Estatais, os Fundos, as agências oficiais de crédito e parcerias com o setor privado, bem como, as renúncias fiscais.

A tabela abaixo resume a execução orçamentária do PPA 2012-2015 em 2012 e 2013. Como as informações relativas à execução orçamentária do PPA estão contidas no relatório anual de avaliação do plano, enviado até o dia 31 de maio do ano subsequente ao avaliado, a análise da execução orçamentária relativa ao exercício de 2014 apresentará defasagem de um exercício.

PPA 2012-2015: Execução Orçamentária de 2012 e 2013

R$ bilhões

Programas/Ano	2012		2013		2012/2013
	Autorizado *	Executado ** (A)	Autorizado *	Executado ** (B)	B/A
Programas Temáticos	**785,6**	**632,3**	**852,4**	**713,9**	**13%**
Políticas Sociais	553,1	501,9	625,1	563,2	12%
Políticas de Infraestrutura	154,9	99,8	157,4	120,1	20%
Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	47,1	20,3	42,3	20,3	0%
Políticas de Soberania e demais temas especiais	30,5	10,3	27,6	10,3	0%
Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	**236,8**	**218,7**	**246,8**	**231,1**	**6%**
Total	**1.022,4**	**851,0**	**1.099,2**	**945,0**	**11%**

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Ano base 2012 e 2013, 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 Anual (LOA) e créditos adicionais, alcançou R$ 851 bilhões, o que representa 83% do total autorizado. Os programas temáticos responderam por 74% da execução total, somando R$ 632,3 bilhões, enquanto o conjunto dos programas de gestão representou 26% (R$ 218,7 bilhões) do total orçamentário executado pelo plano.

Em 2013, a execução orçamentária do plano foi de R$ 945 bilhões, cerca de 11% superior ao ano anterior. A execução alcançou 86% do valor autorizado. Os programas temáticos responderam por 76% da execução total, somando R$ 713,9 bilhões, enquanto o conjunto dos programas de gestão representou 24% (R$ 231,1 bilhões) do total orçamentário executado pelo plano.

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) informou a esta Corte de Contas (Nota Técnica 16/SPI/MP, de 27/2/2015) que o PPA 2012-2015 provocou alterações conceituais, estruturais e metodológicas no processo de formulação até então adotado. Por ser um processo de inovação indissociavelmente ligado à aprendizagem sobre a aplicação dos novos conceitos à realidade de cada órgão, identificaram-se inconsistências na apreensão e na operacionalização do método e das definições dos atributos do PPA. Como resultado, observou-se que os programas temáticos não foram desenvolvidos com uma base homogênea de conhecimento de todos os atores envolvidos.

A partir desse entendimento, os subsídios provenientes da avaliação e revisão do período de vigência do atual plano estão sendo centrais para o aperfeiçoamento da etapa seguinte. Nesse sentido, para a elaboração do próximo PPA 2016-2019, a SPI avalia a necessidade de que os conceitos sejam mais bem assimilados, de forma a proporcionar ampla discussão e uniformização na compreensão de todo o arcabouço teórico-metodológico, haja vista as mudanças realizadas no modelo de planejamento do PPA 2012-2015. Dessa forma, não foram informadas propostas em discussão que visem alterações substantivas ao modelo vigente, mas sim, conforme informou a SPI, melhorias direcionadas principalmente à qualificação dos atributos do PPA.

Contudo, deve-se destacar que o modelo vigente de PPA apresenta fragilidades, como têm asseverado atores relevantes, incluindo consultorias legislativas no âmbito do Congresso Nacional e o próprio TCU. Há uma forte preocupação, por exemplo, com a criação de programas temáticos, cuja concepção não permite evidenciar a lógica das intervenções governamentais para alcançar objetivos e atender a demandas sociais. Em relação às características dos atributos, também têm sido apontados problemas em relação aos indicadores – que não guardam, em parte significativa dos casos, relação mais direta com os objetivos de cada programa – e com a atribuição de metas apenas para o período total do plano, sem especificar as entregas associadas a cada exercício – ao passo que os recursos são anualizados para o primeiro ano pendente de execução. Entre outras, essas fragilidades reduzem a transparência do plano e dificultam ao cidadão associar os custos incorridos pela administração pública aos produtos e resultados mais amplos, entregues a cada período do ciclo de gestão.

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 2013 ressalta a sua importância para o financiamento das políticas públicas. Nesse sentido, destaque-se, em 2013: a importância dos desembolsos do BNDES, de R$ 190 bilhões, para o financiamento das micro e pequenas empresas, do investimento e da infraestrutura no país; a relevância dos R$ 122,7 bilhões do crédito rural aplicado na agricultura empresarial (dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Plano Safra 2012/2013); a contratação de R$ 109,2 bilhões de

operações de crédito imobiliário com recursos da caderneta de poupança (Abecip e BCB); a crescente importância do financiamento subsidiado à habitação popular, decorrente da entrega de mais de um milhão e meio de moradias no âmbito da segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida (9º Balanço do PAC 2); a centralidade dos R$ 19,2 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.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2014

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 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 2014, as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei 12.919/2013 (LDO 2014). Do projeto substitutivo da LDO 2014 encaminhado à sanção presidencial, foram vetados 38 dispositivos (artigos, parágrafos e incisos) e as 194 programações constantes do Anexo de Prioridades e Metas (Mensagem 595/2013 da Presidência da República).

3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2014

O projeto da LDO 2014 (PL 2/2013 – CN) encaminhado ao Congresso Nacional não continha anexo específico de prioridades e metas, exatamente como ocorrido em relação ao projeto da LDO nos exercícios de 2012 e 2013.

As prioridades para 2014 foram abordadas no art. 4º do projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo, nos seguintes termos:

> Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria - PBSM, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

O Parecer Preliminar sobre o PL 2/2013 – CN, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2014, aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), determinou, por sua vez, a necessidade de inclusão do Anexo de Metas e Prioridades no PLDO para o ano 2014, o Anexo VII.

Segundo o parecer proferido pela CMO, o PLDO para 2014 determinou, no art. 4º, tão-somente que as prioridades corresponderiam às ações integrantes do Plano de Aceleração do

Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Contudo, a indicação de programas e planos não associada ao detalhamento das ações orçamentárias, não atenderia aos requisitos constitucionais, uma vez que a definição de metas e prioridades direcionaria a aplicação dos recursos públicos.

Encaminhado o projeto de lei substitutivo à sanção presidencial, todas as 194 ações elencadas no Anexo VII foram vetadas, sob o argumento de que a ampliação realizada pelo Congresso Nacional no rol de prioridades constantes do PLDO, notadamente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), poderia desorganizar os esforços do governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas prioridades, reduzindo, inclusive, os instrumentos disponíveis para controle da situação fiscal do país.

Assim, para o exercício de 2014, a LDO apenas indicou como prioridades da administração pública federal as ações do PAC e do PBSM, após o atendimento das despesas que constituem obrigação constitucional ou legal e daquelas de funcionamento dos órgãos.

As prioridades e metas da administração pública federal foram identificadas no art. 4º da LDO/2015 (Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015), e visualizadas na marcação do resultado primário RP-3, na relação das informações complementares aos projetos de leis orçamentárias anuais e no Siop Acesso Público.

Sobre a matéria, é importante frisar que o Poder Executivo tem autonomia durante todo o exercício para incluir/excluir ações nesses dois conjuntos definidos como prioritários, além do fato de que políticas de governo como o PAC e o PBSM serem abrangentes por natureza.

Em relação ao PAC, cabe ressaltar que foi instituído pelo Decreto 6.025/2007 e trata especialmente de conjunto de medidas relacionadas ao incentivo de investimento público e privado em obras de infraestrutura no país. Essas medidas são definidas privativamente pelo Poder Executivo, que tem a liberdade de incluir ou retirar ações de forma discricionária, conforme o art. 4º do referido Decreto, o qual dispõe que "fica instituído o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, vinculado ao CGPAC, com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC".

No caso do Programa Brasil Sem Miséria, são utilizados planos orçamentários, instrumentos de natureza gerencial, para agregar diferentes ações orçamentárias desde a fase de planejamento até a execução, a partir da utilização de um marcador específico (indicador de plano orçamentário "Brasil Sem Miséria"). Em auditoria operacional (Acórdão 2.452/2014–TCU–Plenário) realizada com o objetivo de analisar o processo de gerenciamento dos planos orçamentários e os impactos da revisão do cadastro de ações na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2013 (PLOA 2013), foi apontado que os planos orçamentários vinculados a uma ação podem ser ajustados em qualquer época do ano, dispensando publicação em ato legal.

Cabe destacar que o art. 3º da LDO permitiu que a meta do superávit primário fosse reduzida mediante a subtração do valor total das despesas do PAC e as perdas de receita geradas por incentivos fiscais concedidos por meio de desonerações tributárias. Nos exercícios anteriores a possibilidade de dedução se limitava às despesas do PAC, que alcançaram R$ 45,2 bilhões em 2013, conforme dados apresentados no Relatório sobre as Contas do Governo daquele exercício. Contudo, a forma de cálculo do superávit primário prevista na LDO 2014 foi alterada pela Lei 13.053/2014, em função da frustração na arrecadação das receitas.

Essas constatações foram tratadas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2013, sendo objeto de ressalva pelo Tribunal, em face do descumprimento do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, bem como culminaram em

recomendação à Casa Civil e ao MP para que incluíssem nos projetos de leis de diretrizes orçamentárias o rol de prioridades da administração 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 2014. As ações referentes ao PAC, por sua vez, serão analisadas no subitem 4.1 deste parecer prévio.

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$ 77,00 (setenta e sete 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).

A seguir, são apresentadas as despesas relacionadas ao PBSM, conforme os critérios estabelecidos pelo MDS. Cabe ressaltar que essa identificação não é feita por ação orçamentária, mas por plano orçamentário (PO). 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 em 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 Plano Brasil Sem Miséria por ministérios.

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

Ministério	Nº de ações	Planos orçamentários referentes ao PBSM (A)	Total de planos orçamentários das ações (B)	(A)/(B)%	Dotação dos PO referentes ao PBSM (C) (em R$ milhões)	Dotação total das ações (D) (em R$ milhões)	(C)/(D)%
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	21	32	37	86%	32.370	32.508	100%
Integração Nacional	4	14	16	88%	1.300	1.303	100%
Desenvolvimento Agrário	4	8	35	23%	417	1.115	37%
Fazenda	1	1	20	5%	378	789	48%
Meio Ambiente	2	3	3	100%	188	188	100%
Trabalho e Emprego	3	9	14	64%	125	125	100%
Agricultura	2	3	6	50%	11	133	8%
Total	**37**	**70**	**131**	**53%**	**34.789**	**36.161**	**96%**

Fonte: Siafi Gerencial.

Pela tabela, verifica-se que não existe 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 23% dos POs das ações referem-se ao Plano Brasil Sem Miséria. Em média, o número de POs do Plano Brasil Sem Miséria correspondeu a 53% do número total de POs das ações; em termos de valores monetários, a dotação dos POs do PBSM correspondeu a 96% 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. Ressalta-se que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome executa a maior parte das ações do Plano Brasil Sem Miséria (21 das 37 ações) e, em termos monetários, o valor empenhado pelo MDS corresponde a 95% do valor total empenhado no PBSM.

Despesas relacionadas ao Plano Brasil Sem Miséria por ministérios - 2014

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	21	32.370	31.969	1.896	99%
Integração Nacional	2	4	1.300	1.112	758	86%
Desenvolvimento Agrário	2	4	417	265	199	64%
Fazenda	1	1	378	170	0	45%
Meio Ambiente	2	2	188	165	81	88%
Trabalho e Emprego	2	3	125	123	99	98%
Agricultura	2	2	11	7	5	64%
Total	**12 [1]**	**37**	**34.789**	**33.811**	**3.038**	**97%**

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 que doze programas, subdivididos em 37 ações, contemplam despesas do PBSM. O Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério da Integração Nacional, em conjunto, respondem por 98% da despesa empenhada.

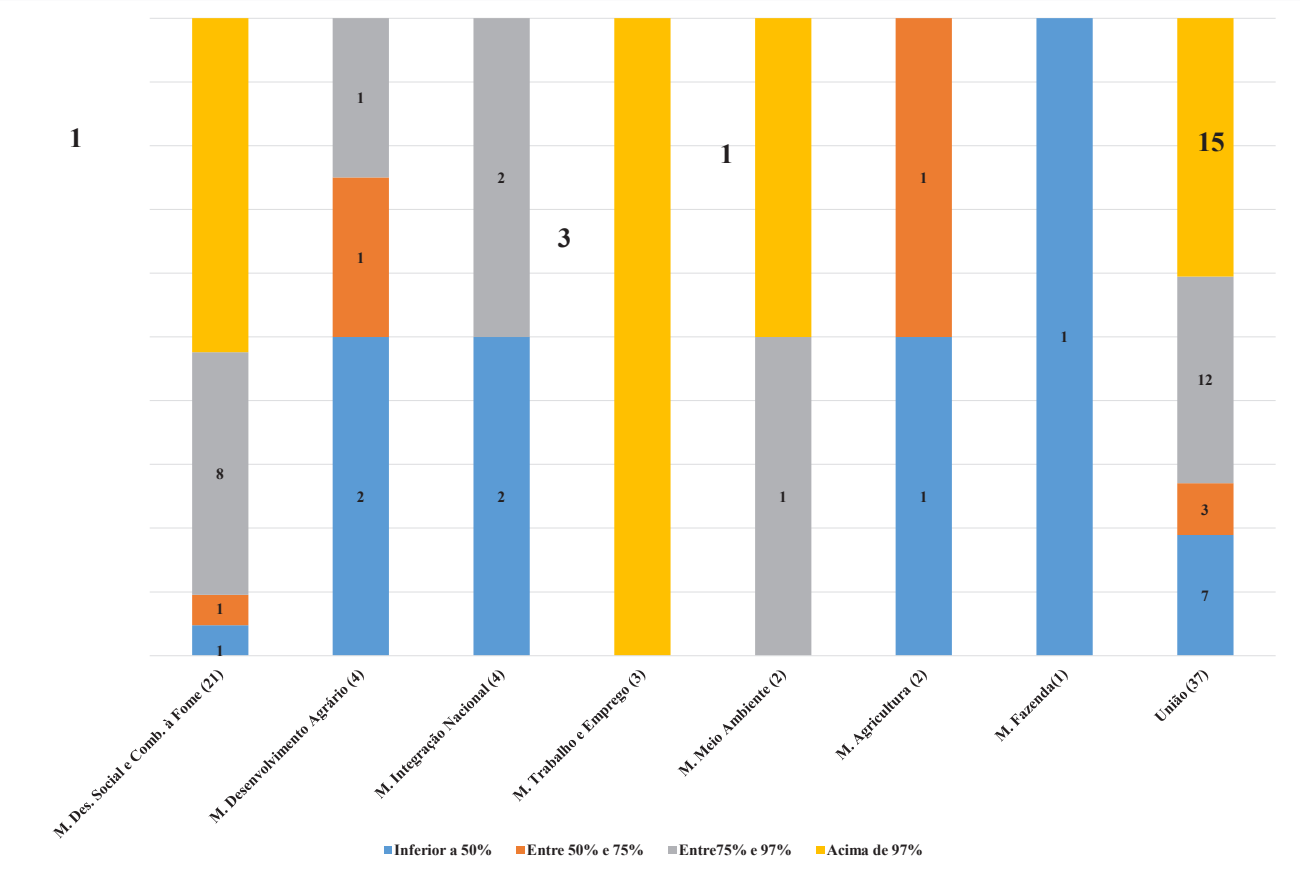
Na tabela analisada, a apresentação da execução das despesas do Plano Brasil Sem Miséria concentrou-se na soma dos valores monetários por ministério, indiferente ao ocorrido individualmente com cada ação. Ou seja, pode haver ações nas quais nem sequer houve empenho, mas essa situação permanece oculta 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. 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 97%; e o grupo das ações com execução superior a 97% (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 37 ações que contemplam despesas com marcadores do Plano Brasil Sem Miséria: em quinze dessas ações as despesas referentes ao PBSM obtiveram percentual de execução superior a 97% da respectiva dotação; em doze, entre 75% e 97%; em três, entre 50% e 75%; e, em sete ações, o percentual de execução das despesas do PBSM foi inferior a 50%, o que corresponde a 19% das ações.

Execução das Despesas Referentes ao Plano Brasil Sem Miséria Agregadas por Ação e Ministérios 2014



Fonte: Siafi.

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

Percebe-se acima que, em 30 das 37 ações (81%), as despesas do Plano Brasil sem Miséria tiveram execução superior a 50%. Das sete ações com percentual de execução considerado fraco, inferior a 50%, uma pertence ao Ministério da Fazenda, uma ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, duas ao Ministério da Integração Nacional, duas ao Ministério de Desenvolvimento Agrário e uma ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. O quadro seguinte apresenta essas ações, discriminadas pelos respectivos planos orçamentários.

Ações e Planos Orçamentários do Plano Brasil Sem Miséria com empenho inferior a 50% da dotação 2014

R$ milhões

Órgão	Programa	UO	Ação	PO	Dot. Atual. (A)	Empenho (B)	B/A
Fazenda	Operações Especiais	Remuneração de Agentes Financeiros – Recursos sob Supervisão do	00M4 - Remuneração a Agentes Financeiros	000F - Operacion. das Ações de Transferência de Renda e do	377,60	169,50	45%

Órgão	Programa	UO	Ação	PO	Dot. Atual. (A)	Empenho (B)	B/A
		Ministério da Fazenda		Cadastro Único dos programas Sociais do Governo Federal			
Desenv. Social e Combate à Fome	Desenv. Regional, Territorial Sust. e Economia Solidária	Desenvolvimento Social e Combate à Fome	20GG - Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores	0001 - Brasil Sem Miséria	16,00	0,00	0%
Integração Nacional	Desenv. Regional, Territorial Sust. e Economia Solidária	Integração Nacional	20N9 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo - Plano Brasil Sem Miséria	0001 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo – Plano Brasil Sem Miséria	8,70	0,17	2%
			20N8 - Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica - Plano Brasil Sem Miséria	0001 - Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica - Plano Brasil Sem Miséria	29,06	12,94	45%
		Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste	20N9 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo - Plano Brasil Sem Miséria	0001 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo – Plano Brasil Sem Miséria	0,50	0,00	0%
		Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste	20N9 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo - Plano Brasil Sem Miséria	0001 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo – Plano Brasil Sem Miséria	0,65	0,00	0%
			20N8 - Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica - Plano Brasil Sem Miséria	0001 - Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica - Plano Brasil Sem Miséria	1,15	0,50	43%
		Codevasf	20N8 - Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica - Plano Brasil Sem Miséria	0001 - Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica - Plano Brasil	0,20	0,002	1%

Órgão	Programa	UO	Ação	PO	Dot. Atual. (A)	Empenho (B)	B/A
				Sem Miséria			
Desenv. Agrário	Agricultura Familiar	Desenvolvimento Agrário	210O - Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	0003 - Brasil Sem Miséria - Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	150,32	52,29	35%
				0005 - Brasil Sem Miséria - Formação e Capacitação de Agentes de Assist. Técnica e Ext. Rural	2,00	0	0%
				000E - Brasil Sem Miséria - Assistência Técnica e Extensão Rural em Áreas Indígenas	5,00	0	0%
			210W - Apoio à Org. Econômica e promoção da Cidadania de Mulheres Rurais	0004 - Brasil Sem Miséria – Documentação da Trabalhadora Rural	16,00	6,78	42%
Agricultura, Pecuária e Abastec.	Segurança Alimentar e Nutricional	Conab	20TB - Serviço de Abastecimento Móvel Fluvial	0001 - Aquisição de Embarcações - BSM	0,00	0,00	0%
				0003 - Manutenção do Serviço Móvel Fluvial - BSM	0,00	0,00	0%

Fonte: Siafi Gerencial.

A Prestação de Contas da Presidência da República relativa ao exercício de 2014 destacou que a análise do percentual de recursos empenhados em relação à dotação orçamentária deve levar em consideração que, em algumas ações, o valor empenhado ficou no limite orçamentário disponível para empenho (como exemplo, as ações 210O e 210W). Além disso, as ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria, majoritariamente, apoiam-se em parcerias com outros órgãos e entes federativos. De um lado, isso algumas vezes permite alcançar sinergia que possibilita o alcance das metas a custo inferior ao inicialmente previsto. Contudo, noutras ocasiões essas parcerias requerem procedimentos burocráticos que tornam a operacionalização mais complexa.

Por fim, a demonstração do desempenho orçamentário no âmbito do PBSM não pode prescindir de justificativas individualizadas para as ações cujo percentual de execução pode ser considerado fraco, conforme apresentado na tabela seguinte.

Ações e Planos Orçamentários do Plano Brasil Sem Miséria com Empenho Inferior a 50% da Dotação 2014: Justificativas PCPR 2014

Ministério	Ação	Justificativa
Fazenda	Ação 00M4 – Remuneração a Agentes Financeiros (empenho de	Em função da limitação de empenho, o MF ficou impossibilitado de descentralizar ao MDS a totalidade da dotação do referido PO, porém o montante descentralizado foi integralmente empenhado.

Ministério	Ação	Justificativa
	45%).	
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ação 20GG – Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores (sem execução).	Os recursos destinados a essa ação foram integralmente disponibilizados para a ação 20TR do Programa 2030 – Educação Básica, sendo que R$ 4 milhões foram remanejados por decreto e o restante seria remanejado por projeto de lei, que não foi votado. Destaque-se que a ação 20TR teve 100% dos recursos empenhados e pagos.
Integração Nacional	Ação 20N9 – Apoio Ao Associativismo e Cooperativismo – PBSM (empenho de diversos POs abaixo de 50%).	Apesar de os recursos do Plano Brasil sem Miséria não sofrerem contingenciamento, não há separação desses recursos no limite para empenho, disponibilizado ao Ministério. Ante os limites concedidos, o Ministério teve que propor inicialmente um contingenciamento interno de 50% dos recursos para todo o Programa 2029, incluindo as ações 20N7, 20N8 e 20N9. Todavia, com o decorrer da execução orçamentária, e tendo em vista a prioridade do PBSM, o limite foi sendo ampliado e foi possível executar em torno de 80% da dotação atualizada. É importante destacar, ainda, que do total da dotação atualizada, R$ 5 milhões estavam indisponíveis na ação 20N7.
	Ação 20N8 – Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica – PBSM (empenho de diversos POs abaixo de 50%).	
Desenvolvimento Agrário	Ação 210O – Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar (empenho de diversos planos orçamentários abaixo de 50%).	No caso da Ação 210O, foram executados 99,39% do valor da ação, tendo por base o limite orçamentário disponibilizado para empenho. Já na Ação 210S foram executados 118,87% do valor da ação, também tendo por base o limite orçamentário disponibilizado para empenho, o que correspondeu a 89,7% da dotação total.
	Ação 210W – Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania de Mulheres Rurais (Plano Orçamentário 0004 - empenho de 42%).	Houve superação das metas nos anos anteriores, de maneira que a diminuição dos recursos e das ações no ano de 2014 foi compensada pelos resultados dos anos antecedentes, tendo sido cumpridas as metas físicas do Plano Brasil sem Miséria para essa ação. Dentro do limite orçamentário estabelecido, a execução alcançou 82%.
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ação 20TB – Serviço de Abastecimento Móvel Fluvial (dotação final igual a zero).	A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) pediu autorização para fazer remanejamento desta ação, autorizado pela Sesep em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal.

Fonte: PCPR 2014

Irregularidade

Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Recomendação

À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam, nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, o 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 Disponibilidades de recursos no exercício de 2014

A lei orçamentária anual referente ao exercício financeiro de 2014 (LOA 2014), Lei 12.952/2014, estimou a receita e fixou a despesa em cerca de R$ 2,488 trilhões. Desse valor, R$ 2,383 trilhões destinaram-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), sendo R$ 654,7 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$ 105,7 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$ 230,7 bilhões, sendo R$ 225,2 bilhões nos OFSS e R$ 5,5 bilhões no orçamento de investimento.

As tabelas a seguir registram, para os exercícios de 2013 e 2014, os valores abertos por tipo de crédito no âmbito dos OFSS e 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 – 2013 e 2014

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2013	2014
Suplementares	269,8	324,9
Especiais	2	1,7
Extraordinários	49,9	17,8
Total Bruto	**321,7**	**344,4**
Cancelamentos	132,2	119,2
Total Líquido	**189,5**	**225,2**

Fonte: Secretaria do Orçamento Federal (SOF).

Abertura de créditos adicionais – OI – 2013 e 2014

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2013	2014
Suplementares	30	8,8
Especiais	1,7	0,2
Extraordinários	0,2	18,4
Total Bruto	**31,9**	**27,4**
Cancelamentos	19,3	21,9
Total Líquido	**12,6**	**5,5**

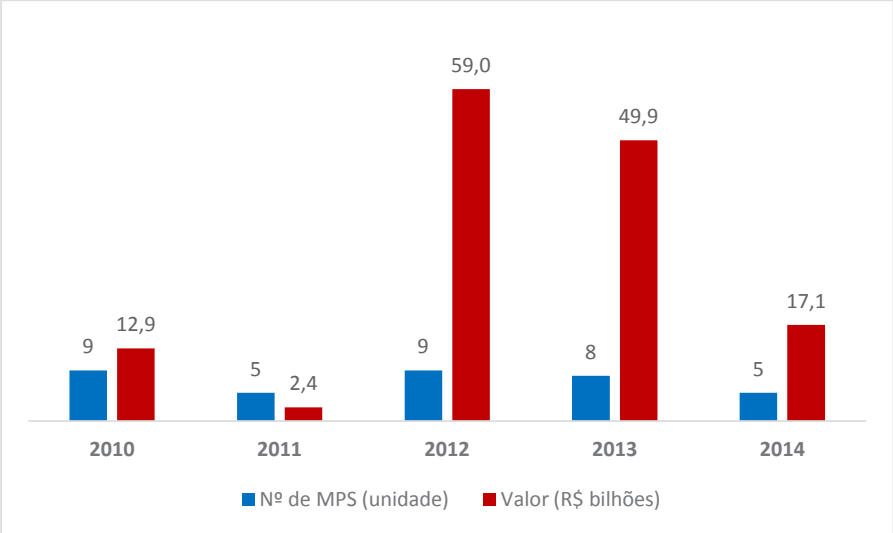
Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest).

Abertura de créditos extraordinários

Em 2014, foram editadas cinco medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários, no valor total de R$ 17,1 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.

Segundo a SOF, a variação observada entre os valores de créditos extraordinários entre 2013 e 2014, refere-se à reabertura de programações constantes da Medida Provisória 598, de 27/12/12, no valor de R$ 32,0 bilhões, efetivada por meio do Decreto sem número de 23/1/13, publicado no DOU, do dia subsequente, devido à não aprovação do Projeto de Lei Orçamentária 2013 – PLOA 2013 até a data de edição da citada medida provisória, o que poderia interromper a execução de investimentos e programações prioritárias no início do exercício de 2013, causando prejuízos à população.

Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários – 2010-2014



Fonte: SOF e Presidência da República.

Nota: Excluem-se as MPs relativas a refinanciamentos da dívida pública e abrangem-se apenas os créditos adicionais relativos aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em valores líquidos.

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

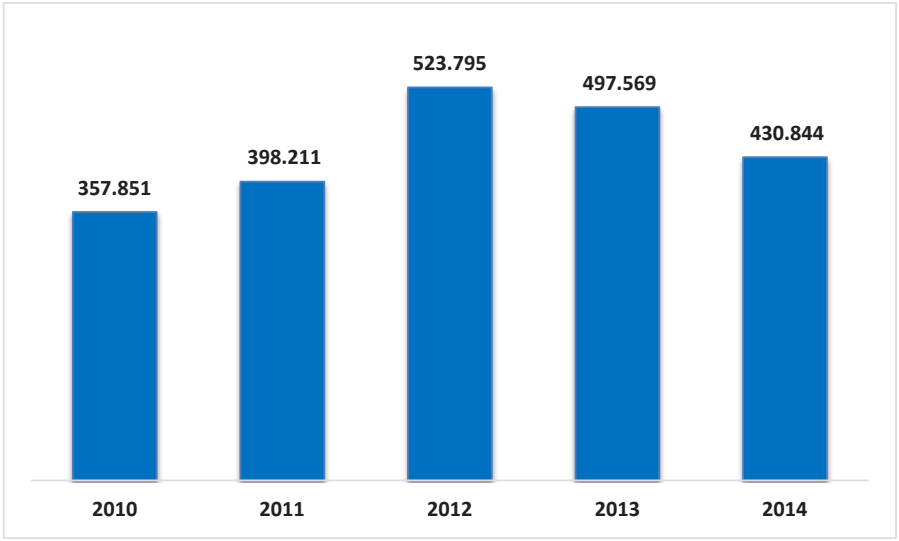
ao da arrecadação não possuem contrapartida em nenhuma receita, e, por isso, causam efeito negativo no resultado primário. Isso termina por incentivar a manutenção de tais recursos na Conta Única, e, consequentemente, dificultar o uso desses recursos nas áreas em que originalmente deveriam ser aplicados.

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 2014, correspondeu a R$ 430,8 bilhões. Desses, R$ 153,3 bilhões (35,6%) 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 ao final de cada exercício de 2010 a 2014.

Disponibilidades por fonte de recursos – 2010 a 2014

R$ milhões



Fonte: Siafi

Nota-se que as disponibilidades têm decrescido após 2012, apresentando em 2014 diminuição de 13% em relação a 2013.

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.

3.3.2 Receita

3.3.2.1 Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2014 estimou inicialmente em R$ 2,383 trilhões a arrecadação total da União, compreendendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, posteriormente atualizada para R$ 2,608 trilhões, das quais, deduzidas as receitas intra-orçamentárias, totalizou R$ 2,585 trilhões, conforme tabela a seguir extraída do Balanço Orçamentário, item 5.1.4 da PCPR

2014, ajustado pelos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de janeiro a dezembro de 2014:

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias – 2014

R$ milhões

Discriminação da Receita	Receita Prevista Atualizada (A)[1]	Receita Realizada (B)[1]	Insuficiência (Excesso) %
I - Receitas do Tesouro	2.584.760	2.269.808	12,2
I.1- Receitas Correntes	1.381.004	1.243.280	10,0
Receitas Tributárias	443.898	400.547	9,8
Receitas de Contribuição	703.129	670.990	4,6
Receitas Patrimoniais	100.144	82.394	17,7
Receitas Agropecuárias	28	27	3,6
Receitas Industriais	949	582	38,7
Receitas de Serviços	54.645	41.621	23,8
Transferências Correntes	1.232	774	37,2
Outras Receitas Correntes	76.979	46.344	39,8
I.2- Receitas de Capital	978.553	947.914	3,1
Operações de Crédito	851.117	827.911	2,7
Alienação de Bens	5.484	1.105	79,9
Amortização de Empréstimos	36.376	32.607	10,4
Transferências de Capital	101	149	(47,5)
Outras Receitas de Capital	85.475	86.142	(0,8)
II - Superávit Financeiro de Exercícios Anteriores	212.477	-	100
III – Excesso de Arrecadação	12.726	-	100
IV - Déficit	-	78.614	

(1) por força do disposto no § 1º do art. 50 da LRF, não foram considerados os saldos de receitas intraorçamentárias.
Fonte: PCPR 2014 – Balanço Orçamentário.

Observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 12,2% abaixo do previsto. Ao se excluir o superávit financeiro de exercícios anteriores e o excesso de arrecadação, constata-se que a diferença de previsão cai para 3,8%, visto que a receita prevista cai para R$ 2,360 bilhões. De fato, não houve superávit financeiro no exercício anterior, tampouco excesso de arrecadação. Ademais, registrou-se um déficit de R$ 78 bilhões, o que ampliou a diferença entre previsão e realização da receita.

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$ 947,9 bilhões, ficou 3,1% abaixo da previsão total, que era de R$ 978,6 bilhões. Examinando mais detalhadamente essa receita, constata-se que os itens alienação de bens e amortização de empréstimos apresentam maiores diferenças relativas entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 79,9% e 10,4%, respectivamente. No entanto, o que mais contribuiu nominalmente para a diferença total foram as operações de crédito, em um total de R$ 23,2 bilhões.

Relativamente às receitas correntes, cuja realização, conforme balanço orçamentário, atingiu o montante de R$ 1,243 trilhão, verificou-se uma variação negativa de 10% quando comparada à previsão atualizada. Entre os itens que contribuíram para esse resultado, observa-se que as receitas industriais e transferências correntes foram as que apresentaram maior divergência entre a previsão atualizada e a receita realizada em 2014, com 38,7% e 37,2%, respectivamente.

Nota-se que a estimativa das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), mesmo sendo a que apresenta maior aderência percentual entre a estimativa e a

realização, apresentou variações negativas tanto nas receitas tributárias, de 9,8%, quanto nas de contribuições, de 4,6%, situação que será analisada mais adiante.

3.3.2.2 Desempenho da Arrecadação Federal e Seguro DPVAT

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação bruta das receitas correntes alcançou, em 2014, o montante de R$ 1,302 trilhão. O valor líquido, excluindo-se as receitas correntes intraorçamentárias e deduções de receitas correntes, alcançou R$ 1,243 trilhão, representando um aumento de 1,94% relativamente ao ano anterior, quando as receitas correntes alcançaram o valor de R$ 1,220 trilhão.

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 52,82% do total arrecadado no ano. Isso se deve, basicamente, às contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), item individual de maior expressão entre as receitas correntes (24,68% em 2014), com crescimento real de 0,42% no exercício analisado. No entanto, comparando-se ao ano anterior, ocorreu um decréscimo real de 1,04% no total de contribuições, decorrente de queda real na arrecadação da Cofins, do PIS/Pasep e da CSLL.

Desempenho das Receitas Correntes – 2013/2014

R$ milhões

Receita	2013		2014		Variações %	
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	IPCA
Receita Tributária	**398.155**	32,30	**420.890**	33,21	5,71	-0,66
Impostos	**391.287**	31,74	**414.032**	32,67	5,81	-0,56
sobre Comércio Exterior	36.675	2,98	36.788	2,90	0,31	-5,73
sobre Patrimônio e Renda	279.672	22,69	298.041	23,52	6,57	0,15
Propriedade Territorial Rural	753	0,06	891	0,07	18,33	11,20
Pessoa Física	23.931	1,94	25.442	2,01	6,31	-0,09
Pessoa Jurídica	115.488	9,37	116.397	9,19	0,79	-5,28
Retido nas Fontes	138.453	11,23	154.397	12,18	11,52	4,80
Parcelamentos	1.047	0,08	913	0,07	-12,80	-18,05
sobre Produtos Industrializados	**45.754**	3,71	**49.575**	3,91	8,35	1,83
Fumo	5.097	0,41	5.654	0,45	10,93	4,25
Bebidas	3.436	0,28	3.343	0,26	-2,71	-8,57
Automóveis	3.504	0,28	4.559	0,36	30,11	22,27
Vinculado à Importação	15.211	1,23	15.187	1,20	-0,16	-6,17
Outros	18.506	1,50	20.831	1,64	12,56	5,79
sobre Operações Financeiras	**29.185**	2,37	**29.629**	2,34	1,52	-4,59
Taxas	**6.868**	0,56	**6.858**	0,54	-0,15	-6,16
Receita de Contribuições	**635.640**	51,56	**669.365**	52,82	5,31	-1,04
Contribuições Sociais	**625.566**	50,74	**659.115**	52,01	5,36	-0,98
Cofins	184.799	14,99	189.692	14,97	2,65	-3,53
CPSSS	10.160	0,82	10.928	0,86	7,56	1,08
Contribuições Reg. Geral de Prev. Social	292.676	23,74	312.740	24,68	6,86	0,42
PIS/Pasep	48.528	3,94	50.577	3,99	4,22	-2,05
CSLL	60.539	4,91	63.033	4,97	4,12	-2,15
Demais contribuições Sociais	28.864	2,34	32.145	2,54	11,37	4,66
Contribuições Econômicas	**10.075**	0,82	**10.250**	0,81	1,74	-4,39
Cide Combustíveis	739	0,06	23	0,00	-96,89	-97,08
Demais contribuições econômicas	9.336	0,76	10.227	0,81	9,54	2,95
Receita Patrimonial	**88.004**	7,14	**84.630**	6,68	-3,83	-9,62
Receitas Imobiliárias	1.421	0,12	1.430	0,11	0,63	-5,43
Receitas de Valores Mobiliários	28.380	2,30	35.364	2,79	24,61	17,11
Compensações Financeiras	36.393	2,95	39.277	3,10	7,92	1,43

Receita	2013		2014		Variações %	
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	IPCA
Receita de Concessões e Permissões	21.118	1,71	8.060	0,64	-61,83	-64,13
Outras receitas patrimoniais	692	0,06	499	0,04	-27,89	-32,23
Receita Agropecuária	**27**	0,00	**28**	0,00	3,70	-2,54
Receita Industrial	**926**	0,08	**587**	0,05	-36,61	-40,43
Receita de Serviços	**50.846**	4,12	**41.780**	3,30	-17,83	-22,78
Transferências Correntes	**773**	0,06	**788**	0,06	1,94	-4,20
Outras Receitas Correntes	**58.402**	4,74	**49.176**	3,88	-15,80	-20,87
Multas e Juros de Impostos e Taxas	6.586	0,53	5.942	0,47	-9,78	-15,21
Multas e Juros de Contribuições	8.067	0,65	8.268	0,65	2,49	-3,68
Multas e Juros da Dív. Ativa de Impostos e Taxas	2.075	0,17	1.500	0,12	-27,71	-32,06
Multas e Juros da Dív. Ativa de Contribuições	2.338	0,19	1.934	0,15	-17,28	-22,26
Receita da Dívida Ativa dos Tributos	4.341	0,35	2.565	0,20	-40,91	-44,47
Receita da Dívida Ativa não Tributária	6.719	0,55	7.001	0,55	4,20	-2,08
Demais receitas correntes	28.276	2,29	21.966	1,73	-22,32	-26,99
Deduções de Receita Corrente	(13.127)	-1,08	(23.964)	-1,93	82,56	71,56
Total das Receitas Correntes	**1.219.646**	**100,00**	**1.243.280**	100,00	1,94	-4,20

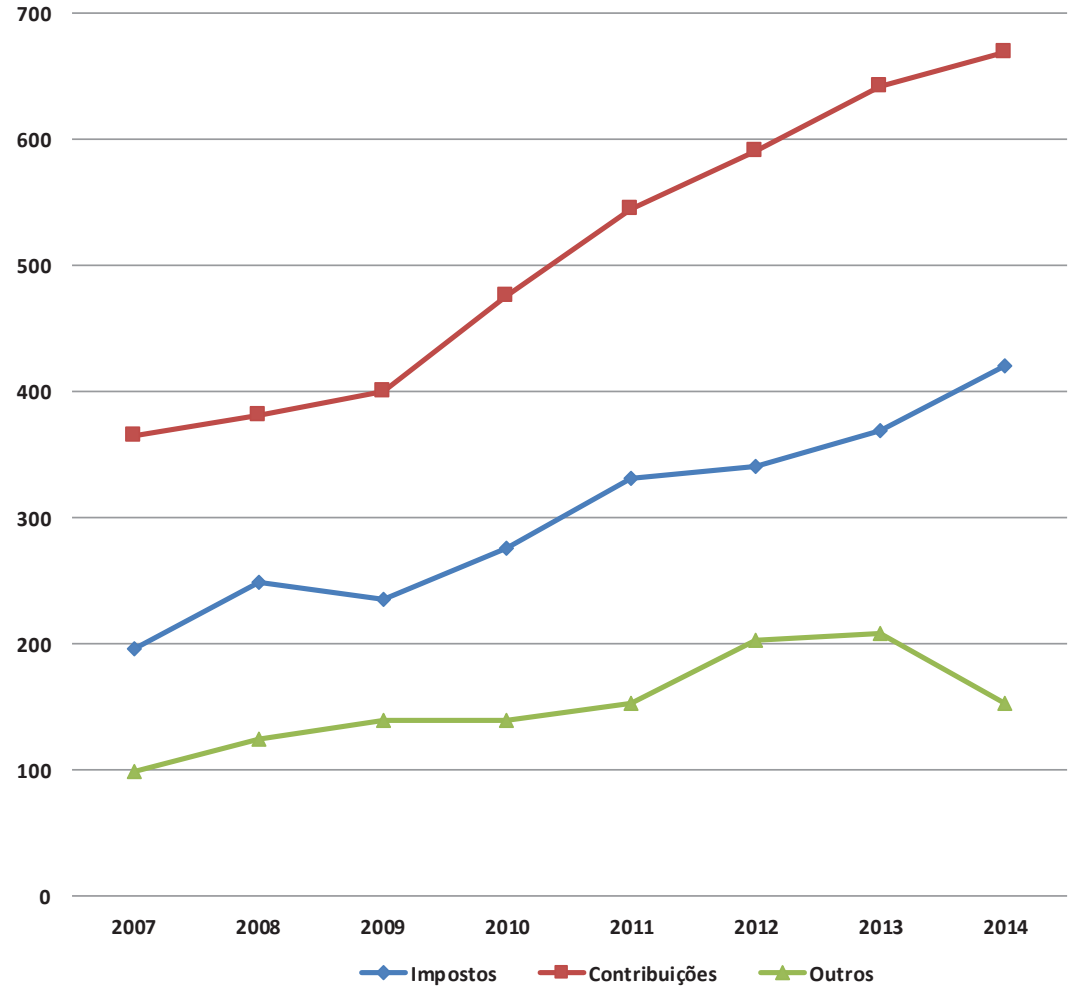
Fonte: BGU 2014.

Relativamente à receita tributária, observa-se que a arrecadação real em 2014, descontado o IPCA de 6,4076%, foi inferior em 0,66% à arrecadação de 2013, merecendo destaque, nesse grupo, os impostos sobre o comércio exterior, equivalente a 8,89% do total dos impostos arrecadados no exercício, e 2,90% do total de receitas correntes, o que reflete a desaceleração do fluxo de comércio exterior.

O gráfico a seguir apresenta o comportamento das origens de receita no período de 2007 a 2014.

Desempenho das Receitas Correntes – 2007 a 2014

R$ bilhões



Fonte: BGU 2007 a 2014.

O comportamento da arrecadação em 2014 deve-se, segundo a RFB, principalmente ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, com destaque para a queda na produção industrial e do valor em dólar das importações, que impactaram negativamente, e o aumento da massa salarial, que impactou positivamente.

A arrecadação do IRPJ e a da CSLL apresentou resultados reais negativos de 5,28% e de 2,15%, respectivamente. Esse desempenho foi, segundo a RFB, reflexo da redução na lucratividade das empresas.

Com relação ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a RFB atribuiu o seu bom desempenho, aumento real de 4,80%, ao aumento da massa salarial e à correção da tabela progressiva em 4,5% a partir de janeiro de 2014. Em relação à receita previdenciária, o resultado decorreu, principalmente, das desonerações sobre a folha de pagamentos, em especial, daquelas instituídas pelas Leis 12.715/12, 12.794/13 e 12.844/13, que contribuíram para o crescimento da massa salarial habitual apurada pela PME/IBGE.

No caso da queda real da arrecadação da Cofins e do PIS/Pasep, a RFB explicou a ocorrência em razão do decréscimo de vendas, das compensações tributárias e da alteração da base de cálculo do PIS/Cofins – Importação.

Receitas de Capital

O valor líquido total das receitas de capital arrecadadas em 2014 foi de R$ 947,9 bilhões, porém, este tópico restringe-se à análise do item receitas de capital, excluindo-se o refinanciamento da dívida, que será analisado no capítulo 2 deste Relatório. Em 2014 a arrecadação foi de R$ 392,9 bilhões, representando 41,45% do total arrecadado. A tabela a seguir mostra a comparação do desempenho das receitas de capital em 2013 e em 2014.

Desempenho das Receitas de Capital – 2013/2014

R$ milhões

Receitas de Capital	2013		2014		Variação %
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	(B/A)
I. Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	**219.682**	**34,42**	**392.906**	**41,45**	**78,85**
Operações de Crédito Internas	88.512	13,87	268.364	28,31	203,20
Operações de Crédito Externas	1.939	0,30	4.539	0,48	134,09
Alienação de Bens	2.288	0,36	1.105	0,12	-51,70
Amortização de Empréstimos	35.959	5,63	32.607	3,44	-9,32
Transferências de Capital	112	0,02	149	0,02	35,04
Outras Receitas de Capital	90.872	14,24	86.142	9,09	-5,21
Resultado do Banco Central	44.362	6,95	36.154	3,81	-18,50
Remuneração de Disp. Tesouro Nacional	46.507	7,29	49.985	5,27	7,48
Outras Receitas	4	0,00	3	0,00	-25,00
II. Refinanciamento da Dívida Pública Federal	**418.543**	**65,58**	**555.008**	**58,55**	**32,60**
Operações de Crédito Internas	413.786	64,83	548.491	57,86	32,55
Operações de Crédito Externas	4.757	0,75	6.517	0,69	37,00
Total (I + II)	**638.225**	**100,00**	**947.914**	**100,00**	**48,52**

Fonte: BGU 2014.

Destaca-se, ainda, que a variação apurada na rubrica outras receitas de capital (-5,21%) deveu-se, principalmente, ao Resultado do Banco Central, que caiu 18,50% se comparado a 2013, ainda que positivo.

Verifica-se, também, um aumento significativo no montante de novas operações de créditos internas (203,2%) e externas (134,09%), em relação ao ano anterior, e, paralelamente, uma redução no valor total de amortizações de empréstimos. Por outro lado, apurou-se um aumento (32,55%) 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

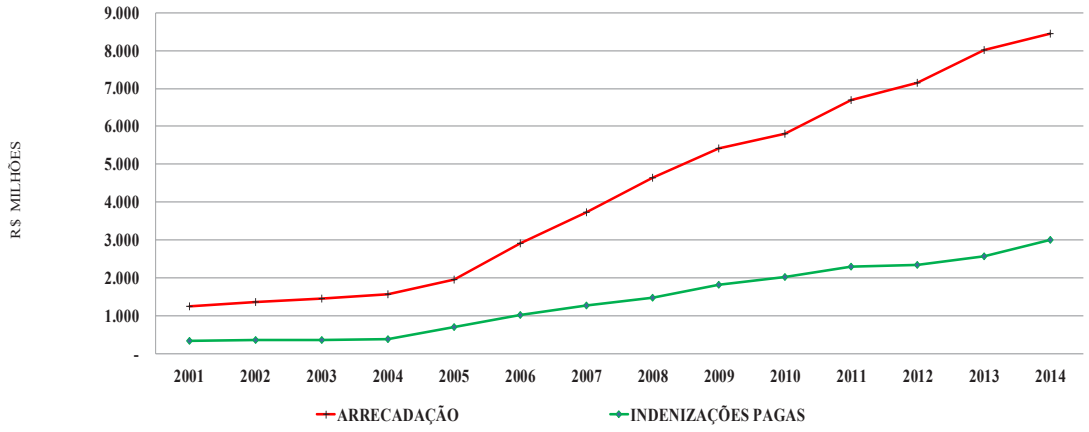
permanente, e, ainda, reembolsar eventuais despesas comprovadas com atendimento médico-hospitalar. Cabe destacar, assim, que o Seguro DPVAT não cobre danos materiais, mas somente danos pessoais.

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 2001 a 2014. Observou-se um aumento significativo da arrecadação, principalmente a partir de 2005. No período, o total arrecadado aumentou cerca de 579%, enquanto o total de indenizações pagas cresceu 770%. Verifica-se, ainda, que a despesa com indenizações representou, em média no período, cerca de 31,7% da arrecadação.

Arrecadação e Indenização do DPVAT – 2001 a 2014



Fonte: Seguradora-Líder.

Em 2014 a arrecadação atingiu o valor de R$ 8,46 bilhões, enquanto o montante total de indenizações pagas foi de R$ 3 bilhões, ou seja, cerca de 35,46% do total arrecadado. Do valor arrecadado em 2014, R$ 3,81 bilhões foram destinados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), o que corresponde a 45% do total, conforme disposto na Resolução-CNSP 192/2008.

3.3.3 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2014, foram aprovadas pela Lei 12.952/2014 (LOA 2014) no montante de R$ 2,383 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R$ 2,608 trilhões.

A seguir, será analisada a execução orçamentária das despesas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, segregando-as, inicialmente, por esfera orçamentária e identificador de resultado primário. Os dispêndios referentes ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais serão tratados no tópico 3.3.4 deste Relatório.

Execução orçamentária por esfera e identificador de resultado primário – 2014[1]

R$ milhões

Esfera Orçamentária / Indicador de Resultado Fiscal	LOA 2014	LOA + créditos	Despesas Empenhadas (A)	% Empenho	Valores Pagos (B)	% B/A	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados
Orçamento Fiscal	**1.670.049**	**1.858.878**	**1.567.636**	**84%**	**1.466.129**	**94%**	**5.675**	**95.831**
Primária Obrigatória [2]	413.913	410.291	389.143	95%	350.968	90%	706	37.468
Primária Discricionária[3]	87.997	99.667	73.945	74%	51.224	69%	2.058	20.663
Despesa Discricionária de Emenda Parlamentar[4]	4.026	4.027	3.118	77%	133	4%	47	2.938
Primária Discricionária - PAC	55.161	57.356	49.938	87%	24.241	49%	2.123	23.574
Financeira[5]	1.108.952	1.287.537	1.051.492	82%	1.039.563	99%	741	11.188
Orçamento da Seguridade Social	**713.129**	**749.494**	**740.700**	**99%**	**701.497**	**95%**	**24.338**	**14.862**
Primária Obrigatória[2]	672.306	709.999	709.594	100%	679.955	96%	24.037	5.603
Primária Discricionária[3]	26.863	27.011	21.657	80%	17.121	79%	263	4.273
Despesa Discricionária de Emenda Parlamentar[4]	4.646	4.644	3.024	65%	13	0%	0	3.007
Primária Discricionária - PAC	6.305	4.736	3.665	77%	1.681	46%	33	1.951
Financeira[5]	3.009	3.104	2.760	89%	2.727	99%	5	28
Total = Fiscal + Seguridade Social	**2.383.178**	**2.608.372**	**2.308.336**	**88%**	**2.167.626**	**94%**	**30.013**	**110.693**

Fonte: Siafi.

1. Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

2 "Despesas Primárias Obrigatórias 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 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)

4. O art. 52 da Lei 12.919/2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014, dispôs sobre a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por meio de emendas apresentadas individualmente por parlamentares à lei orçamentária. Essas emendas podem corresponder a até 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, encaminhada pelo poder executivo no PLOA, e metade desse percentual deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

5. "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, uma 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 da despesa autorizada mais créditos adicionais, foram empenhados 88%. Desse montante, em 94% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1,3%) e não processados (4,8%).

Considerando-se apenas as despesas primárias discricionárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, excluídas as despesas discricionárias decorrentes de emenda individual, o percentual de empenhos corresponde a 75% da dotação aprovada na LOA mais créditos adicionais, sendo que os valores pagos correspondem a 54% desse valor. Foram pagos 71% dos valores empenhados, tendo sido o restante inscrito em restos a pagar processados e não processados.

No que se refere às despesas discricionárias decorrentes de emenda individual, 71% dos valores autorizados mais créditos foram empenhados, no entanto, chama atenção o fato de apenas 2% desses empenhos terem sido pagos, tendo o restante sido inscrito em restos a pagar não processados, no montante de R$ 5,9 bilhões, contribuindo para o aumento do estoque desses restos a pagar.

Analisando-se os valores que correspondem ao PAC, verifica-se que foi empenhado 86% da dotação prevista na LOA mais créditos adicionais, e foram pagos apenas 48% desses valores, o que

resultou na inscrição em restos a pagar processados e não processados de 51% dos valores empenhados.

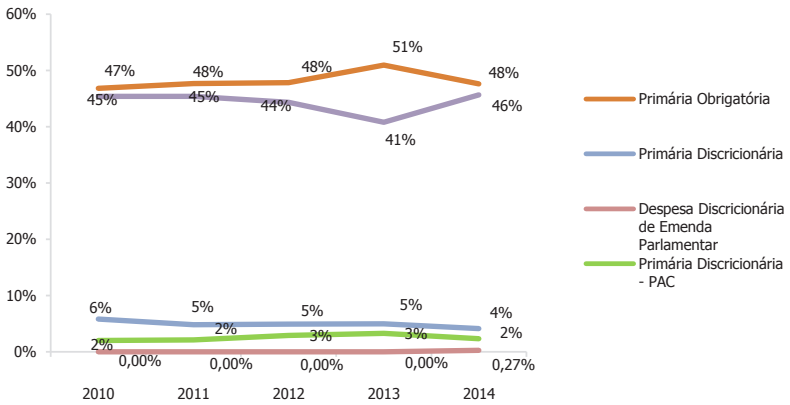
Em comparação a 2013, o valor real empenhado em 2014 apresentou crescimento de 12%. O valor real empenhado em despesas discricionárias, incluindo o PAC e emendas parlamentares, diminuiu 9%, sendo que somente as despesas reais com o PAC diminuíram 20%. Por outro lado, as despesas obrigatórias reais cresceram 5% e as despesas financeiras reais aumentaram 26% em relação a 2013.

No período entre 2010 e 2014, o crescimento real das despesas orçamentárias foi de 17%. Mais uma vez, o PAC se destaca com um crescimento de 38% no período. As despesas primárias obrigatórias também tiveram crescimento maior que a média, 19%, e as despesas financeiras cresceram 18%. Já as despesas primárias discricionárias, excluídas as despesas do PAC e as despesas com emenda parlamentar, tiveram queda real de 16% no período.

Vale destacar que, a partir de 2014, houve alteração na metodologia de cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), como consequência da atualização do Sistema de Contas Nacionais (SCN), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a finalidade de atender às recomendações do Manual Internacional de Contas Nacionais (SNA 2008) da Comissão Europeia, do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial, as quais devem ser adotadas pelos diversos países até 2016. Essas mudanças geraram alterações no deflator implícito do PIB, utilizado como índice de atualização dos valores.

O gráfico a seguir contém a série histórica da participação dos identificadores de resultado no total das despesas empenhadas no período de 2010 a 2014.

Participação dos identificadores de resultado primário no total de despesas empenhadas – 2010 a 2014



Fonte: Siafi e IBGE

Observa-se que houve queda no percentual de participação das despesas obrigatórias de 2013 para 2014, bem como aumento da participação das despesas financeiras no mesmo período. Salvo essas duas grandes variações, a composição dos gastos não sofreu variações expressivas no que se refere ao percentual de participação das despesas.

Execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais

A Emenda Constitucional 86, promulgada em 17/3/2015, alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição e instituiu o chamado "Orçamento Impositivo", impondo ao governo federal a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira da programação incluída na Lei

Orçamentária Anual por meio de emendas parlamentares individuais. Os efeitos da Emenda Constitucional 86/2015 ocorreram a partir do exercício de 2014, conforme previsto no seu art. 4º.

Em paralelo, o art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 já contemplava disposições idênticas às da Emenda Constitucional 86/2015. Tal comando estabeleceu como obrigatória, no exercício de 2014, a execução das despesas decorrentes de emendas individuais no montante equivalente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada em 2013, sendo metade desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Ocorre que as emendas parlamentares individuais foram aprovadas com base no referencial de 1,2% da RCL prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2014, consoante o disposto no § 1º do art. 52 da LDO 2014. Por essa razão, foram consignadas a essas emendas dotações da ordem de R$ 8,67 bilhões na LOA 2014. Contudo, o limite mínimo de execução obrigatória foi fixado em R$ 7,87 bilhões, levando-se em conta a RCL realizada em 2013 (R$ 656,1 bilhões).

Ademais, o contingenciamento orçamentário efetuado em 2014 abrangeu 17,3% do total de dotações destinadas a despesas discricionárias. Nos termos do § 5º do art. 52 da LDO 2014, tal percentual também incidiu sobre as dotações relativas a emendas individuais. Assim, houve redução de R$ 1,36 bilhão no piso de execução obrigatória, resultando no valor de R$ 6,51 bilhões.

Isso posto, os limites mínimos de execução das emendas e os valores efetivamente realizados em 2014 são demonstrados na tabela a seguir, elaborada com base nas informações constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União de dezembro de 2014 (em cumprimento ao art. 52, § 6º, inciso I, da LDO 2014) e da Prestação de Contas da Presidente da República de 2014.

Execução Orçamentária e Financeira das Ações decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais – 2014

R$ bilhões

Montante Aprovado	1,2% da RCL Prevista para 2014	(A)	8,67
Montante de Execução Obrigatória	1,2% da RCL Realizada em 2013	(B)	7,87
Contingenciamento	17,3% das Despesas Discricionárias de 2014	(C) = (B) * 0,173	1,36
Execução Obrigatória após Contingenciamento	**(B) – (C)**	**(D)**	**6,51**
Destinação a Ações e Serviços Públicos de Saúde	**Mínimo de 50% de (D)**	**(E)**	**3,25**
Montante Executado	**Despesas Empenhadas**	**(F)**	**6,14**
% Realizado – Execução Orçamentária	(F) / (D)	(G)	94,3%
Ações e Serviços Públicos de Saúde	Despesas Empenhadas	(H)	2,91
Montante Pago	**Despesas Pagas**	**(I)**	**0,15**
% Realizado – Execução Financeira	(I) / (D)	(J)	2,0%

Fontes: RREO e PCPR 2014.

Observa-se que a execução orçamentária das ações decorrentes de emendas individuais alcançou somente R$ 6,14 bilhões em 2014, ou 94,3% do montante obrigatório. Desse total empenhado, R$ 5,94 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Quanto à destinação das emendas a ações e serviços públicos de saúde, foram executadas despesas no valor de R$ 2,91 bilhões, correspondentes a 47,4% do total realizado (R$ 6,14 bilhões) e a 44,7% do montante obrigatório após contingenciamento (R$ 6,51 bilhões).

Por sua vez, a execução financeira total foi de apenas 2,0% (R$ 0,15 bilhão). Apesar de os restos a pagar pagos no exercício poderem ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira obrigatória, até o limite de 0,6% (§ 4º do art. 52 da LDO 2014), o exercício de 2014 foi o primeiro em que vigorou a obrigatoriedade de execução das ações decorrentes de emendas

individuais. Por essa razão, não houve pagamentos remanescentes de anos anteriores que pudessem ser computados a esse título.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) esclareceu que a insuficiência da execução orçamentária decorreu, dentre outros fatores, da não aprovação, no prazo legal, dos Projetos de Lei (PLNs) 10/2014 e 11/2014, referentes a créditos adicionais nos valores de R$ 15,9 milhões e R$ 20,6 milhões, respectivamente. Tais projetos, encaminhados ao Congresso Nacional em 21/7/2014, visavam ao remanejamento de programações com impedimentos insuperáveis.

A esse respeito, o § 3º da LDO 2014 previu que, se até 20 de novembro, o Congresso Nacional não deliberasse sobre os projetos encaminhados pelo Poder Executivo, aquelas programações decorrentes de emendas individuais não seriam consideradas de execução obrigatória. De fato, o PLN 10/2014 foi transformado na Lei 13.072/2014 apenas em 31/12/2014, enquanto o PLN 11/2014 não foi apreciado em 2014.

Adicionalmente, a SOF mencionou impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a execução de diversas ações relativas a emendas individuais em 2014, a saber:

- não apresentação do plano de trabalho em prazo que permitisse a execução;
- não aprovação do plano de trabalho por impropriedades técnicas ou legais;
- não indicação do beneficiário e do respectivo valor da emenda no prazo estabelecido;
- desistência do proponente;
- incompatibilidade do objeto indicado com o programa do órgão executor ou com a finalidade da ação orçamentária;
- incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto;
- não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo adequado.

Nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais. Por sua vez, o art. 52, § 6º, inciso II, da LDO 2014 exige que o TCU se manifeste especificamente sobre a execução da programação orçamentária atinente às emendas parlamentares individuais.

Conforme demonstrado, em 2014 a execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da RCL do exercício anterior, mesmo considerando o contingenciamento realizado, o que contraria o comando insculpido no art. 52 da LDO 2014, incorporado permanentemente ao ordenamento jurídico pátrio nos termos da Emenda Constitucional 86/2015. Ademais, a parcela dessas despesas destinada a ações e serviços públicos de saúde não atingiu a metade do montante passível de realização.

Contudo, a não execução do montante mínimo obrigatório decorreu da não aprovação dos PLNs 10/2014 e 11/2014 no prazo legal, bem como de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada.

PARECER

Nos termos do art. 52, § 6º, inciso II, da Lei 12.919/2013 (LDO 2014), conclui-se que, no exercício de 2014:

- a execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais, no valor total de R$ 6,14 bilhões, ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior;
- a não execução do montante mínimo obrigatório decorreu da não aprovação dos Projetos de Lei (PLNs) 10/2014 e 11/2014 no prazo legal, bem como de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada.

3.3.3.1 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 2013 e 2014, estão dispostas adiante.

Despesas empenhadas por função – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Função	2013	Desp. Emp./ Dotação	2014	Desp. Emp./ Dotação	2014/2013
Encargos Especiais	987.582	74%	1.288.621	86%	30%
Previdência Social	446.135	100%	495.306	100%	11%
Saúde	85.304	92%	94.065	94%	10%
Educação	82.252	92%	93.897	92%	14%
Trabalho	66.150	98%	71.640	98%	8%
Assistência Social	64.647	98%	70.433	99%	9%
Defesa Nacional	37.796	95%	40.250	94%	6%
Judiciária	25.741	96%	28.532	97%	11%
Administração	21.966	85%	21.235	84%	-3%
Transporte	20.903	87%	21.124	81%	1%
Agricultura	20.492	82%	18.852	77%	-8%
Segurança Pública	9.109	81%	8.945	84%	-2%
Ciência e Tecnologia	10.740	88%	8.337	87%	-22%
Gestão Ambiental	6.595	88%	6.792	79%	3%
Legislativa	6.580	93%	6.680	95%	2%
Essencial à Justiça	4.648	96%	5.563	97%	20%
Comércio e Serviços	4.995	71%	4.748	80%	-5%
Organização Agrária	7.559	75%	4.292	72%	-43%
Urbanismo	4.832	55%	4.143	52%	-14%
Relações Exteriores[2]	2.258	96%	2.437	102%	8%
Desporto e Lazer	2.317	56%	2.417	73%	4%
Indústria	2.241	85%	2.289	87%	2%
Cultura	2.408	69%	1.836	60%	-24%
Saneamento	2.953	86%	1.691	74%	-43%

Função	2013	Desp. Emp./ Dotação	2014	Desp. Emp./ Dotação	2014/2013
Comunicações	1.434	87%	1.517	84%	6%
Direitos da Cidadania	1.533	75%	1.485	79%	-3%
Energia	1.027	85%	1.160	53%	13%
Habitação	207	70%	48	13%	-77%
Total	**1.930.404**	**82%**	**2.308.335**	**88%**	**20%**

Fonte: Siafi.

[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

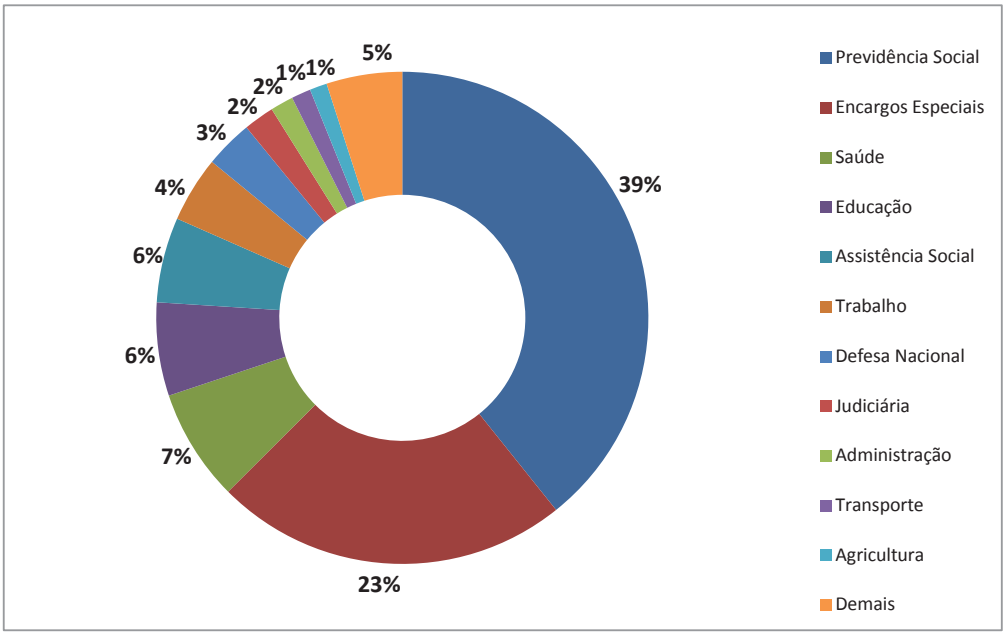
[2] A despesa empenhada no Ministério das Relações Exteriores em 2014 teve valor superior ao da dotação empenhada, em função da variação cambial entre a data de empenho e a do fechamento do câmbio.

A tabela enfatiza a distribuição da despesa empenhada 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 na função Habitação, de apenas 13% da dotação atualizada, em contrapartida aos 70% de execução em 2013, ocorrendo diminuição de 77% dos valores empenhados em 2014 em relação a 2013. As funções Urbanismo e Energia também apresentaram baixa execução em 2014, de 52% e 53% dos valores empenhados, respectivamente.

A função Encargos Especiais representou, isoladamente, 56% das despesas empenhadas em 2014. A maior parte dos empenhos nessa função são despesas financeiras associadas aos serviços da dívida pública; 62,6% dos empenhos referem-se aos elementos de despesa 71, 72 e 76 (principal da dívida contratual resgatado, principal da dívida mobiliária resgatado e principal corrigido da dívida mobiliária refinanciada) e 13,2% referem-se a empenhos nos elementos de despesa 21 e 23 (juros sobre a dívida por contrato e juros, deságios e descontos da dívida mobiliária).

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 – 2014

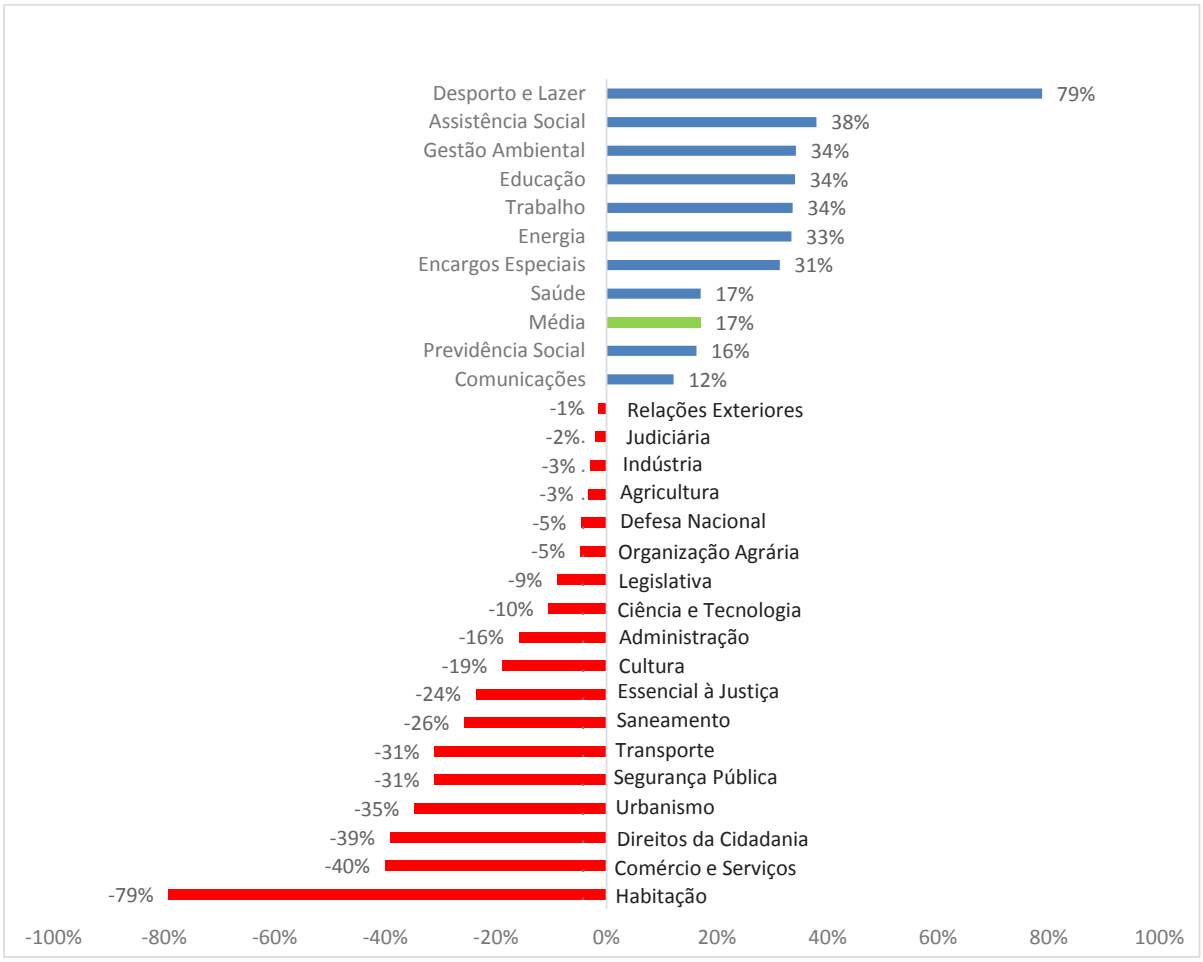


Fonte: Siafi.

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, 23%, Saúde, 7%, Educação e Assistência Social, ambas com 6%. Essas cinco funções conjuntamente são responsáveis por 82% 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 2010 e 2014 é 1,3055.

Crescimento real das despesas primárias por função – entre 2010 e 2014



Fonte: Siafi e IBGE

Na média, o valor real das despesas primárias da União aumentou 17% nos últimos cinco exercícios. Entre aquelas com maior incremento estão Desporto e Lazer (79%), Assistência Social (38%) e Gestão Ambiental (34%). Dessas três funções, Desporto e Lazer e Gestão Ambiental obtiveram queda de 2% e 3%, respectivamente, nos valores das despesas reais empenhadas em 2014 em relação a 2013, enquanto a função Assistência Social obteve aumento de 2% nos valores empenhados no mesmo período.

Entre as funções que apresentaram decréscimo real no período, destacam-se as seguintes: Habitação (-79%), Comércio e Serviços (-40%), Direitos da Cidadania (-39%) e Urbanismo (-35%).

3.3.3.2 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 2014, comparando-as com as do exercício anterior.

Despesas empenhadas por órgão superior – 2013 e 2014[12]

R$ milhões

Órgão Superior	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
Câmara dos Deputados	4.695	0,2%	4.749	0,2%	1,2%
Senado Federal	3.386	0,2%	3.548	0,2%	4,8%
Tribunal de Contas da União	1.508	0,1%	1.628	0,1%	8,0%
Poder Legislativo	**9.589**	**0,5%**	**9.925**	**0,4%**	**3,5%**
Justiça do Trabalho	14.820	0,8%	15.325	0,7%	3,4%
Justiça Federal	8.038	0,4%	9.029	0,4%	12,3%
Justiça Eleitoral	4.840	0,3%	6.016	0,3%	24,3%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.842	0,1%	2.051	0,1%	11,3%
Superior Tribunal de Justiça	1.040	0,1%	1.139	0,0%	9,5%
Supremo Tribunal Federal	483	0,0%	523	0,0%	8,3%
Justiça Militar	439	0,0%	432	0,0%	-1,6%
Conselho Nacional de Justiça	149	0,0%	144	0,0%	-3,4%
Poder Judiciário	**31.652**	**1,6%**	**34.659**	**1,5%**	**9,5%**
Ministério da Fazenda	932.557	48,3%	1.211.544	52,5%	29,9%
Ministério da Previdência Social	371.746	19,3%	416.146	18,0%	11,9%
Ministério da Educação	101.904	5,3%	116.079	5,0%	13,9%
Ministério da Saúde	92.712	4,8%	101.866	4,4%	9,9%
Ministério da Defesa	71.060	3,7%	77.062	3,3%	8,4%
Ministério do Trabalho e Emprego	66.955	3,5%	72.313	3,1%	8,0%
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	64.075	3,3%	70.767	3,1%	10,4%
Ministério de Minas e Energia	30.901	1,6%	46.391	2,0%	50,1%
Ministério dos Transportes	22.773	1,2%	22.707	1,0%	-0,3%
Ministério da Integração Nacional	24.378	1,3%	22.684	1,0%	-6,9%
Ministério das Cidades	22.088	1,1%	22.329	1,0%	1,1%
Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	13.151	0,7%	14.673	0,6%	11,6%
Minist. da Agricultura, Pec. e Abastecimento	13.121	0,7%	12.752	0,6%	-2,8%

Órgão Superior	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
Ministério da Justiça	11.260	0,6%	11.276	0,5%	0,1%
Ministério da Ciência e Tecnologia	11.275	0,6%	8.924	0,4%	-20,9%
Presidência da República	6.854	0,4%	7.364	0,3%	7,4%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	8.430	0,4%	5.150	0,2%	-38,9%
Ministério do Meio Ambiente	2.923	0,2%	3.120	0,1%	6,7%
Advocacia-Geral da União	2.597	0,1%	2.786	0,1%	7,3%
Ministério das Relações Exteriores	2.530	0,1%	2.723	0,1%	7,6%
Ministério do Esporte	2.462	0,1%	2.561	0,1%	4,0%
Ministério das Comunicações	2.161	0,1%	2.264	0,1%	4,8%
Ministério da Cultura	2.544	0,1%	1.979	0,1%	-22,2%
Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	1.615	0,1%	1.777	0,1%	10,0%
Ministério do Turismo	2.199	0,1%	864	0,0%	-60,7%
Ministério da Pesca e Aquicultura	303	0,0%	242	0,0%	-20,1%
Gabinete da Vice-Presidência da República	9	0,0%	10	0,0%	11,1%
Poder Executivo	**1.884.584**	**97,6%**	**2.258.351**	**97,8%**	**19,8%**
Ministério Público da União	4.516	0,2%	4.967	0,2%	10,0%
Defensoria Pública da União[2]	0	0,0%	364	0,0%	0,0%
Conselho Nacional do Ministério Público	63	0,0%	69	0,0%	9,5%
Total Geral	**1.930.403**	**100,0%**	**2.308.335**	**100,0%**	**19,6%**

Fonte: Siafi.

[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

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

[3] O Órgão Superior Defensoria Pública da União foi criado no Siafi Gerencial a partir de 2014, só passando a ter valores de execução a partir desse ano.

Das despesas empenhadas no exercício de 2014, 97,8% referem-se ao Poder Executivo; 1,5%, ao Poder Judiciário; 0,4%, ao Poder Legislativo; e 0,2%, ao Ministério Público da União.

Destaca-se o elevado montante dos dispêndios dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, que respondem por 70,5% 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 dispêndios materialmente mais relevantes no orçamento da União, como os serviços da dívida pública, as transferências constitucionais e os benefícios previdenciários.

Em relação a 2013, os órgãos que tiveram maior incremento percentual de despesas empenhadas foram o Ministério de Minas e Energia (50,1%) e o Ministério da Fazenda (29,9%). Alguns ministérios tiveram diminuição expressiva da despesa empenhada em 2014, comparativamente a 2013: Ministério do Turismo (-60,7%), Ministério do Desenvolvimento Agrário (-38,9%), Ministério da Cultura (-22,2%), Ministério da Ciência e Tecnologia (-20,9%) e Ministério da Pesca e Aquicultura (-20,1%).

3.3.3.3 Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Despesa

A tabela seguinte apresenta as despesas empenhadas nos exercícios de 2013 e 2014 relativas ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa.

Despesas empenhadas por natureza e grupo de despesa – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Grupo de Despesa	2013	% Total	2014	% Total	2014/2013
Pessoal e Encargos Sociais	221.981	11,5%	239.420	10,4%	7,9%
Juros e Encargos da Dívida	141.706	7,3%	170.552	7,4%	20,4%
Outras Despesas Correntes	854.225	44,3%	957.721	41,5%	12,1%
Subtotal Despesas Correntes	**1.217.913**	**63,1%**	**1.367.693**	**59,3%**	**12,3%**
Investimentos	66.695	3,5%	56.012	2,4%	-16,0%
Inversões Financeiras	69.056	3,6%	76.091	3,3%	10,2%
Amortização/Refinanciam. da Dívida	576.739	29,9%	808.540	35,0%	40,2%
Subtotal Despesas Capital	**712.490**	**36,9%**	**940.642**	**40,7%**	**32,0%**
Total Geral	**1.930.403**	**100,0%**	**2.308.335**	**100,0%**	**19,6%**

Fonte: Siafi.

[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

Como se observa, o grupo Amortização e Refinancimento da Dívida foi o que apresentou maior incremento em relação a 2013 (40,2%) e passou a representar cerca de 35% do total das despesas orçamentárias. Cabe destacar a queda do montante empenhado em relação a 2013 do grupo Investimentos (-16%).

No gráfico a seguir, quando se comparam os últimos cinco exercícios, destaca-se o grupo Outras Despesas Correntes, que apresentou crescimento no período de 2010 a 2013, porém sofreu queda de 2013 para 2014 em sua participação percentual no total das despesas empenhadas. Merece destaque também o grupo Amortização e Refinanciamento da Dívida, que, após um período de queda, entre 2011 e 2013, apresentou, como mencionado, crescimento expressivo de 5,1 pontos percentuais entre 2013 e 2014. Este crescimento deve-se, principalmente, ao aumento dos valores empenhados no elemento 76 – "Principal corrigido da dívida mobiliária refinanciado", de cerca de R$ 162 bilhões.

Participação dos grupos de despesa no total de despesas empenhadas – 2010 a 2014



Fonte: Siafi.

Nos subtópicos seguintes, avaliam-se as despesas empenhadas nos grupos de despesa Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras.

Despesas com Pessoal

A seguir são apresentados os gastos com pessoal e encargos sociais em 2013 e 2014, discriminados por elemento de despesa.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais, por elemento de despesa – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
11	Vencimentos e Vantag. Fixas - Pessoal Civil Aposentadorias do RPPS	84.486	38,1%	92.388	38,6%	9%
01	Reserva Remunerada e Reformas Militares[2]	58.885	26,5%	63.344	26,5%	8%
03	Pensões do RPPS e do militar[3]	31.488	14,2%	34.516	14,4%	10%
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pen. Militar	17.894	8,1%	19.979	8,3%	12%
13	Obrigações Patronais	16.815	7,6%	18.373	7,7%	9%
91	Sentenças Judiciais	5.800	2,6%	5.370	2,2%	-7%
92	Despesas de Exercícios Anteriores	2.252	1,0%	1.675	0,7%	-26%
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	968	0,4%	1.229	0,5%	27%
04	Contratação por Tempo Determinado	825	0,4%	855	0,4%	4%
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	683	0,3%	788	0,3%	15%
94	Indenizações Trabalhistas	397	0,2%	423	0,2%	7%
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	262	0,1%	272	0,1%	4%
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	1.184	0,5%	173	0,1%	-85%
41	Contribuições – Fundo a Fundo	41	0,0%	32	0,0%	-21%
05	Outros Benefícios Previdenciários do RPPS	1	0,0%	2	0,0%	100%
Total		**221.981**	**100,0%**	**239.420**	**100,0%**	**8%**

Fonte: Siafi.

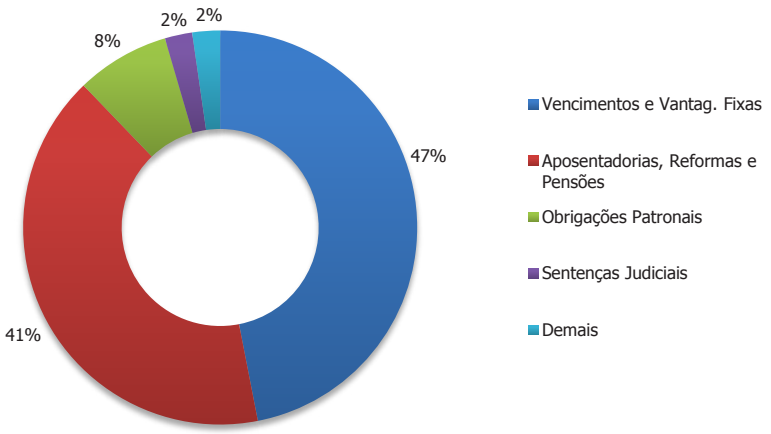
[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

[2] Conceito e especificação alterados pela Portaria Conjunta 5/2011, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001.

[3] Título, conceito e especificação alterados 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 8% em 2014 em relação a 2013. As despesas do grupo são compostas, em sua maior parte, de gastos com vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias, reformas e pensões, que correspondem a 88% do total da despesa desse grupo, como demonstra o gráfico a seguir.

Despesas de Pessoal e Encargos Sociais – Composição em 2014



Fonte: Siafi.

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da administração pública federal nos exercícios de 2013 e 2014 é apresentada a seguir.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais por órgão – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Órgão	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
Câmara dos Deputados	3.782	1,7%	3.819	1,6%	1%
Senado Federal	2.892	1,3%	3.017	1,3%	4%
Tribunal de Contas da União	1.245	0,6%	1.382	0,6%	11%
Subtotal Poder Legislativo	**7.920**	**3,6%**	**8.218**	**3,4%**	**4%**
Justiça do Trabalho	12.532	5,6%	12.742	5,3%	2%
Justiça Federal	6.303	2,8%	6.978	2,9%	11%
Justiça Eleitoral	3.369	1,5%	3.848	1,6%	14%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.519	0,7%	1.676	0,7%	10%
Superior Tribunal de Justiça	755	0,3%	840	0,4%	11%
Justiça Militar	364	0,2%	337	0,1%	-7%
Supremo Tribunal Federal	310	0,1%	332	0,1%	7%
Conselho Nacional de Justiça	30	0,0%	41	0,0%	35%
Subtotal Poder Judiciário	**25.182**	**11,3%**	**26.795**	**11,2%**	**6%**
Ministério da Defesa	51.262	23,1%	55.592	23,2%	8%
Ministério da Educação	35.133	15,8%	40.503	16,9%	15%
Ministério da Fazenda	29.408	13,2%	31.384	13,1%	7%
Ministério da Saúde	16.172	7,3%	17.019	7,1%	5%
Ministério da Previdência Social	10.699	4,8%	11.162	4,7%	4%
Ministério da Justiça	7.264	3,3%	7.648	3,2%	5%
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	7.844	3,5%	7.479	3,1%	-5%
Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	5.611	2,5%	6.119	2,6%	9%
Ministério dos Transportes	3.731	1,7%	3.928	1,6%	5%
Ministério do Trabalho e Emprego	2.628	1,2%	2.739	1,1%	4%
Presidência da Republica	2.352	1,1%	2.544	1,1%	8%
Advocacia-Geral da União	2.271	1,0%	2.444	1,0%	8%
Ministério da Ciência e Tecnologia	2.188	1,0%	2.319	1,0%	6%

Órgão	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
Ministério do Meio Ambiente	1.345	0,6%	1.492	0,6%	11%
Ministério das Relações Exteriores	1.304	0,6%	1.413	0,6%	8%
Ministério das Comunicações	1.322	0,6%	1.370	0,6%	4%
Ministério da Integração Nacional	1.091	0,5%	1.121	0,5%	3%
Ministério de Minas e Energia	1.000	0,5%	1.117	0,5%	12%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	972	0,4%	1.062	0,4%	9%
Minist. do Desenv., Ind.e Comércio	607	0,3%	661	0,3%	9%
Ministério das Cidades	601	0,3%	631	0,3%	5%
Ministério da Cultura	481	0,2%	533	0,2%	11%
Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome	57	0,0%	70	0,0%	23%
Ministério do Turismo	67	0,0%	67,5	0,0%	-1%
Ministério da Pesca e Aquicultura	35	0,0%	37	0,0%	6%
Ministério do Esporte	28	0,0%	34	0,0%	24%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	5,1	0,0%	5,5	0,0%	7%
Subtotal Poder Executivo	**185.477**	**83,6%**	**200.496**	**83,7%**	**8%**
Ministério Público da União	3.372	1,5%	3.675	1,5%	9%
Defensoria Pública da União[2]	0[1]	0,0%	206	0,1%	-
Conselho Nacional do Ministério Público	31	0,0%	30	0,0%	-3%
Total Geral	**221.981**	**100,0%**	**239.420**	**100,0%**	**8%**

Fonte: Siafi

[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

[2] O Órgão Superior Defensoria Pública da União foi criado no Siafi Gerencial a partir de 2014, só passando a ter valores de execução a partir desse ano.

O Poder Executivo foi responsável por 83,7% dos gastos com pessoal em 2014. Somente o Ministério da Defesa respondeu por 23,2% das despesas com pessoal da União. Também merecem destaque os Ministérios da Educação e da Fazenda, que representaram, respectivamente, 16,9% e 13,1% do total desse grupo de despesa no exercício.

Comparando-se com os valores de 2013, os órgãos que apresentaram maior aumento foram o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério do Esporte e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com acréscimos nos valores da despesa com pessoal e encargos sociais de 35%, 24% e 23%, respectivamente.

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 2013 e 2014 encontra-se consolidada no quadro a seguir:

Outras despesas correntes por elemento de despesa – 2013 e 2014

R$ milhões

Cód	Elemento de Despesa	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
54	Aposentadorias do RGPS - área urbana	177.431	20,8%	200.063	20,9%	13%
81	Distribuição de receitas	192.906	22,6%	196.707	20,5%	2%
41	Contribuições	78.130	9,1%	95.772	10,0%	23%

Cód	Elemento de Despesa	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
56	Pensões do RGPS - área urbana	66.527	7,8%	74.745	7,8%	12%
53	Aposentadorias do RGPS - área rural	57.641	6,7%	62.984	6,6%	9%
10	Seguro Desemprego e Abono Salarial	46.561	5,5%	51.829	5,4%	11%
06	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	33.867	4,0%	37.594	3,9%	11%
39	Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	30.394	3,6%	31.920	3,3%	5%
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	28.696	3,4%	31.222	3,3%	9%
58	Outros benefícios do RGPS - área urbana	25.243	3,0%	28.318	3,0%	12%
45	Subvenções Econômicas	18.512	2,2%	27.642	2,9%	49%
55	Pensões do RGPS - área rural	19.534	2,3%	21.946	2,3%	12%
98	Compensações ao RGPS	11.132	1,3%	17.000	1,8%	53%
91	Sentenças judiciais	11.145	1,3%	15.552	1,6%	40%
30	Material de consumo	12.454	1,5%	13.925	1,5%	12%
18	Auxílio financeiro a estudantes	6.933	0,8%	8.820	0,9%	27%
93	Indenizações e restituições	6.474	0,8%	8.746	0,9%	35%
37	Locação de mão-de-obra	6.524	0,8%	7.569	0,8%	16%
46	Auxílio-alimentação	4.169	0,5%	4.341	0,5%	4%
92	Despesas de exercícios anteriores	2.534	0,3%	3.688	0,4%	46%
32	Material de distribuição gratuita	3.608	0,4%	3.125	0,3%	-13%
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	2.685	0,3%	2.737	0,3%	2%
57	Outros benefícios do RGPS - área rural	2.476	0,3%	2.680	0,3%	8%
33	Passagens e despesas com locomoção	1.405	0,2%	1.561	0,2%	11%
43	Subvenções sociais	995	0,1%	1.057	0,1%	6%
14	Diárias - pessoal civil	889	0,1%	981	0,1%	10%
49	Auxílio-transporte	786	0,1%	758	0,1%	-3%
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	946	0,1%	695	0,1%	-27%
08	Outros Benefícios Assistenciais do servidor ou do militar	626	0,1%	693	0,1%	11%
59	Pensões Especiais	624	0,1%	688	0,1%	10%
47	Obrigações tributárias e contributivas	724	0,1%	652	0,1%	-10%
35	Serviços de consultoria	424	0,0%	388	0,0%	-9%
34	Outras desp. pessoal dec. de cont. de terceirização	385	0,0%	379	0,0%	-2%
19	Auxílio-fardamento	298	0,0%	307	0,0%	3%
04	Contratação por tempo determinado	263	0,0%	258	0,0%	-2%
15	Diárias - pessoal militar	193	0,0%	232	0,0%	20%
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outros	52	0,0%	65	0,0%	25%
70	Rateio pela participação em consórcio público	18	0,0%	49	0,0%	171%
95	Indenização p/execução trab. de campo	11	0,0%	21	0,0%	95%
96	Ressarcimento Despesas Pessoal Requisitado	2	0,0%	6	0,0%	269%
27	Encargos pela honra de avais, garantias, seguros e similares	5	0,0%	6	0,0%	25%
67	Depósitos compulsórios	5	0,0%	3	0,0%	-31%
29	Dividendos - Empresas Estatais Dependentes	0	0,0%	1	0,0%	-
Total		**854.225**	**100,0%**	**957.721**	**100,0%**	**12%**

Fonte: Siafi.

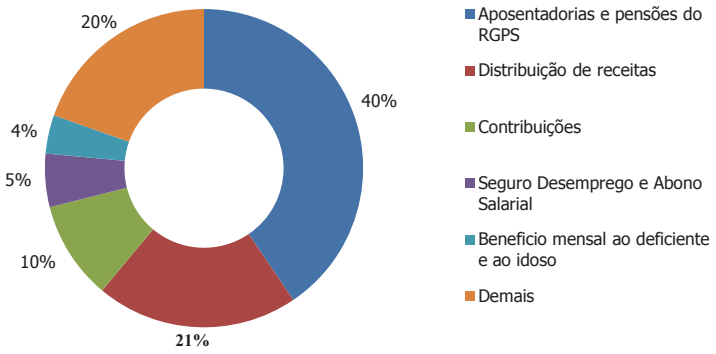
[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

Os dispêndios a título de ODC aumentaram 12% no período. Destacam-se os gastos com aposentadorias do RGPS (elementos 53 a 58) e distribuição de receitas (elemento 81), que juntos responderam por 61% do total do grupo. Outro elemento de despesa relevante foram as contribuições, responsáveis por 10% das ODC. As contribuições referem-se às 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 2014, merecem destaque os elementos "96 – Ressarcimento Despesas Pessoal Requisitado", e "70 – Rateio pela participação em consórcio público", que aumentaram 269% e 171%, respectivamente, no período.

O gráfico a seguir destaca os elementos materialmente mais relevantes entre as ODC.

Outras despesas correntes por elemento de despesa – 2014



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, que objetivam dar mais transparência aos elementos de despesa que integram as despesas com pessoal para atender à LRF, bem como evidenciar os recursos que compõem o mínimo da saúde que deixaram de ser aplicados no ano anterior.

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.

Despesa com terceirização por órgão superior – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Órgão	2013 (A)	2014 (B)	% B/A	Pessoal 2014 (C)	% B/C
Câmara dos Deputados	190	214	12%	3.819	6%
Senado Federal	108	118	9%	3.017	4%
Tribunal de Contas da União	66	77	17%	1.382	6%
Subtotal Poder Legislativo	**364**	**409**	**12%**	**8.218**	**5%**
Justiça Federal	624	720	15%	6.978	10%
Justiça do Trabalho	560	682	22%	12.742	5%
Justiça Eleitoral	341	522	53%	3.848	14%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	113	127	13%	1.676	8%
Superior Tribunal de Justiça	99	124	26%	840	15%
Supremo Tribunal Federal	101	109	8%	332	33%
Conselho Nacional de Justiça	38	41	9%	41	100%
Justiça Militar	19	24	24%	337	7%
Subtotal Poder Judiciário	**1.893**	**2.350**	**24%**	**26.795**	**9%**
Ministério da Educação	4.129	4.670	13%	40.503	12%
Ministério da Saúde	2.840	3.016	6%	17.019	18%
Ministério da Fazenda	2.174	2.260	4%	31.384	7%

Órgão	2013 (A)	2014 (B)	% B/A	Pessoal 2014 (C)	%	B/C
Ministério da Defesa	1.740	2.118	22%	55.592		4%
Ministério da Ciência e Tecnologia	752	1.220	62%	2.319		53%
Ministério da Previdência Social	1.077	1.202	12%	11.162		11%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	666	835	25%	1.062		79%
Ministério da Justiça	607	622	3%	7.648		8%
Ministério dos Transportes	834	613	-27%	3.928		16%
Presidência da Republica	428	530	24%	2.544		21%
Ministério do Meio Ambiente	330	404	22%	1.492		27%
Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	288	349	21%	6.119		6%
Ministério da Cultura	238	311	31%	533		58%
Ministério de Minas e Energia	505	311	-38%	1.117		28%
Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	277	298	8%	661		45%
Ministério do Trabalho e Emprego	268	271	1%	2.739		10%
Minist. do Planejamto, Orçamento e Gestão	255	246	-4%	7.479		3%
Ministério das Cidades	263	244	-7%	631		39%
Ministério da Integração Nacional	225	228	1%	1.121		20%
Ministério das Relações Exteriores	155	155	0%	1.413		11%
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	134	144	7%	70		204%
Ministério do Esporte	115	138	20%	34		401%
Ministério das Comunicações	101	108	7%	1.370		8%
Advocacia-Geral da União	100	104	4%	2.444		4%
Ministério do Turismo	84	81	-4%	67		122%
Ministério da Pesca e Aquicultura	49	64	30%	37		174%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	1	1	-14%	5		12%
Subtotal Poder Executivo	**18.636**	**20.543**	**10%**	**200.496**		**10%**
Ministério Público da União	305	353	16%	3.675		10%
Defensoria Pública da União[2]	0	69	0%	206		34%
Conselho Nacional do Ministério Publico	7	9	32%	30		30%
Total Geral	**21.206**	**23.734**	**12%**	**239.420**		**10%**

Fonte: Siafi.

[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

[2] O Órgão Superior Defensoria Pública da União foi criado no Siafi Gerencial a partir de 2014, só passando a ter valores de execução a partir desse ano.

As despesas com terceirização somaram, em 2014, R$ 23,7 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, e o Ministério do Turismo, cujas despesas com terceirização superaram a despesa com pessoal do respectivo órgão. Comparativamente a 2013, as despesas com terceirização cresceram 12%, e os órgãos com crescimento mais significativo foram o Ministério da Ciência e Tecnologia (62%), a Justiça Eleitoral (53%), o Ministério da Cultura (31%) e o Ministério da Pesca e Aquicultura (30%).

Por meio da metodologia utilizada, 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 natureza de despesa detalhada – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Código	Título	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
33903500	**Serviços de Consultoria**	**384**	**2%**	**352**	**1%**	**-8%**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	384	2%	352	1%	-8%

Código	Título	2013	% Total	2014	% Total	% 2014/2013
33903600	**Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física**	**953**	**4%**	**906**	**4%**	**-5%**
33903607	Estagiários	440	2%	457	2%	4%
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	329	2%	230	1%	-30%
33903610	Perícias Técnicas - Justiça Gratuita	170	1%	201	1%	18%
	Demais subelementos[2]	15	0%	19	0%	27%
33903700	**Locação de Mão-de-Obra**	**6.403**	**30%**	**7.546**	**32%**	**18%**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	2.140	10%	2.680	11%	25%
33903703	Vigilância Ostensiva	1.948	9%	2.278	10%	17%
33903702	Limpeza e Conservação	1.507	7%	1.636	7%	9%
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	344	2%	398	2%	16%
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	221	1%	258	1%	16%
	Demais subelementos[3]	242	1%	296	1%	22%
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**13.466**	**64%**	**14.931**	**63%**	**11%**
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	2.346	11%	2.631	11%	12%
33903957	Serviços Técnicos Profissionais de T.I.	1.948	9%	2.100	9%	8%
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	1.600	8%	1.994	8%	25%
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	1.293	6%	1.797	8%	39%
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	1.683	8%	1.726	7%	3%
33903927	Suporte de Infraestrutura de T.I.	965	5%	1.025	4%	6%
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	902	4%	756	3%	-16%
33903978	Limpeza e Conservação	658	3%	739	3%	12%
33903977	Vigilância Ostensiva/Monitorada	517	2%	544	2%	5%
33903908	Manutenção de Software	443	2%	513	2%	16%
33903928	Suporte a usuários de T.I.	372	2%	363	2%	-3%
	Demais subelementos[4]	739	3%	744	3%	1%
	Total	**21.206**	**100%**	**23.734**	**100%**	**12%**

Fonte: Siafi.

[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

[2] 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.

[3] 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*.

[4] 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 expressiva quantidade de objetos de gasto. No entanto, a maior parte se concentra em subelementos específicos, a saber: Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional (22%), Vigilância Ostensiva (12%), Limpeza e Conservação (10%) Serviços Técnicos Profissionais de T.I. (9%), e Manutenção e Conservação de Bens Imóveis (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, o qual dispõe que "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 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".

Desde 2013, devido à publicação da Portaria-TCU 175/2013, a análise da situação dos terceirizados tem sido informada pelas unidades jurisdicionadas no relatório de gestão, com base na Decisão Normativa-TCU 127/2013, em observância às disposições do Acórdão 2.081/2012-TCU-Plenário e do art. 1, § 2º, do Decreto 2.271/1997. As seguintes informações devem ser disponibilizadas pelas unidades jurisdicionadas:

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, como tipo, número, destinatário, síntese da solicitação e resposta obtida.

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, incluídos os valores do PAC. A análise específica do programa é apresentada no tópico 4.1 deste Relatório.

O quadro seguinte traz a distribuição das despesas de investimentos, por função, empenhadas em 2013 e 2014.

Despesas empenhadas com investimentos por função – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Função	2013	Desp. Emp./ Dotação	2014	Desp. Emp./ Dotação	2014/2013
Transporte	13.807	87%	13.144	75%	-5%
Educação	10.661	77%	9.935	69%	-7%
Defesa Nacional	8.957	90%	8.258	85%	-8%
Saúde	4.934	53%	5.383	57%	9%
Gestão Ambiental	4.166	88%	4.223	76%	1%
Urbanismo	3.720	50%	3.107	46%	-16%
Desporto e Lazer	1.678	59%	1.712	75%	2%
Saneamento	2.942	86%	1.687	75%	-43%
Agricultura	1.435	60%	1.215	61%	-15%
Judiciária	1.013	65%	1.193	72%	18%
Segurança Publica	1.665	61%	1.078	56%	-35%
Ciência e Tecnologia	1.177	61%	911	63%	-23%
Administração	1.127	73%	717	56%	-36%
Assistência Social	887	88%	655	81%	-26%

Função	2013	Desp. Emp./ Dotação	2014	Desp. Emp./ Dotação	2014/2013
Comercio e Serviços	1.845	58%	565	47%	-69%
Organização Agraria	4.148	93%	489	62%	-88%
Direitos da Cidadania	500	75%	413	68%	-17%
Essencial à Justiça	260	77%	271	82%	4%
Cultura	657	61%	224	44%	-66%
Legislativa	195	51%	202	57%	4%
Encargos Especiais	149	100%	124	94%	-17%
Previdência Social	117	54%	114	77%	-2%
Comunicações	137	64%	108	58%	-21%
Industria	169	51%	89	38%	-48%
Trabalho	45	45%	70	61%	57%
Habitação	201	74%	46	13%	-77%
Energia	81	60%	45	41%	-44%
Relações Exteriores	21	63%	31	97%	45%
Total	**66.695**	**74%**	**56.012**	**68%**	**-16%**

Fonte: Siafi.

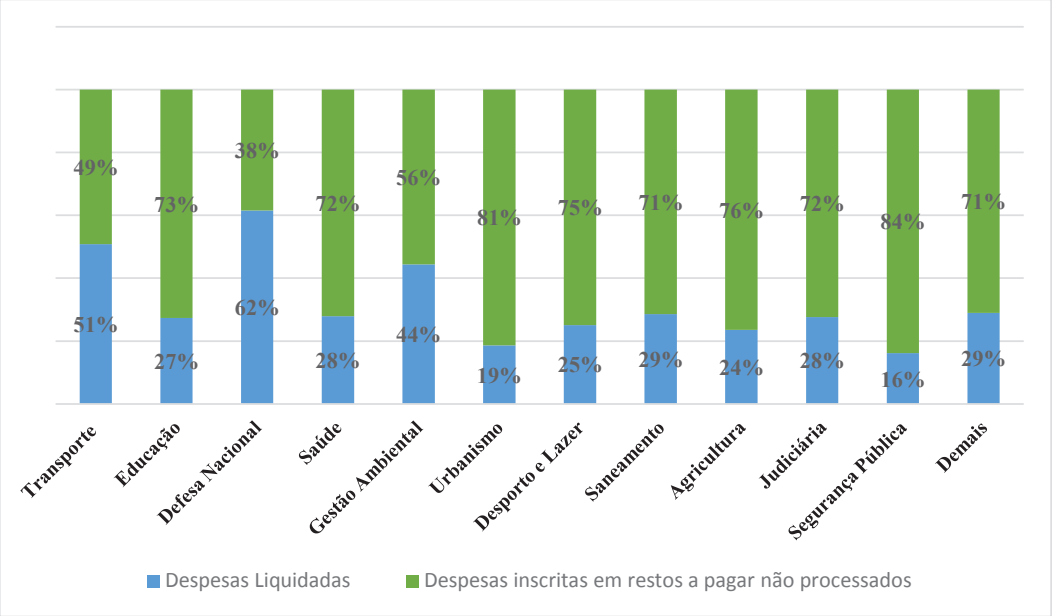
1 Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

A primeira observação a ser feita em relação à despesa com investimentos em 2014 é que houve queda de 16% em relação aos valores empenhados em 2013. Em termos financeiros, as principais funções em que são realizados investimentos, no âmbito do governo federal, são Transporte, Educação, Defesa Nacional e Saúde, cujo volume agregado de despesas empenhadas em 2014 representou 66% do total; à exceção da função Saúde, as demais apresentaram queda dos valores empenhados em 2014 em relação a 2013. Entre as funções com maiores quedas dos valores gastos em investimentos estão: Organização Agrária, -88%; Habitação, -77%; Comércio e Serviços, -69%; e Cultura, -66%. As funções Trabalho, Relações Exteriores e Judiciária foram as que apresentaram maior crescimento, de 57%, 45% e 18%, respectivamente.

Da dotação total de investimentos para 2014, 68% foi empenhada no exercício. Desse montante, aproximadamente 61% 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 2014 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 2014 x Despesas inscritas em restos a pagar não processados



Fonte: Siafi.

Observa-se que, à exceção das funções Defesa Nacional e Transporte, 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 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, com possíveis prejuízos ao desenvolvimento econômico do país.

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 2013 e 2014.

Despesas com inversões financeiras por elemento – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2013		2014		% 2014/2013
		Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
66	Concessão de empréstimos e financiamentos	62.156	98%	70.462	97%	13%
65	Constituição ou aumento de capital de empresas	4.427	95%	3.750	92%	-15%
61	Aquisição de Imóveis	734	76%	704	96%	-4%
62	Aquisição de produtos para revenda	1.200	98%	640	67%	-47%
91	Sentenças judiciais	536	100%	440	100%	-18%
64	Aquisição tit. repres. de cap. já integralizado	-	-	94	100%	-
93	Indenizações e Restituições	0	-	1	100%	-

Cód.	Elemento de Despesa	2013		2014		% 2014/2013
		Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
92	Despesas de Exercícios Anteriores	0	100%	0	100%	-
41	Contribuições	3	100%	0	0%	-
Total		**69.056**	**93%**	**76.091**	**84%**	**10%**

Fonte: Siafi.

1 Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes, realizados em planilha excel original.

Como se observa, o grupo é composto principalmente por despesas com concessão de empréstimos e financiamentos, que representam 93% do total empenhado. A maior parte dessas despesas diz respeito a financiamentos de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES e a setores produtivos das Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

3.3.3.4 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 2013 e 2014, estão apresentadas na tabela a seguir. Destaca-se que o levantamento considera apenas as despesas primárias da União, pelo fato de o valor das aplicações diretas ser fortemente influenciado pelas despesas financeiras.

Despesas primárias por modalidade de aplicação – 2013 e 2014[1]

R$ milhões

Cód	Modalidade de Aplicação	2013	%	2014	%	% 2014/2013
90	Aplicações diretas	823.811	72%	913.286	73%	11%
40	Transf. a Municípios	127.178	11%	128.388	10%	1%
30	Transf. a estados e ao DF	108.926	10%	117.528	9%	8%
41	Transf. a municípios - Fundo a Fundo	41.617	4%	46.398	4%	11%
91	Aplicações diretas - operações internas	14.075	1%	20.034	2%	42%
31	Transf. a estados e ao DF – Fundo a Fundo	15.185	1%	15.980	1%	5%
50	Transf. a Inst. Privadas sem fins lucrativos	6.275	1%	6.669	1%	6%
80	Transferências ao exterior	2.319	0%	3.145	0%	36%
32	Execução Orçamentária Delegada aos estados/DF	2.798	0%	1.653	0%	-41%
45	Transferências a municípios - art. 24, LC 141/2012	0	0%	344	0%	-
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios	389	0%	287	0%	-26%
60	Transf. a Inst. privadas com fins lucrativos	370	0%	176	0%	-53%
71	Transferências a Consórcios Públicos	95	0%	175	0%	84%
70	Transf. a Instituições Multigovernamentais	9	0%	20	0%	132%
35	Transferências Fundo a Fundo - art. 24, LC 141/2012	0	0%	1	0%	-
Total		**1.143.046**	**100%**	**1.254.083**	**100%**	**10%**

Fonte: Siafi.

1 Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

Como se observa, as aplicações diretas de créditos orçamentários da União em 2014 corresponderam a 73% do total. Já as transferências a estados, Distrito Federal e municípios (elementos 30, 31, 35, 40, 41, 45) correspondem a 24,6% 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 no art. 25 da LRF como a entrega de recursos financeiros a outro ente da Federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional e legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização das transferências voluntárias ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Também foram incluídas nas consultas as transferências de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos, as denominadas organizações não governamentais (ONGs). Embora não estejam contidas no conceito legal acima mencionado, essas entidades também recebem recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, a depender da qualificação da ONG.

Assim, na tabela a seguir são discriminadas, para o período de 2012 a 2014, 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 – 2012 a 2014[1]

R$ milhões

	Estados e DF[2]	Municípios[3]	Inst. Privadas	Total	Var. %
2012	6.087	7.147	3.026	16.260	
% no exercício	37%	44%	19%	100%	
2013	3.504	5.520	4.564	13.588	-16%
% no exercício	26%	41%	34%	100%	
2014	2.454	4.851	4.626	11.931	-12%
% no exercício	21%	41%	39%	100%	
Total	**12.044**	**17.519**	**12.217**	**41.780**	

Fonte: Siafi.

[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendondamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes. O cálculo se baseia na metodologia utilizada pelo Tesouro Nacional (https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-voluntarias.

[2] Modalidades de aplicação 30 e 31.

[3] Modalidades de aplicação 40 e 41.

Em 2014, as transferências voluntárias somaram R$ 11,9 bilhões. Em relação a 2013, houve diminuição dessas despesas em 12%. 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 2014, elas representaram 41% do total; as transferências a estados e ao DF, por sua vez, representaram 21%; e as destinadas a instituições privadas sem fins lucrativos, 39%.

Transferências a entidades sem fins lucrativos

O governo federal empenhou em 2014 aproximadamente R$ 4,6 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos, correspondente a um aumento de 7% em relação a 2013.

O órgão que mais descentralizou recursos para o setor privado não lucrativo, em 2014, foi o Ministério da Educação, com repasses da ordem de R$ 3 bilhões, equivalentes a 65,9% do total. Desse montante, 84,7% 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). As duas instituições foram as que mais receberam recursos de transferências voluntárias da União no exercício (R$ 2,4 bilhões).

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação responde por outros 23,7% das transferências a instituições não lucrativas, cerca de R$ 1 bilhão. As despesas correm à conta principalmente do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), sendo que grande parte é destinada à pesquisa e ao desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas (R$ 285 milhões) e ao fomento a projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa das instituições públicas (R$ 216 milhões).

A tabela seguinte apresenta as entidades sem fins lucrativos que mais receberam recursos da União em 2014, agregando o retrospecto de recursos recebidos por essas entidades nos dois anos anteriores.

Transferências da União às Entidades sem Fins Lucrativos – 2012 a 2014[1]

R$ milhões

Entidade	Valor Empenhado			% 2014/2012
	2012	2013	2014	
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)	683	1.162	1.554	128%
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	284	719	836	194%
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)	169	305	286	69%
Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais	98	191	165	68%
Senat Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte	0,0	128	121	-
Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial	0,0	10	109	-
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada	78	112	95	22%
Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Ipero e	19	20	80	328%
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar	0,0	57	70	-
Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da computação científica	0,4	19	63,5	14.351%
Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico	0,0	128	58	-
Fundação de Apoio e Desenvolv. ao Ensino, Pesq e Extensão	0,0	59	57	-
Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologias Espaciais	0,0	52	49	-
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa	53	104	40	-24%
Agência de Promoção de Exportações no Brasil (Apex-BRA)	4	7	39	886%
Demais	**1.587**	**1.259**	**1.003**	**-37%**
Total	**2.975**	**4.332**	**4.626**	**55%**

Fonte: Siafi.

[1] Podem ocorrer diferenças nos valores constantes da tabela, em virtude de arrendonamento, para mais ou para menos, de acordo com as regras pertinentes.

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.

Transferências Constitucionais

A distribuição das transferências constitucionais ocorre por meio do programa "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, a exemplo 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 2014.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação - 2014[1][2]

R$ milhares

Unidade da Federação	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total	Total *per capita*[3]
Acre	1.987.127	342.024	190	689	230	2.330.259	1,85%	2.949
Amapá	1.981.900	251.594	6.845	586	195	2.241.120	1,78%	2.985
Amazonas	1.620.836	984.601	30.143	1.439	480	2.637.499	2,09%	681
Pará	3.550.226	2.255.786	229.094	2.785	928	6.038.819	4,78%	748
Rondônia	1.635.474	544.573	11.093	1.215	405	2.192.761	1,74%	1.254
Roraima	1.440.943	319.723	141	640	213	1.761.660	1,40%	3.545
Tocantins	2.520.939	912.567	3.869	1.732	577	3.439.684	2,72%	2.298
Região Norte	**14.737.446**	**5.610.868**	**281.374**	**9.085**	**3.028**	**20.641.801**	**16,35%**	**1.198**
Alagoas	2.416.442	1.529.546	3.372	1.219	406	3.950.986	3,13%	1.189
Bahia	5.457.892	5.876.488	219.146	5.696	1.899	11.561.119	9,16%	764
Ceará	4.261.723	3.187.490	24.587	3.170	1.057	7.478.027	5,92%	846
Maranhão	4.192.775	2.667.229	34.492	2.669	890	6.898.055	5,46%	1.007
Paraíba	2.781.688	2.074.438	4.477	1.685	562	4.862.851	3,85%	1.233
Pernambuco	4.008.061	3.159.063	16.139	3.151	1.050	7.187.464	5,69%	775
Piauí	2.510.135	1.703.161	789	2.056	685	4.216.827	3,34%	1.320
Rio Grande do Norte	2.426.782	1.616.397	3.340	1.661	554	4.048.734	3,21%	1.188
Sergipe	2.413.654	958.324	1.818	1.055	352	3.375.203	2,67%	1.521
Região Nordeste	**30.469.152**	**22.772.137**	**308.160**	**22.362**	**7.454**	**53.579.266**	**42,44%**	**954**
Distrito Federal	400.911	109.020	6.406	1.627	0	517.964	0,41%	182
Goiás	1.651.448	2.354.896	88.185	4.310	1.437	4.100.276	3,25%	629
Mato Grosso	1.340.570	1.171.018	60.267	2.754	918	2.575.527	2,04%	799
Mato Grosso do Sul	773.708	953.235	69.776	2.188	729	1.799.635	1,43%	687
Reg. Centro-Oeste	**4.166.636**	**4.588.169**	**224.634**	**10.879**	**3.084**	**8.993.402**	**7,12%**	**591**
Espírito Santo	871.292	1.112.567	193.359	1.839	613	2.179.670	1,73%	561
Minas Gerais	2.587.448	8.415.023	559.624	9.699	3.233	11.575.027	9,17%	558
Rio de Janeiro	887.382	1.925.783	655.955	4.442	1.481	3.475.041	2,75%	211
São Paulo	580.862	8.549.527	777.620	15.554	5.185	9.928.748	7,86%	225
Região Sudeste	**4.926.984**	**20.002.900**	**2.186.558**	**31.533**	**10.511**	**27.158.487**	**21,51%**	**319**
Paraná	1.674.740	4.336.171	306.637	5.607	1.869	6.325.024	5,01%	571
Rio Grande do Sul	1.367.813	4.342.684	372.927	4.835	1.612	6.089.872	4,82%	543
Santa Catarina	743.387	2.505.246	207.810	3.167	1.056	3.460.665	2,74%	514
Região Sul	**3.785.940**	**11.184.101**	**887.375**	**13.609**	**4.536**	**15.875.561**	**12,57%**	**547**
Total	**58.086.158**	**64.158.174**	**3.888.101**	**87.469**	**28.614**	**126.248.516**	**100,00%**	**623**

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/7/2014).

Em 2014, houve aumento de 9% em relação ao montante distribuído em 2013 (cerca de R$ 116 bilhões), enquanto em 2013 havia sido registrado aumento de 6% em relação ao total distribuído em 2012. O acréscimo em 2014 foi influenciado pelo aumento na receita classificada do

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – parcialmente destinada ao FPE, ao FPM e ao IPI-Exp –, que cresceu aproximadamente 14% em relação a 2013. Esses números ainda não refletem a desaceleração da economia, que deverá ser captada na análise do exercício de 2015.

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 (42,4%), apesar de concentrar 27,7% da população brasileira. A região Norte também recebeu recursos em proporção superior à sua população, já que contou com 16,4% dos recursos e detém 8,5% da população brasileira. Por outro lado, a região Sudeste recebeu 21,5% 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 7,5% do total e a da segunda, 14,3%.

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$ 25 bilhões em 2014, incluídos os *royalties* e a participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural, as compensações financeiras devidas pela utilização de recursos hídricos e minerais e os *royalties* pagos pela Itaipu Binacional, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Compensações financeiras transferidas por Unidade da Federação – 2014

R$ milhares

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total	Total *per capita* (**)
AC	-	-	16.582	216	-	-	16.797	0,07%	21,26
AM	314.905	87.470	26.598	8.509	5.758	-	443.240	1,77%	114,42
AP	349	-	14.878	11.143	2.859	-	29.229	0,12%	38,92
PA	1.979	-	59.979	451.992	159.905	-	673.855	2,69%	83,46
RO	-	-	18.496	5.457	39.014	-	62.967	0,25%	36,01
RR	-	-	13.390	284	-	-	13.673	0,05%	27,52
TO	-	-	29.852	2.724	39.285	-	71.860	0,29%	48,01
Norte	**317.234**	**87.470**	**179.774**	**480.324**	**246.820**	**-**	**1.311.623**	**5,23%**	**76,12**
AL	118.302	-	40.761	2.029	20.040	-	181.132	0,72%	54,53
BA	515.876	12.910	136.698	38.775	58.793	-	763.051	3,04%	50,45
CE	57.358	-	80.918	4.866	-	-	143.141	0,57%	16,19
MA	68.176	2.722	70.891	4.449	10.618	-	156.855	0,63%	22,90
PB	31.132	-	52.677	4.100	-	-	87.910	0,35%	22,29
PE	74.880	-	79.026	6.057	17.761	-	177.724	0,71%	19,16
PI	-	-	44.449	2.672	2.420	-	49.540	0,20%	15,51
RN	551.553	24.972	42.379	2.520	-	-	621.424	2,48%	182,32
SE	376.444	14.899	30.153	11.921	14.138	-	447.556	1,79%	201,64
Nordeste	**1.793.721**	**55.504**	**577.952**	**77.389**	**123.769**	**-**	**2.628.334**	**10,49%**	**46,78**
DF	-	-	-	6.996	774	39	7.808	0,03%	2,74
GO	-	-	52.029	62.800	140.538	15.343	270.710	1,08%	41,50
MS	-	-	21.610	28.740	55.511	8.122	113.984	0,45%	43,51
MT	-	-	28.539	17.198	22.542	-	68.279	0,27%	21,18
C.Oeste	**-**	**-**	**102.178**	**115.734**	**219.365**	**23.504**	**460.781**	**1,84%**	**30,28**
ES	1.708.849	1.171.181	25.047	11.099	3.688	-	2.919.863	11,65%	751,56

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total	Total *per capita* (**)
MG	21.942	-	168.785	729.467	208.659	39.746	1.168.599	4,66%	56,36
RJ	6.623.310	6.865.265	40.188	16.603	14.156	-	13.559.522	54,10%	823,73
SP	1.110.706	234.343	160.922	59.587	131.779	18.131	1.715.468	6,84%	38,96
Sudeste	**9.464.807**	**8.270.789**	**394.942**	**816.757**	**358.281**	**57.876**	**19.363.452**	**77,25%**	**227,50**
PR	10.910	-	88.735	13.178	204.905	449.304	767.032	3,06%	69,22
RS	114.675	-	87.272	15.944	97.562	-	315.453	1,26%	28,15
SC	66.048	-	50.108	16.798	85.402	-	218.356	0,87%	32,46
Sul	**191.633**	**-**	**226.114**	**45.919**	**387.870**	**449.304**	**1.300.840**	**5,19%**	**44,83**
Total	**11.767.394**	**8.413.762**	**1.480.961**	**1.536.122**	**1.336.105**	**530.684**	**25.065.029**	**100,00%**	**123,61**

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/7/2014).

(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 2014, houve aumento de 7,3% em relação aos valores nominais transferidos em 2013 (cerca de R$ 23,4 bilhões). Observa-se que o estado do Rio de Janeiro e seus municípios receberam a maior parcela do total das compensações financeiras transferidas, em torno de 54%, 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* transferido 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 (aproximadamente 12%), 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 23,6% da fluminense.

Em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), importa mencionar que foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tendo por objetivo garantir a universalização da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação. O prazo de vigência do fundo é de catorze anos, a partir de 2007, 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	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
Recursos que já integravam o Fundef:			
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	16,66%	18,33%	20,00%

Origem dos recursos	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
Fundo de Participação dos Municípios (FPM) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) 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) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) Competência Residual (inciso I do caput do art. 154 da CF/1988)	6,66%	13,33%	20,00%

Fonte: Lei 11.494/2007

Além dos recursos citados, originários dos entes estaduais e municipais, 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 2014, o valor da complementação atingiu o montante aproximado de R$ 11,6 bilhões, representando aumento de cerca de 7% em relação ao ano anterior.

O quadro a seguir mostra os valores dos recursos distribuídos em 2013 e 2014.

Recursos distribuídos no âmbito do Fundeb em 2013 e 2014

R$ milhares

UF	2013			2014			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	699.503	-	699.503	764.509	-	764.509	9%
AL	1.472.244	514.789	1.987.034	1.595.328	517.316	2.112.644	6%
AM	2.148.336	507.431	2.655.767	2.270.761	639.534	2.910.295	10%
AP	681.048	-	681.048	744.408	-	744.408	9%
BA	5.892.604	2.444.865	8.337.468	6.441.222	2.498.544	8.939.766	7%
CE	3.464.802	1.274.854	4.739.656	3.774.796	1.332.932	5.107.727	8%
DF	652.659	-	652.659	1.622.786	-	1.622.786	NA
ES	2.353.139	-	2.353.139	2.447.817	-	2.447.817	4%
GO	3.466.181	-	3.466.181	3.789.106	-	3.789.106	9%
MA	2.454.999	2.359.343	4.814.343	2.659.999	2.643.463	5.303.462	10%
MG	10.689.068	-	10.689.068	11.392.956	-	11.392.956	7%
MS	1.760.669	-	1.760.669	1.920.088	-	1.920.088	9%
MT	1.968.622	-	1.968.622	2.203.254	-	2.203.254	12%
PA	3.081.373	2.355.561	5.436.935	3.333.136	2.537.444	5.870.580	8%
PB	1.898.274	207.901	2.106.176	2.098.732	202.332	2.301.064	9%
PE	4.086.600	651.303	4.737.903	4.415.196	653.583	5.068.779	7%
PI	1.510.449	489.148	1.999.597	1.670.788	492.937	2.163.725	8%
PR	6.086.083	-	6.086.083	6.704.844	-	6.704.844	10%
RJ	7.692.034	-	7.692.034	7.932.574	-	7.932.574	3%
RN	1.587.552	22.458	1.610.010	1.561.081	36.508	1.597.589	-1%
RO	1.078.666	-	1.078.666	1.183.144	-	1.183.144	10%
RR	501.776	-	501.776	561.564	-	561.564	12%
RS	6.673.016	-	6.673.016	7.148.730	-	7.148.730	7%
SC	3.910.731	-	3.910.731	4.334.268	-	4.334.268	11%
SE	1.288.329	-	1.288.329	1.391.820	-	1.391.820	8%
SP	29.181.263	-	29.181.263	29.884.915	-	29.884.915	2%
TO	1.140.305	-	1.140.305	1.260.561	-	1.260.561	11%
Total	**107.420.325**	**10.827.654**	**118.247.979**	**115.108.381**	**11.554.592**	**126.662.973**	**7%**

Fonte: Siafi, Portaria MEC 364, de 28/4/2014, e Portaria MEC 317, de 27/3/2015.

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 os valores resultantes das transferências constitucionais e de parte dos tributos estaduais, em razão da disponibilização destes no Siafi apenas 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 364, de 28/4/2014.

[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, registrada na Portaria MEC 317, de 27/3/2015.

Comparando-se o volume de recursos totais distribuídos em 2013 e 2014, os maiores aumentos, de aproximadamente 12%, foram observados nos estados de Mato Grosso e Roraima, ambos não beneficiários da complementação da União, enquanto houve uma pequena queda nos recursos distribuídos ao estado do Rio Grande do Norte. Cabe ressaltar que a comparação entre os valores distribuídos ao Distrito Federal em 2013 e 2014 fica prejudicada, em razão de os valores de 2013 contemplarem os resultantes das transferências constitucionais e de parte dos tributos estaduais – tendo em vista que os tributos estaduais do DF passaram a ser disponibilizados no Siafi apenas em agosto de 2013 –, enquanto em 2014 foram contabilizados todos os recursos.

Em relação à complementação da União, nota-se a permanência dos mesmos estados como seus beneficiários em 2014, havendo ocorrido significativo acréscimo no valor repassado ao Rio Grande do Norte (63%), o que significa que o estado ficou mais dependente dos recursos complementados pela União. Nos demais estados beneficiários da complementação, com exceção da Paraíba, também houve aumento nos valores repassados, embora em menores proporções.

Para o exercício de 2014, foi fixado inicialmente, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 19, de 27/12/2013, o valor mínimo por aluno de R$ 2.285,57, com efeitos financeiros a partir de 1º/1/2014, representando aumento de 13% em relação ao valor fixado para o exercício de 2013, com base nas receitas estimadas – R$ 2.022,51, conforme a Portaria Interministerial MEC/MF 16, de 27/12/2013.

Em novembro de 2014, considerando a retificação do Censo Escolar de 2013 dos municípios de Mutuípe (BA) e Anajatuba (MA), foram publicados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 15, de 25/11/2014, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2014, com efeitos financeiros retroativos a 1º/1/2014, não tendo havido alteração do valor mínimo por aluno, que permaneceu em R$ 2.285,57. Por essa razão, o Banco do Brasil promoveu, em 19/12/2014, 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 beneficiários dos estados da Bahia e do Maranhão.

Em 2014 foi realizado, por meio da Portaria MEC 364, de 28/4/2014, o ajuste da complementação da União ao Fundeb do exercício de 2013, 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 2013 passou de R$ 2.022,51 para R$ 2.287,87.

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 D.O.U. de 30/12/2014, a Portaria Interministerial MEC/MF 17, de 29/12/2014, contendo os parâmetros para operacionalização do Fundeb no exercício de 2015, 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 2014, relacionadas à função Encargos Especiais, podem-se mencionar os acompanhamentos 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 2013 (TC 006.407/2014-5) e no primeiro semestre do exercício de 2014 (TC 019.256/2014-0).

Nos trabalhos, apreciados por meio dos Acórdãos 1447/2014 e 2819/2014-TCU-Plenário, respectivamente, 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.

3.3.3.5 Apuração da Aplicação dos Mínimos Constitucionais em Saúde e Educação

Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Constituição da República estabelece que todos os entes da Federação 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.

Os arts. 34 e 35 da LC 141/2012 preveem, por sua vez, que o demonstrativo das despesas com saúde que integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) deve subsidiar a emissão do parecer prévio das contas anuais do chefe do Poder Executivo.

Com um forte caráter de norma de finanças e controle dos orçamentos da saúde nas três esferas de governo, a LC 141/2012 nasceu com desafios semelhantes aos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A norma geral estabeleceu uma nova geração de regras fiscais e de controle voltadas para a implementação efetiva de uma das mais importantes políticas sociais, com uma visão estratégica que consiste em transformar as carências de regulamentação da Emenda 29/2000 em oportunidades de avanços institucionais em prol da gestão da política pública de saúde.

A eficiência, a eficácia e a efetividade da política de saúde pública perpassam toda a norma, a partir de um conjunto de regras voltadas para transparência e controle, inclusive com medidas indutoras do controle social, seja pelo fortalecimento dos Conselhos de Saúde, seja pela previsão de audiências públicas periódicas no âmbito do parlamento ou pela divulgação, em meios eletrônicos, das informações sobre orçamentos de saúde declaradas e homologadas pelos gestores do SUS.

Para tanto, deve o Ministério da Saúde manter sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Siops), incluída sua execução, garantido o acesso público às informações.

Além de tornar obrigatória a declaração das informações no Siops, a LC 141/2012 exige a segregação das informações (art. 32) e estabelece mecanismos específicos de execução e controle

dos recursos da União transferidos aos demais entes da Federação (art. 13), com vistas a identificar os recursos federais movimentados em contas específicas e garantir a identificação do credor final em caso de pagamento.

A primeira previsão mencionada vem ao encontro de determinações proferidas por esta Corte de Contas que apontam a "falta de discriminação das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária Anual" e "deficiências na administração dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, caracterizada pela permanência de saldos sem utilização por períodos consideráveis de tempo, alguns em aplicação financeira outros simplesmente em conta corrente" como problemas na gestão dos recursos federais transferidos aos demais entes da Federação. Os Acórdãos 1.893/2011-TCU-Plenário e 5.367/2012-TCU-Segunda/Câmara são exemplos de determinações nesse sentido, cuja solução, de modo sistêmico, passa pela regulamentação dos arts. 13, §§ 2º e 4º, e 32, parágrafo único, da LC 141/2012.

A primeira decisão foi prolatada no âmbito de auditoria de conformidade realizada no Município de Basiléia/AC, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada-FOC (TC 021.659/2010-9), destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo pela União ao mencionado ente federativo, no exercício de 2009. O problema base tratado originou-se da identificação de pontos de risco relacionados à aplicação dos recursos do SUS repassados aos municípios na modalidade fundo a fundo.

O comando constante do art. 13 da LC 141/2012 supramencionado também se encontra em harmonia com as decisões do TCU que, como alternativa para minimizar as práticas de fraudes e irregularidades, ainda recorrentes na execução do orçamento da saúde de diversos entes da Federação, tem recomendado enfaticamente a utilização de recursos de tecnologia da informação na gestão pública. Citem-se os Acórdãos 363/2012-TCU-1ª Câmara e 1700/2007-TCU-Plenário.

A efetividade dessas regras de controle dos recursos federais, porém, depende da fixação, por ato próprio do chefe do Poder Executivo da União, de critérios e procedimentos sobre a movimentação financeira de recursos federais descentralizados, o que possibilitará acompanhar e avaliar a efetividade da aplicação pulverizada dos repasses federais que, na área da saúde, representam cerca de 70% do orçamento da União alocado na referida política pública. A edição do ato presidencial, porém, encontra-se pendente, sendo um dos itens destacados no levantamento de auditoria objeto do TC 012.762/2012-1.

O cumprimento desse novo arcabouço é de grande relevância para a melhoria da governança da política de saúde nas três esferas de governo. Com regras específicas que definem o conceito de ações e serviços públicos de saúde e a metodologia de cálculo do mínimo a ser aplicado anualmente por cada ente da Federação, assim como fixação de mecanismos específicos para aplicação e acompanhamento dos recursos federais de forma descentralizada, a LC 141/2012 tende a pacificar entendimentos discrepantes que dificultaram o controle público e social dos gastos na respectiva área ao longo do período que antecedeu à edição da lei complementar em tela.

O avanço normativo não elimina, porém, os desafios para se alcançar a padronização necessária, com vistas à adoção de conceitos uniformes para definição da rotina eletrônica do Siops para cálculo automático do mínimo de saúde, cuja declaração é obrigatória por todos os entes da Federação.

A LC 141/2012 trouxe, assim, implicações no campo das finanças públicas e do SUS, cuja aplicação ainda apresenta elementos e aspectos de graus de complexidade diversos, alguns deles ainda em discussão, envolvendo diferentes atores, como os ministérios do Planejamento, Orçamento

e Gestão, da Fazenda e da Saúde, além do Tribunal de Contas da União, Congresso Nacional e outros.

A esse respeito, cabe destacar que 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, que trouxe questionamentos quanto ao efetivo exercício de aplicabilidade da lei complementar (2012 ou 2013), e quanto à consideração, ou não, de determinadas ações no conceito de ações e serviços públicos de saúde para fins de cálculo do limite constitucional da União, cujo resultado alcançará, ainda que pela via reflexa do Siops, os demais entes da Federação.

Esclarece-se que as despesas discutidas no âmbito da consulta ao TCU, somadas, alcançaram em 2014, aproximadamente, o valor empenhado de R$ 1,95 bilhão. Deste montante, R$ 743 milhões foram gastos pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) nas subfunções relacionadas com saneamento básico, visto que a Funasa investe também em saneamento de municípios de até 50 mil habitantes, que, possivelmente, pode estar incluído nas despesas relativas ao saneamento de pequenas comunidades, conforme dispõe a Lei Complementar 141/2012.

No plano federal, as despesas com ações e serviços públicos de saúde são executadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), com a marcação do 'Identificador de Uso 6' (ID-USO 6). A finalidade desse identificador é marcar as despesas consideradas no cálculo do valor mínimo na saúde.

A União, contudo, ainda não adota rotina automática de exportação dos dados do Siafi para o Siops, procedimento essencial previsto na LC 141/2012 para garantir a fidedignidade das informações declaradas e homologadas pelo titular da pasta da Saúde, que devem ser fontes para o cálculo automático do mínimo de saúde e elaboração do RREO.

Feitas essas considerações, apresenta-se a seguir o cálculo do valor mínimo a ser aplicado no exercício de 2014, bem como os montantes de recursos financeiros aplicados no setor de saúde pela União, publicados no RREO da União relativo ao 6º bimestre.

Cálculo do Limite

R$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
1. Despesas empenhadas em saúde em 2013	83.053
2. Variação nominal do PIB em 2013 (%)	10,3
3. Valor mínimo obrigatório para gastos em saúde em 2014	91.616
4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2014	91.898
5. Variação % da aplicação	10,6
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)	**282**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2013, p. 50 e 51

Segundo as informações apresentadas, a União empenhou, em 2013, aproximadamente R$ 83 bilhões em ações e serviços públicos de saúde. Considerando o que dispõe o art. 5º da LC 141/2012, a variação nominal do PIB foi de 10,3% em relação ao exercício anterior. Nesse sentido, o valor mínimo obrigatório a ser empenhado para gastos em saúde em 2014 é de R$ 91,6 bilhões. O relatório apresentado pela União demonstra haver empenhado recursos suficientes para dar cumprimento à regra de aplicação mínima de recursos no setor saúde no exercício de 2014, da ordem de R$ 91,8 bilhões. Assim, superou-se em R$ 282 milhões o limite mínimo constitucional.

A tabela seguinte, por sua vez, detalha a discriminação das despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual constitucional, conforme dispõe o art. 4º da LC

141/2012, a exemplo de despesas com inativos e pensionistas, assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal e outras.

Apuração do Mínimo Constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde

R$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2014	101.856
(-) Despesas com inativos e pensionistas	(7.587)
(-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	(386)
(-) Despesas custeadas com outros recursos (recursos de operações de crédito; e outros recursos)	(168)
(-) Outras ações e serviços não computados (serviço da dívida e outras ações)	(1.472)
(-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade financeira	-
(-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados	(345)
(-) 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 2014	**91.898**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2014, p. 47 e 48

Detalhando-se a execução orçamentária por ação, verifica-se que a ação 09LP (Participação da União no Capital Social – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobras) foi computada, no demonstrativo do RREO, como ação e serviço público de saúde, bem como parte da ação 20G8 (Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares Prestados pelos Hospitais Universitários). Entretanto, essas ações estão entre aquelas objeto da consulta formulada pela CSSF ao TCU. Embora não tenha havido ainda apreciação conclusiva deste Tribunal sobre a matéria, é importante destacar que essas ações representam R$ 473 milhões no total de despesas empenhadas em 2014.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à execução de restos a pagar relacionada às despesas com ações e serviços de saúde. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da LC 141/2012, as parcelas correspondentes a cancelamentos ou prescrições de restos a pagar deverão necessariamente ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o ano, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade.

A seguir, apresenta-se quadro com análise sobre os valores inscritos em restos a pagar em 2013 e sua execução financeira em 2014, assim como a aplicação do mínimo em saúde no exercício objeto deste relatório.

Valores inscritos em restos a pagar no exercício de 2013 e execução financeira em 2014 [1]

R$ milhões

Inscrição em restos a pagar referente às ações e serviços públicos de saúde	
1. Valores inscritos em restos a pagar em 31/12/2013	6.939
2. (-) Restos a pagar cancelados em 2014	(227)
3. (=) Diferença	6.712
4. (-) Valores pagos em 2014	(4.892)
5. (=) Valores não pagos até dezembro de 2014	1.821
Despesas empenhadas e valor mínimo de gastos em saúde	
6. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2013 (6.1 + 6.2) [2]	83.053
6.1 Despesas liquidadas	76.115
6.2 Inscritas em restos a pagar não processados	6.938
7. (-) Valor mínimo para gastos em saúde em 2013	(82.912)

8. (=) Excesso sobre o valor mínimo em 2013	141
9. (-) Restos a pagar cancelados até dezembro de 2014	(227)
10. (=) Saldo do excesso do valor mínimo inscrito em restos a pagar em 2013	(86)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2013 e 2014.

(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 2013. Os valores executados (cancelados, pagos e saldo a pagar) referem-se à execução, no exercício de 2014, desse estoque de restos a pagar.

(2) Valor relativo a despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2013, conforme publicado no RREO de 2013.

Em 2013, o valor mínimo obrigatório para gastos com ações e serviços públicos de saúde foi de R$ 82,9 bilhões. A União empenhou o montante de R$ 83 bilhões, verificando-se um excedente de R$ 141 milhões.

Do referido valor mínimo, R$ 76,1 bilhões referem-se a despesas liquidadas (pagas e não-pagas e inscritas em restos a pagar processados) e R$ 6,9 bilhões a despesas inscritas em restos a pagar não processados.

A execução financeira no exercício de 2014 evidencia o cancelamento de R$ 227 milhões de restos a pagar inscritos em 2013, montante superior ao excesso sobre o valor mínimo constitucional apurado no referido exercício, no total de R$ 141 milhões.

Dessa forma, a União deverá aplicar em ações e serviços de saúde, do orçamento de 2015, além do valor mínimo legal para o ano, o valor adicional de R$ 86 milhões mediante dotação específica, em atendimento ao art. 24, § 2º da LC 141/2012. De maneira análoga, caso a União cancele em 2015 qualquer valor de restos a pagar relativos a 2013 computados como aplicação no mínimo em saúde, deverá compensar esse valor no orçamento de 2016.

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 2014

R$ milhares

Especificação	SIAFI (1)	STN (2)
(A) Receita de impostos	403.605.564	403.605.564
(B) Transferências para estados, DF e municípios (3)	158.081.915	158.081.915
(C) Receita de impostos após transferências (A – B)	245.523.649	245.523.649
(D) Despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino	56.809.632	56.809.632
Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (D/C)	**23,14%**	**23,14%**

(1) Fonte: Siafi Gerencial.
(2) Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2014 – Secretaria do Tesouro Nacional.
(3) Correspondem àquelas efetivamente descentralizadas no período.

Observa-se que a União cumpriu 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 23,14%, conforme levantamento realizado tanto pelo Tribunal, calculado por meio do Siafi, quanto pela STN, por meio do seu relatório.

3.3.3.6 Restos a Pagar – Execução em 2014

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.

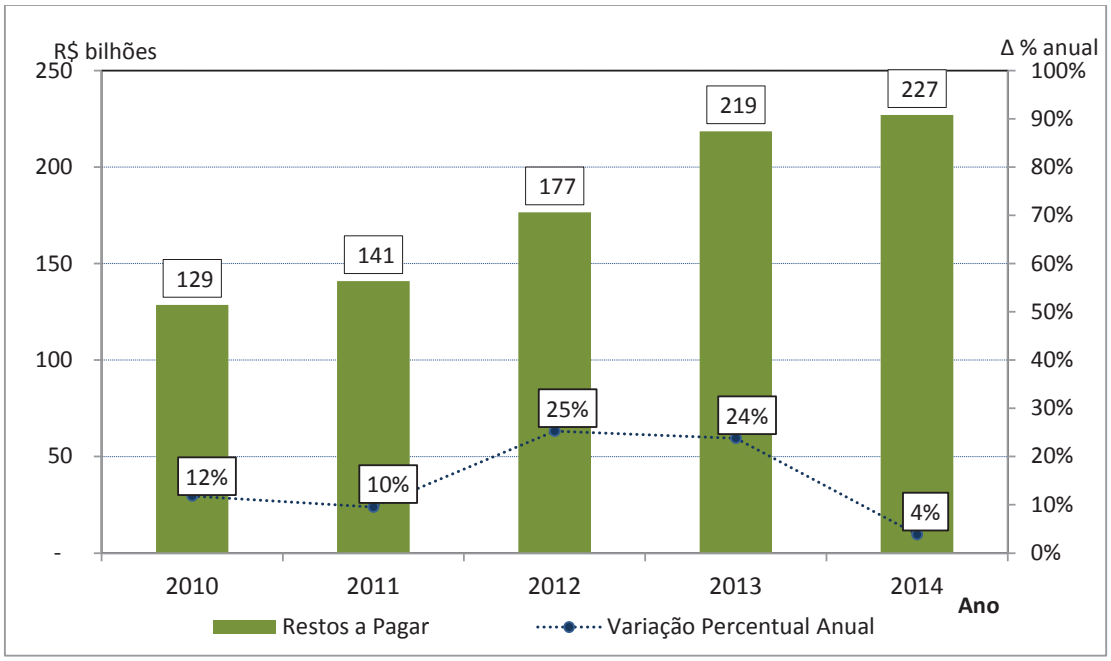
De acordo com a Lei 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, essas despesas que não venham a ser pagas no mesmo exercício são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados. Os primeiros referem-se a despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não pagas. No segundo caso, 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 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 a execução orçamentária. De outro lado, o não pagamento de despesas primárias no exercício de competência, com a consequente inscrição do montante em restos a pagar, afeta positivamente o resultado primário, em face da postergação de desembolso.

O gráfico a seguir apresenta os valores inscritos e reinscritos 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 reinscritos, isto é, aqueles inscritos em exercícios anteriores e que ainda não foram executados. Nesse sentido, é uma medida do estoque de restos a pagar que, ao final de cada ano, se transferiu para o exercício seguinte.

Restos a Pagar Processados e Não Processados Inscritos e Reinscritos – 2010 a 2014



Fonte: Siafi.

Os últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República ressaltavam que o volume de restos a pagar inscritos vinha se elevando de modo constante e expressivo. O exercício de 2014, como pode ser verificado no gráfico sobre restos a pagar, representou uma quebra em relação a esse padrão, seu crescimento foi de apenas 4%. Ainda assim, transferiu-se para o ano de 2015 um saldo de restos a pagar de R$ 227 bilhões. Esse valor corresponde a 12% da dotação prevista nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de 2015, excluídas as despesas de refinanciamento da dívida pública federal.

O crescimento nominal do estoque de restos a pagar entre 2010 e 2014 foi de 76%. Considerando o comportamento segregado dos restos a pagar processados (RPP) e dos restos a pagar não processados (RPNP), nos últimos cinco anos, tem-se que o volume de RPP aumentou 51%, enquanto os RPNP cresceram 83%. Em relação ao exercício de 2013, no entanto, os restos a pagar processados cresceram mais que os não processados, com percentuais de 14% e 2%, respectivamente. Em termos nominais, ambos os estoques aumentaram em R$ 4 bilhões.

A título de comparação, as despesas orçamentárias empenhadas cresceram 53% entre 2010 e 2014. Considerando apenas as despesas primárias discricionárias (discricionárias, discricionárias – PAC e discricionárias decorrentes de emenda individual), em que os restos a pagar estão concentrados, o volume de despesas empenhadas cresceu 33%. O aumento das despesas, portanto, tem sido inferior ao crescimento dos restos a pagar no período 2010-2014.

A tabela a seguir registra a execução, durante o exercício de 2014, dos restos a pagar inscritos até o final de 2013, 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 de restos a pagar em 2014, cuja execução ocorrerá em 2015, são tratadas no item 3.5.4 deste relatório, que versa sobre gestão fiscal.

Restos a pagar por Poder e órgão inscritos e reinscritos até o exercício de 2013 – execução em 2014

R$ milhões

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Câmara dos Deputados	28	-	25	4	614	31	264	318
Tribunal de Contas da União	0	0	0	-	146	10	76	60
Senado Federal	16	7	8	0	65	9	44	13
Legislativo	**44**	**7**	**33**	**4**	**824**	**50**	**384**	**391**
Justiça do Trabalho	50	0	47	2	962	72	587	302
Justiça Federal	22	0	15	6	529	66	361	102
Justiça Eleitoral	20	1	16	4	489	103	288	98
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	13	0	13	0	102	12	59	31
Superior Tribunal de Justiça	1	0	1	0	78	9	63	6
Conselho Nacional de Justiça	1	0	0	0	77	5	69	4
Supremo Tribunal Federal	0	-	0	0	31	6	23	2
Justiça Militar	0	0	0	0	21	3	12	6
Judiciário	**107**	**1**	**94**	**12**	**2.289**	**277**	**1.461**	**551**
Ministério da Fazenda	1.905	20	1.213	672	35.903	1.531	16.484	17.888
Ministério das Cidades	293	20	147	127	28.142	1.014	8.815	18.313
Ministério da Educação	2.949	74	2.648	227	20.490	2.098	11.192	7.200
Ministério da Integração Nacional	2.040	73	691	1.277	15.706	3.193	5.633	6.880
Ministério Previdência Social	14.558	1	14.502	55	1.684	106	1.240	338
Ministério da Saúde	2.163	278	948	937	13.498	629	6.706	6.163
Ministério dos Transportes	712	2	637	73	14.621	1.687	7.297	5.636
Ministério da Defesa	1.193	16	1.147	30	8.101	228	6.395	1.477
Ministério de Minas e Energia	66	1	64	1	7.370	5.667	824	880
Ministério do Desenvolvimento Agrário	142	64	46	31	6.893	970	4.396	1.527
Ministério da Ciência e Tecnologia	2.436	104	1.731	601	2.761	376	1.237	1.148
Ministério do Trabalho e Emprego	613	1	608	4	4.450	59	2.439	1.951
Ministério do Turismo	356	7	78	270	3.831	233	424	3.174
Ministério do Desen. Soc. e Comb. à Fome	1.581	11	1.557	12	2.579	543	1.225	811
Ministério da Agric., Pecuária e Abast.	1.207	18	1.117	72	2.538	689	1.274	575
Ministério do Esporte	439	6	108	326	2.674	224	772	1.679
Ministério da Justiça	185	1	57	127	2.774	180	1.361	1.234
Presidência da República	148	2	87	59	2.603	246	1.563	794
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	288	0	282	7	1.836	193	1.127	516
Ministério da Cultura	108	11	35	62	1.792	97	591	1.103
Ministério do Meio Ambiente	29	2	19	9	736	64	260	412
Ministério das Comunicações	13	0	9	3	424	18	318	88
Ministério da Pesca e Aquicultura	12	0	4	8	282	78	61	143
Ministério do Desenv, Indústria e Comércio	16	0	5	11	153	22	95	36
Ministério das Relações Exteriores	2	0	0	2	70	16	50	4
Advocacia-Geral da União	12	1	11	0	26	2	20	4
Gabinete da Vice-Presidência da República	-	-	-	-	0	0	0	-
Executivo	**33.467**	**712**	**27.750**	**5.005**	**181.937**	**20.164**	**81.800**	**79.974**
Ministério Público da União	5	0	4	1	455	25	268	161
Conselho Nacional do Ministério Público	0	-	0	-	8	1	5	2
Total	**33.624**	**721**	**27.880**	**5.022**	**185.513**	**20.517**	**83.917**	**81.079**
%	**100%**	**4%**	**78%**	**18%**	**100%**	**11%**	**45%**	**44%**

	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Restos a Pagar – Execução 2014	219.137	21.238	111.797	86.102
%	**100%**	**10%**	**51%**	**39%**
Restos a Pagar – Execução 2013	177.004	17.240	88.710	71.054
%	**100%**	**10%**	**50%**	**40%**

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
% 2014/2013	24%		23%		26%		21%	

Fonte: Siafi.

Nota: as diferenças entre as parcelas e as totalizações justificam-se pelos arredondamentos.

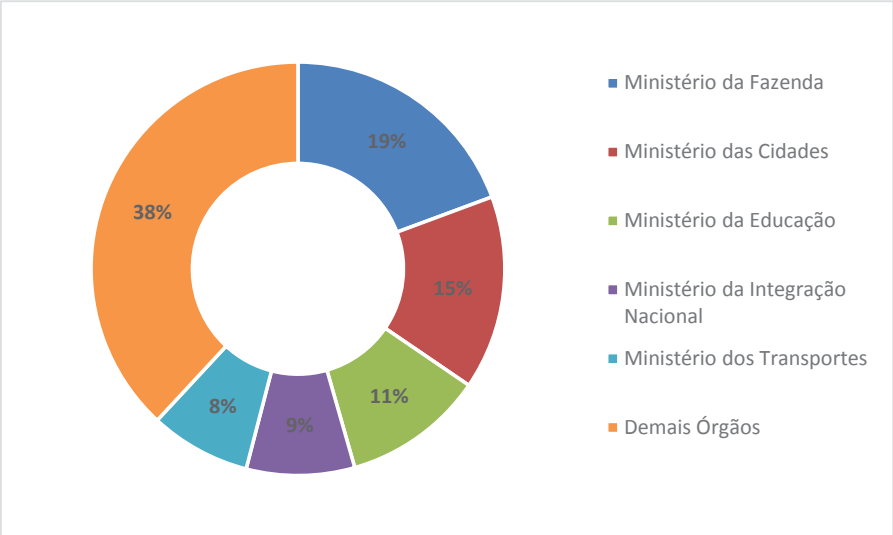
O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2013, para execução em 2014, atingiu R$ 219 bilhões, o que representa aumento de 24% em relação ao exercício anterior. Desse total, 51% foram pagos em 2014, 10% foram cancelados e 39% mantidos como saldo a pagar ao final do ano, ou seja, incorporaram-se ao estoque de restos a pagar a serem executados em 2015. Em termos globais, a execução de restos a pagar em 2014, embora com R$ 42 bilhões a mais inscritos, foi muito semelhante à de 2013, quando, do total inscrito e reinscrito, 10% foram cancelados, 50% pagos e 40% mantidos no estoque para o exercício subsequente.

Com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social (R$ 14,6 bilhões) correspondeu a 43% do total de restos a pagar processados. 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, 99,6% do total de restos a pagar processados inscritos pelo Ministério da Previdência Social foram pagos no decorrer do exercício. Excluindo-se do total os valores da Previdência Social, verifica-se que 70% 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 das Cidades são os órgãos que concentram a maior parte das inscrições, 19% e 15%, 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 (91%), distribuídos entre investimentos, outras despesas correntes e inversões financeiras. Quanto ao Ministério da Fazenda, a maior parte dos R$ 35,9 bilhões (90%) refere-se a despesas primárias obrigatórias (apenas 0,22% dos RPNP diz respeito ao PAC). Praticamente todas dessas despesas primárias obrigatórias (99,7%) pertencem ao grupo outras despesas correntes. Os valores inscritos foram classificados principalmente em transferências constitucionais e legais (FPM, FPE e Fundeb totalizaram R$ 9,5 bilhões; para execução no exercício anterior, os valores inscritos nessas rubricas tinham totalizado R$ 6 bilhões) e equalização de juros em diversas áreas de atuação governamental. No exercício de 2014, o Ministério da Fazenda pagou 46% dos restos a pagar não processados inscritos até o final de 2013, e o Ministério das Cidades, 31%. Em relação ao OFSS como um todo, foram pagos 45% dos RPNP inscritos e reinscritos.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos restos a pagar não processados inscritos pelos principais ministérios, que, em conjunto, concentram 62% dos quase R$ 186 bilhões inscritos.

Restos a pagar não processados inscritos e reinscritos até 2013



Fonte: Siafi.

Nota: Os restos a pagar não processados inscritos até 2013 totalizaram R$ 186 bilhões.

Do estoque de RPNP inscritos até o final de 2013, 35% eram despesas do PAC, o que corresponde a R$ 65,7 bilhões. Desse montante, 43% foram pagos durante o exercício de 2014, ao passo que, no exercício anterior, o estoque de restos a pagar do PAC era de R$ 51,5 bilhões, sendo pagos 48% desse estoque no decorrer de 2013.

A tabela a seguir apresenta os estoques – em janeiro e dezembro de 2014 – de restos a pagar processados e não processados discriminados por categoria econômica e grupo de despesa inscritos até o final de 2013. 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 – 2014

R$ milhões

Grupo de despesa	Processados				Não Processados				Total			
	Janeiro		Dezembro		Janeiro		Dezembro		Janeiro		Dezembro	
Pessoal e Encargos Sociais	1.429	4%	39	1%	1.502	1%	563	1%	2.931	1%	602	1%
Juros e Encargos da Dívida	4	0%	0	0%	24	0%	2	0%	29	0%	2	0%
Outras Despesas Correntes	20.581	61%	865	17%	82.823	45%	32.922	41%	103.404	47%	33.787	39%
Subtotal Desp. Correntes	**22.014**	**65%**	**904**	**18%**	**84.350**	**45%**	**33.487**	**41%**	**106.364**	**49%**	**34.391**	**40%**
Investimentos	7.691	23%	2.909	58%	79.585	43%	40.482	50%	87.276	40%	43.391	50%
Inversões Financeiras	3.870	12%	1.209	24%	21.578	12%	7.111	9%	25.448	12%	8.320	10%
Amortização/Refin.da Dív.	48	0%	0	0%	0	0%	0	0%	49	0%	-	0%
Subtotal Desp. Capital	**11.609**	**35%**	**4.118**	**82%**	**101.163**	**55%**	**47.593**	**59%**	**112.773**	**51%**	**51.711**	**60%**
Total Geral	**33.624**	**100%**	**5.022**	**100%**	**185.513**	**100%**	**81.079**	**100%**	**219.137**	**100%**	**86.102**	**100%**

Fonte: Siafi.

Em relação aos restos a pagar processados, é interessante verificar que, no início do exercício, eles eram compostos em sua maioria por despesas correntes (65%), reduzindo-se a 18% sua participação ao final de dezembro. Por outro lado, a participação dos investimentos no conjunto de restos a pagar processados em janeiro era de 23%, elevando-se para 58% em dezembro. No mesmo período, a participação das inversões financeiras passou de 12% para 24%. Portanto, mesmo em relação aos restos a pagar processados, para os quais a obrigação 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 95% dos valores inscritos em RPP como despesas correntes foram pagos, foi de apenas 60% para os valores inscritos como despesas de capital. Além disso, os cancelamentos de RPP nas despesas correntes foram da ordem de 1%, contra 4% nas despesas de capital. Situação semelhante ocorreu no exercício de 2013.

Em relação aos restos a pagar não processados, a participação das despesas correntes e de capital não se alterou significativamente no decorrer do exercício. A participação das despesas correntes em janeiro era de 45%, reduzindo-se para 41% em dezembro. Já a participação das despesas de capital passou de 55% para 59%. Para o conjunto dos restos a pagar não processados, 45% do estoque a ser executado no exercício de 2014 foram pagos no decorrer desse ano e aproximadamente 11% cancelados, percentuais idênticos aos da execução de restos a pagar de 2013.

O conjunto de restos a pagar processados e não processados de investimentos revela um dado significativo. Em 2014, a dotação orçamentária inicial para esse grupo foi de R$ 81,4 bilhões, contra uma inscrição de R$ 87,2 bilhões. Em outras palavras, o passivo de despesas não pagas de orçamentos anteriores foi superior à dotação do grupo para 2014. Em relação à execução dos investimentos, foram pagos durante o exercício 23% da dotação orçamentária inicial do exercício (R$ 19 bilhões) e 44% (R$ 38 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 dos restos a pagar, em 2014, segundo o ano no qual a despesa foi empenhada.

Restos a pagar por ano do empenho – execução em 2014

R$ milhões

	RP Processados				RP Não-Processados			
Ano	**Inscritos**	**Cancel.**	**Pagos**	**A Pagar**	**Inscritos**	**Cancel.**	**Pagos**	**A Pagar**
2002	4	0	0	4	0	0	0	0
2003	19	1	0	18	0	0	0	0
2004	42	5	3	34	0	0	0	0
2005	81	8	2	70	3	3	0	0
2006	115	23	5	87	3	3	0	0
2007	510	102	51	358	454	45	23	387
2008	740	68	78	594	1.172	188	72	912
2009	1.231	139	104	989	2.622	233	236	2.153
2010	1.281	164	502	615	4.323	729	512	3.081
2011	1.793	76	614	1.104	13.922	1.015	2.199	10.708
2012	2.035	20	1.497	517	40.732	8.526	11.279	20.928
2013	25.772	113	25.026	632	122.281	9.776	69.596	42.909
Total	**33.624**	**721**	**27.880**	**5.022**	**185.513**	**20.517**	**83.917**	**81.079**

Fonte: Siafi.

Pode-se extrair da tabela que, em 2014, ainda havia restos a pagar processados relativos a empenhos de 2002, ou seja, com uma década de defasagem. A maior parte, no entanto, refere-se a exercícios mais recentes, sendo que, em relação aos restos a pagar processados, os empenhos inscritos em 2013 correspondem a 77% do total; já em relação aos não processados, os empenhos inscritos em 2013 correspondem a 66%.

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:

c) 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

d) 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 vem sendo destacado nos Relatórios sobre as Contas do Governo desde 2011, 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.

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 impactos potenciais negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. Assim sendo, desde 2002 os relatórios de acompanhamentos e os Relatórios das Contas de Governo vêm reiteradamente apontando para o crescimento dos montantes inscritos e reinscritos em restos a pagar. A tabela seguinte consolida e atualiza tais informações, apresentando os valores de restos a pagar inscritos e reinscritos no final do exercício anterior passíveis de pagamento no exercício considerado, o PIB nominal e a despesa fixada no Orçamento Geral da União (excluídas aquelas do refinanciamento da dívida) para o período considerado, 2001-2015.

Evolução do PIB Nominal, da Dotação Orçamentária Inicial e do Valor de Restos a Pagar Inscritos e Reinscritos no Final do Exercício Anterior para Pagamento no Exercício Considerado – 2001 a 2015

Ano de Execução	PIB Nominal		Dotação Inicial OGU Excluídas Despesas de Refinanciamento da Dívida		RP Processados e Não Processados Inscritos e Reinscritos no Final do Exercício Anterior	
	Valores Nominais em R$ Bilhões	Variação Ano Base 2001 = 100	Valores Nominais em R$ Bilhões	Variação Ano Base 2001 = 100	Valores Nominais em R$ Bilhões	Variação Ano Base 2001 = 100
2001	1.316	100	410	100	16	100
2002	1.491	113	430	105	26	158
2003	1.720	131	514	125	21	130
2004	1.959	149	609	149	33	207
2005	2.172	165	671	164	22	138
2006	2.410	183	823	201	39	241
2007	2.718	206	870	212	44	271
2008	3.108	236	946	231	62	386
2009	3.328	253	1.056	258	95	585

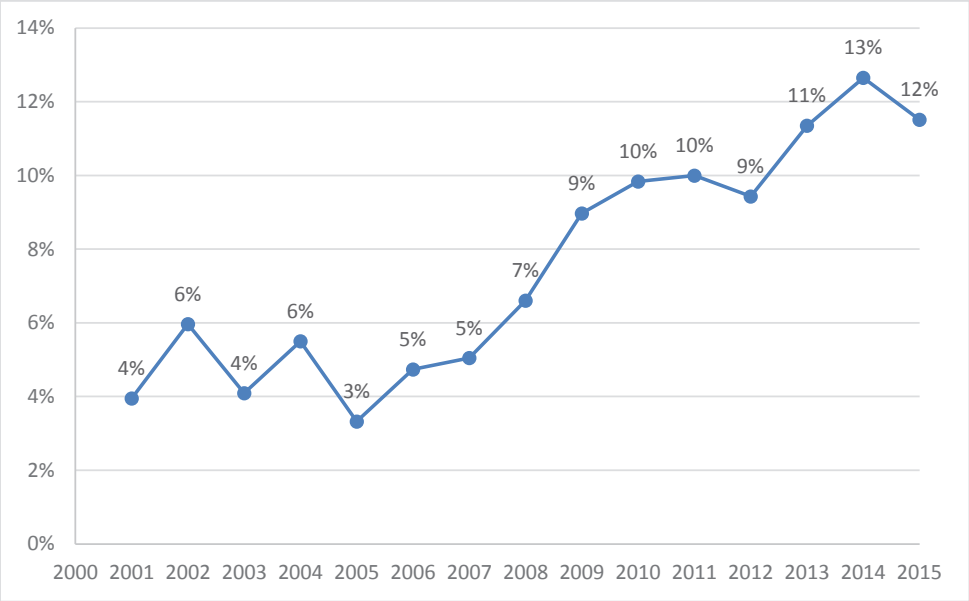
Ano de Execução	PIB Nominal		Dotação Inicial OGU Excluídas Despesas de Refinanciamento da Dívida		RP Processados e Não Processados Inscritos e Reinscritos no Final do Exercício Anterior	
	Valores Nominais em R$ Bilhões	Variação Ano Base 2001 = 100	Valores Nominais em R$ Bilhões	Variação Ano Base 2001 = 100	Valores Nominais em R$ Bilhões	Variação Ano Base 2001 = 100
2010	3.887	295	1.170	285	115	711
2011	4.375	332	1.288	314	129	795
2012	4.713	358	1.495	365	141	871
2013	5.158	392	1.556	380	177	1.091
2014	5.521	419	1.728	422	219	1.351
2015*	5.842	444	1.972	481	227	1.402

Fontes: PIB 2001-2014: IBGE (valores revistos segundo metodologia SCN 2010), PIB 2015: Projeção PLDO 2016; Dotação Orçamentária: Leis Orçamentárias Anuais; Restos a Pagar Inscritos e Reinscritos: TCs 007.465/2005-0 e 012.117/2009-0, Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial.

Pelos dados apresentados, verifica-se o praticamente contínuo e significativo crescimento dos restos a pagar. Enquanto o PIB e a dotação orçamentária quase que quintuplicaram em valores correntes, os valores de restos a pagar aumentaram quatorze vezes.

O gráfico seguinte, elaborado a partir dos dados apresentados na tabela anterior, retrata o aumento da relação entre os valores inscritos e a dotação orçamentária, excluídos os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O percentual em 2001 era de 4%, chegando ao ápice em 2014 com 13%, e, em 2015, a relação reduz-se em um ponto percentual (12%).

Relação entre os Valores de Restos a Pagar Inscritos e Reinscritos no Final do Exercício Anterior e os Valores das Dotações Orçamentárias Excluídas as Despesas de Refinanciamento



Fontes: PIB 2001-2014: IBGE (valores revistos segundo metodologia SCN 2010), PIB 2015: Projeção PLDO 2016; Dotação Orçamentária: Leis Orçamentárias Anuais; Restos a Pagar Inscritos e Reinscritos: TCs 007.465/2005-0 e 012.117/2009-0, Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial.

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, o 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 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, constituídas pelas despesas discricionárias comuns, as despesas do PAC e as despesas oriundas de emendas parlamentares. Com isso, enfatizam-se as dotações orçamentárias das despesas discricionárias, pois são aquelas 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 – 2014[1]

R$ milhões

Função	Total (A)	% Total	OFSS (B)	B/A[2]	RP Não Processados (C)	C/A[2]
Educação	30.243	19%	22.564	75%	7.679	25%
Encargos Especiais	21.013	13%	13.450	64%	7.563	36%
Saúde	15.897	10%	11.489	72%	4.408	28%
Transporte	15.838	10%	7.554	48%	8.285	52%
Defesa Nacional	15.625	10%	9.680	62%	5.945	38%
Ciência e Tecnologia	6.059	4%	4.611	76%	1.448	24%
Administração	5.697	4%	3.891	68%	1.806	32%
Assistência Social	5.526	4%	4.241	77%	1.286	23%
Organização Agrária	5.470	4%	974	18%	4.496	82%
Judiciária	4.863	3%	3.754	77%	1.109	23%
Gestão Ambiental	4.708	3%	2.545	54%	2.162	46%
Segurança Publica	4.003	3%	2.384	60%	1.618	40%
Agricultura	2.896	2%	1.468	51%	1.428	49%
Urbanismo	2.481	2%	956	39%	1.524	61%
Desporto e Lazer	1.856	1%	821	44%	1.036	56%
Previdência Social	1.850	1%	1.669	90%	181	10%
Saneamento	1.791	1%	483	27%	1.308	73%
Essencial A Justiça	1.285	1%	986	77%	299	23%
Indústria	1.261	1%	1.056	84%	205	16%
Relações Exteriores	1.199	1%	1.149	96%	50	4%
Legislativa	1.125	1%	871	77%	254	23%
Comercio e Serviços	1.098	1%	259	24%	839	76%
Direitos da Cidadania	1.068	1%	398	37%	670	63%
Cultura	1.010	1%	516	51%	494	49%
Trabalho	757	0%	403	53%	354	47%
Comunicações	695	0%	421	61%	274	39%
Energia	497	0%	340	68%	157	32%
Habitação	164	0%	7	4%	157	96%
Total	**155.975**	**100%**	**98.940**	**63%**	**57.035**	**37%**

Fonte: Siafi.

(1) Despesas primárias discricionárias, inclusive as do PAC e as de Emendas Parlamentares.

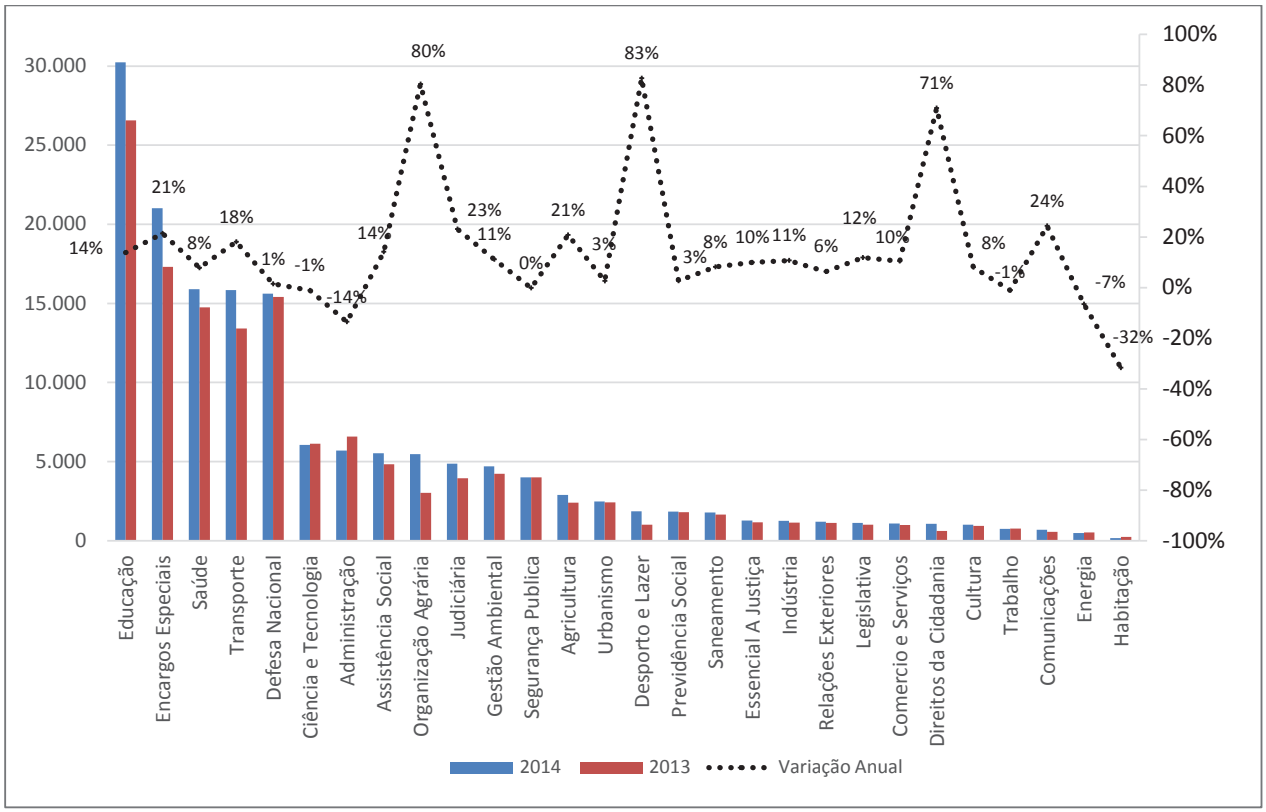
(2) Percentual em relação ao total da respectiva função.

Em adição aos valores liquidados provenientes do orçamento de 2014, houve a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade de outros R$ 57 bilhões, relativos à execução de restos a pagar não processados, o que equivale a 37% do total liquidado no ano. Essa análise é especialmente relevante, pois demonstra que, em oito 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 as funções de Habitação e Organização Agrária, nas quais a liquidação de RPNP correspondeu a 96% e 82%, respectivamente, do total liquidado.

Outro ponto a ser ressaltado é o significativo aumento da liquidação das despesas discricionárias no exercício de 2014, quando comparada ao exercício anterior. O total liquidado aumentou 13%, sendo que a liquidação dos valores do próprio orçamento subiu 15% e a de restos a pagar, 8%. Entre 2013 e 2012 o crescimento foi ainda maior, de 18%.

O gráfico seguinte apresenta a variação do total liquidado em 2014 em relação a 2013, com os valores discriminados por função.

Variação, entre 2014 e 2013, da liquidação das despesas discricionárias, por função (1) (2)



Fonte: Siafi.

(1) Valores liquidados do orçamento do exercício e dos restos a pagar não processados.

(2) Foram liquidados R$ 156 bilhões em 2014 e, no exercício anterior, R$ 139 bilhões.

Pelas informações apresentadas, percebe-se que as funções de Educação, Encargos Especiais, Saúde, Transportes e Defesa Nacional concentraram 63% dos valores liquidados em despesas discricionárias. Além disso, os valores liquidados em todas as cinco funções apresentaram crescimento em relação a 2013, merecendo destaque o aumento dos valores liquidados na função Encargos Especiais, que aumentaram 21%.

Cabe destacar que, em 2014, 82% dos valores liquidados nessa função referiam-se ao programa Moradia Digna. Entre as ações desse programa está a Integralização de Cotas ao Fundo

de Arrendamento Residencial – FAR; nessa ação foram liquidados quase R$ 15 bilhões, o que corresponde a 71% de todos os valores liquidados na função Encargos Especiais.

Nas demais funções houve crescimento na faixa de 10%. As exceções positivas de crescimento muito significativo ocorreram nas funções Organização Agrária (80%), Desporto e Lazer (83%) e Direitos da Cidadania (71%). Por outro lado, as funções que apresentaram maiores reduções nos valores liquidados foram a de Administração (-14%), Energia (-7%) e Habitação (-32%).

3.3.3.7 Execução de despesa sem a devida autorização orçamentária – Programa Minha Casa Minha Vida

De acordo com o art. 2º da Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a União, observada disponibilidade financeira, concederá subvenção econômica ao beneficiário do programa, pessoa física, no ato da contratação do financiamento habitacional. Segundo o §1º do art. 6º da mesma lei, a participação da União na concessão de subsídios no âmbito do PMCMV é definida por ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento.

Segundo as razões que embasaram o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8 – Representação acerca de indícios de irregularidades na constituição de passivos da União junto a bancos oficiais e outros credores), em todos os orçamentos aprovados desde 2010, bem como no projeto de lei previsto para o ano de 2015, foi previsto o financiamento das despesas com subvenções por meio da 'fonte 100', a qual representa a utilização de recursos ordinários arrecadados pelo Tesouro Nacional ao longo do respectivo exercício financeiro. No entanto, o que tem ocorrido nos últimos exercícios é a sistemática utilização de recursos provenientes do FGTS para cobrir as referidas despesas, conforme autorizado pelo art. 82-A da Lei 11.977/2009.

Com efeito, a cada financiamento concedido no âmbito do PMCMV, surge, para a União, a obrigação de entregar recursos financeiros ao respectivo mutuário pessoa física. Como o pagamento dessa despesa tem sido custeado pelo FGTS, restou inquinada a destinação originária das dotações constantes das ações orçamentárias 00CW – Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas, 00CX – Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas rurais e 0E64 – Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em cidades com menos de 50.000 habitantes. Como consequência, tem-se o montante de R$ 1,367 bilhão inscrito em restos a pagar não processados ao final de 2014, cuja regularidade é analisada no item 3.5.4.1 deste Relatório. Considerando a sistemática adotada para pagamento dos subsídios do PMCMV, as dotações orçamentárias deveriam ter sido alocadas na fonte "46 – Operação de Crédito Interno", que reflete adequadamente a origem dos recursos utilizados na cobertura das subvenções, qual seja, as disponibilidades do FGTS, adiantadas, em caráter oneroso, à União nos termos do art. 82-A da Lei 11.977/2009.

Ainda segundo o TC 021.643/2014-3, a operação de crédito decorrente do relacionamento entre União e FGTS no âmbito do PMCMV é de natureza orçamentária e deveria atender ao que determinam os arts. 32, inciso II, § 1º da LRF e 3º da Lei 4.320/1964, que dispõem sobre a necessidade de autorização legislativa na própria lei orçamentária, em lei de créditos adicionais ou em lei específica para realização de operação de crédito e que os orçamentos deverão conter todas as receitas, inclusive as de operações de créditos autorizadas em lei, respectivamente. Tem-se configurado, neste caso, a realização de despesa sem a devida dotação orçamentária, em flagrante desrespeito ao princípio constitucional da legalidade e ao princípio orçamentário da universalidade.

Isso posto, evidencia-se, também, o descumprimento do inciso V do § 1º do art. 32 da LRF, que trata da necessidade de observância ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, já que a não inserção dessas despesas no orçamento impede que se verifique o cumprimento do disposto no citado artigo constitucional, que dispõe sobre a vedação "de realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo".

Com efeito, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Governo da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Conforme demonstrado, irregularidades graves envolvendo a temática da despesa pública, constatadas de maneira inequívoca por este Tribunal, denotam o descumprimento, por parte do governo federal, de dispositivos legais afetos à gestão orçamentária durante o exercício de 2014, (arts. 32, 36 e 38, da LRF), em ofensa ao princípio constitucional da legalidade, bem como aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), o que enseja menção nas presentes Contas, sem prejuízo da remissão ao alerta específico exarado no item 9.7.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário:

> 9.7.1. em razão do disposto pelo art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, alertar o Poder Executivo a respeito da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais;

IRREGULARIDADE
• Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014.

3.3.4. 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 12.919/2013 (LDO 2014) estabelece, em seu art. 37, § 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 2014 – 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 investimentos do ativo não-circulante do Balanço Patrimonial. Todavia, 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.

Consideram-se, ainda, 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. Nesses casos, as ações não são adquiridas com intenção de permanência, ou seja, são investimentos temporários ou especulativos. Esses elementos também não integram o OI.

Outra forma de investimento, de acordo com as 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 2014 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 2014 limita o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e prescinde das 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 (PDG), 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 Presidente 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 anualmente proposto para o OI deriva de análise global do PDG e é obtido, para cada empresa, a partir da estimativa da disponibilidade de recursos próprios e de terceiros, deduzida dos compromissos com despesas incomprimíveis, como o serviço da dívida, com gastos correntes e com 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 a sua parcela de responsabilidade no cumprimento da meta fiscal de resultado primário, com exceção das empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras.

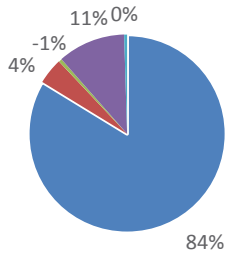
Segundo o Manual de Estatísticas Fiscais, publicado pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, a exclusão desses grupos "se deve às características específicas das empresas, seguidoras de regras de governança corporativa similares às experimentadas pelas empresas privadas de capital aberto, 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 2014, 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 de competência. Basicamente, por meio desses blocos são estipulados os resultados nominais e primários das estatais.

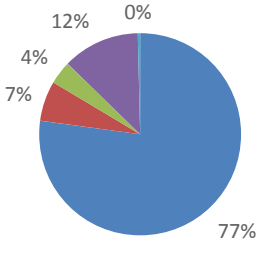
Execução do Programa de Dispêndios Globais (PDG) – Setor Produtivo

Receitas: R$ 636.307 milhões

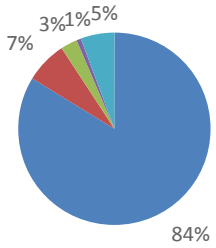
Grupo Petrobras (GP)



Grupo Eletrobras (GE)



Demais Empresas (DE)

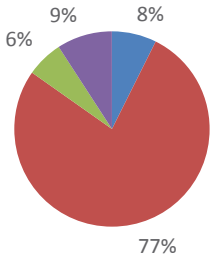


R$ milhões

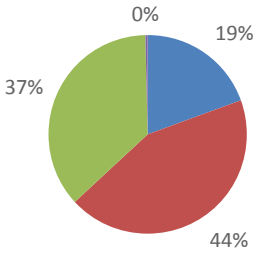
	Receitas	GP	GE	DE
	Operacional	449.211	45.608	38.937
	Não Operacional	22.760	3.796	3.273
	Retorno de Aplicações Financeiras de Longo Prazo	-2.867	2.189	1.295
	Recursos de Empréstimos e Financiamentos - Longo Prazo	59.001	7.305	353
	Aumento do Patrimônio Líquido e Demais Recursos de Longo Prazo	2.587	221	2.638
	Subtotais	**530.692**	**59.119**	**46.496**

Despesas de Capital: R$ 133.083 milhões

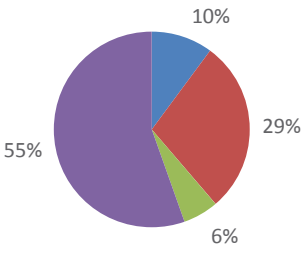
Grupo Petrobras (GP)



Grupo Eletrobras (GE)



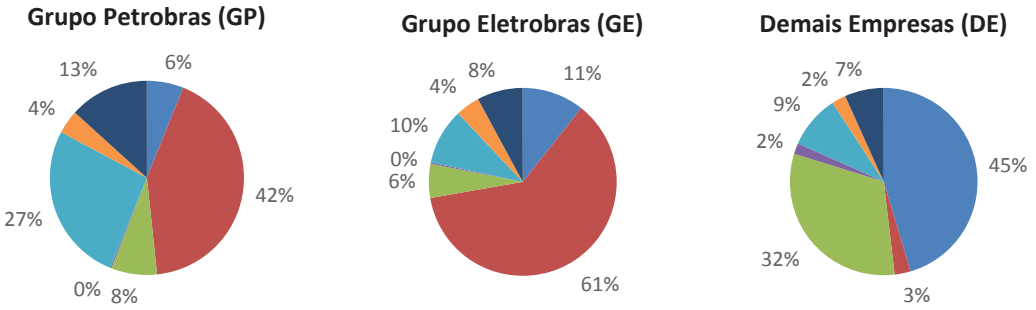
Demais Empresas (DE)



R$ milhões

	Dispêndios de Capital	GP	GE	DE
	Amortizações de Operações de Crédito de Longo Prazo	7.770	2.787	1.373
	Investimentos no Ativo Imobilizado	81.403	6.264	3.870
	Inversões Financeiras	6.392	5.244	791
	Outros Dispêndios de Capital	9.630	52	7.507
	Subtotais	**105.195**	**14.347**	**13.541**

Despesas Correntes: R$ 490.525 milhões



R$ milhões

Dispêndios Correntes	GP	GE	DE
Pessoal e Encargos Sociais	25.014	5.020	15.031
Materiais e Produtos	173.303	28.900	911
Serviços de Terceiros	31.272	2.744	10.486
Utilidades e Serviços	886	114	615
Tributos e Encargos Parafiscais	109.317	4.533	3.040
Encargos Financeiros e Outros	16.137	1.936	807
Outros Dispêndios Correntes	54.515	3.710	2.232
Subtotais	**410.445**	**46.958**	**33.122**

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$ 91,5 bilhões, valor que corresponde ao executado no OI pelo setor produtivo. Não obstante represente 68,7% das despesas de capital, responde por apenas 14,7% 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 78,7% do total gasto em 2014. 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 12.952/2014 (LOA 2014), aprovaram-se para o OI, no exercício, R$ 105,7 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.

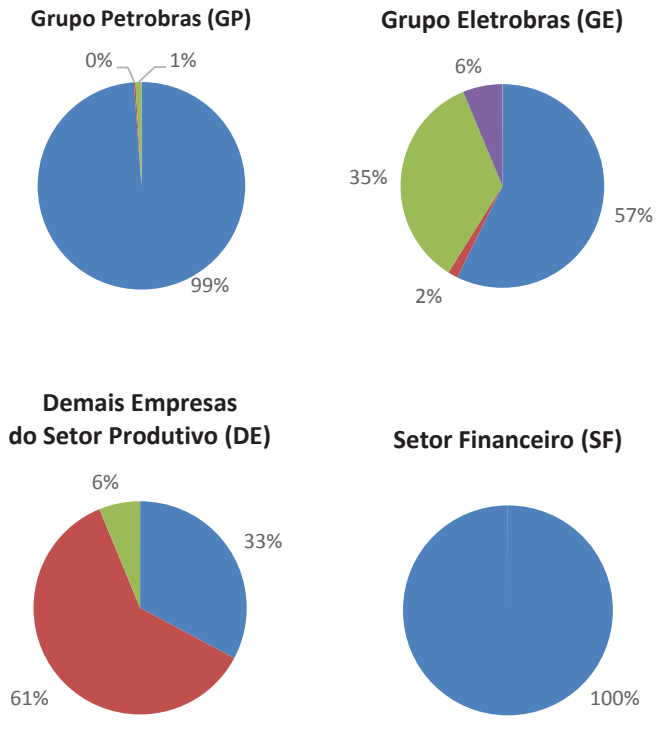
As empresas estatais não dependentes integrantes do SPE pertencem a um dos três grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por 22 empresas; Grupo Eletrobras (GE), com vinte; ou Demais Empresas do SPE (DE), com 25. Além desses, o SF é integrado por sete empresas.

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 99%. Não obstante seja significativo o financiamento do GE com seus próprios recursos (57%) 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 essas empresas deriva de suas controladoras. Assim, somado aos "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido", também oriundo de empresas controladoras, o financiamento dos proprietários alcançou 8% para o referido grupo, uma redução de 12% em relação ao exercício anterior.

O conjunto das DE foi o único que recebeu recursos diretamente do Tesouro para aumento do Patrimônio Líquido (PL), no montante expressivo de R$ 1,8 bilhão, valor 17% superior ao verificado no exercício anterior. O quadro a seguir demonstra 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	80.455	3.590	1.270	3.968	89.283
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	199	99	2.360		2.658
Operações de Crédito de Longo Prazo	749	2.182	240		3.172
Outros Recursos de Longo Prazo	-	393	-		393
Realizado	**81.403**	**6.265**	**3.870**	**3.968**	**95.506**
Dotação	**90.515**	**8.894**	**6.108**	**5.665**	**111.182**

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, uma dotação inicial total de R$ 5,3 bilhões, bem como a razão pela qual tiveram seus créditos cancelados ou remanejados durante o exercício.

Estatais que finalizaram o exercício de 2014 sem crédito orçamentário

R$

Empresa	Setor/Grupo	Fonte de Financiamento	Dotação Inicial	Dotação Final	Motivo
IRB – Brasil Resseguros S.A.	Financeiro	Geração própria	29.005.155	0	Dotação cancelada - desestatização em 22/11/2013
Fronape International Company - FIC	Petrobras	Geração própria	39.500.000	0	Dotação remanejada - empresa incorporada à Transpetro International B.V. - TI B.V.
SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda	Petrobras	Geração própria	1.400.000	0	Dotação remanejada – empresa incorporada à Petróleo Brasileiro S.A em 30/9/2013.
Refinaria Abreu e Lima S.A. - RNEST	Petrobras	Controladora	4.814.646.000	0	Dotação remanejada - empresa incorporada à Petróleo Brasileiro S.A. em 16/12/2013.
Rio Branco Transmissora de Energia S.A. - RBTE	Eletrobras	Geração Própria	200.000	0	Dotação remanejada – empresa incorporada à Eletronorte S.A em 30/12/2013.
Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A. – AmGT	Eletrobras	Geração Própria Controladora	90.258.036 298.879.248	0 0	Dotação remanejada à cindida Amazonas Distribuidora de Energia S.A. - AmE

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 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			
Amazonas Distribuidora de Energia S.A. – AmE	298	314	16
Araucária Nitrogenados S.A.	201	215	14
Boa Vista Energia S.A. – BVENERGIA	9	20	11
Energética Camaçari Muricy I S.A. – ECM 1	6	21	16
Petrobras Netherlands B.V. – PNBV	8.724	8.784	61
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora			
Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRÁS	284	316	32
Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas			
Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. – TSLE	305	319	14
Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas			
FURNAS – Centrais Elétricas S.A.	0	26	26
Total	**9.826**	**10.016**	**190**

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

Semelhante desconformidade foi apontada nos relatórios sobre as Contas do Governo de 2010, 2011, 2012 e 2013. Naquelas ocasiões, 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 elas excedam o valor do crédito aprovado.

Em todo caso, a irregularidade deve ser apontada nas presentes Contas, com fundamento nos §§ 2º e 3º do art. 37 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014).

Execução superior ao limite global de dotação

Três empresas, das oito que executaram valores superiores em alguma fonte de financiamento, também ultrapassaram o limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento.

Estatais que executaram acima do limite global de dotação

R$ milhões

Empresa	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF
Araucária Nitrogenados S.A.	201	215	14
Energética Camaçari Muricy I S.A. – ECM 1	6	21	16
Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. – TSLE	407	421	14
Total	**614**	**657**	**44**

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

Da mesma forma, tal irregularidade deve ser apontada nas presentes Contas, com fundamento nos §§ 2º e 3º do art. 37 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014).

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 nove empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, desconformidade também observada nos relatórios sobre as Contas do Governo de 2003 a 2013.

Execução de ações sem cobertura orçamentária

R$

Código do Localizador	Ação-Localizador	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF
Araucária Nitrogenados S.A.				
65950041	Manutenção da Infraestrutura Operacional das Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados - no Estado do Paraná	195.453.000	214.630.096	19.177.096
Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre)				
14L10012	Ampliação do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica - PPA 2012-2015 (AC) - no Estado do Acre	13.075.988	14.789.912	1.713.924
20P20012	Adequação do Sistema de Comercialização e Distribuição de Energia Elétrica - Redução de Perdas Comerciais (AC) - no Estado do Acre	7.458.400	15.271.809	7.813.409
Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)				
153M3908	Incorporação ao Patrimônio da CODESP de Obras Realizadas na Margem Direita do Porto de Santos- Alamoa - no Município de Santos (SP)	142.544.124	162.130.207	19.586.083
Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)				
14RN0033	Implantação de Laboratório de Análise Química da Estabilidade de Pólvoras e Explosivos - no Estado do Rio de Janeiro	1.000.000	1.030.389	30.389

Código do Localizador	Ação-Localizador	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF
Energética Camaçari Muricy I S.A. – (ECM 1)				
65560029	Manutenção da Infraestrutura Operacional de Usinas Termelétricas - no Estado da Bahia	5.747.000	21.463.802	15.716.802
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)				
151G0010	Ampliação da Geração de Energia Elétrica - na Região Norte	1.740.000	1.786.713	46.713
20OQ0030	Manutenção da Produção de Petróleo e Gás Natural nas Bacias de Campos e do Espírito Santo – na Região Sudeste	4.496.710.000	4.557.509.013	60.799.013
2D010020	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás das Bacias da Região Nordeste – na Região Nordeste	131.180.000	176.899.005	45.719.005
41090001	Manutenção da Infraestrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural – nacional	3.312.006.000	3.349.730.236	37.724.236
48610001	Manutenção da Infraestrutura de Transporte Dutoviário de Gás Natural – nacional	6.838.000	10.730.023	3.892.023
65560040	Manutenção da Infraestrutura Operacional de Usinas Termelétricas - na Região Sul	455.000	1.367.941	912.941
65560050	Manutenção da Infraestrutura Operacional de Usinas Termelétricas - na Região Centro-Oeste	46.406.000	46.629.083	223.083
65970020	Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados - na Região Nordeste	7.617.000	8.530.643	913.643
Stratura Asfaltos S.A.				
41030001	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - nacional	611.000	629.837	18.837
Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE)				
14XD0040	Ampliação do Sistema de Transmissão de Energia e Implantação de Subestações na Região Sul - na Região Sul	407.087.604	420.920.569	13.832.965
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG)				
80200001	Disponibilização de Estações de Entrega e de Medição do Gasoduto Bolívia-Brasil - nacional	8.490.000	9.130.415	640.415

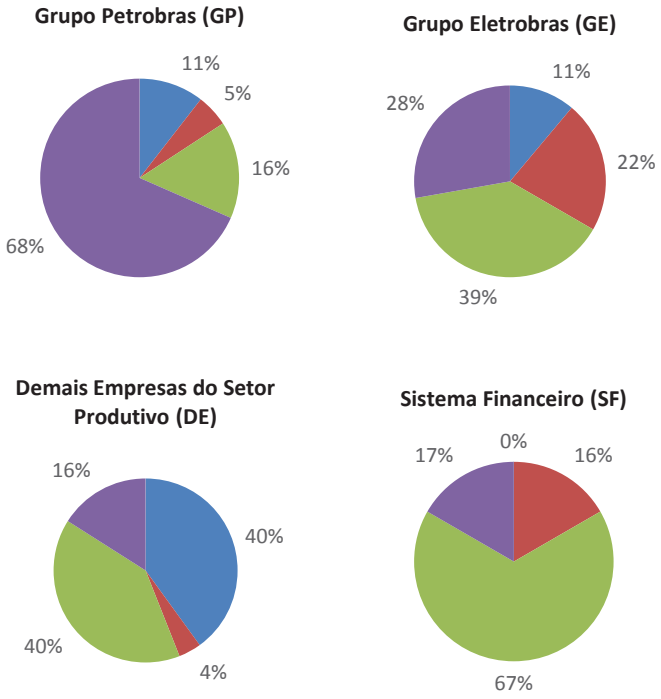
Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

Dessa feita, recomenda-se aos respectivos ministérios supervisores das empresas apresentadas acima 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 da apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2014 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	2	2	10	-	**14 (20,6)**
≥ 25 e < 50	1	4	1	1	**7 (10,3)**
≥ 50 e < 75	3	7	10	4	**24 (35,3)**
≥ 75	13	5	4	1	**23 (33,8)**
Subtotal	**19**	**18**	**25**	**6**	**68 (100)**
MS[3]	**90,5**	**60,7**	**43,8**	**60,7**	**62,8**
MPO[4]	**89,9**	**70,4**	**63,4**	**70**	**85,9**

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. Como no ano anterior, o GP demonstrou o melhor desempenho, uma vez que 68,4% das empresas tiveram execução acima de 75%. Destaca-se a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), responsável pela realização de R$ 65,6 bilhões: 80,5% da execução do grupo. De forma conjunta, ela e as empresas Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) (10,8%) e Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (4,4%) realizaram 95,8% dos investimentos do grupo.

O GE mostrou desempenho mais uniforme entre empresas com diferentes valores orçamentários. Ressalta-se que apenas 27,8% das estatais executaram acima de 75%, uma redução

em relação ao exercício de 2013, no qual esse percentual atingiu 59%. Seis estatais realizaram abaixo de 50%, sendo que a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) (19,6%) e a Uirapuru Transmissora de Energia S.A (19,9%) sequer atingiram 25% de execução. Em um grupo constituído em 2014 por dezoito estatais, as empresas Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) e Furnas - Centrais Elétricas S.A. responderam por 70% dos investimentos do setor.

Em relação ao SF, cinco das seis empresas obtiveram desempenho superior a 50%, sendo que apenas o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) executou abaixo dessa linha (33,1%). Cabe destacar a Caixa Econômica Federal (Caixa), única empresa do grupo a figurar na classe superior de execução (81,9%).

O conjunto das DE é constituído por empresas que exercem atividades bastante diferenciadas, conforme ilustrado no quadro seguinte, por meio do qual são também apresentados os resultados de cada uma delas.

Execução orçamentária das Demais Estatais do Setor Produtivo

R$

Empresa	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R/DF (%)
Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF)	2.449.140	485.522	19,8
ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros	1.280.000	294.731	23
BBTUR - Viagens e Turismo Ltda. (BB Turismo)	1.000.000	28.567	2,9
Casa da Moeda do Brasil (CMB)	37.628.296	31.379.571	83,4
CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo	34.758.879	17.830.745	51,3
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas)	5.173.716	416.985	8,1
COBRA Tecnologia S.A.	18.892.877	14.844.296	78,6
Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba)	174.733.990	24.811.108	14,2
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG)	957.925	677.616	70,7
Companhia Docas do Ceará (CDC)	132.660.960	70.593.380	53,2
Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa)	199.127.673	48.477.926	24,3
Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)	545.942.910	292.400.109	53,6
Companhia Docas do Maranhão (Codomar)	40.000	-	-
Companhia Docas do Pará (CDP)	101.354.883	23.016.642	22,7
Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)	151.119.113	14.104.548	9,3
Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern)	126.213.423	34.812.268	27,6
Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA)	5.522.000	378.400	6,9
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	800.040.642	551.112.644	68,9
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)	271.330.242	168.643.252	62,2
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	1.903.110.569	1.424.511.018	74,9
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev)	200.000.000	168.881.156	84,4
Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)	5.730.000	4.022.918	70,2
Empresa Gestora de Ativos (Emgea)	1.261.388	686.708	54,4
Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)	400.000.000	205.461.692	51,4
Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás)	987.745.812	772.018.783	78,2
Total	**6.108.074.438**	**3.869.890.585**	**63,4**

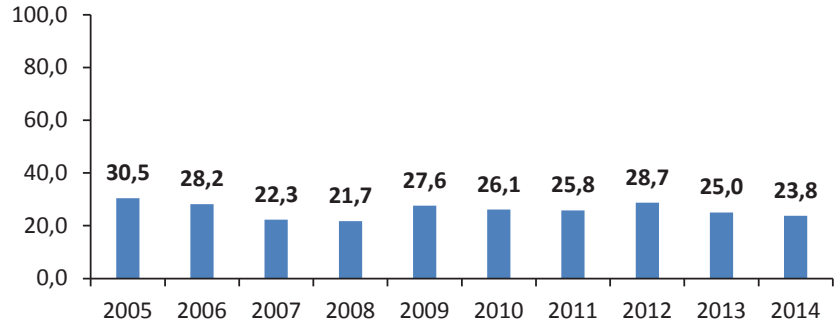
Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

No conjunto das DE, 44% das empresas executaram abaixo de 50%. Ainda constata-se que, das oito Companhias Docas, seis executaram abaixo desse percentual, sendo que apenas duas delas

- Companhia Docas do Ceará (CDC) e Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) – executaram em limite pouco superior a essa faixa: 53,2% e 53,6%, respectivamente.

Esse comportamento verificado em relação às Companhias Docas não é exclusivo do exercício financeiro de 2014, 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 2005-2014. A execução média do período é de apenas 25,5%.

Percentual médio anual da execução dos investimentos das Companhias Docas



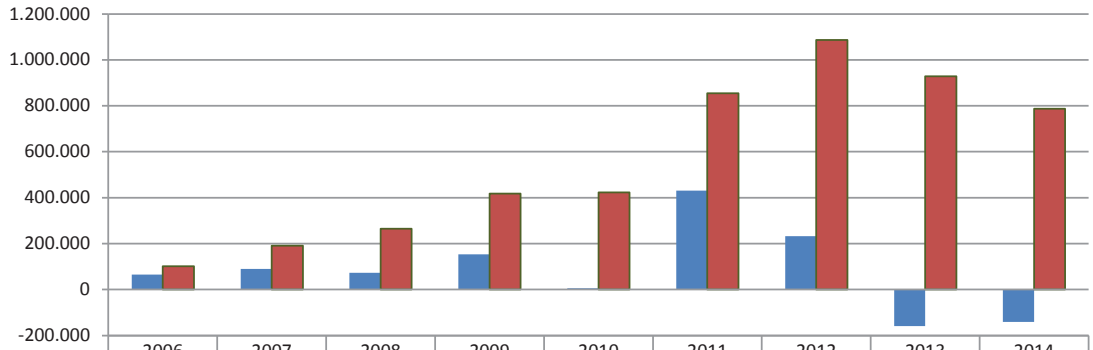
Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

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, resultando nas deliberações do Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário.

O gráfico seguinte apresenta, para cada exercício do período 2005-2014, 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.

Evolução da diferença entre o Aumento do Patrimônio Líquido (APL) e os Investimentos realizados (INV)

R$ mil



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APL-INV	65.726	89.575	73.310	153.222	5.129	431.375	232.489	-158.624	-141.481
ACUMULADO	101.687	191.262	264.572	417.794	422.923	854.298	1.086.787	928.163	786.682

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

Observa-se, nos exercícios de 2013 e 2014, tendência diferenciada em relação aos exercícios anteriores, ou seja, o conjunto das Docas investiu um valor maior que o total de recursos recebidos

por meio de aumento de capital. Apesar disso, percebe-se que o montante acumulado ao longo dos anos está em R$ 786,682 milhões, bastante expressivo para o grupo, resultado 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 dependência do Tesouro, a despeito de as empresas serem consideradas pela União como estatais não dependentes, por força de interpretação, possivelmente imprópria, da aplicação do inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000 (LRF). Acerca desse aspecto, no voto em que o Ministro Aroldo Cedraz propôs o dispositivo abrigado no Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário, apontou-se a necessidade do estabelecimento de critérios objetivos com o fim de se apurar a dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador.

Finalmente, considerando a recorrência de desconformidades semelhantes às relatadas neste tópico, destaca-se que o processo de programação e execução orçamentária do Orçamento de Investimentos e do Programa de Dispêndios Globais já foi objeto de trabalho específico deste Tribunal, o qual resultou no mencionado Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário. Por ocasião de seu monitoramento, realizado no processo TC-019.682/2012-7 e que culminou no Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, uma determinação (17%) foi considerada não aplicável e as cinco demais (83%) em cumprimento ou atendimento. Além disso, novas determinações e recomendações foram expedidas ao Dest, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ressalta-se que um novo monitoramento será realizado no exercício de 2015.

Irregularidades

i) extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios – Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas", pela empresa FURNAS – Centrais Elétricas S.A.;

ii) execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Recomendações

i) às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), 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 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;

ii) às empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE) e FURNAS – Centrais Elétricas S.A, todas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; e à empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), vinculada ao Ministério das Comunicações, 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 ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério das Comunicações para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento;

iii) ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), para que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes, acompanhe a obediência, 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 junto às respectivas empresas durante o exercício.

3.4 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

3.4.1 Análise Geral dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

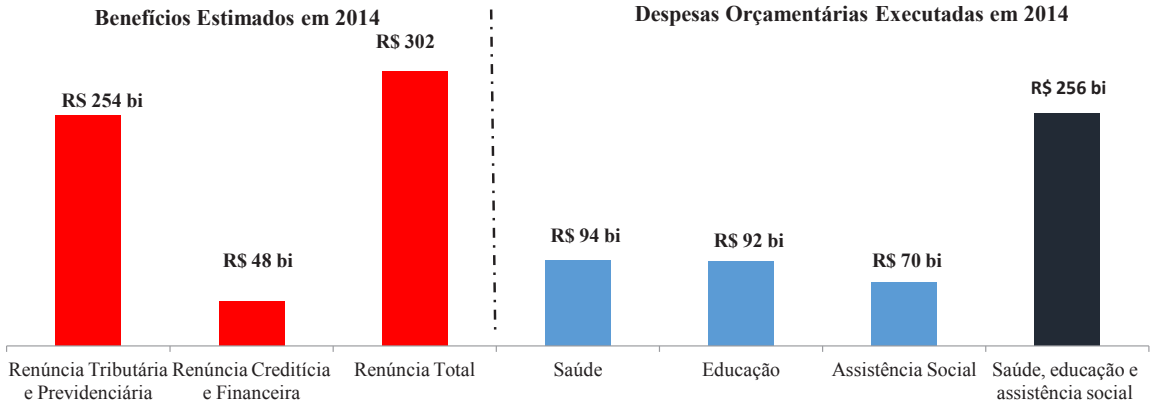
As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 302,3 bilhões em 2014, assim classificados: R$ 195,3 bilhões de benefícios tributários, R$ 58,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 48,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Cabe mencionar que em 2014 foram instituídas desonerações tributárias cuja estimativa de impacto na arrecadação, conforme cálculo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, alcançou o montante de R$ 2,6 bilhões. Para os exercícios seguintes, a estimativa é a seguinte: R$ 39,8 bilhões, em 2015, e R$ 43,9 bilhões, em 2016.

O próximo gráfico demonstra como os valores relativos às renúncias de receitas superaram as despesas realizadas em algumas funções do orçamento da União, como Saúde, Educação e Assistência Social. Para esse cálculo, classificou-se 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 – 2014

R$ bilhões



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.

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal expressa a aplicação do princípio da transparência orçamentária ao dispor 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 a transparência da aplicação das renúncias de receitas nas diversas atividades econômicas e sociais, 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 anos anteriores. Na tabela a seguir, verifica-se maior participação da região Sudeste, com 50% do total das renúncias em 2014, enquanto a região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, com 8,2%.

Renúncias de receitas federais – regionalização – 2014

R$ milhões

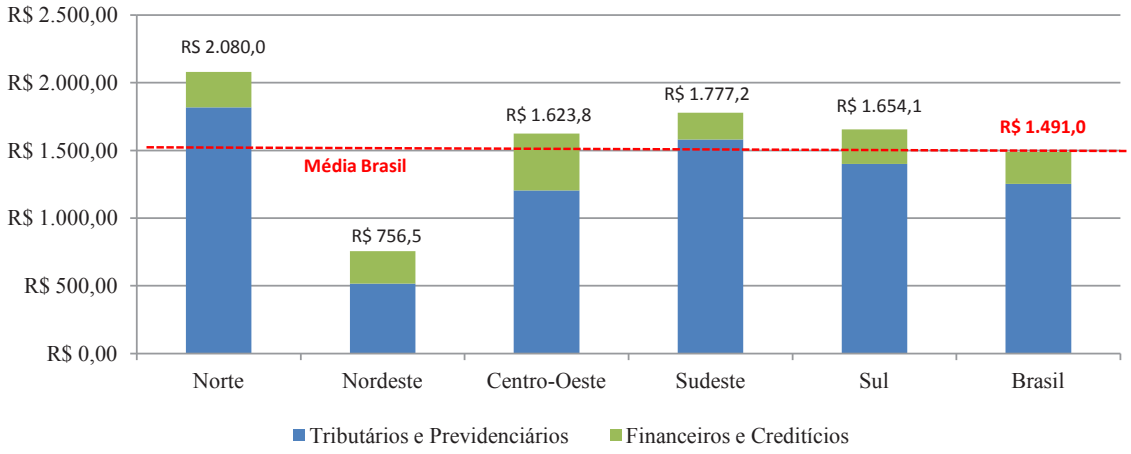
Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Tributários e Previdenciários	31.326	29.045	18.344	134.573	40.614	253.902
Financeiros e Creditícios	4.514	13.462	6.369	16.696	7.381	48.422
Total	**35.840**	**42.507**	**24.713**	**151.269**	**47.995**	**302.324**
Participação	**11,8%**	**14,0%**	**8,2%**	**50,0%**	**15,9%**	**100,0%**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

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, evidencia-se que a região Norte apresenta o maior valor *per capita*, ou seja, R$ 2.080,00 por habitante, alcançando um valor 39,5% superior à média do país. O extremo inferior é ocupado pela região Nordeste, com R$ 756,50 por habitante, o que representa apenas 50,7% da média nacional (R$ 1.491,00 por habitante).

Comparativo das renúncias *per capita* – regionalização – 2014



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).

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, observa-se a seguinte distribuição *per capita,* em 2014: Norte, R$ 137; Nordeste, R$ 194; Sul, R$ 523; Centro-Oeste, R$ 538; e Sudeste, R$ 823. Ou seja, verifica-se uma forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste em detrimento ao Norte e Nordeste, uma vez que essas regiões ficam abaixo da média do país, de R$ 526 *per capita*, considerando-se as referidas funções da área social.

Portanto, a distribuição *per capita* dos benefícios fiscais 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 (maiores nas regiões mais desenvolvidas), sem relação direta com as diferentes necessidades dos territórios do país, não atendendo, assim, ao propósito de desenvolvimento regional mais equânime estabelecido na Carta Magna.

Benefícios Tributários

Consideram-se institutos constitutivos de 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.

Os benefícios tributários projetados para 2014 apresentaram crescimento expressivo, de cerca de 87%, no período de 2010 a 2014. Com relação ao exercício de 2013, esses recursos são superiores em 13%, conforme demonstrado na próxima tabela, que evidencia 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 (227%), Pis/Pasep (99%), Cofins (95%) e Imposto de Renda Retido na Fonte (93%).

Renúncias tributárias e previdenciárias – 2010 a 2014

R$ milhões

Tributo	2010[1]	2011[1]	2012[1]	2013[1]	2014[2]	2010-2014	2013-2014
Imposto sobre Importação	2.846	2.680	2.906	3.500	3.647	**28,1%**	**4,2%**
Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	52.991	58.059	64.750	71.681	80.532	**52%**	**12%**
Pessoa Física	22.216	25.134	27.882	31.301	34.430	**55%**	**10%**
Pessoa Jurídica	27.035	28.332	32.172	35.832	38.891	**44%**	**9%**
Retido na Fonte	3.740	4.593	4.696	5.548	7.211	**93%**	**30%**
Imposto sobre Produtos Industrializados	17.380	19.136	20.634	24.181	24.675	**42%**	**2%**
Operações Internas	15.388	16.929	17.954	20.854	21.356	**39%**	**2%**
Vinculado à Importação	1.992	2.206	2.680	3.327	3.319	**67%**	**0%**
Imposto sobre Operações Financeiras	1.259	2.696	2.063	2.125	2.263	**80%**	**6%**
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	27	29	30	32	34	**27%**	**6%**
Contribuição Social para o PIS-PASEP	6.067	6.817	8.535	11.288	12.092	**99%**	**7%**
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	6.137	6.687	8.186	9.046	9.704	**58%**	**7%**
Contribuição Financiamento da Seguridade Social	31.218	34.909	43.491	56.679	60.752	**95%**	**7%**
Contrib. de Interv. no Domínio Econômico – CIDE	0	0	0	0	0	**-**	**0%**
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	na	956	1.150	1.475	1.570	-	**6%**
Contribuição para a Previdência Social	17.938	20.438	30.664	44.769	58.633	**227%**	**31%**
TOTAL	**135.861**	**152.406**	**182.410**	**225.630**	**253.902**	**87%**	**13%**

Fonte: RFB.

(1) Valores estimados, com base no processamento completo das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas do exercício.

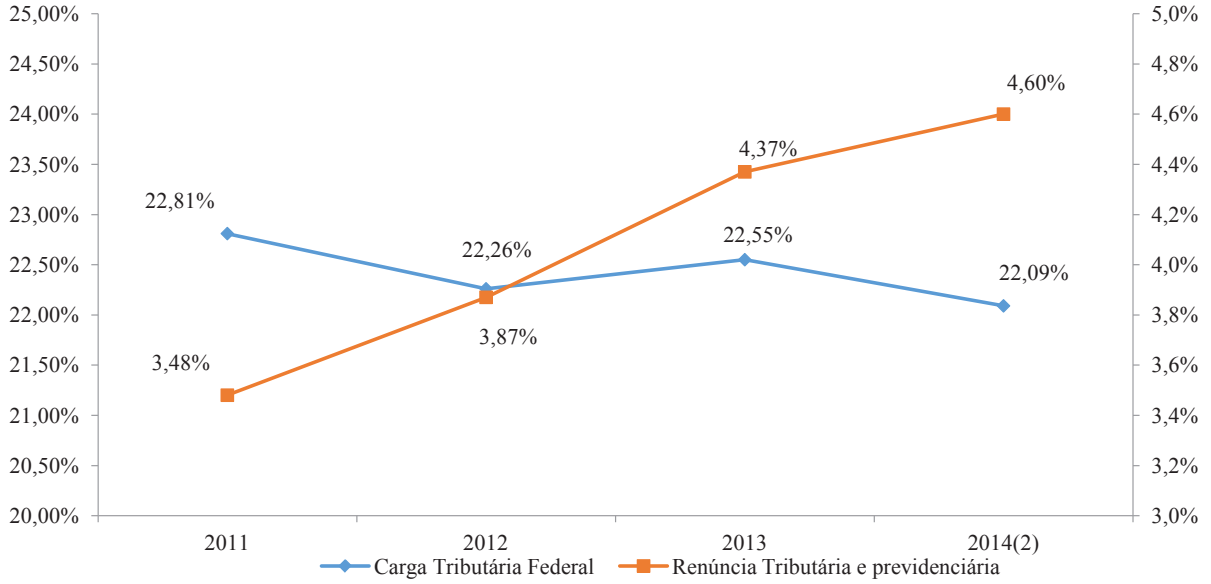
(2) Valores projetados.

na = tributo não administrado pela RFB no período.

Registre-se que os valores de 2014 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, segundo informa a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

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 2011 a 2014, enquanto que a carga tributária federal apresenta um declínio no período, à exceção do ano de 2013.

Carga tributária federal e renúncias tributárias e previdenciárias, em percentual do PIB (1)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT).

(1) Já considerada a revisão do PIB relativo aos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, realizada com base em nova metodologia adotada pelo IBGE.

(2) Valor projetado.

Os valores acumulados, por função orçamentária, das renúncias tributárias e previdenciárias e das despesas executadas no OFSS – incluindo a despesa liquidada de 2014 e os restos a pagar liquidados no exercício – estão apresentados 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 – 2014

R$ milhões

Função	Despesa Liquidada	Renúncias Tributárias e Previdenciárias [1]	Total	Renúncia/ Total
Habitação	164	9.569	9.733	**98%**
Indústria	2.549	29.682	32.231	**92%**
Comércio e Serviços	7.292	69.034	76.326	**90%**
Ciência e Tecnologia	7.868	14.900	22.768	**65%**
Agricultura	14.168	23.395	37.563	**62%**
Cultura	1.548	1.554	3.102	**50%**
Direitos da Cidadania	1.437	1.180	2.617	**45%**
Trabalho	71.304	43.401	114.705	**38%**
Desporto e Lazer	1.890	957	2.847	**34%**
Comunicações	2.872	1.136	4.008	**28%**
Assistência Social	69.712	19.370	89.082	**22%**
Saúde	93.529	22.368	115.897	**19%**
Transporte	24.375	3.874	28.249	**14%**
Educação	92.395	8.325	100.720	**8%**

Função	Despesa Liquidada	Renúncias Tributárias e Previdenciárias [1]	Total	Renúncia/ Total
Energia	88.618	4.879	93.497	**5%**
Administração	21.622	244	21.866	**1%**
Organização Agrária	7.103	34	7.137	**0%**
Total	**508.446**	**253.902**	**762.348**	**33%**

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 33% dos gastos totais nas funções elencadas e que, em algumas dessas funções, a participação da renúncia é especialmente elevada, como em Habitação (98%), Indústria (92%) e Comércio e Serviços (90%). Além disso, nas funções Ciência e Tecnologia e Agricultura, os valores renunciados superam 50% dos montantes dos gastos totais. Isso significa que as análises sobre a atuação governamental nesses setores devem, necessariamente, incluir as renúncias de receitas como fonte de financiamento público.

A tabela a seguir apresenta as principais renúncias tributárias e previdenciárias, por ordem de materialidade, e os respectivos valores projetados para 2014. 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 cerca de 26,5% do total dessas renúncias.

Ranking renúncias tributárias e previdenciárias – projeções 2014

R$ milhões

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação no total (%)
1	Simples Nacional	67.203	26,47%
2	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	23.410	9,22%
3	Desoneração da Folha de Salários	22.168	8,73%
4	Agricultura e Agroindústria – Desoneração Cesta Básica	21.010	8,28%
5	Entidades Sem Fins Lucrativos – Imunes/Isentas	20.136	7,93%
6	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	19.541	7,70%
7	Deduções do Rendimento Tributável – IRPF	14.195	5,59%
8	Benefícios do Trabalhador	9.585	3,78%
9	Poupança e Letra Imobiliária Garantida	6.448	2,54%
10	Programa de Inclusão Digital	6.205	2,44%
11	Desenvolvimento Regional	6.099	2,40%
12	Informática e Automação	4.958	1,95%
13	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Intermediários de Síntese	4.227	1,66%
14	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	3.000	1,18%
15	Setor Automotivo	2.452	0,97%
16	Reid	2.360	0,93%
17	Embarcações e Aeronaves	1.668	0,66%
18	Financiamentos Habitacionais	1.639	1,65%
19	Transporte Coletivo	1.414	0,56%
20	Petroquímica	1.382	0,54%
21	Álcool	1.370	0,54%
22	Cultura e Audiovisual	1.361	0,54%

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação no total (%)
23	Prouni	1.125	0,44%
24	Repnbl-Redes	1.018	0,40%
25	Microempreendedor Individual (MEI)	991	0,39%
26	Construção Civil – Prorrogação da Cumulatividade	885	0,35%
27	Horário Eleitoral Gratuito	817	0,32%
28	Gás Natural Liquefeito	723	0,28%
29	Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico	578	0,23%
30	Minha Casa, Minha Vida	576	0,23%
31	Outros (39 gastos tributários com valores menores do que R$ 500 milhões)	5.356	0,24%
	Total	**253.902**	**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 227% entre 2010 e 2014, conforme evidencia a tabela seguinte. Destacam-se os itens "Simples Nacional" e "Desoneração da folha de salários" como os principais responsáveis pela elevação das renúncias previdenciárias. Em comparação ao exercício anterior, no ano de 2014 houve incremento de 31% no total da renúncia previdenciária.

Renúncias previdenciárias – valores estimados e projetados – 2010 a 2014

R$ milhões

Modalidade	2010(1)	2011(1)	2012(1)	2013(1)	2014(2)	Var. 2014-2010 (%)
Copa do Mundo	-	-	0,4	1,5	7,0	-
Desoneração da Folha de Salários	-	-	3.615,7	12.284,3	22.168,4	-
Dona de Casa	-	5,5	125,1	203,4	224,7	-
Entidades Filantrópicas	6.368,3	7.109,1	8.098,9	8.720,0	9.888,7	55%
Exportação da Produção Rural	2.685,2	3.286,7	3.882,1	4.483,9	4.638,5	73%
MEI - Microempreendedor Individual	-	199,8	500,5	786,4	990,9	-
Olimpíada	-	-	-	22,6	14,3	-
Simples Nacional	8.809,5	9.737,4	14.441,2	18.266,5	20.700,7	135%
Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação (TI e TIC)	74,7	100,0	-	-	-	-
Total	**17.937,6**	**20.438,4**	**30.664,0**	**44.768,6**	**58.633,3**	**227%**

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 a desoneração da folha de pagamento concedida a alguns setores da economia. Em 2014, esse item correspondeu à expressiva parcela de 38% do total das renúncias previdenciárias.

Ações de controle externo

Em 2009, o TCU realizou Levantamento de Auditoria de Conformidade (TC 015.052/2009-7), com o objetivo de examinar os procedimentos de controle de concessões e ampliações de benefícios tributários, conforme o disposto no art. 14 da Lei de Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Como resultado do trabalho, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, prolatou diversas determinações e recomendações com vistas ao aperfeiçoamento do processo de concessão desses benefícios.

No processo de monitoramento (TC 012.606/2012-0) do referido acórdão, em 2014, o TCU determinou ao Ministério da Fazenda (Acórdão 809/2014-TCU-Plenário) que, quando da proposições de ato normativo que conceda renúncias de receitas tributárias de sua iniciativa ou submetida à sua apreciação, observe o teor do art. 14 da LRF, de modo a fazer constar da exposição de motivos: (i) estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; (ii) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes oraçamentárias ou, alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da Lei da Responsabilidade Fiscal.

Benefícios Financeiros e Creditícios

O montante destinado aos benefícios financeiros e creditícios – explícitos ou diretos e implícitos ou indiretos – é estimado pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda. De modo genérico, esses recursos são destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao incremento do desenvolvimento regional e social, bem como para apoio a diversos setores da economia.

Conforme definição e metodologia constantes na Portaria 379/2006 do Ministério da Fazenda, alterada pela Portaria MF 57/2013, os benefícios financeiros 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.

Segundo o mesmo normativo, os benefícios creditícios decorrem de dispêndios originados de programas oficiais de crédito, cuja operacionalização se dá por meio de fundos ou programas, a taxa de juros inferior ao custo de captação ou de oportunidade do governo federal.

A metodologia de cálculo dos subsídios implícitos da União faz com que o patrimônio líquido (PL) estimado do ano seja calculado mensalmente a partir da estimativa do PL do mês anterior. Assim, a curva do PL estimado 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 verificado nos últimos doze meses.

A monta referente aos subsídios financeiros e creditícios apurados para o biênio 2013 e 2014, apresentados pela SPE por meio da Nota Técnica 10005/SPE-MF, de 25/3/2015, são analisados a seguir.

Ressalta-se que, alternativamente à metodologia utilizada pela SPE, somente os fundos e programas com resultados positivos são considerados no cálculo dos subsídios financeiros e creditícios que integram a presente análise. Quanto aos resultados negativos, considera-se que

referidos fundos não foram contemplados como renúncia de receita, e, portanto, referidos 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 – 2013 e 2014

R$ milhões

Região	2013	2014
Sudeste	27.618	16.696
Nordeste	17.801	13.462
Sul	7.243	7.381
Norte	6.375	4.514
Centro Oeste	4.401	6.369
Total	**63.440**	**48.422**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).
(1) Não são considerados valores negativos para os subsídios.

A visualização da tabela anterior, referente ao ano de 2014, permite-nos afirmar que naquele ano houve substancial redução dos benefícios financeiros e creditícios, da ordem de 23% em relação ao ano anterior. No tocante à regionalização, o Sudeste continuou tendo destaque no usufruto dos referidos subsídios e, embora não tenha apresentado aumento em relação a 2013, responde por 34% das renúncias concedidas no ano de 2014. Entre todas as regiões, a Região Sudeste foi a que teve a participação mais reduzida, com percentual negativo de 40%.

Apresenta-se, a seguir, a evolução dos montantes dos benefícios identificados por fundo ou programa.

Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios – 2013 e 2014

R$ milhões

Item	2013(1)	2014(1)	Var. 2014/2013
AGROPECUÁRIOS			
AGF e Estoques Estratégicos	37	454	1.127%
Garantia e Sustentação de Preços	152	450	196%
Garantia e Sustentação de Preços da Agricultura Familiar		3	-
Custeio Agropecuário	126	641	409%
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	332	71	-79%
Empréstimos do Governo Federal (EGF)	86	8	-91%
Pronaf/PGPAF			
Equalização	1.715	457	-73%
Financiamento	209	247	18%
Programa de Revitalização de Cooperativas (Recoop)			
Equalização	-	-	-
Financiamento	-	9	-
Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa)	540	579	7%
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – Lei 10.823/2003	558	400	-28%
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)			
Equalização	68	104	53%
Financiamento	138	96	-30%
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana			
Equalização	-	-	-
Financiamento	4	6	50%

Item	2013(1)	2014(1)	Var. 2014/2013
SETOR PRODUTIVO			
Fundos Constitucionais de Financiamento – FNE, FNO e FCO	8.241	9.927	20%
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	3.592	2.036	-43%
Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (Proer)	17.373	599	-97%
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC)	-	22	-
Fundo de Garantia à Exportação (FGE)			-
Medidas de Fortalecimento da Indústria (Revitaliza)	7	3	-57%
Programa de Financiamento às Exportações (Proex)			
Equalização	516	820	59%
Financiamento	136	207	52%
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)	1.649	629	-62%
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)	345		-
Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)	-	15	-
Fundo Nacional de Desenv. Científico e Tecnológico (FNDCT)	998	-	-
Empréstimos da União ao BNDES	10.629	21.267	100%
Programa de Sustentação do Investimento (PSI)	122	111	-9%
PROGRAMAS SOCIAIS			
Fundo para o Desenv. Reg. com Rec. da Desestatização (FRD)	3	34	1.034%
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	12.512	4.719	-62%
Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)	13		-
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	267	20	-93%
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)	591	1.840	211%
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda – Lei 10.604/2002	1.999	2.278	14%
Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras – Lei 9.445/1997	5	5	0%
Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem limite (PCD)	0	1	-
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - Programa Crescer	477	367	-23%
Total	**63.440**	**48.422**	**-23%**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

(1) Não foram considerados os resultados negativos para cômputo dos subsídios. Os benefícios ou programas que apresentaram resultados negativos, segundo a metodologia da SPE, foram o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC (2013), o Fundo de Garantia à Exportação – FGE (2013 e 2014), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (2014).

Verificou-se que o total da concessão de benefícios financeiros e creditícios em 2014 foi de R$ 48,4 bilhões, evidenciando um decréscimo de 23% em relação a 2013, com variações percentuais negativas acentuadas em itens específicos.

Necessário se faz destacar que o valor total dos subsídios creditícios e financeiros do ano de 2013 na tabela anterior difere daquele informado no Relatório sobre as Contas do Governo da República referentes a 2013. Essa alteração origina-se de ajustes de valores informados pela SPE e, sobretudo, em decorrência de correções nos valores anteriormente informados relativos ao Financiamento do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf).

Quanto aos fundos e programas que tiveram, entre 2013 e 2014, variações positivas ou negativas superiores a R$ 500 milhões de valor concedido de subsídio, destacam-se: Empréstimos da União ao BNDES, Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES) e Custeio Agropecuário, com variações positivas. Em relação às variações negativas, tem-se: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (PROER), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Nacional de

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Fundo da Marinha Mercante (FMM) Equalização do Pronaf/FGPAF, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

Relativamente aos empréstimos da União ao BNDES, o total de subsídio estimado para 2014 foi de R$ 21,27 bilhões, enquanto o total para 2013 foi de R$ 10,63 bilhões. Houve, com isso, a elevação, na comparação do subsídio de 2014 com o de 2013, de R$ 10,64 bilhões no período.

Respeitante à análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), registrou-se uma elevação de R$ 1,68 bilhão no subsídio estimado em 2014, se comparado ao ano anterior. Em 2014, o subsídio desses fundos foi de R$ 9,93 bilhões, enquanto para 2013, o resultado foi de R$ 8,24 bilhões. Contribuiu para essa elevação do montante estimado, a variação no custo de oportunidade, em razão de seu acréscimo de cerca de 1,6 ponto percentual médio no período. Acrescente-se a isso que, historicamente, a evolução do patrimônio total dos fundos não acompanha a mesma magnitude do volume recebido por transferências do Tesouro Nacional, a cada ano. Entre os fatores essenciais que contribuíram para que o PL efetivo dos fundos não evoluísse em maior grau destacam-se os resultados negativos no exercício de 2014 no âmbito do FCO e do FNE, além do reconhecimento contábil de prejuízos de exercícios anteriores, no caso do FNE.

Quanto ao Fies, o total de subsídio apurado foi de R$ 1,84 bilhão, em 2014, e de R$ 591 milhões, em 2013, resultando em elevação do subsídio de R$ 1,25 bilhão no período.

Resultou da análise do Custeio Agropecuário, uma elevação de R$ 515 milhões no subsídio calculado em 2014, se comparado ao total de 2013. No decorrer de 2014, foram executados orçamentariamente R$ 641 milhões, ao passo que, em 2013, o volume executado foi de aproximadamente R$ 126 milhões.

Diz respeito ao Proer a maior variação absoluta verificada na comparação entre 2014 e 2013, da ordem de R$ 16,77 bilhões. Essa redução acentuada, segundo a SPE, decorreu da especificidade do montante apurado de subsídio em 2013, o qual foi influenciado pelo reconhecimento de descontos em dívidas de instituições no valor de R$ 10,4 bilhões e pelo estorno de atualização no valor de R$ 5,7 bilhões em junho de 2013.

Tratando-se do FAT, o subsídio, em 2014, foi R$ 7,79 bilhões inferior ao que se verificou em 2013. Constatou-se que a evolução do patrimônio total do fundo, no decorrer do ano de 2014, foi superior à ocorrida no ano anterior. Destaca-se que a evolução do patrimônio do fundo é composta pelo saldo de aplicações financeiras, das quais 12,5% estão aplicadas em títulos públicos do Fundo BB-Extramercado.

O Fundo da Marinha Mercante, no ano de 2014, apresentou uma redução de R$ 1,56 bilhões, em relação ao ano anterior. Com efeito, a evolução do PL efetivo do fundo no último ano (14,5%) foi maior do que a ocorrida em 2013 (5,3%), sendo a diferença entre o PL estimado e o PL efetivo – R$ 2,03 bilhões, em 2014 – o valor do subsídio estimado.

Para o total de subsídios com a equalização do Pronaf/PGPAF, identificou-se uma redução de R$ 1,26 bilhão em 2014, em comparação ao ano anterior. Em 2014, foram executados R$ 457 milhões com a equalização do programa, em comparação a R$ 1,72 bilhão executado no ano de 2013.

No que se refere ao FDNE, o subsídio, em 2014, foi R$ 1,02 bilhão inferior ao estimado para 2013. Em 2014, o subsídio a esse fundo foi de R$ 629 milhões e, em 2013, de R$ 1,65 bilhão. Tal diferença foi em decorrência, sobretudo, do reconhecimento contábil, em 2013, de R$ 1,26 bilhão,

concernente à baixa de recursos financeiros a receber pelo fundo, ao passo que, em 2014, a baixa de recursos dessa natureza foi de R$ 2,98 milhões.

Ações de controle externo

Em relação às operações de crédito entre a União e o BNDES, por intermédio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, itens 9.1.5 e 9.1.6, o TCU determinou que a Secretaria de Política Econômica (SPE) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) elaborassem anualmente projeções que permitissem 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 pelo Tesouro.

No relatório que deu origem ao citado acórdão (processo TC 022.684/2010-7), foi identificada a necessidade de que esses órgãos promovessem a apuração precisa dos possíveis custos alcançados com as operações subsidiadas, de forma a tornar mais acuradas as projeções sobre as vantagens a serem auferidas. Entendeu-se que o cômputo dos resultados financeiros das operações, bem como a avaliação dos impactos gerados para a sociedade, são importantes, com vistas à aferição da relação custo-benefício ou custo-efetividade dos programas e benefícios correspondentes.

A SPE, por meio do Ofício 8/2014/Gabin/SPE/MF-DF, ressaltou que a apuração dos subsídios creditícios dos empréstimos da União ao BNDES vem sendo feita pela STN, detentora dos dados dos contratos e responsável pela apuração do custo médio de emissão (utilizado como *proxy* do custo de oportunidade do governo). No entanto, poderia contribuir, apresentando a metodologia atualmente empregada em apuração de caráter semelhante, no caso do PAC e da Copa, para que a STN pudesse avaliar a aplicação no atendimento da demanda dos referidos itens do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário.

A Secretaria aduziu ainda que, com respeito à metodologia adotada, conforme exposto no Ofício 100.005/SPE-MF, de 6/3/2015, as estimativas, tanto de benefícios como de despesas financeiras, abrangendo todo o período de duração dos empréstimos, são calculadas a valor presente, dado que envolvem custos e despesas (ainda que implícitos) de operações de crédito de longo prazo. Acrescentou também que, dado que a estimativa de subsídio creditício é função da diferença entre uma taxa de juros ativa e uma taxa de juros passiva que incidem sobre o estoque de empréstimos da União ao BNDES, entendeu-se a despesa financeira como o resultado apenas da incidência da taxa passiva sobre o referido estoque.

Com base nessa metodologia, a SPE, por meio do Ofício 4/Gabin/STN/SPE/MF, de 31/3/2015, apresentou as informações alusivas aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.71/2012-TCU-Plenário, assim como o atendimento à Recomendação XII do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2013.

A Secretaria apresentou projeções anuais até 2018 para os benefícios estimados nas operações de crédito concedidas pela União ao BNDES, conforme quadro a seguir:

Subsídio Nominal Projetado 2015-2018

R$ milhões

Ano	Saldo Inicial BNDES	Subsídio[1]
31/12/2015	448.739,45	25.459,01
31/12/2016	471.148,15	25.702,18
31/12/2017	492.858,34	23.242,51
31/12/2018	513.472,22	23.123,84

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

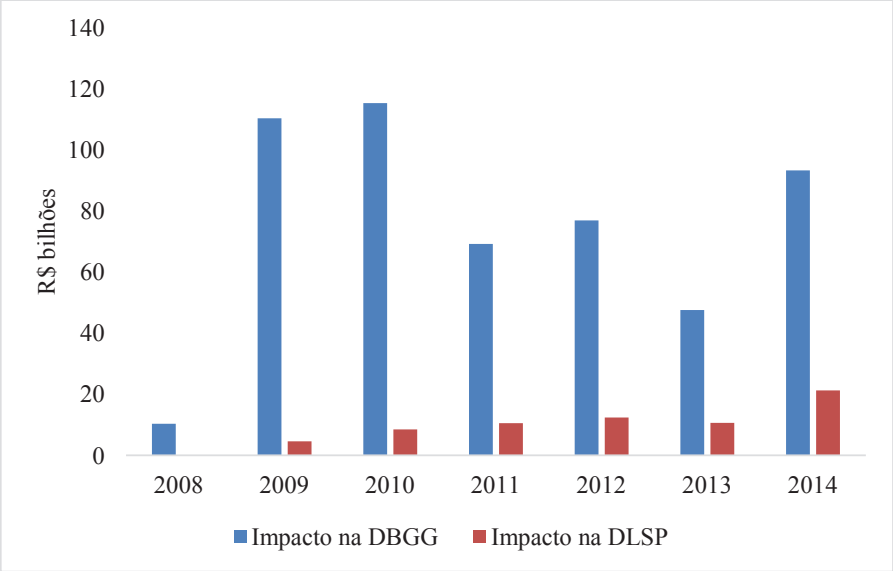
(1) Subsídio projetado em março de 2015.

De acordo com a SPE, o valor presente do subsídio para todo o período de duração dos empréstimos é de R$ 184,3 bilhões, e para o recorte de 2015 a 2018 alcança a cifra de R$ 73,9 bilhões.

No que tange às despesas financeiras, aquela secretaria informou que o valor presente das despesas financeiras para todo o período de duração dos empréstimos é de R$ 530,8 bilhões, enquanto o montante para o período de 2015 a 2018 alcança o valor de R$ R$ 171,5 bilhões.

Com referência ao subitem 9.3.4 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, que trata da informação dos impactos sobre as dívidas públicas bruta e líquida da União decorrentes das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008, a SPE informou que os impactos sobre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) foram, respectivamente, de R$ 93,2 bilhões e R$ 21,2 bilhões, conforme o gráfico seguinte:

Impactos Subsídios União/BNDES nas Dívidas Bruta e Líquida



Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen) e Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

A SPE esclareceu que o impacto dos benefícios creditícios na DLSP ocorre anualmente pelo diferencial entre o Custo Médio de Emissão da dívida (CME) e o retorno do estoque de contratos acumulados no período. No caso do impacto na dívida bruta, por não considerar os ativos financeiros, ele engloba o efeito dos montantes nominais de juros pagos, emissão/amortizações da dívida no período, mais o que se convencionou chamar despesas financeiras incidentes sobre o estoque de operações de crédito.

Aquela secretaria informou também que os benefícios creditícios (subsídios implícitos) decorrentes dos empréstimos da União ao BNDES, em 2014, foram estimados em R$ 21,2 bilhões, conforme o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios, em cumprimento ao Acórdão 1718/2005-TCU-Plenário, e corresponde ao valor do impacto na DLSP.

Relativamente aos itens 9.3.5 e 9.3.6, que versam sobre os subsídios financeiros e creditícios, decorrentes das operações de crédito da União ao BNDES e de subvenções econômicas concedidas pela União por intermédio daquela instituição financeira, a SPE noticiou que em 2014 os benefícios creditícios (subsídios implícitos) foram estimados em R$ 21,2 bilhões, conforme destacado no parágrafo anterior, e as despesas financeiras foram calculadas em R$ 39,9 bilhões. Os subsídios financeiros (subsídios explícitos), por sua vez, referentes às subvenções econômicas associadas a

essas operações, primordialmente, os pagamentos efetuados no âmbito do Programa de Sustentação de Investimento, totalizaram R$ 110,8 milhões.

Avaliação de benefício financeiro e creditício – Programa Crescer

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 relevância 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 2014, aquela secretaria avaliou o programa Crescer.

O referido programa, cuja coordenação e acompanhamento de seus resultados estão a cargo da Secretaria-Adjunta da Política Agrícola e Meio Ambiente da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, foi instituído com a finalidade de estimular o empreendedorismo no país, dar oportunidade a novos negócios e atender às necessidades financeiras de empreendedores de atividades produtivas de pequeno porte.

Atualmente as instituições financeiras que operam o programa são: Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Banco do Estado do Espírito Santo, Banco do Estado do Rio Grande do Sul e Agência de Fomento do Estado do Paraná.

O ponto central da avaliação da SPE foi averiguar o cumprimento dos objetivos e impactos da política pública, utilizando dados de instituições financeiras operadoras do Crescer, do Banco Central do Brasil, além de informações do Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A SPE registrou que a maior quantidade e valor das operações se concentram no Nordeste, em função da atuação do BNB com o Programa Crediamigo, criado em 1998, com vistas a promover o desenvolvimento econômico nos estados daquela região. Ocorre que muitas operações do Crediamigo também fazem parte do Programa Crescer, por conta da estratégia de estimular a inclusão produtiva da população extremamente pobre do Plano Brasil Sem Miséria. O Crediamigo possui mais de 1,6 milhões de clientes ativos e uma rede de 426 pontos de atendimento.

A SPE destaca os resultados do programa, com a expansão do acesso de micros e pequenos negócios ao crédito orientado, além do crescimento significativo na quantidade de operações e montantes contratados em 2012 e 2013, sendo que, neste último ano, verificaram-se os melhores resultados: 2,98 milhões de clientes e R$ 3,56 bilhões de saldos na carteira ativa.

Quanto ao custo da União com a subvenção incorrida com o Crescer, foi destacada que do valor contratado com o programa em 2014, 13,2% foi custeado pelo Governo Federal, sob a forma de equalização e, a cada operação contratada, R$ 225 foram incorridos, em média, com a subvenção. Além disso, a partir de 2013, constatou-se um aumento significativo no valor subvencionado por operação, em razão da diminuição da taxa de juros cobrada dos tomadores de crédito e da elevação nos valores de equalização devida por operação contratada, definidos por regulamentações específicas.

Em sua análise, a secretaria coletou dados que indicam que o programa está focalizado no público de baixa renda. Em primeiro lugar, identificou-se que o valor médio das operações contratadas pelas pessoas físicas é de R$ 1.323. Além disso, foi observado que os níveis médios de renda mensal dos mutuários é de R$ 147 de renda da pessoa e R$ 91 de renda familiar per capita.

Em termos de características dos clientes, verificou-se que, em média, 96% das operações foram contratadas por pessoas físicas e 3,6% por pessoas jurídicas. Ademais, foi constatada a baixa formalização desses clientes, uma vez que 93,8% das contratações foram realizadas com empreendimentos informais.

Destacou-se, ainda que, mediante cruzamento de dados do Crescer com o CadÚnico, foi possível estimar, utilizando métodos econométricos, para uma subpopulação dos mutuários, impacto considerável do programa sobre a renda, ou seja, uma elevação média de 7,6% na renda do mutuário e um aumento, entre 8,6% e 9,9%, na renda familiar per capita.

Portanto, segundo a SPE, os resultados encontrados permitem concluir que o programa tem obtido êxito nos seus objetivos, promovendo a massificação do crédito à população comumente excluída desse mercado e gerando melhoria econômica para os mais necessitados.

3.4.2 Benefícios Tributários 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 captação 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 creditícios para os mencionados eventos corresponde, em 2014, por valores desembolsados, ao valor de R$ 302 milhões, sendo R$ 127 milhões referentes ao programa Procopa Turismo, R$ 114 milhões para as arenas de futebol e R$ 61 milhões destinados à mobilidade urbana. Os valores projetados para os benefícios tributários, por sua vez, totalizam R$ 412 milhões para subsidiar a organização das Copas Fifa. Somando os benefícios tributários aos creditícios relacionados aos referidos eventos, tem-se o montante de R$ 714 milhões em 2014, conforme detalhamento nas seções a seguir.

Cabe registrar que o Poder Executivo deverá publicar e encaminhar ao Congresso Nacional, até 1º/8/2016, de acordo com o art. 29 da Lei 12.350/2010, 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 ao Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário e dão continuidade ao acompanhamento efetuado nas Contas do Governo de 2013.

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 passivo é maior que o do ativo, ou seja, quando o custo de oportunidade do governo federal é maior que a taxa de juros dos empréstimos (Nota Técnica 10.008/2015/SPE-MF, de 25/3/2015).

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.

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 à 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 dos valores financiados pelas instituições financeiras federais e dos benefícios creditícios foram elaborados pela SPE, com base em informações requeridas às instituições financeiras, pelo TCU, e enviadas pelos bancos à SPE, com cópia para o Tribunal. Vale ressaltar que, nas Contas de Governo de 2013, foram feitas ressalva e recomendação à SPE por não estimar os valores para os anos seguintes como determinava o subitem 9.2 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário. No entanto, essa determinação foi considerada cumprida no subitem 9.2 do Acórdão 2.446/2014-TCU-Plenário.

Em relação aos valores desembolsados das operações de crédito, conforme se observa na tabela a seguir, no período de 2010 a 2014, o montante atingiu cerca de R$ 6,96 bilhões. Acrescenta-se que os valores apresentaram uma trajetória de crescimento até 2013 e caíram em 2014. Assim, em 2014, os R$ 1,4 bilhão de recursos desembolsados foram inferiores em 42,7% aos R$ 2,4 bilhões desembolsados em 2013.

Valores das operações de crédito, por desembolso – 2010 a 2014 [1]

R$ mil

Banco	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Basa	3.095	24.412	2.645	10.914	-	41.066
BB	-	-	-	87.115	-	87.115
BNB	-	101.945	277.804	171.632	323.278	874.659
BNDES	-	966.048	1.730.900	2.179.709	1.079.582	5.956.239
Total	**3.095**	**1.092.405**	**2.011.349**	**2.449.370**	**1.402.860**	**6.959.079**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

(1) Valores expressos em termos de 31 de dezembro do respectivo ano.

Com relação às instituições financeiras, o BNDES continua sendo o principal financiador do evento, com 77% dos recursos desembolsados em 2014, e 85,6%, considerando os montantes totais dos cinco exercícios da série histórica.

Quanto aos valores dos subsídios creditícios dos projetos da Copa, a SPE estimou em R$ -390 mil, tomando por base os valores contratados em 2014. Segundo a SPE, algumas operações de crédito tiveram alteração nos seus valores originalmente contratados, e, como em 2014 o total dos contratos repactuados para valores menores superou o total de novas operações contratadas, houve resultado negativo no exercício, ou seja, não se caracterizou subsídio nesse exercício.

Considerando os valores desembolsados, o montante dos subsídios estimados em 2014 atingiu R$ 302 milhões, significando uma elevação de 13,8% 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 2014 [1]

R$ mil

Banco	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Basa	(936)	(10.117)	(1.135)	296	-	(11.892)
BB	-	-	-	4.283	-	4.283
BNB	-	(4.803)	(15.665)	13.935	95.096	88.563
BNDES	-	114.160	205.560	246.792	206.918	773.430
Total	**(936)**	**99.240**	**188.760**	**265.306**	**302.014**	**854.384**

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. Assim, pode-se dizer que os valores estimados dos subsídios creditícios alcançaram R$ 854,4 milhões no período considerado.

Quanto à distribuição geográfica dos subsídios creditícios em 2014, o Sudeste se destacou com 58,9% em termos de valores desembolsados, sendo que, entre os projetos, o ProCopa Turismo foi o mais beneficiado (42%).

Distribuição regional dos subsídios da Copa, por desembolso – 2014

R$ mil

Programa	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Total
ProCopa Turismo	-	-	95.909	28.655	2.329	126.893
ProCopa Arenas	8.668	9.392	3.272	88.132	4.571	114.035
Mobilidade Urbana	-	-	-	61.085	-	61.085
Total	**8.668**	**9.392**	**99.181**	**177.872**	**6.900**	**302.013**

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 1/1/2011 a 31/12/2015 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 2013) e projetados (2014 a 2015) pela RFB. Observa-se que, em todo o período, o montante alcança R$ 489,23 milhões, sendo que, em 2011, não houve fruição do benefício. Em 2014, o valor das desonerações previstas alcançou R$ 405,85 milhões, o que representa 83% dos R$ 489,23 milhões estimados/previstos para o período de 2011 a 2015.

Renúncias tributárias da Copa do Mundo 2014
(arts. 3º a 16 da Lei 12.350/2010) – 2011 a 2015

R$ milhões

Tributo	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Imposto de Importação	0,00	0,00	2,21	8,64	1,23	12,08
IPI-Vinculado	0,00	0,00	0,43	6,62	0,95	8,00
IPI Interno	0,00	0,00	0,00	7,68	1,10	8,78
PIS	0,00	0,39	3,23	9,30	1,33	14,25
COFINS	0,00	1,81	14,97	42,83	6,12	65,73
IRPJ	0,00	0,48	0,60	178,29	25,47	204,84
CSLL	0,00	0,26	0,23	64,18	9,17	73,84
IRRF	0,00	0,00	0,00	81,29	10,52	91,81
C. Previdência	0,00	0,40	1,50	7,03	0,99	9,91
Total	**0,00**	**3,35**	**23,16**	**405,85**	**56,87**	**489,23**

Fonte: RFB/Nota Cetad/Copan 056, de 30/3/2015.

Obs: Os valores de 2011 a 2013 são estimativas realizadas com base em dados efetivos das declarações dos habilitados. Os valores de 2014 a 2015 são previsões realizadas com base no volume de operações esperado para a Copa do Mundo.

O Recopa prevê a suspensão de exegibilidade 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. Caso haja utilização ou incorporação do bem ou material de construção ao estádio, a suspensão se converterá em alíquota zero. Do contrário, a pessoa jurídica beneficiária do regime especial fica obrigada a recolher os tributos e contribuições devidos.

Em relação às desonerações referentes ao Recopa, a vigência da renúncia se estendeu de 21/12/2010 até 30/6/2014, sendo que os beneficiários somente puderam usufruir do regime especial de tributação após sua regular habilitação junto à RFB, sem a possibilidade de suspensão dos tributos com efeitos retroativos.

Conforme tabela a seguir, o montante projetado das renúncias tributárias do Recopa alcança R$ 225,10 milhões durante o período de fruição. 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 referentes ao Recopa
(arts. 17 a 21 da Lei 12.350/2010) - 2010 a 2014

R$ milhões

Tributo	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Imposto de Importação	0,00	0,00	1,96	13,81	0,67	16,44
IPI-Vinculado	0,00	0,00	2,96	6,97	0,67	10,61
IPI Interno	0,00	0,00	1,04	6,46	1,58	9,08
PIS	0,00	0,00	8,83	24,05	3,03	35,92
COFINS	0,00	0,00	40,69	111,71	0,66	153,06
Total	**0,00**	**0,00**	**55,49**	**163,00**	**6,62**	**225,10**

Fonte: RFB/Nota Cetad/Copan nº 056, de 30/3/2015.

Obs: Os valores de 2010 a 2013 são estimativas realizadas com base em dados efetivos das declarações dos habilitados. Os valores de 2014 são previsões ajustadas de acordo com o custo final dos estádios, a data de habilitação dos projetos e o cronograma de execução das obras.

No período de 2012 a 2013, foram aprovados doze projetos pelo Ministério do Esporte, correspondentes às arenas 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 balanço 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 2.292/2013-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.

Ademais, foi realizado monitoramento (TC 012.468/2014-2) do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que determinava à Semag, no subitem 9.2, o acompanhamento do desenrolar das renúncias tributárias, financeiras e creditícias oferecidas pela União relacionadas à Copa do Mundo

de 2014. Em decorrência desse trabalho, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.446/2014-TCU-Plenário, considerou cumprida a determinação contida no subitem 9.2 acima referido.

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-TCU-Plenário, 3.437/2012-TCU-Plenário, 2.766/2012-TCU-Plenário, 3.137/2011-TCU-Plenário e 73/2013-TCU-Plenário. A clara ausência de planejamento para a instituição de benefícios fiscais, sem a devida atribuição de responsabilidades e análise da capacidade 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 fosse 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.

3.4.3 Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura

O § 3º do art. 20 da Lei 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, atribuiu ao Tribunal de Contas da União a análise, no âmbito do Relatório das Contas de Governo, das ações de financiamento da cultura com recursos provenientes de renúncias de receita.

A Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) 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 converte-se em 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 Receita Federal no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), podem diferir dos valores da captação de recursos obtidos pelos produtores culturais.

Além disso, o Ministério da Cultura (MinC) registra em seu sistema de informação a captação dos recursos à medida que os produtores culturais apresentam os devidos recibos (Comunicado de Mecenato), o que pode ultrapassar o ano fiscal. Assim, os valores totais da captação por exercício não são fechados em 31 de dezembro, fazendo com que ocorra diferença entre eles e os gastos tributários divulgados pela Receita Federal.

Nesse contexto, em 2014, a captação total de recursos com base nas leis de incentivo (posição de 31/12/2014) foi de R$ 1,46 bilhão, sendo 87% desse valor referentes a benefícios concedidos com base na Lei Rouanet, 10% na Lei do Audiovisual e 3% 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 total não significativa.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 18 da Lei Rouanet

R$ milhares

Principais categorias Segmento cultural[1]	2013		2014	
	Captação	%[2]	Captação	%[2]
Teatro	319.781,6	27,6	327.364,2	28,3
Exposição de Artes	162.385,2	14,0	210.554,6	18,2
Música Instrumental	115.443,8	9,9	125.429,7	10,8
Música Erudita	108.501,1	9,3	96.495,1	8,3
Dança	56.415,4	4,9	65.378,0	5,6
Difusão de Acervo Audiovisual	59.383,7	5,1	51.497,3	4,4
Livros de Valor Artístico	20.549,0	1,8	27.986,2	2,4
Preservação de Acervos Museológicos	18.578,6	1,6	26.310,6	2,3
Outras[3]	299.230,8	25,8	226.526,9	19,7
Total	**1.160.269,1**	**100**	**1.157.542,4**	**100**

Fonte: MinC.

[1] Conforme § 3º do art. 18 da Lei 8.313/1991 e Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011.

[2] Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

[3] Em 'Outras' estão incluídas 62 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 2,3% do total da captação no exercício de 2014.

O art. 18, § 3º, da Lei 8.313/1991 estabelece apenas oito categorias de segmentos culturais que devem ser contempladas pelos projetos que visem obter o benefício fiscal. Todavia, após recomendação no Relatório das Contas do Governo de 2009 e determinação exarada por meio do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, de 25/5/2011, o MinC publicou a Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011, que regulamentou o dispositivo. Em seu art.1º, 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, de 10/10/2012, considerou integralmente cumprida tal determinação.

O total captado com base no art. 18 da Lei 8.313/1991, no exercício de 2014, considerando-se os recursos captados no âmbito da Ancine (R$ 710 mil), apresentou pequeno decréscimo em relação ao ano anterior, alcançando R$ 1.158,3 milhões, e representou 91,8% dos recursos totais provenientes da Lei Rouanet (R$ 1.261,8 milhões). Os segmentos de maior participação foram: "Teatro", "Exposição de Artes" e "Música Instrumental", que captaram, respectivamente, R$ 327 milhões, R$ 210 milhões e R$ 125 milhões, valores que, somados, correspondem a 57,3% da captação total em 2014.

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 2014 o montante de R$ 103,6 milhões, considerando-se os recursos captados no âmbito da Ancine (R$ 412 mil), o que representou um acréscimo de 5,5% em relação ao exercício anterior.

Os principais segmentos culturais beneficiados em 2014 foram "Música Popular" e "Manutenção de equipamentos culturais em geral", que obtiveram, juntos, 84,8% dos recursos totais. Os demais valores relacionados a esse artigo da lei estão detalhados na tabela a seguir.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 26 da Lei Rouanet

R$ milhares

Principais categorias Segmento cultural[1]	2013		2014	
	Captação	%[2]	Captação	%[2]
Música Popular	49.080,4	50	68.451,62	66,2
Manutenção de equipamentos culturais em geral	21.092,0	21,5	19.201,00	18,6
Rádios e TVs Educativas não comerciais	3.992,7	4	4.157,41	4
Projeto educativo de artes visuais	2.407,6	2,5	3.363,53	3,3
Outras[3]	21.597,0	22	8.031,80	7,9
Total	**98.169,7**	**100**	**103.205,36**	**100,0**

Fonte: MinC.

[1] Conforme art. 26 da Lei 8.313/1991 e Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011.

[2] Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

[3] Em 'Outras' estão incluídas 43 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 3,3% do total da captação no exercício de 2014.

Destaque-se que o MinC autorizou, por meio do art. 26 da Lei 8.313/1991, a captação, no exercício de 2013, de quarenta e quatro segmentos culturais e, em 2014, de quarenta e sete, ampliando a 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.

Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo

O art. 1º, 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, III, da Constituição Federal.

No entanto, segundo informações disponibilizadas pelo MinC, verifica-se alta concentração de recursos aplicados na região Sudeste, a exemplo de exercícios anteriores. Em 2014, o montante captado 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, de 12/9/2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. O normativo, com o intuito de desconcentrar os locais de produção de obras audiovisuais, estabelece, em seu art. 27, nova redação para 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 Ancine.

Prestação de Contas dos Recursos Renunciados

R$ milhares

Situação	Acumulado até 31/12/2013		Acumulado até 31/12/2014	
	Quant.	Valor Captado	Quant.	Valor Captado
PC não apresentadas	891	295.605,7	1.130	396.578,9
PC aguardando análise	15.865	6.838.901,2	17.035	7.613.943,4
PC em análise	2.220	1.763.815,3	2.606	2.129.798,8
PC não aprovadas	1.229	356.868,1	1.378	427.963,3
PC aprovadas	4.826	1.389.602,8	5.363	1.550.364,1
Total	**25.031**	**10.644.793,0**	**27.512**	**12.118.648,5**

Fonte: MinC.

Comparando-se 2013 e 2014, nota-se que houve, neste último ano, aumento de 9% 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 com o recebimento, a análise, a aprovação, a execução, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de projetos apoiados pelo MinC.

Além disso, para viabilizar uma apreciação mais ágil de processos com prestações de contas em aberto, o MinC editou a Portaria 86, em 27/8/2014, que estabelece procedimentos para análise de prestação de contas de projetos culturais pendentes de conclusão até 31/12/2011, relativos ao Pronac.

Quanto às Tomadas de Contas Especiais (TCE) instauradas, segundo informações atualizadas tanto pelas secretarias do MinC, quanto pela Ancine, observa-se, na próxima tabela, que não houve grandes variações no número de TCE instauradas e concluídas em 2014. Já o número de TCE em fase de instauração apresentou decréscimo de 15%.

Ao se comparar os valores totais envolvidos nos processos de TCE de cada exercício, nota-se que o número de TCE em 2014 é 7% menor que o número do ano anterior. Contudo, os valores envolvidos no ano de 2014 representam acréscimo de 33% em comparação ao ano anterior.

Tomadas de Contas Especiais

R$ milhares

Situação	Em 2013		Em 2014	
	Quant.	Valor do débito	Quant.	Valor do débito
Em fase de instauração	70	25.626,7	60	46.173,6
Instauradas	30	44.904,1	27	25.060,5
Concluídas	27	22.004,9	31	51.540,3
Total	**127**	**92.535,7**	**118**	**122.774,4**

Fonte: MinC

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 às receitas e despesas primárias, à programação orçamentária e financeira e ao contingenciamento, às disponibilidades de caixa e à inscrição em restos a pagar e ao cumprimento das metas fiscais.

3.5.1 Receitas Primárias

3.5.1.1 Previsão e Arrecadação de Receita

Critério Fiscal

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.

Este Tribunal realizou o acompanhamento das receitas primárias, despesas primárias impactantes, renúncias tributárias, metas e do resultado primário no tocante ao cumprimento das disposições da LOA 2014, da LDO 2014 e da LRF, tendo como referência os dados relativos ao primeiro semestre de 2014 (TC 015.080/2014-5).

Tendo em vista o disposto nos arts. 8º, caput, 9º e 13 da LRF, bem como no art. 50 da LDO 2014, o Poder Executivo Federal editou o Decreto 8.197/2014, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso daquele Poder para o exercício de 2014, trazendo, ainda, o desdobramento das receitas primárias em metas bimestrais de arrecadação. As alterações do referido cronograma, bem como das metas de arrecadação, foram promovidas por meio de sucessivos decretos editados bimestralmente ao longo de 2014.

A LOA 2014 previu que a receita primária atingiria o montante de R$ 1.331,6 bilhões, dos quais R$ 357,8 bilhões referentes à receita do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), R$ 797 bilhões referentes às demais receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil

(RFB) e R$ 176,8 bilhões referentes às receitas não administradas pela RFB. Por sua vez, o Decreto 8.197/2014 projetou receita primária de R$ 1.302,7 bilhões, ou seja, 2,17% menor que a previsão orçamentária original, devido à redução das receitas administradas pela RFB e da arrecadação líquida do RGPS.

Primordialmente, observa-se que, de acordo com as projeções do Poder Executivo compatibilizadas com os dados de arrecadação do primeiro semestre, a receita primária total da União no exercício de 2014 deveria ter atingido a cifra de R$ 1.306,3 bilhões, valor superior ao previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2014, que era de R$ 1.289 bilhões.

Na quinta avaliação bimestral contida no Decreto 8.367/2014, procedeu-se à reavaliação das receitas e despesas primárias do governo federal e fez-se revisão das estimativas de receita primária total, com redução de R$ 48,3 bilhões em relação à quarta avaliação bimestral. Observou-se redução tanto nas receitas administradas pela RFB, exceto RGPS, de R$ 17,7 bilhões, quanto nas receitas não administradas, de R$ 30,2 bilhões, e na arrecadação líquida para o RGPS, de R$ 500 milhões.

Destaca-se que a arrecadação das receitas primárias da União no período de janeiro a dezembro 2014, conforme dados encaminhados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), atingiu o montante de R$ 1.221,5 bilhões, o que corresponde a 91,73% do valor da receita primária prevista pela LOA 2014 e a 22,12% do PIB de R$ 5.521,2 bilhões estimado pelo IBGE para o ano de 2014, revisto segundo a metodologia SCN 2010.

Receitas Primárias da União – 2014

R$ milhões

Discriminação	LOA 2014 (A)	Realizado 2014 (B)	% de Realização (B/A)	% PIB (1)
Receita Primária Total (2)	**1.331.612,7**	**1.221.465,6**	**91,73**	**22,12**
1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	**797.155,3**	**739.178,0**	**92,73**	**13,39**
1.1. Imposto de Importação	41.033,2	36.563,3	89,11	0,66
1.2. IPI	57.918,1	50.146,2	86,58	0,91
1.3. Imposto sobre a Renda	312.511,8	285.684,3	91,42	5,17
1.4. IOF	35.514,8	29.892,9	84,17	0,54
1.5. Cofins	210.811,3	198.742,4	94,28	3,60
1.6. PIS/Pasep	57.133,3	52.543,5	91,97	0,95
1.7. CSLL	69.062,4	64.808,1	93,84	1,17
1.8. CPMF	0,0	0,0	0,00	0,00
1.9. Cide - Combustíveis	0,0	30,3	0,00	0,00
1.10. Outras Administradas pela RFB (3)	13.170,3	20.767,0	157,68	0,38
2. Incentivos Fiscais	**-146,6**	**-6,3**	**4,30**	**0,00**
3. Arrecadação Líquida para o RGPS	**357.839,4**	**337.503,1**	**94,32**	**6,11**
3.1. Projeção Normal	340.839,4	319.451,1	93,72	5,79
3.2. Ressarcimento de desonerações previdenciárias	17.000,0	18.052,0	106,19	0,33
4. Outras Receitas	**176.764,6**	**144.790,8**	**81,91**	**2,62**
4.1. Concessões e Permissões	13.450,9	7.921,1	58,89	0,14
4.2. Complemento do FGTS	3.780,6	4.037,5	106,79	0,07
4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	11.396,5	10.917,1	95,79	0,20
4.4. Contribuição do Salário-Educação	18.726,4	18.300,7	97,73	0,33
4.5. Cota-Parte de Compensações Financeiras	47.976,1	39.372,8	82,07	0,71
4.6. Dividendos e Participações	23.933,2	18.939,6	79,14	0,34
4.7. Operações com Ativos	3.247,8	0,0	0,00	0,00
4.8. Receita Própria (fontes 50 & 81) (4)	12.918,8	12.449,9	96,37	0,23
4.9. Demais Receitas	41.334,1	32.852,2	79,48	0,60
PIB (acumulado jan-dez/2014)	**5.521.256,1**			

Fonte: SOF

(1) PIB calculado pelo IBGE, segundo a metodologia SCN 2010.

(2) Não considera o montante R$ 2.566,5 milhões referentes à transferência ao Banco Central do Brasil.

(3) O item 1.10. Outras Administradas pela RFB 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.

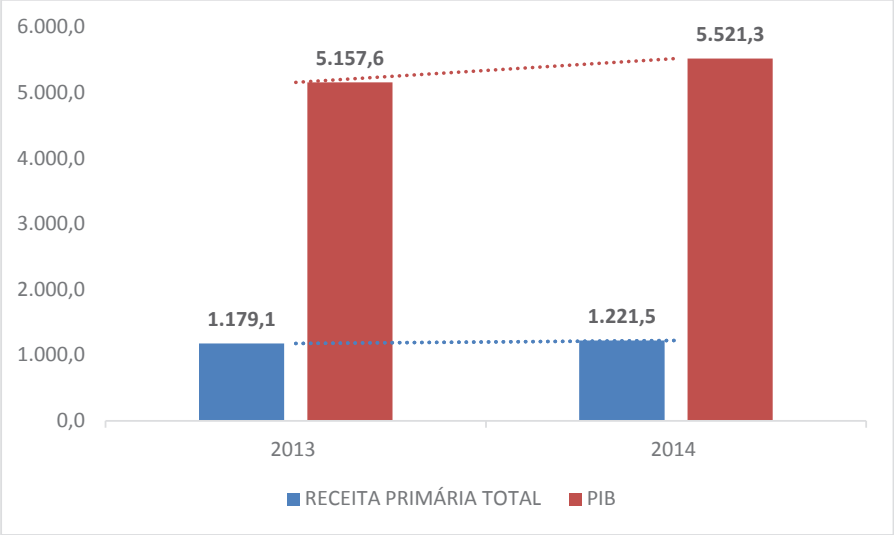
(4) Considera o valor de R$ 685,8 milhões de receitas próprias do Banco Central do Brasil.

O relatório Resultado do Tesouro Nacional – Dezembro/2014, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, evidenciou que as receitas do Governo Central (Tesouro, INSS e Bacen) tiveram crescimento de R$ 42,9 bilhões ou 3,6% decorrentes da comparação dos valores arrecadados entre os exercícios de 2013 e 2014. Dessa variação, destaca-se o crescimento da receita de impostos, R$ 20,9 bilhões, e das receitas previdenciárias, R$ 30,4 bilhões.

Todavia, a taxa de crescimento do PIB, a preços correntes (7,05%), foi maior do que a evolução da receita primária total da União, no período de 2013 para 2014, da ordem de 3,60%. O resultado dessa comparação demonstra que houve queda da participação das receitas primárias em relação ao PIB, de 0,74 p.p, passando de um percentual de 22,86% em 2013 para 22,12% no exercício de 2014, conforme apresentado no seguinte gráfico.

Evolução Nominal da Receita Primária e do PIB – 2013/2014

R$ bilhões



Fontes: SOF, Bacen e IBGE.

A variação da receita primária prevista tanto na LDO 2014 como na LOA 2014 com respeito à última estimativa contida no Decreto 8.367/2014 indica, respectivamente, reduções em R$ 43,8 bilhões e R$ 86,3 bilhões, passando de um percentual em relação ao PIB, respectivamente, de 23,9% para 24,0% e de 25,2% para 24,0%. Essas comparações revelam, respectivamente, aumento de 0,1 p.p. e redução de 1,2 p.p., conforme se demostra na tabela sobre a evolução das metas fiscais de 2014.

Demonstrativos de Metas Fiscais do Governo Federal – 2014

R$ bilhões

Discriminação	LDO 2014		LOA 2014		Decreto 8.216/2014		Decreto 8.261/2014		Decreto 8.290/2014		Decreto 8.320/2014		Decreto 8.367/2014	
	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%
I. Receita Primária	**1.289,1**	**23,9**	**1.331,6**	**25,2**	**1.306,6**	**25,1**	**1.307,9**	**24,7**	**1.306,3**	**24,8**	**1.293,7**	**24,9**	**1.245,3**	**24,0**
II. Despesa Primária	1.173,0	21,7	1.215,5	23,0	1.190,5	22,8	1.191,8	22,5	1.190,2	22,6	1.177,6	22,6	1.129,2	21,8
III. Resultado Primário do Governo Central (I-II)	116,1	2,2	116,1	2,2	116,0	2,2	116,1	2,2	116,1	2,2	116,1	2,2	116,1	2,2
IV. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
V. Resultado Primário para fins da LDO 2014 (III+IV)	116,1	2,1	116,1	2,2	116,0	2,2	116,1	2,2	116,1	2,2	116,1	2,2	116,1	2,2
VI. PIB Nominal	5.398,7		5.280,4		5.211,2		5.291,2		5.258,8		5.206,0		5.185,2	

Fontes: LDO 2014, STN e SOF.

3.5.1.2 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 2009 a 2014 está demonstrada na tabela a seguir.

Receita Corrente Líquida – 2009 a 2014

R$ milhões

Especificação	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Corrente (I)	**775.406,76**	**890.137,03**	**1.029.613,46**	**1.134.717,30**	**1.219.645,81**	**1.243.280,13**
Receita Tributária	240.598,29	281.814,92	338.648,83	347.752,00	376.042,40	400.546,60
Receita de Contribuições	400.470,72	475.432,04	545.486,60	590.425,21	642.688,58	670.990,42
Receita Patrimonial	58.700,43	65.241,01	65.708,55	81.046,66	85.183,29	82.394,77
Receita Agropecuária	20,88	20,32	21,01	24,73	26,49	26,90
Receita Industrial	574,27	603,61	562,50	756,04	925,16	582,05
Receita de Serviços	34.929,65	40.445,80	47.975,85	47.919,70	49.545,00	41.620,66
Transferências Correntes	142,14	269,19	450,68	844,44	732,97	774,30
Receitas Correntes a Classificar	-	-	-	-	0,10	-
Outras Receitas Correntes	39.970,38	26.310,14	30.759,44	65.948,52	64.501,82	46.344,43
Deduções (II)	**338.206,42**	**390.270,41**	**470.907,08**	**517.783,98**	**563.551,59**	**601.701,93**
Transf. Constitucionais e Legais	129.050,12	144.906,34	172.776,01	184.414,02	202.275,79	217.281,05
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	168.885,50	194.548,88	245.227,99	274.088,48	297.743,75	319.236,19
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	7.558,56	8.573,62	9.291,95	9.489,91	10.170,04	10.915,50
Compensação Financeira RGPS/RPPS	0,73	0,72	1,64	12,97	3,84	6,16
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.681,26	1.869,02	2.025,44	2.001,21	2.170,71	2.343,24
Contribuição p/ PIS/Pasep	31.030,25	40.371,83	41.584,05	47.777,39	51.187,46	51.919,79
PIS	25.909,68	30.497,81	34.643,34	39.038,06	42.311,77	42.224,13
Pasep	5.120,57	9.874,03	6.940,71	8.739,33	8.875,69	9.695,66
Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)	**437.200,34**	**499.866,62**	**558.706,38**	**616.933,32**	**656.094,22**	**641.578,20**

Nota: por força do disposto no art. § 1º do art. 50 da LRF, não foram considerados os saldos de receitas intraorçamentárias.
Fonte: Siafi.

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2013, a receita corrente bruta em 2014 apresentou crescimento de R$ 23,6 bilhões, correspondente a 1,94%, e as deduções aumentaram cerca de R$ 38,1 bilhões, ou 6,8%. Como o aumento das receitas correntes em 2014 foi inferior ao aumento das deduções no mesmo período, houve decréscimo de 2,21% na RCL, que alcançou o montante de R$ 641,6 bilhões.

A receita tributária fechou 2014 com um acréscimo nominal de R$ 24,5 bilhões em relação a 2013, ou seja, 6,5%. A receita de contribuições cresceu R$ 28,3 bilhões, ou 4,4%. A análise circunstanciada das variações dessas receitas é apresentada no subitem 3.3.2 deste Relatório.

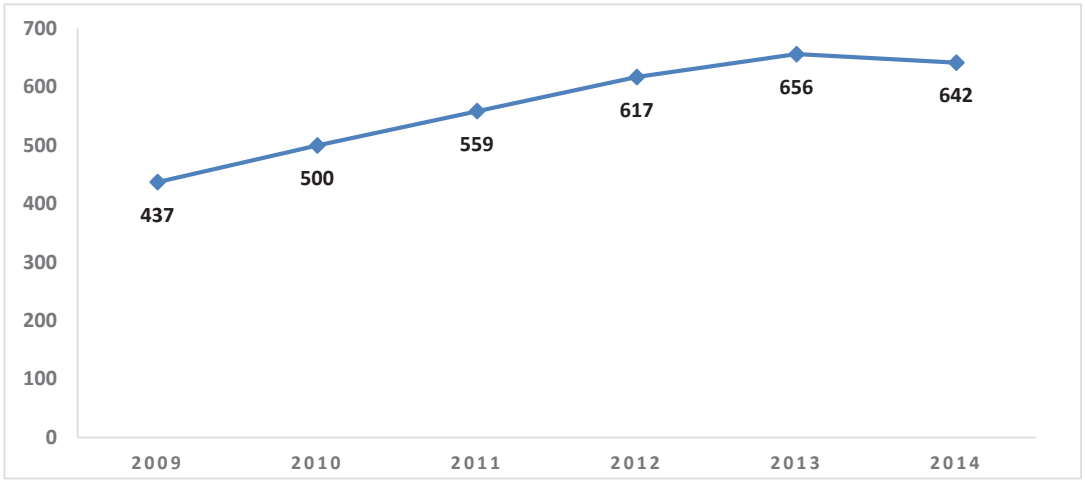
No tocante às deduções necessárias à apuração da RCL, percebe-se que as transferências constitucionais e legais aumentaram R$ 15 bilhões (7,4%). Já as contribuições do empregador e do

trabalhador para a seguridade social (Regime Geral de Previdência Social) tiveram um crescimento de cerca de R$ 21,5 bilhões (7,2%).

No gráfico a seguir, é possível visualizar a evolução da RCL desde 2009 até 2014, destacando a referida inflexão da trajetória de crescimento no último exercício.

Evolução da RCL – 2009 a 2014

R$ bilhões



Fonte: Siafi.

3.5.1.3 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 por parte dos contribuintes.

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

Em termos gerais, observa-se que, ao final de 2014, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,55 trilhões, composto por R$ 110,1 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 995,3 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.449,5 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Registre-se que os demonstrativos da dívida ativa apresentados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional têm como base de dados os sistemas próprios da dívida ativa, e esses valores obtidos em sistemas próprios não evidenciam a contabilização dos atos e fatos pertinentes à dívida ativa da União, efetivada no Siafi. Nesse sentido, a análise da confiabilidade desses números é feita no Capítulo 5 deste Relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2014.

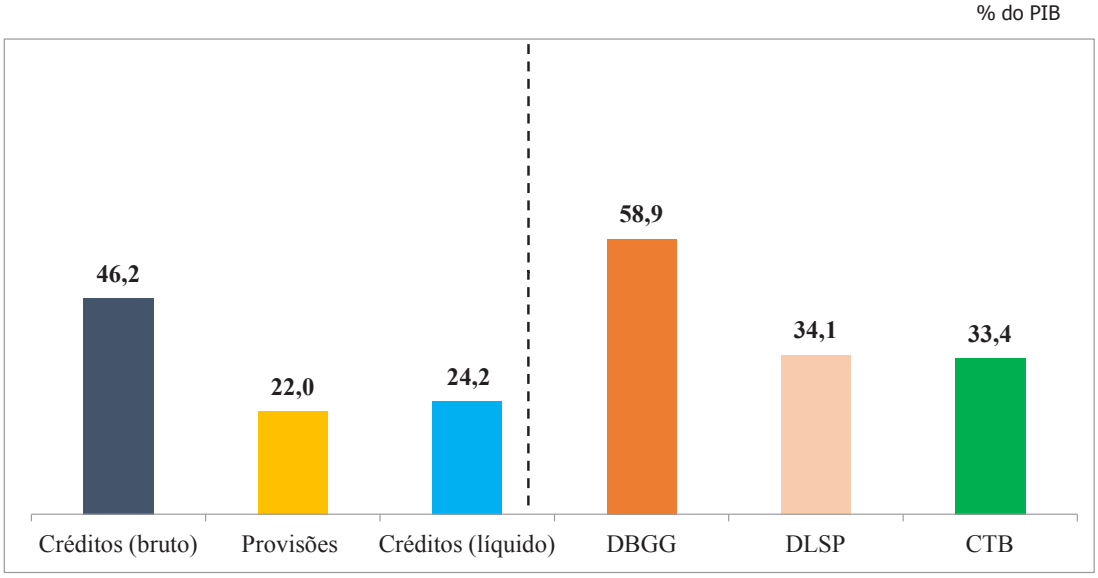
Não obstante, em relação ao PIB de 2014 (R$ 5,52 trilhões), o montante de R$ 2,55 trilhões de créditos a recuperar equivale a nada menos que 46,2%, proporção considerável se comparada a

outros relevantes agregados econômicos analisados no Capítulo 2 deste Relatório, tais como a Dívida Bruta do Governo Geral (R$ 3,25 trilhões, ou 58,9% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R$ 1,88 trilhão, ou 34,1% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R$ 1,84 trilhão, ou 33,4% 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 2014, 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$ 1,21 trilhão em 31/12/2014, o que corresponde a cerca de 47% dos créditos em estoque ou 22% do PIB.

Assim, o gráfico seguinte evidencia, para o final de 2014, 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 Agregados Econômicos – 2014



Fontes: Siafi, Bacen, STN 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 2014, as multas e juros da dívida ativa geraram arrecadação de R$ 4,04 bilhões, enquanto os juros e encargos da dívida pública demandaram empenho de R$ 170,55 bilhões – montante 42 vezes maior –, conforme detalhado a seguir.

Multas e Juros da Dívida Ativa X Juros e Encargos da Dívida Pública – 2014

R$ milhões

Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa da União	Arrecadação Líquida 2014	Juros e Encargos da Dívida Pública Federal	Valores Empenhados 2014
Tributos	1.568	Juros dívida mobiliária	165.969
Contribuições	1.936	Juros dívida contratual	4.478
Outras receitas	536	Encargos dívida mobiliária	35
		Encargos dívida contratual	70
Total	**4.040**	**Total**	**170.552**

Fonte: PCPR 2014.

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 inscritos 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	2013			2014			Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A) %	(D/B) %
Fazendários	24.268,13	110.678,00	21,93	31.065,93	68.204,03	45,55	28,01	(38,38)
Previdenciários	10.173,34	46.023,62	22,10	11.489,53	41.890,90	27,43	12,94	(8,98)
Total	**34.441,47**	**156.701,62**	**21,98**	**42.555,46**	**110.094,93**	**38,65**	**23,56**	**(29,74)**

Fontes: PCPR 2014.

Obs.: na PCPR 2014, a RFB informa que foram incluídos novos códigos na apuração da arrecadação desta tabela, no exercício de 2013. Como essa alteração ocorreu após a publicação da PCPR 2013, o saldo daquele documento está diferente deste apresentado para 2013.

Observa-se que o estoque consolidado de créditos parcelados de 2014 atingiu o montante aproximado de R$ 110,1 bilhões, refletindo uma diminuição de 29,74% em relação ao exercício anterior. Em paralelo, a arrecadação total no mesmo exercício, de cerca de R$ 42,6 bilhões, foi 23,56% superior à registrada em 2013. Como resultado, o percentual de realização da receita subiu de 21,98%, em 2013, para 38,65%, em 2014.

Parcelamentos Fazendários

Na tabela a seguir, estão demonstrados os valores arrecadados e a arrecadar (estoque), nos exercícios de 2013 e 2014, 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	2013			2014			Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Convencional	7.638,61	17.006,87	44,91	7.035,59	14.928,85	47,13	(7,89)	(12,22)
Refis [1]	227,52	15.390,84	1,48	205,52	11.428,32	1,80	(9,67)	(25,75)
Paex	235,47	533,94	44,10	210,84	248,33	84,90	(10,46)	(53,49)

Parcelamentos	2013			2014			Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Paes	611,51	4.411,38	13,86	337,71	2.122,65	15,91	(44,77)	(51,88)
Timemania	48,62	429,85	11,31	51,97	337,24	15,41	6,89	(21,54)
Simples Nacional	148,55	343,81	43,21	126,66	206,88	61,22	(14,74)	(39,83)
Lei 11.941/2009 (2)	10.439,16	72.554,80	14,39	10.056,08	38.927,36	25,83	(3,67)	(46,35)
Lei 12.865/2013 (3)	4.853,37	-	-	4.487,28	-	-	(7,54)	-
Lei 12.996/2014	0,00	-	-	8.525,83	-	-	-	-
Outros (4)	65,33	6,51	1.003,53	28,45	4,38	-	(56,45)	-
Total	**24.268,13**	**110.678,00**	**21,93**	**31.065,93**	**68.204,01**	**45,55**	**28,01**	**(38,38)**

Fontes: PCPR 2014.

(1) Os créditos dos parcelamentos do Refis são de natureza conjunta e seus estoques foram considerados como fazendários;

(2) Os créditos dos parcelamentos da Lei 11.941/2009 são de natureza conjunta e seus estoques foram considerados como fazendários;

(3) Inclui a reabertura do parcelamento da Lei 11.914/2009;

(4) MP 449/2008, MP 470/2009, Instituições de Ensino Superior e Simples Federal.

Obs.: na PCPR 2014, a RFB informa que foram incluídos novos códigos na apuração da arrecadação desta tabela, no exercício de 2013. Como essa alteração ocorreu após a publicação da PCPR 2013, o saldo daquele documento está diferente deste apresentado para 2013.

A evolução dos parcelamentos de créditos fazendários de 2013 para 2014 revela decréscimo de 38,4% no volume em estoque. Já a arrecadação teve aumento de 28%. Ao atentar para a materialidade da arrecadação frente ao estoque, percebe-se que, em 2014, o percentual de realização da receita correspondeu a 45,6%, frente a 21,9% em 2013.

No que tange à arrecadação por modalidade, merece destaque o parcelamento convencional, com recursos arrecadados da ordem de R$ 7 bilhões em 2014, o que resultou em um percentual de realização da receita de 47,1%. Todavia, houve redução do estoque de 12,2% do parcelamento convencional, que diminuiu de R$ 17 bilhões em 2013 para R$ 14,9 bilhões em 2014. O Programa de Recuperação Fiscal (Refis), instituído pela Lei 9.964/2000, apresentou em 2014 uma proporção de apenas 1,8% 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 bilhões) e estoque em 2014 (R$ 38,9 bilhões), e seu percentual de realização da receita foi de 25,8%.

Em paralelo, fez-se diligência à RFB solicitando os valores dos créditos tributários inscritos em parcelamentos referentes a 2013 e 2014, pertencentes a estados, Distrito Federal e municípios. Após alegar que as informações contidas nos seus sistemas são protegidas por sigilo fiscal e funcional, a RFB informou que, no que se refere ao crédito tributário fazendário, em 2013 o valor da dívida original dos estados e municípios foi de R$ 994,7 milhões, e em 2014 atingiu R$ 2.991,8 milhões, ressaltando que esses valores são contabilizados no parcelamento convencional (Lei 10.522/2002).

Foram solicitadas, ainda, informações referentes aos valores dos parcelamentos especiais tributários arrecadados ocorridos nos exercícios de 2010 a 2014, segregando os dados para os cinco maiores contribuintes de cada exercício e a consolidação dos valores dos parcelamentos. Contudo, a análise pretendida restou prejudicada nesta oportunidade em razão das seguintes limitações operacionais relatadas pela RFB:

> (...) os sistemas de parcelamentos da RFB não estão preparados para consultas nos moldes solicitados, pois os sistemas estão disponíveis para consultas pontuais. Isto é, de posse do número de inscrição no CNPJ/CPF pode-se consultar os dados de cada parcelamento especial do contribuinte. Ou seja, a consulta deve partir do Número de Identificação (NI) para apuração de valor, parcelas, saldo, etc. Desta forma, não é possível consultar valor para apurar NI.

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 2013 e 2014.

Arrecadação e Estoque dos Parcelamentos Previdenciários administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2013			2014			Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Convencional	3.285,81	16.819,01	19,54	3.204,37	13.699,38	23,39	(2,48)	(18,55)
Refis [1]	114,69	-	-	105,95	-	-	(7,62)	-
Paex	121,88	343,07	35,53	81,85	204,06	40,11	(32,84)	(40,52)
Paes	266,61	1.948,24	13,68	133,68	1.457,18	9,17	(49,86)	(25,21)
Timemania	30,63	516,39	5,93	37,25	387,44	9,61	21,61	(24,97)
Órgãos do Poder Público	795,72	6.346,64	12,54	330,82	4.508,86	7,34	(58,43)	(28,96)
Lei 11.941/2009 [2]	3.498,97	-	-	3.117,44	-	-	(10,90)	-
Lei 11.960/2009	1.973,01	19.992,08	9,87	1.028,78	21.590,22	4,77	(47,86)	7,99
Lei 12.865/2013 [3]	83,07	-	-	593,77	-	-	614,78	-
Lei 12.996/2014	0,00	-	-	2.852,38	-	-	-	-
Outros [4]	2,96	58,19	5,09	3,24	43,76	7,40	9,46	(24,80)
Total	**10.173,34**	**46.023,62**	**22,10**	**11.489,53**	**41.890,91**	**27,43**	**12,94**	**(8,98)**

Fonte: PCPR 2014.

(1) Os créditos dos parcelamentos do Refis são de natureza conjunta e seus estoques foram considerados como fazendários;

(2) Os créditos dos parcelamentos da Lei 11.941/2009 são de natureza conjunta e seus estoques foram considerados como fazendários;

(3) Inclui a reabertura do parcelamento da Lei 11.914/2009;

(4) Times de Futebol, Simples Nacional e Instituições de Ensino Superior.

Os valores totais demonstram que nesse período houve aumento na arrecadação de 12,9% e redução de 9% do estoque dos créditos previdenciários administrados pela RFB. A arrecadação em 2014 alcançou R$ 11,5 bilhões e o estoque, R$ 41,9 bilhões. Ocorreu, ainda, variação positiva de realização da receita, que passou de 22,1% em 2013 para 27,4% em 2014. Registre-se, ademais, a elevação, em 8%, do estoque de créditos previdenciários do parcelamento da Lei 11.960/2009.

Dentre as modalidades, destacam-se o Parcelamento Excepcional (Paex), pelo maior índice de realização da receita em 2014 (40,1%), 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 de tributos e contribuições em situação de suspensão de exigibilidade. A tabela seguinte evidencia os montantes de créditos tributários e de contribuições sociais com exigibilidade suspensa, em 2013 e 2014, 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 31/12/2013	Saldo em 31/12/2014
1.2.2.1.8.03.00	Créditos tributários com exigibilidade suspensa	438,41	495,00
1.2.2.1.8.04.00	Créditos de contribuições com exigibilidade suspensa	447,59	500,27
Total		**886,00**	**995,27**

Fonte: Siafi.

De acordo com esses registros, os valores contestados totalizaram cerca de R$ 995,3 bilhões ao final de 2014. Tal montante é aproximadamente 12,3% maior do que o saldo de R$ 886 bilhões existente em 31/12/2013.

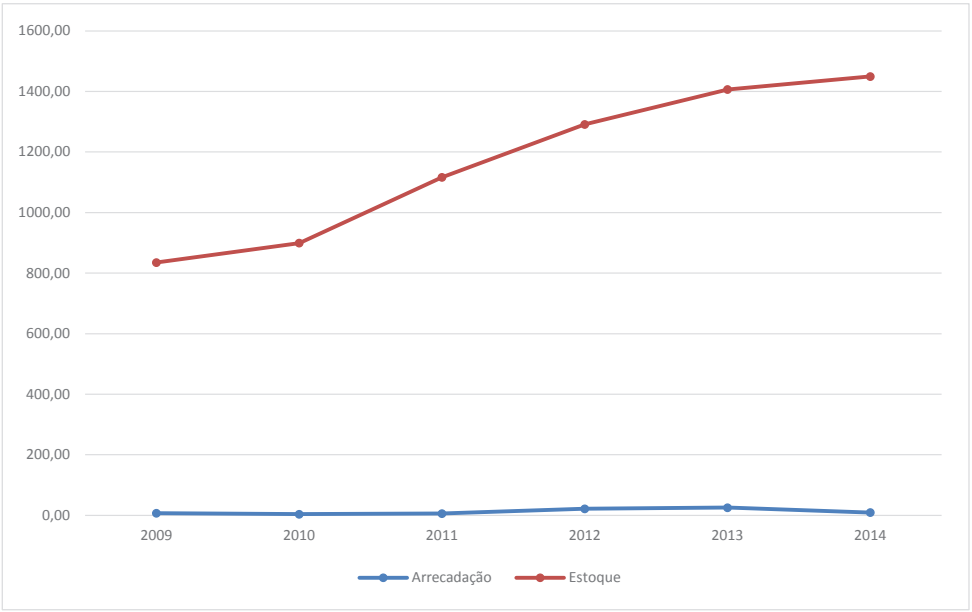
Dívida Ativa

O registro da dívida ativa tem por função evidenciar a arrecadação 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 PGFN, na Dívida Ativa das autarquias e fundações, a cargo da PGF, ou ainda na Dívida Ativa do Banco Central do Brasil, sob a gestão da PGBCB.

No período de 2009 a 2014, o estoque da dívida ativa da União cresceu 73,6% e alcançou o montante de R$ 1,4 trilhão, enquanto a arrecadação teve acréscimo de 32% e atingiu R$ 9,6 bilhões.

Evolução do Estoque e da Arrecadação da Dívida Ativa da União – 2009 a 2014

R$ bilhões

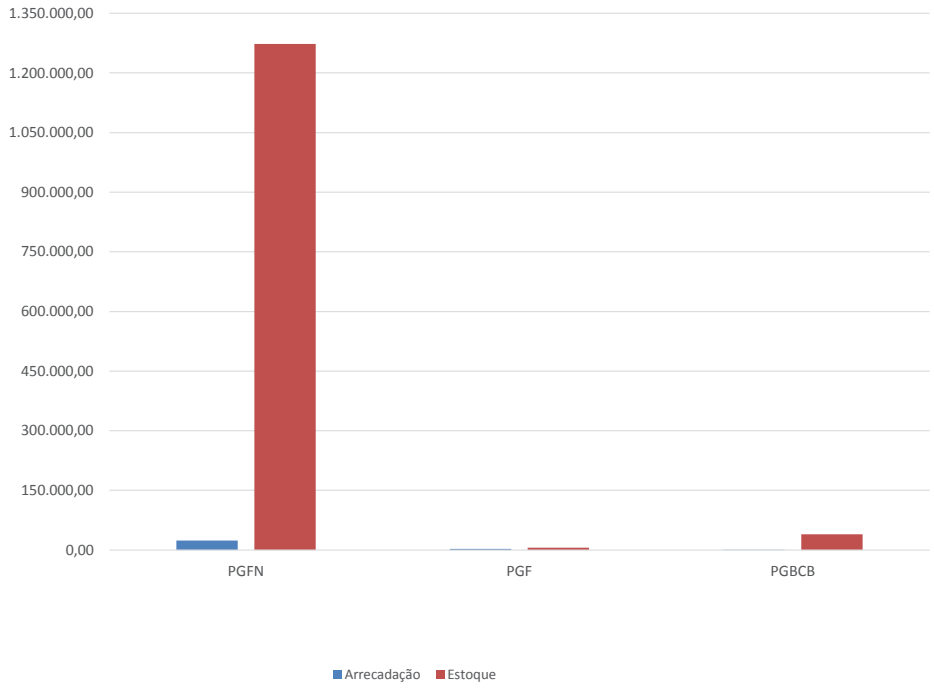


Fonte: Siafi.

A situação dos créditos inscritos em dívida ativa, conforme o órgão gestor, é apresentada no gráfico a seguir. Destaque-se que a PGFN administra aproximadamente R$ 1,4 trilhão, o que corresponde a 96% do estoque total da Dívida Ativa da União.

Dívida Ativa por Órgão Gestor – 2014

R$ milhões



Fonte: PCPR 2014.

Dívida Ativa administrada pela PGFN

Primeiramente, com relação à Dívida Ativa da União sob gestão da PGFN, observou-se, com base em informações gerenciais constantes da PCPR 2014, um decréscimo de arrecadação de 18,5% em relação a 2013, atingindo R$ 19,15 bilhões. Tal diminuição deve-se principalmente ao pico de arrecadação de pouco mais de R$ 9 bilhões no fim de 2013, decorrente de pagamentos à vista com benefícios fiscais previstos nos arts. 39 e 40 da Lei 12.865/2013.

No que concerne ao estoque, também com referência em informações gerenciais da PCPR 2014, verificou-se decréscimo na dívida parcelada de 38,1% (de R$ 150,2 bilhões para R$ 92,9 bilhões) e um aumento na dívida não parcelada de 15,7% (de R$ 1.121 bilhões para R$ 1.296 bilhões). Já a variação do estoque total de 2014 com relação a 2013 teve crescimento de 9,3% (de R$ 1.271 bilhões para R$ 1.389 bilhões). Nota-se, ainda, aumento de 26,4% do estoque da dívida não parcelada e não ajuizada, que alcançou R$ 95,3 bilhões, o que corresponde a 6,86% do estoque da dívida ativa em 2014, frente ao percentual de 6,74% registrado no ano anterior.

Dívida Ativa da União sob administração da PGFN

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2013	Parcelados	Ajuizados	Não Tributários	153	3.710
			Tributários não Previdenciários	1.693	88.184
			Previdenciários	161	0
			Subtotal (A)	**2.007**	**91.894**
		Não Ajuizados	Não Tributários	91	633
			Tributários não Previdenciários	812	13.865

Exercício	Situação dos Créditos		Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
			Previdenciários	135	43.769
			Subtotal (B)	**1.038**	**58.267**
	Subtotal (C) = (A+B)			**3.045**	**150.161**
	Não Parcelados	Ajuizados	Não Tributários	464	75.356
			Tributários não Previdenciários	2.943	751.195
			Previdenciários	548	218.807
			Subtotal (D)	**3.956**	**1.045.358**
		Não Ajuizados	Não Tributários	128	7.171
			Tributários não Previdenciários	365	57.764
			Previdenciários	191	10.494
			Subtotal (E)	**684**	**75.429**
	Parcelamentos Especiais (F)		Tributários não Previdenciários	**15.817**	**-**
	Subtotal (G) = (D+E+F)			**20.456**	**1.120.787**
Total (H) = (C+G)				**23.501**	**1.270.948**
2014	Parcelados	Ajuizados	Não Tributários	148	2.511
			Tributários não Previdenciários	1.151	54.395
			Previdenciários	151	0
			Subtotal (I)	**1.450**	**56.905**
		Não Ajuizados	Não Tributários	110	522
			Tributários não Previdenciários	934	7.178
			Previdenciários	137	28.319
			Subtotal (J)	**1.181**	**36.019**
	Subtotal (K) = (I+J)			**2.631**	**92.925**
	Não Parcelados	Ajuizados	Não Tributários	404	80.754
			Tributários não Previdenciários	1.424	851.096
			Previdenciários	705	269.059
			Subtotal (L)	**2.534**	**1.200.909**
		Não Ajuizados	Não Tributários	226	9.276
			Tributários não Previdenciários	586	75.699
			Previdenciários	137	10.330
			Subtotal (M)	**950**	**95.305**
	Parcelamentos Especiais (N)		Tributários não Previdenciários	**13.036**	**-**
	Subtotal (O) = (L+M+N)			**16.518**	**1.296.214**
Total (P) = (K+O)				**19.151**	**1.389.138**

Fonte: PCPR 2014.

Parcelamentos da Dívida Ativa Fazendária

A análise dos créditos parcelados sob administração da PGFN leva em conta a natureza do crédito e a modalidade de parcelamento. Ressalte-se que apenas 6,7% do estoque da dívida ativa administrada pela PGFN estão parcelados. A tabela seguinte apresenta os créditos parcelados de natureza fazendária (tributária e não tributária).

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Fazendários administrados pela PGFN

R$ milhões

Parcelamentos	2013			2014			Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Convencional	2.748,29	8.162,32	33,67	2.342,63	4.651,60	50,36	(14,76)	(43,01)
Refis	35,35	4.294,09	0,82	29,93	2.938,49	1,02	(15,33)	(31,57)
Paex	106,56	840,48	12,68	91,03	664,30	13,70	(14,57)	(20,96)
Paes	101,86	1.711,76	5,95	70,57	1.255,97	5,62	(30,72)	(26,63)
Timemania	30,11	568,94	5,29	33,08	598,53	5,53	9,86	5,20
Simples Nacional	29,26	315,36	9,28	25,77	143,89	17,91	(11,93)	(54,37)
Lei 11.941/2009	5.596,42	87.229,66	6,42	5.306,24	50.867,03	10,43	(5,19)	(41,69)
Reab. da Lei 11.941/2009	749,33	-	-	1.995,97	-	-	166,37	-
Lei 12.865/2013	9.155,26	-	-	929,17	-	-	(89,85)	-
Insts. de Ensino Superior	0,08	176,83	0,05	4,62	431,24	1,07	5.675,00	143,87

Parcelamentos	2013			2014			Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Lei 12.996/2014	0.00	-		4.549,25	-	-	-	-
MP 470/2009	12,35	-		0,32	-	-	(97,41)	-
Outros	0,00	3.092,50	0,00	0,00	3.054,17	0,00	-	(1,24)
Total	**18.564,87**	**106.391,94**	**17,45**	**15.378,58**	**64.605,22**	**23,80**	**(17,16)**	**(39,28)**

Fonte: PCPR 2014.

Obs.: na PCPR 2014, a PGFN informa que os valores referentes ao exercício de 2013, apresentados nesta tabela, diferem daqueles apresentados na PCPR de 2013 em razão de correção das informações após a identificação de equívoco ocorrido na obtenção dos dados e em sua compilação.

A evolução dos parcelamentos da dívida ativa fazendária de 2013 para 2014 revela diminuição de 39,3% no estoque. Já a arrecadação teve um decréscimo de 17,2%, justificado em grande parte pela queda de 89,9% na arrecadação decorrente da Lei 12.865/2013, mencionada anteriormente. Ao atentar para a materialidade da arrecadação frente ao estoque, percebe-se que, em 2014, o percentual de realização da receita correspondeu a 23,8%, frente a 17,5% em 2013.

No que tange à arrecadação por modalidade, merece destaque o parcelamento da Lei 11.941/2009, com recursos arrecadados de R$ 5,3 bilhões em 2014, o que resultou em um percentual de realização da receita de 10,4%. Além disso, ressalte-se a expressiva arrecadação do parcelamento referente à Lei 12.996/2014, no valor de R$ 4,5 bilhões. Já o estoque do parcelamento da Lei 11.941/2009 reduziu 41,7%, passando de R$ 87,2 bilhões, em 2013, para R$ 50,9 bilhões em 2014. O Refis apresentou em 2014 uma proporção de apenas 1% 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 2013 e 2014.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Previdenciários administrados pela PGFN

R$ milhões

Parcelamentos	2013			2014			Variação	
	Arrecadação A	Estoque B	(A/B) %	Arrecadação C	Estoque D	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Convencional	25,34	133,17	19,03	36,42	3.685,73	0,99	43,73	2667,69
Refis	2,34	2.065,63	0,11	0,88	2.031,48	0,04	(62,39)	(1,65)
Paex	21,81	66,40	32,85	20,69	43,38	47,69	(5,14)	(34,67)
Paes	58,07	632,50	9,18	47,68	464,11	10,27	(17,89)	(26,62)
Simples Nacional	0,00	7,38	-	0,00	4,42	0,00	-	(40,11)
Times de Futebol	0,05	9,39	0,53	0,05	9,60	0,52	0,00	2,24
Orgãos do Poder Público	181,81	1.344,10	13,53	176,04	1.049,03	16,78	(3,17)	(21,95)
Lei 11.941/2009	0,00	38.831,08	-	0,00	20.421,61	0,00	-	(47,41)
Parc. Previdênciários não consolidados	0,00	670,39	-	0,00	609,33	0,00	-	(9,11)
Instit. de Ensino Superior	0,00	8,83	-	0,00	0,00	-	-	(100,00)
Outros	6,65	-	-	6,78	-	-	1,95	-
Total	**296,07**	**43.768,88**	**0,68**	**288,54**	**28.318,69**	**1,02**	**(2,54)**	**(35,30)**

Fonte: PCPR 2014.

Obs.: na PCPR 2014, a PGFN informa que os valores referentes ao exercício de 2013, apresentados nesta tabela, diferem daqueles apresentados na PCPR de 2013 em razão de correção das informações após a identificação de equívoco ocorrido na obtenção dos dados e em sua compilação.

Os valores totais demonstram que nesse período houve diminuições de 35,3% no estoque e de 2,5% na arrecadação de créditos parcelados. A arrecadação em 2014 alcançou R$ 288,5 milhões e o

estoque, R$ 28,3 bilhões. Ocorreu, ainda, variação positiva de realização da receita nesse período, que passou de 0,68% em 2013 para 1,02% em 2014.

Dentre as modalidades, destacam-se o Paex, pelo maior índice de realização da receita em 2014 (47,7%), assim como os parcelamentos da Lei 11.941/2009 e o convencional, pelos expressivos volumes em estoque.

Vale observar que o estoque total inscrito em Dívida Ativa da União aumentou de R$ 1.270,9 bilhões em 2013 para R$ 1.389,1 bilhões em 2014, o que corresponde a uma variação positiva de 9,3%. A esse respeito, a PCPR 2014 destaca que:

Inicialmente, a evolução do estoque entre os anos de 2013 e 2014 deve ser inserida em um contexto de alta da taxa básica Selic, verificada durante o ano de 2014. Isso porque o citado índice é responsável pela atualização dos valores inscritos em Dívida Ativa da União. Dessa forma, quanto maior a taxa Selic, maior será a tendência de evolução do estoque da DAU.

Nesse sentido, enquanto o ano de 2013 transcorreu com uma taxa Selic que variou de 7,25% a 10% ao ano, o ano de 2014 caminhou com uma variação de 10% a 11,75% ao ano. Como se vê, houve um substancial incremento do índice de reajuste dos débitos inscritos em Dívida Ativa, a justificar a evolução do estoque em 9,30% verificada entre os anos de 2013 e 2014.

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 da PCPR 2014, o acréscimo da arrecadação e do estoque de 2013 para 2014, respectivamente em 16,1% e 215,9%. A arrecadação avançou de R$ 3,0 bilhões para quase R$ 3,2 bilhões, ao passo que o estoque foi ampliado de R$ 5,5 bilhões para R$ 18,7 bilhões. Com isso, a proporção entre arrecadação e estoque passou de 50,9% em 2013 para 18,7% em 2014.

Arrecadação e estoque da dívida ativa sob administração da PGF

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Arrecadação	Estoque
2013	Parcelados	Ajuizados	15,28	336,41
		Não ajuizados	77,32	42,83
	Subtotal (A)		**92,60**	**379,24**
	Não parcelados	Ajuizados	36,83	4.546,31
		Não ajuizados	2.879,71	992,11
	Subtotal (B)		**2.916,54**	**5.538,42**
Total (C) = (A+B)			**3.009,14**	**5.917,66**
2014	Parcelados	Ajuizado	183,98	3.566,14
		Não ajuizado	124,30	1.154,67
	Subtotal (D)		**308,28**	**4.720,81**
	Não parcelados	Ajuizados	130,58	10.930,93
		Não ajuizados	3.053,90	3.039,77
	Subtotal (E)		**3.184,48**	**13.970,70**
Total (F) = (D+E)			**3.492,76**	**18.691,51**

Fonte: PCPR 2014.

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 2014.

Arrecadação e estoque da dívida ativa sob administração da PGBCB

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Arrecadação	Estoque
2013	Parcelados	Ajuizados	499,80	12.092,62
		Não ajuizados	0,27	92,77
	Subtotal (A)		**500,07**	**12.185,39**
	Não parcelados	Ajuizados	3,94	27.531,89
		Não ajuizados	0,00	96,87
	Subtotal (B)		**3,94**	**27.628,76**
Total (C) = (A+B)			**504,01**	**39.814,15**
2014	Parcelados	Ajuizados	840,12	11.232,69
		Não ajuizados	0,21	94,53
	Subtotal (D)		**840,33**	**11.327,22**
	Não parcelados	Ajuizados	28,69	29.122,42
		Não ajuizados	0,03	51,96
	Subtotal (E)		**28,72**	**29.174,38**
Total (F) = (D+E)			**869,05**	**40.501,60**

Fonte: PCPR 2014.

Com relação à arrecadação da dívida ativa do Bacen, também houve elevação considerável de 2013 para 2014, alcançando o montante de R$ 869 milhões. Já o estoque da dívida ativa nesse período aumentou 1,7% e atingiu R$ 40,5 bilhões. Esses valores informados englobam tanto o Banco Central (órgão Siafi 25201), que integra os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), quanto a Autoridade Monetária (órgão Siafi 25280), que não integra os OFSS.

Com respeito à dívida ativa do Banco Central do Brasil – órgão 25201, cumpre mencionar que a arrecadação e o estoque estão registrados no Siafi, conforme apresentado na tabela seguinte. Ressalte-se que o valor do estoque foi contabilizado no Siafi a partir de 2014, em atendimento à recomendação expedida nas Contas do Governo de 2013.

Arrecadação e estoque da dívida ativa do Bacen no OFSS

R$

Órgão	Conta Contábil	Descrição	Saldo em 31/12/2013 (A)	Saldo em 31/12/2014 (B)	(B/A) -1 %
25201 (OFSS)	4.1.9.3.2.99.01	Receita de Dívida Ativa não Tributária	7.162.342	25.870.668	261,2
25201 (OFSS)	1.2.2.1.1.02.01	Créditos Inscritos em Dívida Ativa não tributária	(*)	29.359.924.658	-

Fonte: Siafi.

(*) Em 31/12/2013 o estoque da dívida ativa do Bacen não estava registrado no Siafi.

Cabe ressaltar, contudo, que a total ausência de expectativa quanto ao recebimento desses créditos, manifestada reiteradamente pelo Bacen a esta Corte de Contas, está refletida no montante da provisão para perdas (conta retificadora 1.2.2.1.1.90.00), equivalente a 100% do saldo em carteira (R$ 29,4 bilhões, posição em 31/12/2014). Com efeito, tal provisão tem amparo nas Normas e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASPs e MCASP), bem como no Manual Siafi (macrofunção 021112 – Dívida Ativa da União).

Dívida Ativa: análise consolidada

Com relação à arrecadação da dívida ativa da União em todas as gestões em 2014, como mostra a tabela seguinte, o valor da receita realizada, obtido por consulta às informações contábeis do Siafi Gerencial, foi de R$ 13,54 bilhões, o que é compatível com os valores de recebimento do principal e dos juros e multas da dívida ativa (R$ 13,53 bilhões) e as deduções de receita antecipada de R$ 7,6 milhões, segundo consta na Prestação de Contas da Presidente da República de 2014. Vale destacar que a diferença refere-se ao recebimento evidenciado na conta 4.2.5.6.0.00.00 – Receita da Dívida Ativa - Alienação de Estoques de Café, no valor de R$ 996.847,77.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa por Órgão

R$

Órgão	2013		2014		(A/B) %	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	Estoque (D)				
Justica Federal	-	12.377,16	-	12.377,16	-	-	-	0,00
Presidência da República	3.047.435,95	36.098.771,30	3.583.470,62	43.618.320,99	8,44	8,22	17,59	20,83
MPOG	13.072,08	1.197.937,31	19.797,80	1.363.577,07	1,09	1,45	51,45	13,83
Mapa	649.919,74	-	1.027.719,51	-	-	-	58,13	-
MCT	46.514,67	-	615.512,50	-	-	-	1.223,27	-
MF	21.334.636.859,27	1.391.891.191.696,33	9.086.132.948,14	1.432.538.023.081,56	1,53	0,63	(57,41)	2,92
MEC	165.188,77	966.706.550,36	146.892,22	981.485.768,70	0,02	0,01	(11,08)	1,53
MDIC	44.162.152,10	284.500.163,99	37.144.701,71	293.472.924,57	15,52	12,66	(15,89)	3,15
MJ	1.462.870,81	7.396.082,01	3.828.388,89	7.416.324,69	19,78	51,62	161,70	0,27
MME	41.751.489,47	667.340.246,97	127.165.457,00	910.852.513,56	6,26	13,96	204,58	36,49
MPS	3.989.610.198,31	5.168.156.962,02	4.281.115.188,35	5.271.082.309,03	77,20	81,22	7,31	1,99
MS	589.487,94	1.248.229.071,60	1.027.886,74	1.934.410.171,57	0,05	0,05	74,37	54,97
MT	54.911,11	32.083.349,31	46.547,03	86.486.470,60	0,17	0,05	(15,23)	169,57
MC	4.218.176,14	2.617.380.374,27	33.547,35	2.617.380.374,27	0,16	0,01	(91,44)	0,00
MinC	650.535,60	8.173.911,14	361.160,31	19.468.733,25	7,96	0,36	(89,35)	138,18
MMA	3.569,23	3.819.341.186,26	69.302,90	4.749.994.810,23	0,00	0,00	1.841,68	24,37
MDA	87.934,26	40.421.267,44	119.283,95	40.446.076,69	0,22	0,29	35,65	0,06
MD	24.934,47	-	23.907,27	-	-	-	(4,12)	-
MI	-	5.845.522,74	-	7.476.385,03	-	-	-	27,90
MCidades	3.068,29	-	2.389,04	-	-	-	(22,14)	-
AGU	-	-	28.114,57	-	-	-	-	-
Total	**25.421.178.318,21**	**1.406.794.075.470,21**	**13.542.492.215,90**	**1.449.502.990.218,97**	**1,81**	**0,93**	**(46,73)**	**3,04**

Fonte: Siafi.

Em relação a 2013, a arrecadação líquida da dívida ativa da União de 2014 teve uma variação negativa de 46,7%. Já a razão entre arrecadação e estoque diminuiu de 1,81% para 0,93%, o que reflete uma diminuição da capacidade de arrecadação da dívida ativa.

Todavia, conforme a tabela seguinte, verifica-se que, em 2013 e 2014, os totais de arrecadação e estoque registrados 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 2014 englobam os órgãos 25201 (OFSS) e 25280 (Autoridade Monetária).

Dívida Ativa da União – Siafi X Sistemas Próprios PGFN/PGF/PGBCB – 2013 e 2014

R$ milhões

Exercício	Sistemas		Arrecadação	Estoque
2013	**Siafi (A)**		**25.421,18**	**1.406.794,08**
	Sistemas Próprios	PGFN	23.501,23	1.270.948,58

Exercício	Sistemas		Arrecadação	Estoque
		PGF	3.009,14	5.917,66
		Bacen	504,01	39.814,15
		Total (B)	**27.014,38**	**1.316.680,39**
	Diferença (C) = A-B		**(1.593,20)**	**90.113,69**
	Siafi (D)		**13.542,49**	**1.449.502,99**
2014	**Sistemas Próprios**	PGFN	19.151,20	1.389.137,64
		PGF	3.492,76	18.691,51
		Bacen	869,05	40.501,60
		Total (E)	**23.513,01**	**1.448.330,75**
	Diferença (F) = D-E		**(9.970,52)**	**1.172,24**

Fontes: PCPRs 2013 e 2014 e Siafi.

Percebe-se que o valor da arrecadação da dívida ativa no Siafi, em 2013, foi de R$ 25,4 bilhões, enquanto a arrecadação registrada nos sistemas próprios somou R$ 27 bilhões, produzindo diferença de R$ 1,6 bilhão a menos no valor registrado no Siafi. Já em 2014, o valor de arrecadação consignado no Siafi correspondeu a R$ 13,5 bilhões, ao passo que a soma da arrecadação dos sistemas próprios equivaleu a R$ 23,5 bilhões, o que resulta em diferença de R$ 9,97 bilhões a menos na arrecadação registrada no Siafi.

Por sua vez, o estoque de dívida ativa constante do Siafi em 31/12/2013 foi de R$ 1.406,8 bilhões, enquanto a soma do estoque de dívida ativa inscrita nos sistemas próprios correspondeu a R$ 1.316,7 bilhões, o que implica diferença líquida de R$ 90,1 bilhões. Ao final de 2014, a dívida ativa registrada no Siafi foi de R$ 1.449,5 bilhões e o estoque da dívida ativa consignado nos sistemas próprios somou R$ 1.448,3 bilhões, o que implica diferença líquida de R$ 1,2 bilhão a mais no estoque de dívida ativa registrado no Siafi.

A ausência de conciliação entre os valores de arrecadação e estoque da dívida ativa constantes do Siafi e dos sistemas de informação da PGFN, da PGF e da PGBCB gerou ressalva e recomendação no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2012. Deixa-se de propor ressalva e recomendação a respeito dessas divergências no exercício de 2014 porque a PCPR 2014, a exemplo da PCPR 2013, apresenta explicações sobre as diferenças entre os registros de dívida ativa desses sistemas, as quais deverão ser acompanhadas em futuros trabalhos.

Isso posto, a tabela seguinte, elaborada a partir de informações do Siafi, apresenta a composição do estoque da dívida ativa da União por órgão superior e gestão. A variação do estoque de dívida ativa entre 2013 e 2014 foi de 3,04%, alcançando o montante final de R$ 1.449,5 bilhões.

Estoque da Dívida Ativa por Órgão Superior e Gestão – 2013 e 2014

R$

Órgão Superior	Código	Gestão	Estoque 2013	Estoque 2014	Var %
Justiça Federal	12000				
Justiça Federal - Tesouro Nacional		00001	12.377,16	12.377,16	0,00
Presidência da República	20000				
Instituto de Pesquisa Economica Aplicada		11302	1.515.166,50	1.628.295,76	7,47
Agência Nacional de Aviação Civil		20214	34.583.604,80	41.990.025,23	21,42
MPOG	20113				
Fundação Instituto Bras. Geografia e Estatística		11301	1.197.937,31	1.363.577,07	13,83
Ministério da Fazenda	25000				
MF - Tesouro Nacional		00001	1.389.559.031.950,82	1.400.269.520.905,59	0,77
Comissão de Valores Mobiliários		17202	1.182.045.022,86	1.644.077.758,44	39,09
Superintendência de Seguros Privados		17203	1.150.114.722,65	1.264.499.759,87	9,95
Banco Central do Brasil		17804	-	29.359.924.657,66	-
Ministério da Educação	26000				
Universidade Federal do Ceará		15224	2.475.628,18	3.071.067,21	24,05
Universidade Federal Fluminense		15227	2.361.157,51	2.431.414,47	2,98
Universidade Federal do Pará		15230	412.955,44	412.955,44	0,00
Universidade Federal do Paraná		15232	1.056.601,61	1.056.601,61	0,00
Universidade Federal do Rio Grande do Norte		15234	152.464,41	152.464,41	0,00

Órgão Superior	Código	Gestão	Estoque 2013	Estoque 2014	Var %
Universidade Federal do Rio Grande do Sul		15235	3.753.008,30	4.317.615,09	15,04
Universidade FederalVales Jequitinhonha e Mucuri		15243	30.440,26	30.440,26	0,00
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educacão		15253	854.819.384,53	858.195.872,38	0,39
Fund .Coord. de Aperf. de Pessoal Nível Superior		15279	7.554.490,07	7.554.490,07	0,00
Instituro Nacional de Est. e Pesquisas Educaconais		26290	89.604.292,84	99.375.212,42	10,90
Inst. Federal de Educação, Cienc. e Tec. do Ceará		26405	254.100,65	530.020,45	108,59
Inst. Fed. de Educação, Cienc. e Tec. do Maranhão		26408	1.607.701,22	1.607.701,22	0,00
Inst. Fed. de Ed., Cienc. e Tec. Mato Grosso do Sul		26415	-	3.188,16	-
Inst. Fed. de Educação, Cienc. e Tec. de São Paulo		26439	2.540.567,50	2.655.146,28	4,51
Fundação Joaquim Nabuco		34202	83.757,84	91.579,23	9,34
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	0,00
Instituto Nacional de Propriedade Industrial		18801		9.054,34	-
Superintendência da Zona Franca de Manaus		19205	46.676.056,87	55.639.763,11	19,20
Ministério da Justiça	30000				
MJ - Tesouro Nacional		00001	1.881,40	1.881,40	0,00
Fundação Nacional do Índio		19208	7.394.200,61	7.414.443,29	0,27
Ministério de Minas e Energia	32000				
MME -Tesouro Nacional		00001	2.420,86	2.420,86	0,00
Agência Nacional do Petróleo		32205	667.337.826,11	910.850.092,70	36,49
Ministério da Previdência Social	33000				
Superintendência.Nac. de Previd. Complementar		33206	4.611.607,59	5.540.969,40	20,15
Instituto Nacional do Seguro Social		57202	5.163.545.354,43	5.265.541.339,63	1,98
Ministério da Saúde	36000				
Fundação Oswaldo Cruz		25201	2.035.137,04	2.247.472,78	10,43
Agência Nacional de Vigilância Sanitária		36212	40.669.443,59	81.033.705,80	99,25
Agência Nacional de Saúde Suplementar		36213	1.205.524.490,97	1.851.128.992,99	53,55
Ministério dos Transportes	39000				
Agência Nacional de Transportes Terrestres		39250	31.528.922,74	85.471.644,71	171,09
Depto. Nacional de Infraestrutura de Transportes		39252	554.426,57	1.014.825,89	83,04
Ministério das Comunicações	41000				
Fundo de Univers. dos Serv. de Telecomunicações		14902	62.803.858,99	62.803.858,99	0,00
Agência Nacional de Telecomunicações		41231	2.554.576.515,28	2.554.576.515,28	0,00
Ministério da Cultura	42000				
Agência Nacional do Cinema		20203	7.098.104,70	18.392.926,81	159,12
Fundação Cultural Palmares		34208	1.075.806,44	1.075.806,44	0,00
Ministério do Meio Ambiente	44000				
Ibama		19211	3.819.341.186,24	4.749.994.810,21	24,37
Instituto Chico Mendes de Cons. da Biodiversidade		44207	0,02	0,02	0,00
Ministério do Desenvolvimento Agrário	49000				
Instit. Nacional de Colonização e Reforma Agrária		37201	40.421.267,44	40.446.076,69	0,06
Ministério da Integração Nacional	53000				
Departamento Nacional de Obras contra as Secas		11203	5.845.522,74	7.476.385,03	27,90
Total			**1.406.794.075.470,21**	**1.449.502.990.218,97**	**3,04**

Fonte: Siafi.

Ressalte-se o montante do estoque da dívida ativa do Ministério da Fazenda na gestão Tesouro, no valor de R$ 1.400 bilhões, o que corresponde a 96,6% do total da dívida ativa em 2014. Em seguida, destacam-se o Bacen (R$ 29,4 bilhões), o INSS (R$ 5,3 bilhões), o Ibama (R$ 4,7 bilhões), a Agência Nacional de Telecomunicações (R$ 2,6 bilhões) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (R$ 1,9 bilhão).

Assinalem-se, também, as taxas expressivas de crescimento do estoque da dívida ativa nos seguintes órgãos: Agência Nacional de Transportes Terrestres (171%), Agência Nacional do Cinema (159%), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (108%), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (99%) e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (83%).

3.5.2 Execução das Despesas Primárias

3.5.2.1 Despesas Obrigatórias e Discricionárias

As despesas primárias obrigatórias são aquelas nas quais 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 têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução.

As despesas primárias discricionárias são aquelas em que o gestor público pode avaliar a conveniência e oportunidade para sua realização, bem como o montante a ser executado dentro dos limites estabelecidos. Por essa discricionariedade, podem ser objeto de contingenciamento. Essas despesas, conforme estabelecido pela LDO 2014, subdividem-se em três categorias: discricionária e não abrangida pelo PAC; discricionária e abrangida pelo PAC; discricionária e decorrente de emendas individuais, categoria criada em 2014. A primeira categoria será tratada por "discricionária"; a segunda, por "sem impacto fiscal", uma vez que as despesas do PAC podem ser deduzidas do resultado primário; e a terceira, por "emenda individual".

O total de despesas primárias empenhadas é apresentado a seguir para os anos de 2008 a 2014.

Despesas Primárias Empenhadas – 2008 a 2014

R$ milhões

Indicador de Resultado EOF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Discricionárias	70.919	73.446	86.842	80.598	90.522	96.365	95.601
Discricionárias decorrente de emenda individual	-	-	-	-	-	-	6.141
Discricionárias sem impacto fiscal	13.403	27.108	29.728	35.373	53.891	63.142	53.604
Obrigatórias	565.630	630.336	704.758	796.523	880.055	983.539	1.098.737
Total Despesas Primárias	**649.952**	**730.890**	**821.328**	**912.494**	**1.024.468**	**1.143.046**	**1.254.083**

Fonte: Siafi Gerencial.

Conforme se verifica na tabela anterior, houve uma redução no montante das despesas primárias sem impacto fiscal empenhadas em 2014 em relação a 2013. Essas despesas, que vinham aumentando sua participação no conjunto de despesas primárias ao longo do período de 2008 a 2013, de 2,1% em 2008 para 5,5% em 2013, passaram a representar 4,3% das despesas primárias empenhadas de 2014. Observa-se que as referidas despesas tiveram um decréscimo de 15,1% entre 2013 e 2014.

As despesas discricionárias tiveram um crescimento de 5,6% de 2013 para 2014, considerando inclusive as decorrentes de emendas individuais.

A participação das despesas obrigatórias no conjunto das despesas primárias, de 2013 para 2014, passou de 86,0% para 87,6%, tendo os seus montantes aumentados em 11,7%, taxa superior ao crescimento total das despesas primárias no período, que foi de 9,7%.

Se for analisado o período de 2008 a 2014, constata-se que o crescimento das despesas primárias discricionárias, incluindo as decorrentes de emendas em 2014, foi menor do que o das demais despesas primárias. No período, as despesas discricionárias cresceram 43,4%, enquanto que as despesas obrigatórias aumentaram 94,2% e as despesas sem impacto fiscal, relacionadas ao PAC, elevaram-se em 300,0%. No conjunto, as despesas primárias cresceram 93,0%. Assim, a proporção das despesas primárias discricionárias, em relação às despesas primárias sem impacto fiscal, tem se reduzido ao longo dos anos.

A tabela a seguir detalha a execução orçamentária e financeira das despesas primárias obrigatórias, por grupo de despesa, em 2014.

Execução Orçamentária e Financeira das Despesas Obrigatórias em 2014

R$ milhões

Grupo de Despesa	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Despesa Executada por Inscrição em Restos a Pagar não processados
Pessoal e Encargos Pessoais	224.398	223.647	222.993	222.055	221.263	939
Outras Despesas Correntes	859.628	895.127	874.268	832.656	808.717	41.612
Investimentos	1.362	1.076	1.037	668	655	369
Inversões Financeiras	580	439	439	287	287	152
Reserva de Contingência	250	-	-	-	-	-
Total	**1.086.218**	**1.120.289**	**1.098.737**	**1.055.666**	**1.030.922**	**43.072**

Fonte: Siafi Gerencial.

As despesas obrigatórias foram fixadas na LOA 2014 em R$ 1.086,2 bilhões, sendo atualizadas para R$ 1.120,3 bilhões. No que tange a execução orçamentária e financeira, 98,0% da dotação atualizada foram empenhados, 94,2% foram liquidados, 92,0% foram pagos e 3,8%, inscritos em restos a pagar não processados.

Dos itens apresentados, o grupo Outras Despesas Correntes engloba as despesas relacionadas a transferências a estados e municípios, aposentadorias e pensões do RGPS, seguro desemprego, abonos PIS-Pasep, materiais de consumo, serviços terceirizados, subvenções econômicas, dentre outras, e representa 79,6% do total das despesas empenhadas. Os restos a pagar de Outras Despesas Correntes representam 3,8% das despesas empenhadas, mostrando que há pouca margem para postergação desses pagamentos.

Uma parcela pequena de investimentos é considerada obrigatória (cerca de R$ 1 bilhão), sendo a maior parte executada como despesa discricionária, enquanto que as despesas de pessoal representam 20,3% do total das despesas obrigatórias empenhadas.

As despesas discricionárias (discricionária, decorrente de emenda individual e sem impacto fiscal) empenhadas representaram, em 2014, 12,4% do total das despesas primárias empenhadas. A tabela a seguir detalha a execução orçamentária e financeira das despesas discricionárias, por grupo de despesa, em 2014:

Execução Orçamentária e Financeira das Despesas Discricionárias em 2014

R$ milhões

Grupo de Despesa	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Despesa Executada por Inscrição em Restos a Pagar não processados
Outras Despesas Correntes	88.281	95.941	81.702	65.282	63.341	16.420
Investimentos	80.044	81.260	54.975	20.975	18.404	34.032
Inversões Financeiras	16.634	20.201	18.670	12.716	12.668	5.954
Reserva de Contingência	40	40	-	-	-	-
Total	**184.998**	**197.442**	**155.346**	**98.940**	**94.414**	**56.406**

Fonte: SIAFI Gerencial

Execução Orçamentária e Financeira das Despesas Discricionárias de Investimentos em 2014

R$ milhões

Investimentos Discricionários	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Despesa Executada por Inscrição em Restos a Pagar não processados
Discricionárias	29.579	32.252	15.465	5.558	5.126	9.907
Discricionárias decorrente de emenda	7.471	7.581	5.547	164	122	5.383

Investimentos Discricionários	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Despesa Executada por Inscrição em Restos a Pagar não processados
individual						
Discricionárias sem impacto fiscal	42.993	41.426	33.963	15.221	13.156	18.742
Total	**80.044**	**81.259**	**54.975**	**20.943**	**18.404**	**34.032**

Fonte: Siafi Gerencial.

As despesas discricionárias de investimentos, cuja dotação atualizada foi de R$ 81,3 bilhões, incluíam R$ 41,4 bilhões a serem executados como despesas discricionárias sem impacto fiscal, relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento. Do valor empenhado sem impacto fiscal, R$ 34 bilhões, apenas R$ 15,2 bilhões foram liquidados e R$ 18,8 bilhões, inscritos em restos a pagar.

No caso das demais despesas primárias discricionárias de investimentos, isto é, aquelas não relacionadas ao PAC, que totalizaram R$ 39,8 bilhões (dotação atualizada), foram empenhados apenas R$ 21 bilhões (cerca de 53% da dotação atualizada), com pagamento de R$ 5,2 bilhões e inscrição em restos a pagar de R$ 15,3 bilhões.

3.5.2.2 Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2013 e 2014, 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 – 2013 e 2014

R$ milhões

Discriminação		Despesa Empenhada 2013	Despesa Empenhada 2014	2014 /2013
Despesa Bruta com Pessoal (I)		**222.367**	**239.801**	**7,84%**
Pessoal Ativo		129.218	137.997	6,79%
Pessoal Inativo e Pensionistas		92.763	101.423	9,33%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)		385	381	(1,04)%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)		**(32.694)**	**(36.710)**	**(12,28%)**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		(391)	(421)	(7,67)%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		(5.744)	(5.169)	10,01%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		(1.865)	(1.539)	17,48%
(-) Inativos com Recursos Vinculados		(24.694)	(29.580)	(19,78%)
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)[1]		-	-	-
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)		**189.673**	**203.091**	**7,07%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)		**656.094**	**641.578**	**(2,21%)**
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%		**28,91%**	**31,65%**	**-**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	**50,00%**	**328.047**	**320.789**	**(2,21%)**
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	**47,50%**	**311.645**	**304.750**	**(2,21%)**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado - Exercícios 2013 e 2014.

Dos valores contidos na tabela anterior, verifica-se que em 2014 os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação de R$ 13,4 bilhões em relação aos gastos em 2013, ou 7,07%. No que se refere às despesas

não computadas, conforme disposto no art. 19, §1º, da LRF, percebe-se em 2014 uma elevação de 12,28% em relação a 2013.

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 – 2014

% 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)
Poder Executivo	173.391	27,02%	40,90%	38,86%	36,81%	66,08%	69,56%	73,42%
Poder Legislativo	6.957	1,08%	2,50%	2,38%	2,25%	43,37%	45,66%	48,19%
Poder Judiciário	19.994	3,12%	6,00%	5,70%	5,40%	51,94%	54,67%	57,71%
Ministério Público	2.749	0,43%	0,60%	0,57%	0,54%	71,42%	75,17%	79,35%
Total da União	**203.091**	**31,65%**	**50,00%**	**47,50%**	**45,00%**	**63,31%**	**66,64%**	**70,34%**

Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2014.

(1) Art. 20 da LRF.

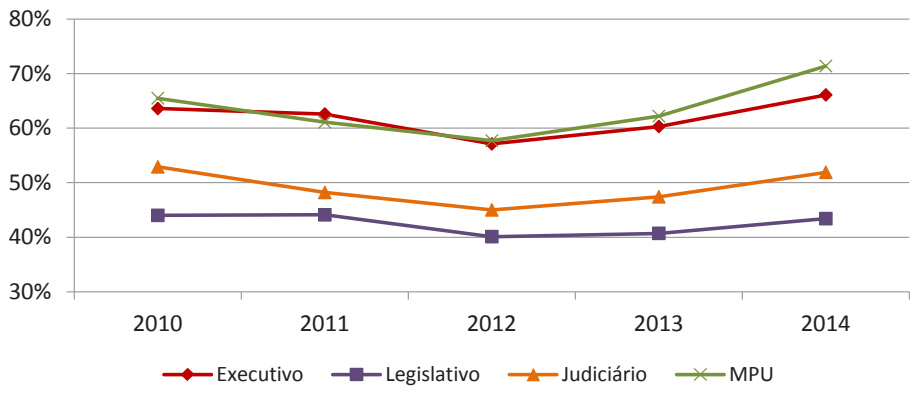
(2) Parágrafo único do art. 22 da LRF.

(3) Art. 59, inciso II, §1º, da LRF.

O nível de comprometimento dos limites dos Poderes e órgãos (coluna Realizado/Limite Máximo), que vinha caindo desde 2010, subiu em 2014, ou seja, no conjunto da União, a relação Despesa Líquida de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida de 2014 foi superior àquela de 2010. Destaca-se o expressivo aumento do comprometimento do Ministério Público, que passou de 65,5%, em 2010, para 71,4%, em 2014. O nível de comprometimento do limite de despesa de pessoal do Executivo saiu de 63,6% em 2010 para 66,1% em 2014. O Poder Judiciário, por sua vez, saiu de 52,9% em 2010 para 51,9% em 2014. O Poder Legislativo, na mesma linha que o Poder Judiciário, saiu de 44,0% da RCL em 2010 para 43,4% em 2014. Essas informações estão evidenciadas no gráfico a seguir.

Evolução do Comprometimento dos Limites de Despesa com Pessoal (*)

% da RCL



Fonte: RGFs dos 3º quadrimestres de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

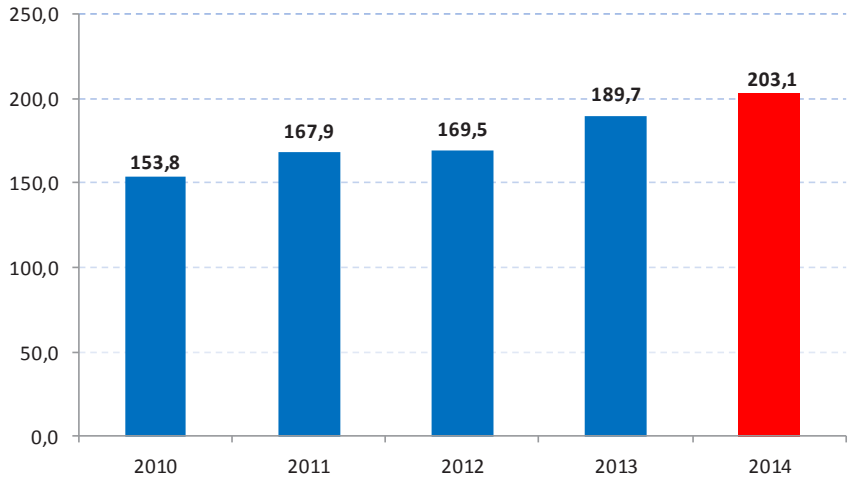
*Os limites de despesa com pessoal são estabelecidos individualmente por Poder e órgão autônomo, conforme o art. 20 da LRF. Portanto, a apresentação por Poder é meramente ilustrativa.

Na União como um todo, percebe-se que a despesa líquida com pessoal cresce desde 2010, quando alcançou R$ 154 bilhões, até 2014, quando chegou a 203 bilhões, a uma média de 5,7% ao

ano, valor inferior à variação média do IPCA no período, que foi de 6,1%. No entanto, em 2014, o crescimento das despesas com pessoal foi de 7,1% em relação ao exercício de 2013, acima, portanto, da média do IPCA nos últimos cinco anos e do próprio IPCA de 2014, que foi de 6,4%.

Despesas com Pessoal da União – 2010 a 2014

R$ bilhões



Fonte: Anexo II dos RGFs dos 3º quadrimestres de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

3.5.3 Programação Orçamentária e Financeira e Contingenciamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu art. 4º, que as leis de diretrizes orçamentárias deverão conter um anexo de metas fiscais. Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance das metas de resultado primário ou nominal especificadas nas respectivas LDOs, a mesma LRF estabelece, em seu art. 9º, que, caso a realização de receita não seja compatível com a meta fiscal, deve ser realizada limitação de empenho e de movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento orçamentário. 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.

Os critérios e a forma da limitação de empenho para o exercício de 2014 foram estabelecidos nos três artigos da Seção VIII da LDO 2014, denominada "Da Limitação Orçamentária e Financeira". O art. 50, em consonância com o art. 8º da LRF, determina o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso em até trinta dias após a publicação da LOA.

Por sua vez, o art. 51 da LDO 2014 dispõe que:

> Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

O § 4º do art. 51 da LDO 2014 define o conteúdo dos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, contemplando informações referentes à necessidade de contingenciamento e o seu montante. Por fim, o art. 52 regulamenta a execução orçamentária das emendas parlamentares individuais.

A tabela seguinte apresenta as diversas programações que vigoraram no decorrer do exercício de 2014 buscando-se atingir a meta de superávit primário de R$ 116 bilhões. Na tabela são apresentadas as estimativas de atingimento consignadas na Lei Orçamentária Anual, no Decreto Inicial de Programação Financeira, nas avaliações bimestrais e respectivos decretos, bem como a meta realizada em 2014.

Resultado Fiscal de 2014 – Estimativas da LOA, dos Decretos de Programação Financeira e Valor Realizado

R$ bilhões

Normativo	20/jan	20/fev	28/mar	30/mai	30/jul	30/set	28/nov	Realizado 2014
	LOA 2014	Decreto 8.197 Programação Financeira	Decreto 8.216 1ª Avaliação	Decreto 8.261 2ª Avaliação	Decreto 8.290 3ª Avaliação	Decreto 8.320 4ª Avaliação	Decreto 8.367 5ª Avaliação	
1. Receita Líquida	752	742	746	747	748	737	699	685
2. Despesa	663	621	625	626	627	619	643	646
3. Fundo Soberano do Brasil	0	0	0	0	0	3,5	3,5	0
4. Resultado do Tesouro (1-2+3)	89	121	121	121	121	121	59	39
5. Resultado da Previdência	-30	-40	-40	-40	-40	-41	-49	-57
6. Discrepância Estatística	0	0	0	0	0	0	0	-3
7. Resultado Primário dos OFSS (4+5+6)	58	81	81	81	81	84	10	-20
8. Resultado Primário das Estatais	0	0	0	0	0	0	0	-2
9. Resultado Primário do Governo Federal (7+8)	58	81	81	81	81	81	10	-22
10. Desonerações de Tributos e PAC	58	35	35	35	35	35	106	162
11. Resultado Primário - Meta LDO (9+10)	**116**	**116**	**116**	**116**	**116**	**116**	**116**	**140**
Novo Contingenciamento	-	Poder Executivo	Demais Poderes	Não	Não	Não	Reversão Parcial Todos Poderes	
Valor Contingenciado/Descontingenciado	-	-30,5	-0,3	-	-	-	10,1	
Estimativa de PIB - Governo Federal	3,8%	2,5%	2,5%	2,5%	1,8%	0,9%	0,5%	0,1%
Estimativa de PIB - Pesquisa Focus	2,0%	1,8%	1,7%	1,6%	0,9%	0,3%	0,2%	

Fontes: LOA 2014, Decretos de Programação Financeira e Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais, Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (primeiro ao quinto bimestres), Bacen e IBGE.

A primeira coluna da tabela apresenta as estimativas da LOA 2014, elaboradas a partir de uma projeção de crescimento do PIB de 3,8%. As estimativas de receita líquida e despesas do Tesouro são as maiores do exercício, inclusive superiores aos valores realizados. A estimativa de déficit da previdência é de R$ 30 bilhões, a menor das estimativas, frente ao déficit realizado de R$ 57 bilhões. Além disso, para o atingimento da meta primária de R$ 116 bilhões, é prevista uma dedução de despesas do PAC e de desonerações de tributos de R$ 58 bilhões (o limite máximo de dedução então permitido pela LDO era de R$ 67 bilhões).

A segunda coluna contém as projeções do Decreto Inicial de Programação Financeira do Poder Executivo (Decreto 8.197/2014), elaborado conforme estabelecido no art. 50 da LDO. As estimativas desse decreto partem de projeções menos otimistas de crescimento do PIB (2,5%), reduzem as receitas do Tesouro em R$ 10 bilhões, e as despesas, em R$ 42 bilhões. O déficit previsto para a previdência aumenta em R$ 10 bilhões. A dedução a título de PAC e desonerações é reduzida em R$ 23 bilhões, passando para R$ 35 bilhões, e assim permanece até o decreto referente à quarta avaliação bimestral.

Em consequência dessas estimativas, o Decreto Inicial estabeleceu um contingenciamento das despesas discricionárias do Poder Executivo no valor de R$ 30,5 bilhões, em consonância com o § 5º do art. 51 da LDO. Esse parágrafo dispôs que se aplicaria somente ao Poder Executivo o contingenciamento cuja necessidade fosse identificada fora da avaliação bimestral.

Em 20/3/2014, o Poder Executivo publicou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao primeiro bimestre. Nesse relatório, com as mesmas projeções de crescimento do PIB do Decreto Inicial, previu-se um aumento das receitas de R$ 4,2 bilhões e, das despesas, de R$ 4,4 bilhões. Estabeleceu-se, então, um contingenciamento total de R$ 30,8 bilhões (R$ 30,5 bilhões referentes ao Poder Executivo, já contingenciados inicialmente, e R$ 261,8 milhões de responsabilidade dos demais Poderes e órgãos autônomos).

É importante ressaltar que esses foram os únicos contingenciamentos ocorridos em 2014. Nas três avaliações subsequentes, as alterações previstas nas receitas (incluída, no terceiro bimestre, a previsão de utilização de R$ 3,5 bilhões de recursos do Fundo Soberano) foram totalmente compensadas pelas variações nas estimativas de gastos obrigatórios. Uma vez que o contingenciamento das despesas discricionárias e obrigatórias sujeitas à programação financeira é decorrência das estimativas de variação das receitas primárias e das despesas obrigatórias – que, no caso, se compensaram nos respectivos relatórios, o governo federal avaliou que as sucessivas projeções indicavam a possibilidade de manutenção dos limites de empenho e pagamento fixados no Decreto 8.216/2014, elaborado de acordo com as estimativas do relatório de avaliação do primeiro bimestre.

A tabela seguinte detalha as variações nas estimativas compensatórias das receitas primárias e das despesas obrigatórias, previstas nos relatórios de avaliação do segundo, terceiro e quarto bimestres.

Resultado Fiscal de 2014 – Variação das Estimativas em Relação ao Decreto Anterior

R$ milhões

Normativo	30/mai	30/jul	30/set
	Decreto 8.261 2ª Avaliação	Decreto 8.290 3ª Avaliação	Decreto 8.320 4ª Avaliação
1. Receita Primária Total	**1.201**	**(1.474,0)**	**(12.640)**
Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	999	(3.645)	(14.744)
Arrecadação do RGPS	0	0	0
Receitas Não Administradas pela RFB	202	2.171	2.103
2. Transferências Constitucionais e Legais a Entes Subnacionais	**0**	**(2.188)**	**(2.099)**
3. Receita Líquida	**1.201**	**714,5**	**(10.541)**
4. Saque Fundo Soberano	**0**	**-**	**3.500**
5. Despesas Obrigatórias	**1.201**	**714,5**	**(7.041)**
Complemento do FGTS	0	200	200
Créditos Extraordinários	1.109	495,5	476
Despesas Custeadas com Doações e Convênios	92	0	
Discricionárias à conta de rec. próprios dos Outros Poderes	0	19	
Benefícios da Previdência			525
Pessoal e Encargos			(2.218)
Auxílio CDE			(4.000)
Subsídios Subvenções e Proagro			(3.061)
Demais variações			1.037
6. Despesas Discricionárias (3+4-5)	**0**	**0**	**0**

Fonte: Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (segundo ao quarto bimestres).

Em relação às receitas administradas pela RFB, exceto a arrecadação do RGPS, é importante considerar que a arrecadação do Imposto sobre a Renda responde por 40% desse conjunto, e nas avaliações referentes ao segundo, terceiro e quarto bimestres havia estimativas de redução do valor a ser arrecadado (reduções de R$ 4 bilhões, R$ 2 bilhões e R$ 2 bilhões, respectivamente). Por outro lado, o subitem Outras Receitas Arrecadadas pela RFB (composto por receitas de loterias,

Cide – Remessas ao Exterior e Demais Receitas), que correspondeu a 4% do conjunto, teve majorações de R$ 8 bilhões na avaliação do segundo bimestre e de R$ 5 bilhões na do terceiro, e uma redução de R$ 5 bilhões na quarta avaliação bimestral.

A quinta avaliação bimestral e seu respectivo decreto apresentam características peculiares, pois não foram elaborados em função da meta de resultado primário então vigente – superávit de R$ 116 bilhões, com permissão de abatimento de até R$ 67 bilhões de despesas do PAC e de desonerações tributárias. Sob a justificativa de que fora encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de lei propondo a exclusão da totalidade das despesas do PAC e das desonerações tributárias para fins de apuração da meta fiscal, o Decreto 8.367/2014 projetou uma dedução de R$ 106 bilhões a esse título. Nos termos do respectivo Relatório de Avaliação:

> 12. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de Novembro de 2014, Projeto de Lei que altera a LDO-2014 (PLN nº 36/2014) no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC. Ou seja, em caso de aprovação do referido projeto, o valor que for apurado, ao final do exercício, relativo a desonerações e a despesas com o PAC, poderá ser utilizado para abatimento da meta fiscal. O presente relatório já considera o projeto de lei em questão, indicando aumento de R$ 70,7 bilhões na projeção do abatimento da meta fiscal. Isso posto, o abatimento previsto, neste Relatório, é de R$ 106,0 bilhões, o que é compatível com a obtenção de um resultado primário de R$ 10,1 bilhões.

Nesse relatório de avaliação, os órgãos centrais de orçamento e finanças do governo federal adotaram uma previsão de crescimento do PIB de 0,5% em 2014, aumentaram o valor de abatimento da meta em R$ 71 bilhões, previram uma redução na receita líquida de R$ 38 bilhões, um aumento nas despesas obrigatórias de R$ 22 bilhões e ainda indicaram uma redução de R$ 10,1 bilhões no contingenciamento efetuado após a primeira avaliação bimestral. Entre as receitas administradas pela RFB, o item projetado que sofreu o maior decréscimo em relação ao valor estimado no decreto anterior foi o Imposto sobre a Renda, com redução de R$ 9,4 bilhões. Por sua vez, as despesas obrigatórias que apresentaram maiores aumentos nas estimativas foram o Abono Salarial e Seguro Desemprego (R$ 9 bilhões) e Benefícios da Previdência (R$ 8 bilhões). Nessa ampliação de R$ 10,1 bilhões dos limites de empenho e movimentação financeira, a cota de aumento do Poder Executivo foi de R$ 10,0 bilhões (incluída ampliação de R$ 445 milhões nas emendas parlamentares individuais) e a cota dos Poderes Legislativo e Judiciário e MPU foi de R$ 104 milhões.

A meta de superávit primário para a União, conforme a LDO 2014, foi fixada em R$ 116,1 bilhões. Contudo, para fins de apuração da meta, o art. 3º da LDO 2014 previu, originalmente, a possibilidade de redução dessa meta em até R$ 67,0 bilhões, referentes aos investimentos do PAC e às desonerações tributárias. Por sua vez, a LOA 2014 considerou a meta de superávit primário da União de R$ 116,1 bilhões e o abatimento de R$ 58,0 bilhões, dentro, portanto, do limite permitido pelo art. 3º da LDO 2014.

Conforme já relatado, em cumprimento ao § 5º do art. 51 da LDO 2014, foi publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, em 20/2/2012, uma avaliação das receitas e despesas primárias. Segundo a citada avaliação, considerando-se a reavaliação da projeção das receitas e despesas, decidiu-se, preventivamente, reduzir os limites de empenho e movimentação financeira em relação ao previsto na LOA 2014 até que se fizesse a avaliação bimestral de que trata o art. 9º da LRF.

Nessa esteira, foi editado pelo Poder Executivo o Decreto Inicial de Programação Orçamentária e Financeira, Decreto 8.197, de 20/2/2014, que efetivou a limitação de empenho e

movimentação das despesas discricionárias em R$ 30,5 bilhões no âmbito do Poder Executivo. A par disso, o decreto estabeleceu metas quadrimestrais para o resultado primário e metas bimestrais de realização de receitas primárias. Segundo o Anexo X do mencionado decreto, as metas quadrimestrais do exercício de 2014 para o resultado primário do governo federal, abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e das Empresas Estatais Federais, foram de R$ 27,7 bilhões, R$ 39,2 bilhões e R$ 80,7 bilhões, respectivamente no primeiro, segundo e terceiro quadrimestres.

Conforme ressaltado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014, publicado em setembro de 2014, verificou-se que, após o encerramento de agosto, ou seja, ao final do 2º quadrimestre e do 4º bimestre de 2014, o governo federal havia realizado superávit primário de R$ 356,8 milhões, valor 99,02% inferior à meta de R$ 39,2 bilhões prevista no citado decreto de programação orçamentária e financeira e reiterada na terceira avaliação bimestral, que culminou na edição do Decreto 8.290/2014, conforme a tabela seguinte.

Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal da União – Janeiro a Agosto de 2014

R$ milhões

Esfera		Meta Decreto 8.290/2014	Meta Ajustada[1] [A]	Resultado Realizado[2] [B]	Desvio [C]=[B]-[A]	Desvio [D]=[C]/[A]
Governo Federal		**63.215,2**	**39.215,2**	**356,8**	**-38.858,4**	**-99,09%**
Governo Central		63.000,0	39.000,0	1.524,2	-37.475,8	-96,09%
Empresas Estatais Federais		215,2	215,2	-1.167,3	-1.382,5	-642,39%
Ações art. 3º da LDO 2014[1]	**PAC**	24.000,0	24.000,0	42.292,1		
	Desonerações			67.199,0		

Fontes: Bacen, SOF e STN.

(1) O art. 3º da LDO 2014, em sua redação original, definia a possibilidade de redução da meta em até R$ 67,0 bilhões (realização do PAC e de desonerações de tributos). Para essa avaliação foi utilizado o abatimento de R$ 24,0 bilhões, conforme estabelecido pelo Decreto 8.290/2014;

(2) Resultado pelo critério "abaixo-da-linha", divulgado pelo Bacen.

Não obstante tal descompasso entre o resultado primário alcançado até o 2º quadrimestre e a meta prevista, o Relatório de Avaliação do quarto bimestre, emitido em 22/9/2014, considerou que seria possível a manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira. Segundo o referido relatório, a revisão das estimativas de receita, apontando decréscimo de R$ 10,5 bilhões, seria parcialmente atenuada por previsão de saque do Fundo Soberano do Brasil (FSB) de R$ 3,5 bilhões, resultando em diminuição de ingressos de R$ 7 bilhões, com projeção de redução de despesas primárias de execução obrigatória em montante equivalente.

Desde o momento da verificação da ocorrência de desvio do resultado primário no segundo quadrimestre (quarto bimestre) em relação à meta fiscal quadrimestral estabelecida no art. 9º e no Anexo X do Decreto 8.197/2014 (R$ 38,8 bilhões ou 99,09% em termos percentuais), impunha-se ao Poder Executivo Federal a obrigação de apurar o montante necessário de contingenciamento e informar a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU) até o 22º dia após o encerramento do bimestre, a teor do disposto no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014:

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
>
> Art. 51. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada

> órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4°.

A tabela seguinte apresenta as variações nas projeções de despesa e receita do Relatório de Avaliação do quinto bimestre (Decreto 8.367/2014) em relação ao Decreto 8.320/2014 (quarto bimestre) e a estimativa da necessidade de limitação de empenho, por força do disposto no art. 9º da LRF.

Resultado Fiscal de 2014 – Variação das Estimativas do Decreto 8.367/2014 (5ª avaliação) em relação àquelas do Decreto 8.320/2014 (4ª avaliação)

R$ bilhões

Normativo	28/nov	Estimativas da necessidade de contingenciamento de acordo com as metas da LDO em vigor na época
	Decreto 8.367 5ª Avaliação	
1. Receita Líquida	-38,37	-38,37
2. Despesas Obrigatórias	22,16	22,16
3. Abatimento de Meta	70,67	32(1)
4. Despesas Discricionárias (1-2+3)	10,14	-28,54

Fonte: Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (5º bimestre).

(1) Considerando que o limite máximo fixado na LDO era de R$ 67 bilhões e o que o Decreto 8320/2014 previa uma dedução de R$ 35 bilhões, estaria de acordo com a legislação em vigor aumentar em até R$ 32 bilhões a projeção de abatimento da meta.

De fato, conforme demonstrado, ao final do quinto bimestre de 2014, em face da redução da receita líquida de R$ 38,37 bilhões e do aumento das despesas obrigatórias de R$ 22,16 bilhões, seria necessário reduzir o limite para execução das despesas discricionárias em R$ 28,54 bilhões. Isso seria factível por conta do aumento de R$ 32 bilhões no montante passível de abatimento da meta, até alcançar R$ 67 bilhões, valor máximo permitido na LDO 2014 então vigente, a fim de se atingir a meta de resultado primário de R$ 116 bilhões.

Impende enfatizar que o montante de contingenciamento de R$ 28,5 bilhões seria suficiente desde que as projeções de receitas e despesas primárias contidas nos relatórios de avaliação bimestrais fossem aderentes à realidade do cenário macroeconômico. Relevante assinalar, no entanto, a discrepância das informações fiscais divulgadas pelo Poder Executivo referentes ao quarto bimestre de 2014, pois, enquanto o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre apontava que o resultado primário realizado até agosto de 2014 fora de R$ 356 milhões, o Decreto 8.320, de 30/9/2014, editado com base no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, indicava ainda a manutenção de um resultado primário previsto de R$ 80,1 bilhões para os três quadrimestres do exercício.

Não obstante, conforme destacado no Relatório de Avaliação do 5º bimestre, de 21/11/2014, cujo excerto é transcrito a seguir, a STN e a SOF alegaram que seria possível ampliar o limite de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias em R$ 10 bilhões, considerando-se para isso, não o limite máximo de abatimento da meta em vigor (R$ 67 bilhões), mas sim o limite de R$ 106 bilhões referente à meta fiscal proposta no Projeto de Lei (PLN) 36/2014, submetido à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial 365, de 10/11/2014.

> 4. Importa ressaltar que as estimativas constantes deste relatório já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo (PLN nº 36/2014) ao Congresso Nacional, de alteração da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que " Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014" no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Em face da deterioração da situação fiscal com relação ao cenário apontado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014 e, considerando a diminuição das receitas e o aumento das despesas primárias ressaltada no Relatório de Avaliação Orçamentária do 5º bimestre, mais uma vez impunha-se ao Poder Executivo apurar o montante necessário de contingenciamento e informar a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o 22º dia após o encerramento do bimestre, por força do disposto no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014.

Como relatado anteriormente, a STN e a SOF, ao avaliarem as receitas e despesas primárias ao final do quinto bimestre de 2014, não indicaram a necessidade de contingenciamento. Ao contrário, alegaram que seria possível a ampliação do limite orçamentário e financeiro para custear despesas discricionárias em R$ 10 bilhões, com amparo no projeto de lei de alteração da meta fiscal encaminhado ao Congresso Nacional. Diante disso, não se deve cogitar em responsabilidade dos demais Poderes e do Ministério Público, porquanto cabia ao Poder Executivo Federal a atribuição de indicar aos demais Poderes a necessidade de contenção de despesas.

Cabe ainda ressaltar que o Decreto 8.367/2014, de 28/11/2014, editado com base no Relatório de Avaliação do 5º bimestre, condicionou a expansão das despesas discricionárias proposta no referido relatório à aprovação do projeto de lei que alterava os montantes de dedução das metas de resultado primário:

> Art. 4º A distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1º e 2º deste Decreto ficam condicionadas à publicação da lei resultante da aprovação do PLN nº 36, de 2014 - CN, em tramitação no Congresso Nacional. (grifou-se)

É notório que o citado projeto de lei de alteração da meta fiscal estabelecida pela LDO 2014 não teve o condão de suspender a eficácia das normas prescritas no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014. Uma vez demonstrada a necessidade de contingenciamento, dado que a realização da receita não era compatível com o cumprimento da meta fiscal estabelecida na LDO, o Poder Executivo deveria ter apurado o montante necessário e informado a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o 22º dia após o encerramento do bimestre.

Não se alegue que a superveniente publicação da Lei 13.053/2014, que alterou a meta fiscal da LDO 2014, em 15/12/2014, elidiu a exigência de se limitar a execução orçamentária e financeira. Isso porque a situação indicativa de não cumprimento da meta fiscal ressaltada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014 impunha, desde então, a adoção de tal medida, a teor do disposto no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014.

É de se ver que, não somente no interregno compreendido entre a edição do Decreto 8.367/2014, em 28/11/2014, e a vigência da Lei 13.053/2014, a partir de 15/12/2014, mas também desde o momento da verificação da ocorrência de desvio do resultado primário no 2º quadrimestre em relação à meta, ao final do mês de setembro, o Poder Executivo, consoante as competências prescritas no art. 51 da LDO 2014 e nos arts. 8º e art. 9º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000, incorreu em omissão, pois deixou de indicar e promover o devido contingenciamento do orçamento federal. Caso o Executivo tivesse adotado tempestivamente as providências cabíveis, a restrição orçamentária e financeira poderia ter-se revertido em momento posterior, quando da publicação da Lei 13.053/2014.

Tal fato caracteriza situação omissiva, apoiada em estimativas que já incorporavam os efeitos do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, projeto esse, até então, desprovido de qualquer força legal. Essa situação conferiu flagrante desrespeito ao princípio constitucional da legalidade inscrito no art. 37, caput, da Constituição Federal, às normas orçamentárias vigentes,

bem como aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável com vistas à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

À luz dos fatos apontados, vê-se que o Poder Executivo deixou de indicar e promover a limitação de empenho e movimentação financeira, a despeito da constatação de que a realização da receita verificada ao final do segundo quadrimestre de 2014 não comportaria o atingimento da meta fiscal. Tal omissão é prevista como infração administrativa no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais):

> Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
>
> (...)
>
> III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

Assim, tem-se que a irregularidade em foco, consistente em omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira (falta contingenciamento de despesas discricionárias da União), no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, por ocasião da edição do Decreto 8.367/2014, é de responsabilidade direta da Presidente da República, no exercício do Poder Regulamentar, haja vista o disposto no art. 84, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual compete privativamente à Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei.

Com efeito, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Governo da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

A par da gravidade da ocorrência no âmbito da esfera administrativa, há que se apontar nas presentes Contas, o descumprimento das normas prescritas nos arts. 37, caput, da Constituição Federal, 51 da Lei 12.919/2013 – LDO 2014, bem como nos 1º e 9º da Lei Complementar 101/2000, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014, em prejuízo à ação planejada e transparente e à gestão fiscal responsável em prol do equilíbrio das contas públicas da União no exercício de 2014.

Nesse sentido, deve ser emitido alerta o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, em face da não limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário para comportar o cumprimento da meta de resultado primário vigente na data de edição do Decreto 8.367/2014.

Por fim, resgata-se o teor do disposto no art. 4º do Decreto 8.367/2014, que condicionou a distribuição e utilização dos valores de ampliação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento à publicação da lei resultante da aprovação do PLN 36/2014. Com efeito, o art. 118 da LDO 2014 contempla comando extremamente claro no sentido de que:

> Art. 118. A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. (grifou-se)

Ao oferecer a liberação de limites orçamentários e financeiros como contrapartida à alteração legislativa que autorizaria a redução da meta fiscal pela totalidade das despesas do PAC e das desonerações tributárias, o Poder Executivo utilizou-se da execução orçamentária, condicionando-a à apreciação da proposição que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional. Tal uso ocorreu, inclusive, mediante a adoção de cláusula resolutiva, nos termos do parágrafo único do art. 4º do Decreto 8.367/2014: "não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto".

Considerando que a aprovação do PLN 36/2014 foi consumada na forma da Lei 13.053/2014, a condicionante orçamentária imposta pelo Poder Executivo no Decreto 8.367/2014 surtiu o efeito desejado pelo governo federal, qual seja, a alteração promovida na redação do caput do art. 3º da LDO 2014, que extinguiu o valor de referência de R$ 67 bilhões como limite para dedução da meta de resultado primário da União. Contudo, tal mudança deu-se à custa da infringência, pelo governo, dos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, bem como do art. 118 da mesma LDO 2014, o que enseja a emissão de alerta nestas Contas.

IRREGULARIDADES

- Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014;
- Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014.

ALERTA

- Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, em face da não limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário para comportar o cumprimento da meta de resultado primário vigente na data de edição do Decreto 8.367/2014, bem como da condicionante imposta à liberação e utilização dos limites orçamentários e financeiros definidos no Decreto 8.367/2014, que contrariou o disposto no art. 118 da Lei 12.919/2013.

Nos itens seguintes é apresentada a distribuição do contingenciamento ocorrido em 2014 entre os Poderes e órgãos que participam dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

3.5.3.1 Contingenciamento no Poder Executivo

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 exercício de 2014.

Evolução dos limites de empenho do Poder Executivo – 2014

R$ milhares

Órgão	Decreto 8.197, de 20/2/2014*				Portaria-MP 1, de 6/1/2015			
	Lei	Limite	Corte	% Corte	Lei + Créditos	Limite***	Corte	% Corte
Presidência	997.036	941.706	55.330	5,5%	1.065.993	909.564	156.428	14,7%
Mapa	2.876.840	1.883.347	993.492	34,5%	3.275.934	2.299.985	975.949	29,8%
MCTI	7.036.472	6.869.469	167.003	2,4%	7.507.166	6.218.740	1.288.426	17,2%
MF	4.791.874	3.218.874	1.573.000	32,8%	5.125.886	4.019.074	1.106.812	21,6%
MEC	44.293.764	42.298.830	1.994.934	4,5%	48.429.872	40.905.025	7.524.847	15,5%
MDIC	1.322.361	1.015.761	306.600	23,2%	1.329.930	1.120.030	209.900	15,8%
MJ	4.602.194	3.495.692	1.106.502	24,0%	4.756.606	3.653.694	1.102.912	23,2%
MME	927.833	604.296	323.537	34,9%	951.569	685.776	265.793	27,9%
MPS	2.293.379	1.883.289	410.090	17,9%	2.361.576	2.174.642	186.934	7,9%
MRE	1.071.776	871.476	200.300	18,7%	1.227.806	1.205.906	21.900	1,8%
MS	88.959.551	82.594.081	6.365.470	7,2%	90.971.892	85.489.648	5.482.244	6,0%
MTE	1.088.349	890.053	198.296	18,2%	1.082.833	873.799	209.034	19,3%
MT	17.287.840	5.942.190	11.345.649	65,6%	17.736.915	13.818.587	3.918.328	22,1%
MC	826.561	718.127	108.434	13,1%	931.126	723.970	207.155	22,2%
MinC	1.675.790	919.031	756.759	45,2%	1.677.335	1.082.823	594.512	35,4%
MMA	1.270.884	955.577	315.306	24,8%	1.326.221	965.219	361.002	27,2%
MPOG	1.225.829	704.146	521.683	42,6%	1.547.472	1.202.986	344.486	22,3%
MDA	3.389.983	2.387.964	1.002.019	29,6%	3.387.890	2.568.879	819.012	24,2%
ME	2.250.431	1.101.899	1.148.533	51,0%	3.166.430	2.418.550	747.880	23,6%
MD	20.510.191	12.940.046	7.570.145	36,9%	21.139.630	18.705.164	2.434.465	11,5%
MIN	8.104.150	2.512.533	5.591.617	69,0%	7.856.925	5.439.908	2.417.017	30,8%
MTur	1.398.415	350.198	1.048.216	75,0%	1.414.948	739.462	675.486	47,7%
MDS	31.835.196	31.703.733	131.463	0,4%	32.749.049	32.251.673	497.376	1,5%
MCidades	25.395.150	17.616.316	7.778.834	30,6%	25.363.726	21.589.078	3.774.647	14,9%
Min. da Pesca	393.786	207.323	186.463	47,4%	394.606	211.099	183.507	46,5%
Vice-Presidência	5.146	5.146	-	0,0%	5.146	4.446	700	13,6%
SAE	67.949	57.949	10.000	14,7%	70.864	65.711	5.153	7,3%
SAC	2.962.468	1.207.639	1.754.829	59,2%	3.399.732	2.396.409	1.003.323	29,5%
AGU	380.598	300.598	80.000	21,0%	422.776	342.776	80.000	18,9%
SDH	283.384	176.674	106.710	37,7%	284.892	227.008	57.884	20,3%
SPM	207.278	92.113	115.165	55,6%	207.298	125.676	81.622	39,4%
CGU	94.757	94.757	-	0,0%	106.014	105.528	486	0,5%
SPPIR	49.520	28.287	21.233	42,9%	49.047	25.956	23.091	47,1%
SEP	1.208.570	455.743	752.827	62,3%	1.416.740	945.712	471.028	33,2%
SMPE	68.519	56.533	11.986	17,5%	72.227	51.775	20.452	28,3%
EFU	1.638.162	1.038.162	600.000	36,6%	1.895.385	1.170.110	725.274	38,3%
Transferências	172.388	172.288	100	0,1%	104.062	103.562	500	0,5%
OOC	127.200	127.200	-	0,0%	127.200	120.000	7.200	5,7%
Emendas (*)	-	6.462.614	(6.462.614)	-	-	32.884	(32.884)	-
Reserva (**)	-	17.690.540	(17.690.540)	-	-	5.634.063	(5.634.063)	-
	283.091.574	**252.592.203**	**30.499.372**		**294.940.720**	**262.624.900**	**32.315.820**	**11,0%**

Fonte: SOF.

(*) Não houve distribuição de limites para emendas no decreto inicial. A distribuição inicial de emendas foi promovida pela Portaria-SOF 33, de 8/5/2014;

(**) A reserva inicial incluiu apenas o Programa de Aceleração do Crescimento, vide Portaria-MPOG 58, de 21/2/2014;

(***) Valores finais de movimentação e empenho, conforme a Portaria MP nº 1, de 6/1/2015.

No Decreto 8.197/2014, o limite de empenho do Poder Executivo foi fixado, inicialmente, em R$ 283,0 bilhões, dos quais R$ 107,6 bilhões foram destinados ao atendimento das despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira e R$ 175,3 bilhões ao atendimento das despesas discricionárias.

Conforme demonstrado, ao final do exercício de 2014, considerando-se a lei orçamentária mais os créditos adicionais abertos no exercício, a base sujeita a programação financeira alcançou o montante de R$ 294,9 bilhões, com uma restrição orçamentária final de R$ 32,3 bilhões. Ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R$ 262,6 bilhões para execução.

Assim, em 2014, os órgãos do Poder Executivo que sofreram maior contingenciamento de recursos em relação à base sujeita a programação financeira foram: Ministério do Turismo (MTur),

com 47,7%; Secretaria de Políticas de Promoção à Igualdade Racial (SPPIR), com 47,1%; Ministério da Pesca e Aquicultura, com 46,5%; Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), com 39,4%; Ministério da Cultura (MinC), com 35,4% e Secretaria dos Portos (SEP), com 33,2%. Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: Controladoria-Geral da União (CGU), com 0,5%; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com 1,5% e Ministério das Relações Exteriores (MRE), com 1,8%. Em termos absolutos, por sua vez, verificou-se que o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério dos Transportes (MT) e o Ministério das Cidades (MCidades) foram os órgãos com maior volume de recursos contingenciados: R$ 7,5 bilhões, R$ 5,5 bilhões, R$ 3,9 bilhões e R$ 3,8 bilhões, respectivamente.

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).

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 8.197/2014, o limite de pagamento foi fixado, inicialmente, em R$ 244,7 bilhões, de modo que, considerando-se apenas a dotação autorizada pelo referido decreto, da ordem de R$ 252,5 bilhões, chegou-se a uma limitação de pagamento de R$ 7,8 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 dentro dessa margem.

Observa-se que o estabelecimento de limite de empenho igual ou superior ao de pagamento resulta em elevado volume de inscrição de despesas em restos a pagar. 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 no item 3.3.3.6 deste 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 2014, é detalhado no item 3.5.5.1 deste Relatório.

3.5.3.2 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 2014, a exemplo das anteriores, determinou, em seu art. 51, 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 2014 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, do MPU, do CNMP e da DPU, constantes da proposta orçamentária e custeadas com recursos de doações e convênios. 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, do CNMP e da DPU 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$ 261,8 milhões, proporcionalmente à participação de cada Poder na base contingenciável, definida no § 1º do art. 51 da LDO 2014. Desse modo, o Poder Executivo informou a redução nos limites de empenho e movimentação financeira dos demais Poderes e outros órgãos no valor total de R$ 261,8 milhões, cabendo R$ 43,0 milhões ao Poder Legislativo, R$ 169,8 milhões ao Poder Judiciário, R$ 48,6 milhões ao MPU e R$ 0,4 milhão ao CNMP.

No quinto Relatório de Avaliação Bimestral, a revisão das estimativas das receitas primárias, das despesas obrigatórias e do abatimento da meta fiscal indicou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R$ 10,1 bilhões, em relação aos limites constantes na avaliação do quarto bimestre.

De acordo com § 1º do art. 51 da LDO 2014, a ampliação nos limites que coube aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ao MPU/CNMP foram, respectivamente, de R$ 10.032,7 milhões, R$ 17,4 milhões, R$ 67,9 milhões e R$ 18,4 milhões, conforme a tabela seguinte:

Distribuição da Ampliação dos Limites de Empenho entre Poderes e Órgãos – 2014

R$ milhares

Poderes, MPU e Órgãos	Base Contingenciável	Participação %	Variação do Limite de Empenho
Poder Executivo	166.831.563	98,98%	10.032.697
Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	1.723.749	1,02%	103.661
Câmara dos Deputados	191.686	0,11%	11.527
Senado Federal	30.734	0,02%	1.848
Tribunal de Contas da União	66.533	0,04%	4.001
Supremo Tribunal Federal	16.397	0,01%	986
Superior Tribunal de Justiça	14.660	0,01%	882
Justiça Federal	333.720	0,20%	20.069
Justiça Militar da União	13.033	0,01%	784
Justiça Eleitoral	302.767	0,18%	18.207
Justiça do Trabalho	350.330	0,21%	21.068
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	12.867	0,01%	774
Conselho Nacional de Justiça	85.693	0,05%	5.153
Defensoria Pública da União	-	0,00%	-
Ministério Público da União	301.356	0,18%	18.123
Conselho Nacional do Ministério Público	3.973	0,00%	239
Total	**168.555.312**	**100,00%**	**10.136.358**

Fonte: SOF.

3.5.4 Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

O Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa (Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal) 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. A apuração dessa disponibilidade deve ser realizada pelo ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as obrigações financeiras.

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 e despesas sejam subestimados, atribuindo-se 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 não processados, foram apuradas, por esta Corte de Contas, as disponibilidades financeiras, em 31/12/2014, dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Disponibilidades de Caixa em 31/12/2014 (*)

R$ milhões

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
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5) = (3) - (4)
Poder Executivo	**652.167**	**153.704**	**498.463**	**106.252**	**392.211**
Poder Legislativo	**2.465**	**817**	**1.648**	**370**	**1.278**
1. Câmara dos Deputados	1.554	517	1.037	201	836
2. Senado Federal	650	240	410	100	309
3. Tribunal de Contas da União	262	60	202	69	132
Poder Judiciário	**7.411**	**1.883**	**5.528**	**3.690**	**1.838**
1. Conselho Nacional de Justiça	139	71	68	50	19
2. Supremo Tribunal Federal	190	56	134	32	102
3. Superior Tribunal de Justiça	174	35	139	80	59
4. Justiça Federal	3.871	616	3.255	2.334	921
5. Superior Tribunal Militar	36	12	24	16	8
6. Justiça Eleitoral	1.101	348	753	488	265
7. Justiça do Trabalho	1.707	708	998	621	378
8. Tribunal de Justiça do DF e Territórios	193	37	156	68	88
Ministério Público da União	**659**	**221**	**438**	**382**	**56**
Total	**662.702**	**156.625**	**506.077**	**110.694**	**395.383**

Fonte: Colunas 1 a 5 – demonstrativos dos órgãos.

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 Siafi.

3) A suficiência de caixa após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício, quando calculada 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 dos órgãos e apresenta a disponibilidade bruta e as obrigações de todos os órgãos relacionados no art. 20 da LRF, chegando-se ao saldo líquido das disponibilidades de caixa, nos termos do parágrafo único do art. 42 da LRF. De acordo com essas informações, no conjunto dos órgãos, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício era da ordem de R$ 506,1 bilhões, tendo sido inscritos R$ 110,7 bilhões, restando, portanto, uma suficiência de caixa de R$ 395,4 bilhões.

A tabela a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar processados e não processados, no exercício de 2014, os estoques de empenhos de exercícios anteriores que não foram executados durante o exercício analisado e a disponibilidade de caixa líquida para cobertura da inscrição de restos a pagar não processados dos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF.

Restos a Pagar Inscritos por Poder e Órgão – Exercício de 2014 (*)

R$ milhões

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	**8.377**	**29.945**	**76.513**	**106.252**	**498.463**
2. Poder Legislativo	**6**	**7**	**388**	**370**	**1.648**
2.1. Câmara dos Deputados	6	5	316	201	1.037
2.2. Senado Federal	0	2	13	100	410
2.3. Tribunal de Contas da União	0	0	60	69	202
3. Poder Judiciário	**49**	**63**	**604**	**3.690**	**5.528**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	0	1	4	50	68
3.2. Supremo Tribunal Federal	0	0	2	32	134
3.3. Superior Tribunal de Justiça	2	1	5	80	139
3.4. Justiça Federal	9	17	150	2.334	3.255
3.5. Superior Tribunal Militar	0	0	6	16	24
3.6. Justiça Eleitoral	5	15	97	488	753
3.7. Justiça Trabalhista	33	29	311	621	998
3.8. Tribunal de Justiça do DF e Territórios	0	0	31	68	156
4. Ministério Público da União	**2**	**4**	**163**	**382**	**438**
Total	**8.434**	**30.018**	**77.668**	**110.694**	**506.077**

Fonte: Siafi.

(*) Não representa valores consolidados.

A tabela acima foi montada a partir das informações do Demonstrativo de Restos a Pagar (Anexo VI do Relatório de Gestão Fiscal, do terceiro quadrimestre de 2014) de todos os órgãos relacionados no art. 20 da LRF. Como resultado, para o conjunto dos órgãos, verificou-se que, em 2014, o processo de inscrição de restos a pagar não processados obedeceu ao disposto no art. 42 da LRF, uma vez que havia suficiência de caixa para suportar a referida inscrição.

A tabela seguinte demonstra os montantes inscritos em restos a pagar ao final do exercício, o estoque de restos a pagar referentes a empenhos de exercícios anteriores e que não foram executados no exercício em foco e o total das despesas orçamentárias nos exercícios de 2014 e de 2013.

Variação dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício de 2014

R$ milhões

Exercício	Total das Despesas Empenhadas (exceto refinanciamento da dívida)	Restos a Pagar Inscritos no Exercício			Estoque de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores - Processados e Não Processados	Total de Restos a Pagar - Processados e Não Processados
		Processados	Não Processados	Total		
2014	1.691.517	30.018	110.694	140.712	86.102	226.814
2013	1.471.370	25.716	121.947	147.663	71.054	218.717
Variação	**15%**	**17%**	**-9%**	**-5%**	**21%**	**4%**

Fontes: STN e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2014 e 2013.

Observa-se que o crescimento da inscrição de restos a pagar não acompanhou o crescimento das despesas orçamentárias. As despesas orçamentárias, excluídas as despesas de refinanciamento da dívida, apresentaram crescimento anual nominal de 15%; já os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados no final do exercício de 2014 apresentaram decréscimo nominal de 5% (ou 7 bilhões) em relação ao volume inscrito no final de 2013.

Os restos a pagar processados, isto é, aqueles referentes a despesas já liquidadas, ou seja, cuja obrigação foi cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e verificada pela Administração, mas ainda não pagas, aumentaram R$ 4 bilhões, com variação anual de 17%, crescimento superior ao do conjunto das despesas orçamentárias, que foi de 15%. Já a inscrição de restos a pagar não processados se reduziu em R$ 11 bilhões, correspondendo a uma variação anual negativa de 9%.

Apesar dessa redução no valor dos restos a pagar inscritos no final de 2014, o valor total passível de ser executado no exercício de 2015 aumentou 4% (R$ 8 bilhões) em relação ao disponível para ser executado em 2014. Isso ocorreu porque o estoque de restos a pagar, isto é, aqueles restos a pagar referentes a empenhos realizados em anos anteriores ao ano em foco e que não foram executados no ano em foco, aumentou 21%, correspondendo a uma variação nominal de R$ 15 bilhões.

3.5.4.1 Inscrição irregular de restos a pagar – Programa Minha Casa Minha Vida

Segundo evidenciado nos autos do processo TC 021.643/2014-8, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro, que deu origem ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, o pagamento de subsídios relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida tem sido financiado desde 2010 por meio de operação de crédito interno junto ao FGTS, gerando uma obrigação da União para com esse fundo. De acordo com a Lei Orçamentária de 2014, os recursos relativos ao PMCMV deveriam ser executados no âmbito do Programa Temático 2049 – Moradia Digna, por meio das ações 00CW – Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas, 00CX – Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas rurais e 0E64 – Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em cidades com menos de 50.000 habitantes. Todas essas ações estão sob a responsabilidade do Ministério das Cidades.

No entanto, conforme conclusões constantes do TC 021.643/2014-8, comprovadas por meio de informações prestadas pelo MTE, apensadas ao citado processo, as despesas com pagamento dos subsídios relativos ao PMCMV tiveram como fontes recursos provenientes de operação de crédito interna realizada pelo Tesouro Nacional junto ao FGTS, conforme previamente autorizado pelo art. 82-A da Lei 11.977/2009. Pode-se depreender, por meio dessas informações, que os recursos para pagamento dos subsídios relativos ao PMCMV foram repassados aos beneficiários do programa, não restando obrigação de pagamento da União junto ao PMCMV, mas sim uma obrigação perante o FGTS, resultante da operação de crédito realizada junto a tal fundo.

A par disso, a execução orçamentária das ações 00CW, 00CX e 0E64 no exercício de 2014 é apresentada a seguir:

Despesas Executadas no Programa Minha Casa Minha Vida – 2014

R$ milhões

Ação	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Inscrição em Restos a Pagar não Processados
00CW - Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas	612	612	0	0	612
00CX - Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas rurais	1.175	1.175	670	670	505
0E64 - Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em cidades com menos de 50.000 habitantes	393	393	143	143	250
Total	**2.180**	**2.180**	**813**	**813**	**1.367**

Fonte: Siafi Gerencial.

Os dados demonstram que, na ação 00CW, as despesas foram integralmente inscritas em restos a pagar não processados ao final de 2014, enquanto que, nas ações 00CX e 0E64, os percentuais de inscrição foram de 43% e 64% dos valores empenhados, respectivamente. No total, foram inscritos R$ 1,367 bilhão em restos a pagar não processados.

Tal inscrição causa estranheza, visto que as despesas correspondentes aos referidos empenhos já foram pagas, ainda no exercício de 2014, com recursos provenientes do crédito concedido pelo FGTS à União. Conclui-se, pois, que a efetivação do pagamento dispensaria a respectiva inscrição da despesa em restos a pagar, haja vista que, nos termos dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até 31 de dezembro.

Assim, pode-se afirmar que os valores referentes às despesas do PMCMV relativas aos empenhos realizados no exercício de 2014 foram indevidamente inscritos em restos a pagar não processados, pois, na realidade, esses valores já foram efetivamente pagos com recursos obtidos por meio de operações de crédito da União junto ao FGTS, ainda que tais operações de crédito e a própria execução orçamentária das despesas em comento tenham sido realizadas sem a observância das normas atinentes à matéria, conforme discorrido nos itens 2.3.6 e 3.3.3.7 deste Relatório. Como resultado, tem-se uma obrigação financeira da União para com o FGTS, e não mais junto ao PMCMV.

A gravidade da ocorrência decorre do fato de que a inscrição de despesas em restos a pagar constitui procedimento de exceção, justificável somente nos casos previstos no art. 35 do Decreto 93.872/1986, quais sejam:

I. vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

II. vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

III. se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;

IV. corresponder a compromissos assumidos no exterior.

Os empenhos relativos ao PMCMV não atendiam a nenhuma dessas condições em 31/12/2014, posto que o credor (FGTS) utilizou disponibilidades próprias para cumprir uma obrigação em nome da União, qual seja, o pagamento das subvenções econômicas aos beneficiários

do programa. Portanto, não há que se falar em "liquidação da despesa em curso" ou "interesse da Administração em exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor", mas sim em direito do FGTS ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic, nos termos do art. 82-A da Lei 11.977/2009.

Obviamente que tal ressarcimento não deve correr à conta de restos a pagar não processados de subvenções econômicas, pois se trata, em essência, de amortização de dívida anteriormente contraída, sujeita, entre outras disposições, à disciplina do art. 22 do Decreto 93.872/1986. Consoante o referido comando, "os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria".

Com efeito, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Governo da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Conforme demonstrado, houve a inscrição indevida em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas que não mais subsistiam em 31/12/2014. Trata-se de irregularidade grave na temática da despesa pública, constatada de maneira inequívoca por este Tribunal, e que denota o descumprimento, por parte do governo federal, de dispositivos legais afetos à gestão orçamentária durante o exercício de 2014 (arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986), em ofensa ao princípio constitucional da legalidade, bem como aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), o que enseja a emissão de alerta nas presentes Contas.

IRREGULARIDADE
• Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014.

ALERTA
• Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a inscrição em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, sem a observância do disposto nos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986.

3.5.5 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 2014 (Lei 12.919/2013, com redação dada pela Lei 13.053/2014) fixou a meta de superávit primário em R$ 167,4 bilhões para todo o setor público não financeiro. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em R$ 116,1 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 2014, o anexo estipulou, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R$ 25,7 bilhões e de montante da dívida líquida em R$ 1.088,7 bilhões.

No que tange ao Programa de Dispêndios Globais, vale frisar que, para 2014, da mesma forma como ocorreu em 2013, 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 2014

Discriminação	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.289.030,7	23,88
II. Despesa Primária	1.172.958,7	21,73
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	116.072,0	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,00	0
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-25.682,0	-0,48
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.088.718,0	20,20

Fonte: Lei 12.919/2013 (LDO para 2014).

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 2014 indicou, com fundamento no inciso IV do art. 11 da LDO 2014, o Banco Central do Brasil como o órgão encarregado da apuração e divulgação dos resultados primário e nominal oficiais, aplicada a metodologia conhecida como "abaixo da linha".

A quinze dias do encerramento do exercício de 2014 e após cinco relatórios de avaliação bimestral do cumprimento das metas fiscais, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 13.053/2014, oriunda de projeto de lei de iniciativa exclusiva da Presidente da República, que propunha modificação substantiva na meta de resultado primário até então em vigor. A alteração se deu no art. 3º da LDO 2014, permitindo que o limite original de abatimento da meta, no montante de R$ 67 bilhões, fosse aumentado até a totalidade do valor das despesas relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento e das desonerações tributárias.

Ocorre que, ao assim proceder, referida modificação promoveu uma inversão na lógica de controle estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que, a uma, retirou do cumprimento das metas fiscais o caráter de parâmetro norteador da ação planejada e transparente, positivado em seu art. 1º, § 1º. E, a duas, deixou de considerá-lo como condição necessária para que, entre outros aspectos, sejam concedidas renúncias de receitas e aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Desse modo, com a alteração efetuada pela Lei 13.053/2014, as desonerações tributárias, em vez de estarem condicionadas ao cumprimento das metas fiscais, passaram a ser a variável que permitiu reduzir o montante da meta de resultado primário estabelecida para o exercício.

Ressalta-se, ainda, as conclusões da fiscalização conduzida no âmbito do TC 021.643/2014-8, que culminou no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que apontaram para a omissão, nas estatísticas fiscais, de despesas primárias incorridas pela União durante o exercício de 2014, conforme será demonstrado mais à frente.

Feitas essas observações iniciais, que indicam a fragilidade fática da mensuração dos resultados fiscais e das metas apresentadas pelo governo federal, a tabela adiante mostra os valores alcançados em 2013, ao lado das metas fixadas pela LDO 2014 e dos valores realizados em 2014 informados oficialmente pelo Banco Central do Brasil. Frise-se que os valores da tabela ainda não compreendem as alterações determinadas pelo Acórdão 825/2015-TCU-Plenário. Ademais, as informações são apresentadas sob a ótica das necessidades de financiamento, segundo a qual valores negativos representam superávit e valores positivos, déficit.

Dívida Líquida e Resultados Primário e Nominal da União

Itens da Análise	Realizado 2013		Metas 2014		Realizado 2014	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
Dívida Líquida	**1.019.461**	**19,77**	**1.088.718**	**20,17**	**1.196.603**	**21,67**
Ajustes patrimoniais e metodológicos	**-87.374**	**-1,69**			**-96.220**	**-1,74**
Resultado Nominal	**110.753**	**2,15**	**25.682**	**0,48**	**273.322**	**4,95**
Governo Central	110.555	2,14			271.542	4,92
Governo Federal	141.257	2,74			294.216	5,33
Bacen	-30.702	-0,60			-22.675	-0,41
Empresas Estatais Federais	198	0,00			1.780	0,03
Juros Nominais	**185.499**	**3,60**			**250.842**	**4,54**
Governo Central	185.846	3,60			251.070	4,55
Governo Federal	217.866	4,22			273.860	4,96
Bacen	-32.020	-0,62			-22.789	-0,41
Empresas Estatais Federais	-346	-0,01			-228	0,00
Resultado Primário	**-74.747**	**-1,45**	**-116.072**	**-2,15**	**22.479**	**0,41**
Governo Central	-75.291	-1,46	-116.072	-2,15	20.472	0,37
Governo Federal	-76.609	-1,49			20.357	0,37
Bacen	1.318	0,03			115	0,00
Empresas Estatais Federais	544	0,01	0	0	2.008	0,04
Ajuste do PAC e Desonerações de Tributos[1]	**35.054**	**0,68**	**67.000**	**1,24**	**161.741**	**2,93**
PIB		**5.157.569**		**5.398.698**		**5.521.256**

Fontes: Bacen e Lei 12.919/2013 (LDO 2014).

(1) O art. 3º da LDO 2014 (Lei 12.708/2012, alterado pela Lei 13.053/2014), permitiu reduzir a meta até o montante dos gastos relativos ao PAC e às desonerações de tributos, o que resultou em R$ 161,7 bilhões ao final do período;

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 2014, déficit primário de R$ 22,5 bilhões ou 0,41% do PIB, valor inferior em R$ 138,6 bilhões à meta de superávit primário inicialmente fixada de R$ 116,1 bilhões, mas aderente ao permitido pela alteração do art. 3º da LDO 2014, que estabeleceu que "a meta poderá ser reduzida até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (...)".

De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais referente ao exercício de 2014, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, o montante das despesas executadas no âmbito do PAC em 2014 foi de R$ 57,7 bilhões e das desonerações foi de R$ 104,0 bilhões. Esse montante de R$ 161,7 bilhões fez reduzir a meta de superávit primário inicial de R$ 116,1 bilhões para um déficit primário de R$ 45,7 bilhões. Portanto, a alteração da lógica dos incisos I e II do art. 14 da LRF, proporcionada pela alteração do art. 3º da LDO original, permite evidenciar, nesse genuíno arcabouço, o cumprimento da meta com folga de R$ 23,2 bilhões.

No que tange ao resultado nominal, o déficit de R$ 273,3 bilhões apurado em 2014 foi bem superior à meta de resultado deficitário, de R$ 25,7 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 2014 com saldo de R$ 1.196,6 bilhões, acima, portanto, do montante de R$ 1.088,7 bilhões, estabelecido como limite máximo pela LDO. Eis, portanto, a situação atípica resultante da alteração da LDO que, ao tempo em que parece cumprir a meta de resultado primário, não atende a meta referente à dívida líquida. Ora, se o objetivo de se conceber o resultado primário é a manutenção de uma trajetória sustentável da dívida, não faz sentido o alcance de uma meta que resulta em aumento continuado da dívida. Veja-se que, para uma meta de dívida líquida de R$ 1.088,7 bilhões, encerrou-se o exercício com um resultado de R$ 1.196,6 bilhões, com diferença de R$ 107,9 bilhões.

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$ 96,2 bilhões (ou 1,74% 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 2014 foi superior àquele observado para o exercício anterior. Em 2014, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R$ 250,8 bilhões ou 4,54% do PIB, ante um aumento de R$ 185,5 bilhões ou 3,60% do PIB em 2013.

Contudo, conforme registrado no item 2.3.2 deste Relatório, que trata da dívida líquida do setor público, despesas de juros e encargos nominais em conjunção com déficits primários resultam em expansão continuada da dívida líquida tanto em valores nominais quanto em percentual do PIB, o que chama a atenção para o caráter expansionista da política fiscal em 2014, cuja imediata consequência é o aumento dos juros pagos na renovação dos títulos públicos federais.

3.5.5.1 O resultado primário da União em 2014

Conforme exposto anteriormente, o esforço fiscal oficial do governo federal ao longo de 2014 foi suficiente para cumprir a meta de resultado primário fixada na lei de diretrizes orçamentárias, em vista da alteração do art. 3º, que resulta numa situação genuína de cumprimento de meta oficial de resultado primário e descumprimento de meta da dívida líquida do governo federal. O déficit primário oficial no período foi de R$ 22,5 bilhões, inferior, portanto, à meta de superávit primário de R$ 116,1 bilhões, estabelecida inicialmente no instrumento orçamentário.

Como também já ressaltado, a alteração do art. 3º da LDO 2014 possibilitou que, da meta de resultado primário fixada, fossem deduzidas despesas orçamentárias referentes ao PAC e às desonerações tributárias. Em decorrência, dos R$ 116,1 bilhões inicialmente previstos, foram descontados R$ 161,7 bilhões, reduzindo a meta de superávit para um déficit primário de até R$ 45,7 bilhões. Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R$ 23,2 bilhões.

Isso posto, o presente tópico tem por objetivo evidenciar algumas medidas adotadas pelo governo federal no decorrer do exercício financeiro de 2014 que contribuíram de maneira significativa para a obtenção do resultado primário apresentado.

Desonerações

Os incisos I e II do art. 14 da LRF estabelecem que as desonerações tributárias devem ser condicionadas ao cumprimento das metas fiscais. Com a alteração feita no art. 3º da LDO original feita pela Lei 13.053/2014, publicada na última quinzena do exercício de 2014, ocorreu uma inversão da lógica da LRF, o que aponta para a necessidade de desconsiderar, no cálculo do resultado primário ajustado, o desconto permitido de R$ 104,0 bilhões.

Contingenciamento

Cabe destacar, em segundo lugar, o contingenciamento orçamentário efetuado ao longo de 2014. Sem adentrar nos pormenores da matéria, que é tratada no item 3.5.3 deste Relatório, verificou-se que a União promoveu alterações nos limites de empenho e movimentação financeira que resultaram em um contingenciamento líquido de apenas R$ 20,7 bilhões em dotações destinadas à execução de despesas primárias. Isso foi possível em vista das desonerações de R$ 104,0 bilhões e das despesas do PAC de R$ 57,7 bilhões, ambas utilizadas para abatimento da meta fiscal.

Parcelamentos

No exercício de 2014, com amparo no art. 93 da Lei 12.973/2014, no art. 2º da Lei 12.996/2014 e no art. 34 da Lei 13.043/2014, o governo federal reabriu o prazo de parcelamentos de dívidas tributárias e previdenciárias no âmbito da Lei 11.941/2009 (§ 12 do art. 1º e art. 7º), da Lei 12.249/2010 (§ 18 do art. 65) e da Lei 12.865/2013 (art. 17). Essa reabertura permitiu recolhimentos extraordinários no montante de R$ 19,9 bilhões entre agosto e dezembro de 2014, conforme dados divulgados pela RFB.

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.

Com efeito, a análise do desempenho dos parcelamentos como instrumentos de recuperação de créditos tributários e previdenciários da União consta do item 3.5.1.3 deste Relatório.

Concessões

Assim como a arrecadação proveniente dos parcelamentos, também pode ser considerada atípica a Receita de Concessões e Permissões relativo à outorga de serviços de telecomunicações (4G), com realização de R$ 5,1 bilhões em dezembro de 2014.

Dividendos

Conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a União recebeu aproximadamente R$ 9 bilhões de dividendos do BNDES em 2014, cujo valor também é excluído das receitas recorrentes em vista das razões que se seguem. Em primeiro lugar, porque excede 0,1% do PIB e em segundo

lugar porque não resulta de esforço fiscal genuíno, uma vez que, nos últimos sete exercícios, o Tesouro Nacional tem transferido sucessivamente títulos àquela instituição financeira.

Em contrapartida aos títulos transferidos, que somente em 2014 alcançaram o montante de R$ 60 bilhões (Lei 13.000/14 e MP 661/14), a União recebe contratos com cláusula de remuneração inferior à taxa de captação do Tesouro Nacional. De forma que essas transferências aumentam o resultado com títulos e valores mobiliários do BNDES, às expensas de subsídio do Tesouro, inflando o lucro da instituição financeira que pode assim recolher receitas primárias (dividendos), fato que, sem as transferências, não seria possível.

Adicionalmente, o relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras do exercício de 2014 do BNDES apresenta uma base para opinião com ressalva. Nela é ressaltada a existência de R$ 2,6 bilhões de perdas permanentes em instrumentos financeiros classificados como disponíveis para venda, dos quais R$ 1,6 bilhão de ativos com empresa que não publicou suas demonstrações, foi mantido no Patrimônio Líquido, sem impacto no resultado. Ou seja, o resultado da instituição está aumentado, em oposição às normas contábeis, nesse montante. Não menos importante, os auditores independentes informaram que as perdas permanentes de R$ 2,6 bilhões não puderam ser cotejadas com as demonstrações do emissor, pois ainda não haviam sido divulgadas.

Portanto, contabilmente, essas transações se processaram via aumentos de dívida do Tesouro Nacional e de concessões de empréstimos ao BNDES, operações aparentemente neutras em relação ao resultado primário, haja vista se tratar de permutas meramente financeiras, nas quais uma saída de títulos 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$ 135,2 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 3.3.3.6 deste Relatório, o montante de despesas inscritas em restos a pagar tem aumentado considerável e recorrentemente nos últimos anos, ainda que com menor força no último período.

Sob a ótica fiscal intertemporal, esse fato deve ser visto com atenção, pois, embora essas despesas não tenham impacto direto no resultado primário apurado no exercício de sua inscrição, porquanto não envolvem saída imediata de recursos, elas indicam um potencial desembolso futuro, ou seja, podem onerar o resultado 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, assim como daqueles que forem cancelados no período. Em termos econômicos, representa o volume de recursos que, embora permaneça no Tesouro Nacional, deverá 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 2014 evidencia que um desembolso primário potencial de até R$ 38,3 bilhões foi adiado para exercícios seguintes.

Ou seja, caso os estágios da despesa tivessem sido cumpridos integralmente ao longo de 2014, ao menos parte das despesas primárias inscritas em restos a pagar poderiam ter sido pagas no exercício, impactando negativamente o resultado primário.

Efeitos das Medidas Adotadas sobre o Resultado Primário

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 2014:

> Lei 12.919/2013 – LDO 2014 – 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. Esses foram os casos das 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$ 34 bilhões para a União. Tais receitas foram, portanto, fundamentais para que a União pudesse divulgar o alcance, com alguma folga, da meta reduzida de déficit primário em 2014.

Considerações sobre as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União em 2014

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.

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$ 34 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 tempestivamente 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 2014, a escolha foi pelo aumento dos montantes passíveis de desconto da meta relacionados ao PAC e às desonerações tributárias, além da reabertura de parcelamentos de dívidas de empresas com a União e de resgate de valores do Fundo Soberano.

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 da declaração 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 quinze 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. O

levantamento das receitas e despesas primárias recorrentes e não recorrentes foi feito para o exercício de 2013 no âmbito do TC 005.968/2014-3, que culminou no Acórdão 3.084/2014-TCU-Plenário.

Em 2014 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 2013. Para 2014, as receitas atípicas alcançaram um montante de R$ 34 bilhões e o *float* de restos a pagar foi de R$ 38,3 bilhões, somando R$ 72,3 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 dos resultados fiscais tanto "acima da linha" como "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 estimar o resultado primário da União 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, o resultado primário da União poderia ter sido ainda menor em 2014, atingindo déficit de R$ 94,8 bilhões, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Resultado Primário da União – Oficial e Ajustado – 2014

R$ bilhões

Resultado Primário Oficial (a)	(22,5)
(-) Receitas Atípicas (b)	(34,0)
Parcelamentos Tributários	*(19,9)*
Concessões – Telecomunicações 4G	*(5,1)*
Dividendos BNDES	*(9,0)*
(-) *Float* de Restos a Pagar (c)	(38,3)
(=) Resultado Primário Ajustado (a - b - c)	**(94,8)**

Fontes: RFB, Siafi, STN e BNDES.

Considerações sobre o Pedido de Reexame do Acórdão 3.084/2014-TCU-Plenário (TC 005.968/2014-3)

A assertiva da Secretaria do Tesouro Nacional de que "as estatísticas fiscais no País – "acima" e "abaixo da linha" – seguem metodologia definida no Manual de Estatísticas Fiscais (*A Manual on Government Finance Statistics* – 1986) publicado em 1986 pelo Fundo Monetário Internacional" não impede a discricionariedade exercida pelos órgãos encarregados dessa aferição na escolha de

que operações registrar, conforme extensamente evidenciado em fiscalização executada pelo Tribunal de Contas da União.

De fato, no Acórdão 992/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8), houve por bem o plenário do TCU determinar "a regularização da contabilidade fiscal no que tange especialmente ao cálculo dos resultados primários e a regularização dos saldos devedores do Governo Federal junto aos bancos oficiais." Isso em face de ter sido constatada a existência de dívidas do Tesouro devidamente registradas nas demonstrações financeiras dos bancos oficiais, mas não registradas pelo Bacen e, portanto, não computadas entre as obrigações do setor público que impactam o resultado primário.

É importante lembrar que a aferição do resultado primário pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central apresenta números diferentes, que são explicados pela discrepância estatística entre os dois levantamentos. Entretanto, a maioria das operações registradas para a mensuração do resultado fiscal pelo Banco Central do Brasil também são capturadas pelo critério de efetivo pagamento usado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Dessa forma, a existência de operações de crédito não registradas, assim como o sub-registro de passivos, permite evidenciar resultados fiscais que não são reais, a despeito de não haver saída de caixa do Tesouro.

O item 13 do Pedido de Reexame argumenta que "o impacto do gasto público sobre a demanda agregada e sobre o endividamento público ocorre no momento em que os recursos financeiros transitam da União para o setor privado da economia (...)". Ressalte-se que a escolha do conceito de caixa para a aferição do resultado primário apresenta a vantagem da facilidade e rapidez no levantamento da variação de ativos e passivos, mas não é a única possibilidade de mensuração de receitas e despesas. E é esse o entendimento do mesmo Manual mencionado pela STN, mas revisado e publicado pelo FMI em 2001.

De acordo com a segunda edição do Manual de Estatísticas Fiscais (*Government Finance Statistics Manual* – 2001), que trata da base de registro dos eventos econômicos, "no sistema revisado das GFS, fluxos são registrados com base na competência, o que significa que fluxos são registrados no momento em que o valor econômico é criado, transformado, trocado, transferido ou extinguido. No Manual GFS 1986, as transações são registradas quando caixa é recebido ou pago (tradução livre)":

> *1.23 In the revised GFS system, flows are recorded on an accrual basis, which means that flows are recorded at the time economic value is created, transformed, exchanged, transferred, or extinguished. In the 1986 GFS Manual, transactions are recorded when cash is received or paid. (Government Finance Statistics Manual* – 2001, p. 4).

Há, portanto, alguma discricionariedade do critério de mensuração a escolher, seja caixa ou competência. É importante pontuar que, quando bens e serviços são liquidados pelos fornecedores mas não pagos pela União, os recursos necessários para a geração desses bens e serviços já foram despendidos pelos fornecedores, restando ao Tesouro o pagamento, que não pode deixar de ser feito. E em atendimento ao princípio da confrontação de receitas e despesas, para o agente que forneceu os bens e serviços, já ocorreu o impacto sobre a demanda agregada.

Portanto, a maior parte do impacto da transação sobre a demanda agregada já ocorreu a partir do momento da liquidação, restando à empresa apenas a parcela não recebida do Tesouro referente à margem de ganho do fornecedor. E é importante dizer que o motor da operação foi a solicitação do bem ou serviço pelo Estado, a quem cabe, após confirmação da liquidação, efetuar o respectivo pagamento. De forma que atrasar o pagamento, ou fazer outrem assumi-lo, diminui apenas parcialmente o impacto sobre a demanda agregada ocasionado pela liquidação de solicitação de bem ou serviço feita pela Administração.

Com a mensuração do resultado primário ajustado, em que se usou metodologia de aferição premiada pelo concurso de monografias do "Tesouro Nacional", pretendeu-se expurgar dos resultados primários convencionais aqueles itens que não representavam esforço fiscal genuíno. Os ajustes, feitos indubitavelmente com algum critério de discricionariedade, se referem ao *float* de restos a pagar, aos dividendos, às concessões e aos parcelamentos de dívidas tributárias e previdenciárias.

O *float* dos restos a pagar liquidados não pagos busca capturar a assimetria da manutenção dos recursos financeiros não pagos como item dos ativos e a exclusão dos restos a pagar dos passivos, o que parece razoável do ponto de vista da aferição do esforço fiscal. Quanto à exclusão dos dividendos resultantes de mecanismos de repasse entre o Tesouro e o BNDES, tem por propósito consolidar as transferências de títulos do Tesouro para a instituição financeira, que podem gerar resultado positivo em função do diferencial de taxas, mesmo que os papéis sejam mantidos em carteira pelo BNDES.

A geração de resultados positivos no período, concomitantemente à transferência de dividendos sob a forma de receita primária, ocorreu em paralelo com a diminuição do patrimônio líquido do banco, conforme indicado pelas demonstrações financeiras da instituição. De forma que, salvo melhor juízo, uma melhor aferição do resultado primário deve desconsiderar essas operações heterodoxas.

Na mesma linha de retirar esforço fiscal não genuíno, as receitas extraordinárias com o parcelamento de tributos não podem ser geradas indefinidamente, sob pena de prejudicar o sistema de incentivos no sistema tributário, essencial para a adimplência do contribuinte não usuário dessa modalidade de regularização. Também as concessões, como o caso da exclusão referente ao campo de Libra, em 2013, e a receita relativa à outorga de serviços de telecomunicações (4G), em 2014, não parecem refletir esforço fiscal genuíno e recorrente.

Assim, a evidenciação do resultado primário ajustado nos últimos três exercícios tinha a pretensão de diminuir a assimetria de informação induzida por operações heterodoxas e normativos estabelecidos intempestivamente, inclusive no último dia do exercício (como em 2013), com o propósito de apresentar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela legislação federal, mesmo à custa de dificultar a obtenção do resultado fiscal pelas outras esferas de governo.

Por último, é evidente que a defesa da política econômica feita pelo Pedido de Reexame nos itens 19, 20 e 26 não resiste a uma exposição simples dos resultados de crescimento econômico e de variação de preços que se observa no período. Os efeitos do excesso de intervencionismo, que se estendeu além do razoavelmente justificado, são crescimento econômico abaixo do potencial para a economia brasileira e variação do IPCA mantida próxima à banda superior de 6,5% a.a., mas elevando-se para acima de 8,0% a.a. logo após o período eleitoral.

A necessidade de ampliação da transparência dos resultados fiscais

Em decorrência da constatação de pouca transparência e credibilidade dos resultados fiscais oficiais, 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 2014, 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:

a) 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, 2013 e 2014. De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de 2014, o montante abatido do resultado primário a título de PAC foi de R$ 57,7 bilhões;

b) 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;

c) a prerrogativa de redução da meta de superávit primário pela realização de investimentos prioritários e de desonerações de tributos, prevista na LDO 2013 e na LDO 2014. A despeito da dificuldade de aferição apontada na Nota Técnica 6/113, do Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, o relatório de Análise da Arrecadação das Receitas Federais de dezembro de 2014, da RFB, estimou para 2014 as desonerações tributárias em R$ 104,0 bilhões. Mencione-se ainda, conforme comentado no subitem 3.4.1 deste Relatório, que trata dos benefícios tributários, a falta de transparência acerca da metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias.

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 quinze 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 documento encaminhado para compor a Prestação de Contas 2014, sobre o atendimento da recomendação feita nas Contas do Governo de 2013, acerca da explicitação dos efeitos fiscais decorrentes de receitas extraordinárias, a Secretaria do Tesouro Nacional afirmou que:

> O Tesouro Nacional manifesta o compromisso com a excelência na qualidade de suas divulgações. O boletim Resultado do Tesouro Nacional faz parte desse esforço, dando transparência às estatísticas fiscais apuradas de acordo com padrões internacionais claramente definidos e difundidos nos termos do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 1986 *GFSM 1986), do FMI, desde 1997.

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.

Ademais, buscando atender à recomendação, a STN fez divulgar na Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) de 2014 a compilação de receitas extraordinárias arrecadadas pelo Tesouro Nacional em 2014. Para considerar uma receita como extraordinária, a STN utilizou alguns critérios, a saber: ser superior a 0,1% do PIB e ter efeito limitado no tempo. Há que se considerar que a divulgação das informações na PCPR 2014 já representa um passo importante para a transparência da questão, apesar de não cumprir exatamente os termos da recomendação.

De toda sorte, em vista dos procedimentos heterodoxos, e pouco transparentes, levados a cabo pela Secretaria do Tesouro Nacional, particularmente no período 2010-2014, conforme extensamente documentado nos autos dos processos TC 033.747/2012-1, TC 005.968/2014-3 e TC 021.643/2014-8, a divulgação do resultado primário ajustado, no âmbito deste e dos próximos Relatório sobre as Contas do Governo, constitui mecanismo de proteção à consecução de resultados primários genuínos que venham a sinalizar uma disciplina fiscal fidedigna. Ademais, as determinações contidas no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8), que serão monitoradas a partir da decisão definitiva da matéria, justificam que se deixe de recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional a evidenciação do resultado primário ajustado.

3.5.5.2 Omissão de registro de transações primárias deficitárias da União

Conforme evidenciado nos autos do processo TC 021.643/2014-8, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro, que deu origem ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, o Bacen não computou, no cálculo do resultado fiscal, transações primárias deficitárias da União incorridas em operações de crédito junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS. Segundo consta do voto do ministro relator:

> (...) o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam compor a Dívida

> Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.

Com efeito, o fato de o Bacen não registrar um passivo da União nas estatísticas fiscais faz com que o déficit primário associado a tal passivo seja postergado para o momento em que a União efetua o pagamento do respectivo passivo e não para o momento em que o déficit foi incorrido. Os embargos de declaração da União e do Bacen que questionaram as determinações corretivas nas estatísticas fiscais impostas pelo Acórdão 825/2015-TCU-Plenário não foram aceitos por esta Corte, conforme Acórdão 992/2015-TCU-Plenário. Entre outras providências, por meio da decisão originária, determinou-se ao Bacen que:

> 9.1.3. em relação aos exercícios financeiros de 2013 e 2014, refaça o cálculo do resultado primário decorrente:
>
> 9.1.3.1. dos dispêndios ocorridos no âmbito do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
>
> 9.1.3.2. dos dispêndios ocorridos no âmbito da equalização de taxa de juros a que se refere a Lei 8.427/1992, e a Portaria do Ministério da Fazenda 315/2014, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
>
> 9.1.3.3. dos dispêndios ocorridos no âmbito da legislação abrangida pelo ativo "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional", do Banco do Brasil, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
>
> 9.1.3.4. da variação dos saldos da dívida da União junto ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) de que trata a Lei 12.096/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
>
> 9.1.3.5. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativas aos adiantamentos concedidos no âmbito do PMCMV de que trata a Lei 11.977/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de referido endividamento;
>
> 9.1.3.6. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro e que, em razão do disposto pelo art. 3º, § 1º, da Lei Complementar 110/2001, estão registrados como direitos de referido Fundo junto à União;
>
> 9.1.3.7. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro para cobertura dos encargos resultantes da Lei nº 6.024/1974, da Medida Provisória nº 2.196/2001 e da Resolução CCFGTS nº 574/2008;

A omissão do registro das transações primárias deficitárias da União decorrentes de atrasos nos repasses de recursos federais contribuíram, nos dizeres do procurador do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, para "maquiar"" as contas do resultado primário em cerca de R$ 7,11 bilhões no exercício de 2014, conforme a tabela seguinte, elaborada com base em dados extraídos do relatório exarado no âmbito do processo TC 021.643/2014-8.

Despesas Primárias da União não captadas pelo Bacen – Fluxos em 2014

	R$ bilhões
BB – Equalização da Safra Agrícola	1,34
BB – Títulos e Créditos a Receber do Tesouro Nacional	0,39
PSI - BNDES	2,78
PMCMV - FGTS	1,05
FGTS Lei Complementar 110/2001	1,55
Total	**7,11**

Fonte: processo TC 021.643/2014-8.

Em face de tal omissão, os responsáveis do Bacen foram chamados em audiência e deverão apresentar suas razões de justificativa. Não obstante, na visão do Ministério Público junto ao TCU, corroborada pelo plenário desta Corte:

> Considerando-se a magnitude dessas dívidas, é de fundamental importância que o Bacen, caso ainda não o tenha feito, passe a registrá-las no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público e refaça os cálculos mensais do resultado primário referentes ao exercício de 2014, a fim de que se possa verificar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO (art. 59, inciso I, da Lei Complementar 101/2000).

Entre outras disposições, o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário demanda avaliação posterior, pelo Tribunal, acerca dos efeitos desses fluxos deficitários sobre os resultados fiscais de 2014. Vê-se, portanto, que, por parte do governo federal, restou minada a "ação planejada" e, sobretudo, "transparente" propugnada na LRF, uma vez que não foram prevenidos os riscos, tampouco corrigidos os desvios que ocasionaram o "desequilíbrio" das contas públicas da União em cerca de R$ 7,11 bilhões no exercício de 2014, tendo sido geradas e omitidas despesas primárias em desobediência às condições impostas pela mesma LRF, desrespeitando-se, pois, o princípio constitucional da legalidade, bem como os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

Com efeito, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Governo da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Conforme demonstrado, irregularidades graves envolvendo a temática do resultado fiscal, constatadas de maneira inequívoca por este Tribunal, denotam o descumprimento de princípios e pressupostos essenciais preconizados na LRF (planejamento, transparência e gestão fiscal responsável) e na própria Constituição Federal (legalidade), o que enseja menção nas presentes Contas, sem prejuízo das demais medidas adotadas no âmbito do TC 021.643/2014-8.

IRREGULARIDADE
• Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de registro de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014.

3.6 Conclusão

Nos termos do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Relatório sobre as Contas do Governo da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Ademais, a prestação de contas do chefe do Poder Executivo e o respectivo parecer prévio, juntamente com outros documentos, foram eleitos pelo legislador complementar como instrumentos

de transparência da gestão fiscal, nos termos do art. 48 da LRF, cabendo ao TCU a verificação do cumprimento das normas da referida lei complementar, conforme previsto em seu art. 59.

A transparência e o planejamento são pressupostos basilares da gestão fiscal responsável. Tais pressupostos devem orientar a ação governamental para que seja capaz de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a norma complementar impõe metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive aquelas realizadas por antecipação de receita, dentre outras.

Conforme demonstrado nos itens 2.3.5, 2.3.6, 3.3.3.7, 3.5.5.2, 3.5.3 e 3.5.4.1 deste Relatório, irregularidades graves – envolvendo o endividamento público, os resultados fiscais, a execução orçamentária da despesa, a limitação de empenho e movimentação financeira e a inscrição de despesas em restos a pagar no exercício de 2014 –, foram constatadas por este Tribunal no âmbito do Acórdão 825/2015, reiterado pelo Acórdão 992/2015, ambos do Plenário. Tais constatações denotam o descumprimento de normas, princípios e pressupostos essenciais preconizados na LRF (planejamento, transparência e gestão fiscal responsável), na Lei 4.320/1964 (universalidade orçamentária) e na Constituição Federal (legalidade e moralidade), o que enseja a emissão de alertas nas presentes Contas.

No tocante ao achado abordado no item 3.5.3, relativo à omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira (falta contingenciamento de despesas discricionárias da União), no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, por ocasião da edição do Decreto 8.367/2014, importante registrar que se trata de irregularidade de responsabilidade direta da Presidente da República, no exercício do Poder Regulamentar, em vista do disposto no art. 84, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual compete privativamente à Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei.

Antes de se resumirem as principais irregularidades deste capítulo, consigna-se que o Acórdão 825/2015, mantido pelo Acórdão 992/2015, ambos do Plenário, foi objeto de interposição de pedidos de reexame pela União e pelo Banco Central do Brasil. Assim, o processo TC 021.643/2014-8 encontra-se, no momento, no gabinete do relator *ad quem*, Ministro Vital do Rego, após manifestação propositiva da Secretaria de Recursos quanto ao juízo de admissibilidade dos recursos.

Irregularidades em operações de crédito

As condições legais relacionadas a operações de crédito encontram-se na Seção IV da LRF. Segundo o art. 32, § 1º, inciso I, uma das condições para contratação de operação de crédito é a existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica. Uma outra condição, estabelecida no inciso II do mesmo dispositivo, exige a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto quando se tratar de operações por antecipação de receita. Nesse sentido, também a Lei 4.320/1964 exige, no art. 3º, que a lei de orçamentos compreenda todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Já o art. 36 da LRF proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Por sua vez, as operações por antecipação de receita orçamentária, denominadas ARO, devem obedecer às regras gerais de contratação (art. 32 da LRF), bem como às regras específicas do art. 38. Ressalte-se, nesse contexto, o disposto no inciso IV, alínea 'b', que proíbe a realização de tais operações no último ano de mandato do presidente, governador ou prefeito municipal.

Quanto aos dispositivos legais mencionados, constataram-se irregularidades graves nas seguintes operações de crédito realizadas pelo governo federal em 2014:

a) inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial;

b) inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida;

c) inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento.

Omissões de registro de passivos e de transações primárias deficitárias da União

O princípio constitucional da legalidade e os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável não foram observados pelo governo federal nas seguintes situações (itens 2.3.5 e 3.5.5.2 deste Relatório):

a) o Bacen deixou de computar no cálculo da Dívida Líquida do Setor Público os passivos da União contraídos junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS;

b) o Bacen deixou de computar no cálculo do resultado primário, despesas primárias oriundas de operações da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS.

Execução de despesa sem autorização orçamentária

Segundo o Manual Técnico de Orçamento de 2014, a fonte de recursos é o instrumento criado para assegurar que receitas vinculadas por lei a finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem a consecução de despesas ou políticas públicas associadas a esse objetivo legal, as fontes/destinações de recursos agrupam determinadas naturezas de receita conforme haja necessidade de mapeamento dessas aplicações de recursos no orçamento público. Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Depreende-se, pois, que a correta classificação da fonte de recursos na lei orçamentária é essencial para a transparência e o controle do orçamento público.

Segundo descrito no item 3.3.3.7 deste Relatório, o orçamento federal de 2014 previu o financiamento das despesas com subvenções no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida por meio da fonte "00 – Recursos Ordinários", a qual representa a utilização de recursos ordinários arrecadados pelo Tesouro Nacional ao longo do respectivo exercício financeiro. No entanto, considerando a sistemática adotada para pagamento dos subsídios do PMCMV, as dotações orçamentárias deveriam ter sido alocadas na fonte "46 – Operação de Crédito Interno", que reflete

adequadamente a origem dos recursos utilizados na cobertura das subvenções, qual seja, as disponibilidades do FGTS, adiantadas, em caráter oneroso, à União nos termos do art. 82-A da Lei 11.977/2009.

Omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira (ausência de contingenciamento de despesas discricionárias)

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu art. 4º, que as leis de diretrizes orçamentárias deverão conter anexo de metas fiscais. Como já mencionado no item 3.5.5 deste Relatório, as metas fiscais consistem em mecanismo restritivo à expansão descontrolada da despesa pública e, consequentemente, da dívida pública. Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance das metas de resultado primário ou nominal especificadas nas respectivas LDOs, o art. 9º da LRF estabelece que:

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

Conforme evidenciado no item 3.5.3 deste Relatório, as estimativas dos decretos de programação financeira de 2014, em relação à receita, foram todas superestimadas em comparação os valores efetivamente realizados. Ao contrário, as estimativas da despesa e do déficit previdenciário foram todas subestimadas quando comparadas aos valores efetivamente executados.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao quinto bimestre de 2014, apesar de ter contemplado diminuição nas estimativas da receita e aumento nas estimativas da despesa e do déficit previdenciário, indicou ao governo federal a possibilidade de reversão parcial do limite de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias em R$ 10,1 bilhões, fato consumado por meio do Decreto 8.367/2014. Ocorre que os órgãos centrais de orçamento e administração financeira, ao estimarem o cumprimento da meta de resultado primário, consideraram valores para abatimento da meta que ainda não estavam autorizados pelo Poder Legislativo. Caso tivessem levado em conta a legislação em vigor à época, ao invés de proporem reversão da limitação em R$ 10,1 bilhões, deveriam ter indicado uma limitação adicional de pelo menos R$ 28,5 bilhões.

Assim, além de atuar de forma temerária ao cumprimento da meta, "descontingenciando" o orçamento federal em R$ 10,1 bilhões quando deveria tê-lo restringido em R$ 28,5 bilhões, baseando sua decisão em um projeto de lei ainda pendente à época de aprovação pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo Federal agiu com violação ao disposto no art. 9º da LRF, pois a realização da receita à época não comportaria o cumprimento das metas estabelecidas na LDO 2014.

Adicionalmente, o Poder Executivo Federal condicionou a liberação dos limites orçamentários e financeiros em R$ 10,1 bilhões à aprovação do Projeto de Lei PLN 36/2014, contrariando o art. 118 da LDO 2014, que trata da execução orçamentária.

Inscrição irregular de despesas em restos a pagar

Conforme disposto no art. 36, da Lei 4.320/1964, consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Os restos a pagar, juntamente com o serviço da dívida, depósitos e débitos de

tesouraria compõem a dívida flutuante (art. 92), que por sua vez, integra o Passivo Financeiro que é usado no cálculo do superávit financeiro, fonte para abertura de créditos suplementares e especiais. Por óbvio, se determinada despesa for paga, a mesma não deve ser inscrita em restos a pagar.

Assim, reveste-se de suma importância a correta inscrição de valores em restos a pagar, de modo que um valor indevidamente inscrito, ou indevidamente não inscrito, não venha a impactar o superávit financeiro. Além disso, a correta inscrição é também fundamental para garantir a confiabilidade dessas informações nas demonstrações contábeis de um ente da Federação.

Conforme descrito no item 3.5.4.1 deste Relatório, os valores referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, relativos a empenhos do orçamento de 2014, foram indevidamente inscritos em restos a pagar, pois as respectivas despesas foram efetivamente pagas, ainda que com recursos do FGTS. Por consequência, tais empenhos não poderiam ter sido inscritos em restos a pagar, já que a despesa a que se referia a Lei Orçamentária Anual de 2014, qual seja, a subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social, decorrentes da Lei 11.977/2009, foi devidamente quitada. Restou, assim, uma dívida do Tesouro Nacional junto ao FGTS, e não mais para com o Programa Minha Casa Minha Vida.

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 2014. 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 Presidente 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 48 mil ações em dezembro de 2014. 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$ 53,6 bilhões do orçamento do exercício, além da execução de R$ 29,9 bilhões em restos a pagar não processados.

Adicionalmente, abordam-se informações sobre a renúncia fiscal decorrente do PAC em 2014. As desonerações tributárias associadas ao programa atingiram R$ 76,8 bilhões, enquanto os benefícios financeiros e creditícios foram estimados, a partir dos valores desembolsados pelos bancos, em R$ 2,6 bilhões.

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, procede-se à avaliação da qualidade das informações de desempenho contidas na PCPR. Essa abordagem, utilizada desde o Relatório da Contas do Governo da República de 2013, nasceu 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 2014 – 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. Por fim, a análise da cesta de indicadores buscou aferir sua utilidade e completude, ou seja, se no conjunto de indicadores do programa estão incluídos itens capazes de refletir os resultados da intervenção governamental.

Para este exercício, selecionaram-se 33 programas temáticos do PPA 2012-2015. Desses, quatorze foram analisados quanto aos indicadores, às metas relacionadas a determinados objetivos componentes dos programas e à utilidade da cesta de indicadores vinculada a esses programas. Os

demais dezenove programas foram analisados apenas em relação à cesta de indicadores, pois tiveram seus indicadores e metas avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013. A relevância do programa temático e respectivo(s) objetivo(s), na ótica deste Tribunal de Contas da União, bem como a materialidade envolvida, consistiram nos principais critérios que balizaram a escolha de tais objetos de análise.

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

4.1.1 Análise Geral

Desde 2007, ano de sua criação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem sido considerado pelo Governo Federal como um dos principais instrumentos de intervenção estatal 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 anos anteriores, também para 2014 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.

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 2014 foi o oitavo de vigência do Programa, o qual pode ser separado 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 – Tabelas do PAC do Relatório das Contas de Governo de 2014, o qual pode ser acessado no portal do Tribunal de Contas da União (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 (Quadro 1) e execução financeira das ações concluídas, até dezembro de 2014, para cada um dos eixos do Programa, subdivididos em tipos e subtipos (Quadros 3 a 8). Além

dessas tabelas, as análises ora apresentadas baseiam-se em informações individuais por ação do PAC oriundas do 11º Balanço Quadrimestral, que contabiliza as ações até dezembro de 2014.

Embora seja um programa público federal, os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) não são sua maior fonte de recursos. Dos recursos utilizados nas ações do PAC concluídas até dezembro de 2014, apenas 15,4% são dos OFSS, enquanto 21,2% são oriundos do Orçamento de Investimento das estatais federais. O percentual relativo aos OFSS, entretanto, não foi uniforme entre os vários eixos. Na tabela a seguir, são apresentados, por eixo, os valores despendidos nas ações do PAC 2 concluídas até dezembro de 2014 (no Quadro 2 do Apêndice, os dados são segmentados pelos tipos de cada eixo).

Fontes de recursos dos projetos do PAC 2
(ações concluídas até dezembro de 2014)

R$ bilhões

Eixos	OGU- OFSS	Estatais	Financiamento ao setor público	Setor privado	Financiamento ao setor privado	Contrapartida de estados e municípios	Total
Energia	0,7	163,8	-	65,3	23,5	-	253,3
Minha Casa Minha Vida	70,2	-	0,2	-	379,1	0,2	449,7
Transportes	40,1	0,6	-	26,1	-	-	66,8
Cidade Melhor	2,5	-	5,3	0,6	-	2,3	10,7
Água e Luz para Todos	3,8	4,7	0,5	0,6	-	0,7	10,3
Comunidade Cidadã	5,5	-	-	-	-	-	5,5
Total	**122,8**	**169,1**	**6,0**	**92,6**	**402,6**	**3,2**	**796,3**

Fonte: Sepac.

A participação dos OFSS nas ações do PAC foi variável, dependendo do setor beneficiado. No eixo Transportes, no tipo Rodovia, 74% dos valores previstos foram oriundos dos OFSS, enquanto o tipo Aeroporto apresentou, aproximadamente, 84% do investimento previsto tendo como fonte o setor privado. No Eixo Energia, a quase totalidade dos recursos proveio de empresas estatais e privadas. O eixo Água e Luz para Todos obteve recursos, principalmente, do Orçamento Geral da União (OGU) e de empresas estatais, enquanto o eixo Cidade Melhor foi lastreado em sua maior parte por financiamento ao setor público e recursos do OGU. O eixo Minha Casa Minha Vida obteve a maioria dos recursos de financiamento ao setor privado, enquanto o eixo Comunidade Cidadã apresentou a 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.

Além de contar com recursos financeiros das fontes apresentadas na tabela anterior, a serem aplicados em suas ações, o PAC conta 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. Em 2014, as desonerações tributárias associadas ao Programa atingiram R$ 76,83 bilhões, enquanto os benefícios financeiros e creditícios foram estimados, a partir dos valores desembolsados pelos bancos, em R$ 2,6 bilhões. 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.

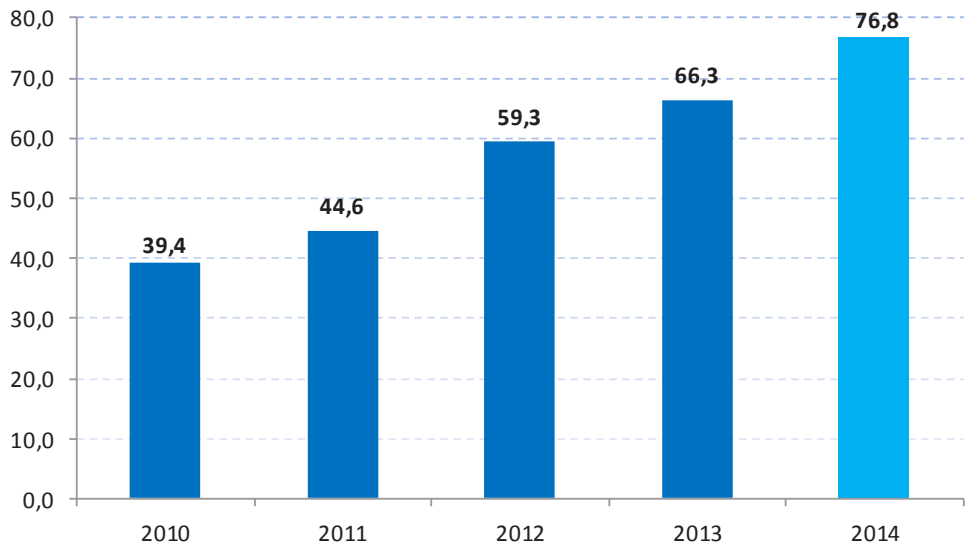
A análise das desonerações tributárias a serem apresentadas foi baseada nos dados levantados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/MF), enquanto os cálculos dos subsídios financeiros e creditícios apresentados neste item foram elaborados pela Secretaria de Política Econômica (SPE/MF), em atendimento ao Acórdão 1.690/2007-TCU-Plenário.

Os dados foram encaminhados à SPE pelas instituições oficiais que financiam operações integrantes do PAC – BNDES, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com cópia ao Tribunal.

No gráfico seguinte, demonstra-se a evolução das desonerações tributárias decorrentes do PAC, de 2010 até o final do exercício de 2014. Desde o lançamento do Programa, em 2007, a estimativa é que as desonerações tributárias associadas ao PAC tenham atingido o montante de R$ 346,8 bilhões, apresentando uma trajetória de crescimento ininterrupto; de 2010 a 2014, essas desonerações alcançaram R$ 286,4 bilhões.

Evolução anual das desonerações tributárias do PAC – 2010-2014

R$ bilhões



Fonte: RFB.

As desonerações tributárias contempladas no PAC, em 2014, 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 2014

R$ milhões

Comércio e Serviço	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	**51.972,7**
Indústria	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	**15.229,8**
Ciência e Tecnologia	Inclusão Digital	**6.205,3**
	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – Padis	**137,0**
	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital – PATVD	**1,1**
Habitação	Cumulatividade PIS Cofins Construção Civil	**885,0**
Energia	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura – Reidi	**2.051,2**
Transporte	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura – Reidi	**309,1**

	Investimentos em Infraestrutura	**43,3**
Total		**76.834,5**

Fonte: RFB.

O maior montante de desonerações tributárias está associado ao Simples, voltado para pequenas e microempresas, totalizando R$ 67,2 bilhões. Das funções de governo entre as quais as desonerações estão segmentadas, Comércio e Serviço e Indústria apresentam a maior participação, R$ 52 bilhões e R$ 15 bilhões, respectivamente.

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 2014, 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), em conformidade ao estabelecido na Nota Técnica Conjunta 4 Codip/Codiv/Cogep/STN, de 27/3/2013.

Cumpre esclarecer que são apresentados valores relacionados a desembolsos ocorridos em 2014, que vinculam-se a contratos realizados nesse ano ou em anos anteriores. Os valores relacionados a recursos contratados em 2014, de outra forma, podem ter sido desembolsados integralmente ou não, dadas as características de cada contrato.

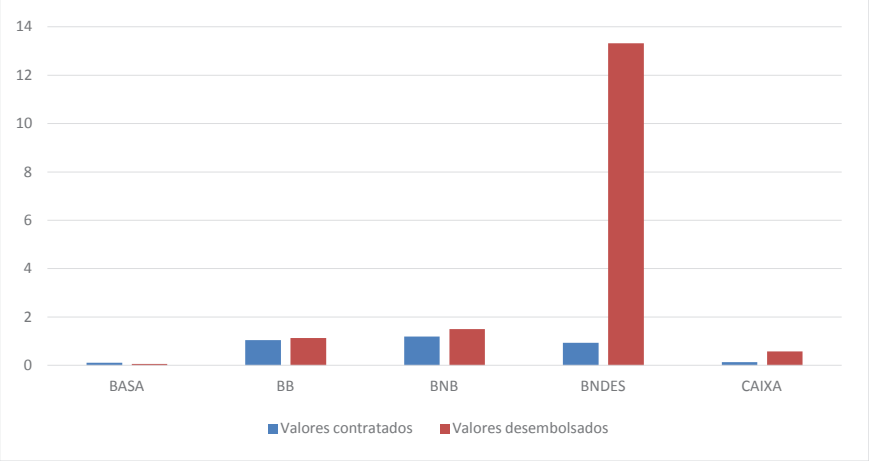
Cabe destacar, ainda, a informação encaminhada pela SPE, por meio da Nota Técnica 10.006/2015, de 25/3/2015, de que algumas operações de crédito contratadas e desembolsadas enviadas pelo BNDES não se enquadraram na determinação do Ofício 0043/2015-TCU/Semag. Em razão disso, tais operações foram desconsideradas do cálculo dos subsídios implícitos feitos pela SPE e, portanto, não compõem os resultados apresentados nos gráficos adiante. Os valores contratados, em 21 operações nessa situação, atingiram R$ 1,75 bilhão, e os desembolsados, em 112 operações, atingiram R$ 1,08 bilhão, conforme o Anexo III da referida Nota Técnica da SPE. Nota-se que a desconsideração desses montantes no cômputo dos subsídios implícitos não ensejará recomendação ao BNDES, devendo, contudo, ser objeto de acompanhamento ao longo do exercício de 2015, conforme já manifestado na Nota Conjunta BNDES SUP AP 4/2015 e Sepac, de 3/3/2015. Desse modo, espera-se uma identificação mais adequada à codificação da Sepac por parte do BNDES quando do próximo Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.

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 2014, R$ 16,57 bilhões, e contratadas operações no montante de R$ 3,4 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 80,3% do montante desembolsado em 2014. Em relação aos recursos contratados, porém, ficou atrás do BB e do BNB. Como maior banco de fomento do país, a participação do BNDES no financiamento do PAC sempre foi relevante.

Montantes de valores contratados e desembolsados por instituição financeira – 2014 - PAC

R$ bilhões

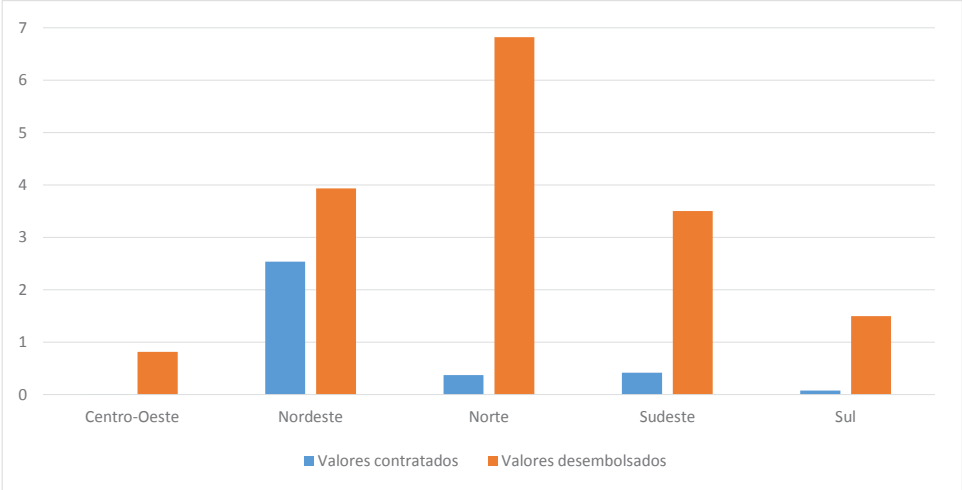


Fonte: SPE.

A distribuição desses valores por regiões do país pode ser vista no gráfico a seguir, verificando-se que a região Norte foi a que teve mais recursos desembolsados, seguida pelas regiões Nordeste e Sudeste. As contratações em 2014, no entanto, ocorreram, na maioria dos valores, na região Nordeste.

Montantes de valores contratados e desembolsados por grande região – 2014 - PAC

R$ bilhões



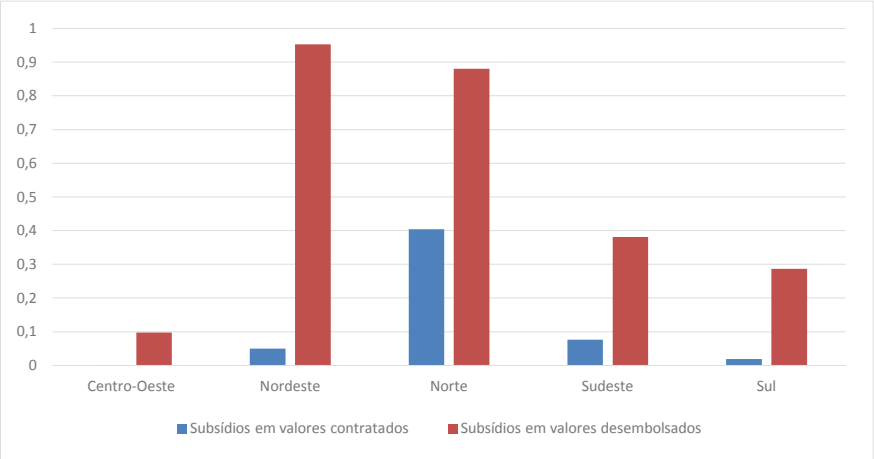
Fonte: SPE.

No que tange aos montantes de subsídios associados aos valores desembolsados em 2014, a SPE estimou-os em R$ 2,6 bilhões. Tomando por base os valores contratados em 2014, os subsídios estimados alcançaram R$ 550,4 milhões.

A distribuição desses subsídios por região do Brasil pode ser vista no gráfico a seguir, demonstrando que a maior parte dos subsídios associados aos desembolsos ocorre nas regiões Norte e Nordeste, sendo que os relacionados a contratos de 2014 se concentraram na região Norte.

Montantes de subsídios associados aos valores contratados e desembolsados por grande região – 2014

R$ bilhões



Fonte: SPE.

O PAC é um programa de abrangência nacional, sendo composto por um 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 – 47.266).

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 – 2014
(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	**97**	**83**	**615.253.441**	**29,21**
Norte	**5.928**	**4.411**	**107.759.439**	**5,11**
Rondônia	544	397	29.505.247	**1,40**
Acre	350	288	1.532.969	**0,07**
Amazonas	1042	717	23.026.129	**1,09**
Roraima	219	166	1.131.189	**0,05**
Pará	2.902	2.145	45.420.152	**2,16**
Amapá	222	176	3.847.408	**0,18**
Tocantins	649	522	3.296.345	**0,16**
Nordeste	**19.937**	**15.544**	**353.049.743**	**16,77**
Maranhão	2.858	2206	44.787.883	**2,13**
Piauí	2.082	1.756	4.561.221	**0,22**
Ceará	3.095	2.515	34.505.446	**1,64**
Rio Grande do Norte	1.255	979	34.928.999	**1,66**
Paraíba	1.746	1.359	5.464.052	**0,26**
Pernambuco	2.801	1890	71.640.806	**3,40**
Alagoas	1.012	803	52.785.064	**2,51**
Sergipe	644	473	31.004.155	**1,47**
Bahia	4.444	3.563	73.372.117	**3,48**
Sudeste	**10.588**	**7.181**	**773.707.329**	**36,74**
Minas Gerais	4.535	2.859	33.442.798	**1,59**
Espírito Santo	565	431	87.785.713	**4,17**
Rio de Janeiro	1.594	1141	490.593.553	**23,29**
São Paulo	3.894	2.750	161.885.265	**7,69**
Sul	**6.876**	**5.147**	**206.114.098**	**9,79**
Paraná	2.679	2.106	67.941.121	**3,23**
Santa Catarina	1.628	1.248	87.078.061	**4,13**
Rio Grande do Sul	2.569	1.793	51.094.916	**2,43**
Centro-Oeste	**4.397**	**3.223**	**50.341.839**	**2,39**
Mato Grosso do Sul	892	742	9.492.715	**0,45**
Mato Grosso	1.189	921	16.969.420	**0,81**
Goiás	2.062	1418	16.319.196	**0,77**
Distrito Federal	254	142	7.560.508	**0,36**
Total	**47.823**	**35.589**	**2.106.225.888**	**100,00**

Fonte: Sepac.

Obs: as ações apresentadas representam a totalidade das ações do PAC 2, incluindo aquelas que possuem prazo de conclusão após dezembro de 2014.

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 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (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 Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Na tabela a seguir é apresentada a relação de alguns dos principais executores das ações do PAC 2, pelo número de ações.

Ações do PAC 2 – Executores

Executores	Número de Ações
Município	36.961
Estado	4.973
Funasa	1.658

Executores	Número de Ações
União	262
Dnit	270
Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar)	220
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp)	171
Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)	165
Petrobras	123
Companhia de Abastecimento de Minas Gerais (Copasa)	113
Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan)	98
Codevasf	92
Infraero	88
Hermasa Navegação da Amazônia S.A.	71
Outros	2.001
Total	**47.266**

Fonte: Sepac.

4.1.2 O PAC em 2014

A quantidade de ações pertencentes ao PAC 2 continua sua trajetória crescente, comportamento já visto em todos os exercícios anteriores, tendo saltado de 18.683 ações em dezembro de 2011 para mais de 47.000 ações em dezembro de 2014, conforme pode ser visto na tabela a seguir.

Ações do PAC 2 – Número de ações por eixo

Eixos	dez/2011	dez/2012	dez/2013	dez/2014
Comunidade Cidadã	5.102	15.518	28.613	31.468
Água e Luz para Todos	3.375	3.292	3.413	3.471
Cidade Melhor	5.299	6.212	7.114	7.466
Minha Casa Minha Vida	3.635	3.361	3.128	3.002
Transportes	494	563	763	683
Energia	778	958	1.067	1.176
Total	**18.683**	**29.904**	**44.098**	**47.266**

Fonte: Sepac.

Nem todas essas ações são exclusivas do PAC 2, mas sim provenientes 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 2014.

Ações do PAC 2 – Estágio de Execução – dezembro de 2013 e 2014

Estágio	2013		2014	
	Número de ações	(%)	Número de ações	(%)
Ação preparatória	16.902	38,33	8.163	17,27
Em licitação	4.010	9,09	3.895	8,24
Em contratação	6	0,01	1	0,01
Em execução	2.091	4,74	2.154	4,56
Em obra	14.970	33,95	22.259	47,09
Em operação	35	0,08	59	0,12
Concluída	6.084	13,80	10.735	22,71
Total	**44.098**	**100,00**	**47.266**	**100,00**

Fonte: Sepac.

Assim, em 2014 foram concluídas 4.651 ações. De acordo com o 11º Balanço do PAC 2, haviam sido concluídas, até dezembro de 2014, ações no valor de R$ 796,4 bilhões, o que corresponde a 99,7% das ações previstas para o período 2011-2014. Ressalte-se, contudo, 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 1,9 milhão de habitações, com valor de financiamento de R$ 360,1 bilhões. Já o programa Minha Casa Minha Vida foi o responsável pela contratação de 2,7 milhões de habitações, com subsídios associados no valor de R$ 88,8 bilhões.

Em 2014 não se pode observar a manutenção da contínua elevação da dotação atualizada das ações do PAC. Enquanto em 2013 a dotação orçamentária foi de R$ 67 bilhões, em 2014 se reduziu a R$ 62,1 bilhões. Entretanto, a execução orçamentária em 2014 continuou bastante aquém da que seria necessária para executar o orçamento do ano, tendo sido liquidados R$ 28,1 bilhões, 44,5% do total empenhado no exercício (R$ 53,6 bilhões). Os demais R$ 25,5 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, situação 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 11º Balanço do PAC, entre as ações dos eixos Transportes, Energia e Água e Luz para Todos (considerando nesse último somente os tipos Luz para Todos e Recursos Hídricos), 55% das ações estavam concluídas ao final de 2014, 37% se encontravam em ritmo considerado adequado, 5% exigiam atenção e 3% estavam em estado preocupante.

4.1.3 Transportes

No eixo Transportes foi alterada a previsão existente em 2013 de aplicar, até o final de 2014, prazo de vigência do PAC 2, o montante de R$ 107,5 bilhões. Conforme dados encaminhados pela Sepac, a previsão existente em 2014 para a conclusão das ações foi alterada em 25,3%, ou seja, para R$ 134,7 bilhões. Desse valor, até dezembro de 2014 foram concluídas ações no montante de R$ 66,9 bilhões, 49,6% do valor previsto e 52,7% superior aos R$ 43,8 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 2014.

Execução das ações de transporte – PAC 2

R$ bilhões

Tipo	Valor associado às ações concluídas (A)	Valor previsto até 2014 (B)	Execução (%) (A/B)
Rodovias	38,7	53,9	71,8
Ferrovia	2,5	47,4	5,3
Aeroporto	18,2	21,6	84,3
Porto	0,8	5,0	16,0
Hidrovia	0,2	1,5	13,3
Equipamentos - Estradas Vicinais	4,1	3,0	136,7
Equipamentos – Defesa	1,3	1,3	100,0
Portaria – Defesa	1,0	1,0	100,0
Total Transportes	**66,8**	**134,7**	**49,6**

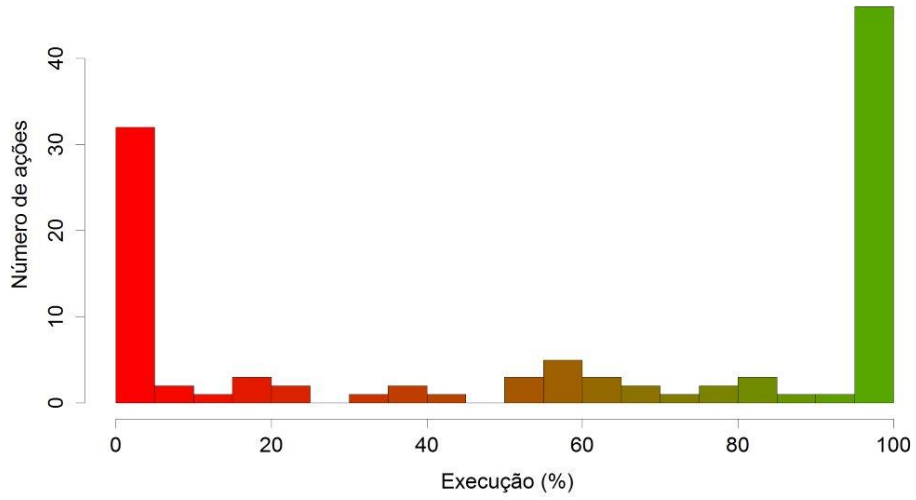
Fonte: Sepac.

Muitas ações têm término previsto para além de 2014. Algumas vão até as décadas de 2020 e 2030. Dos sete tipos que compõem o eixo, o tipo Rodovia 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. A previsão constante do primeiro balanço do PAC 2 era de que, ao final de 2014, fosse realizada manutenção em 55 mil quilômetros de rodovias, entretanto, ao final de 2014 havia sido concluída manutenção em 50,7 mil quilômetros, 92,2% da meta originalmente prevista.

De acordo com a mais recente pesquisa de qualidade das rodovias federais, realizada anualmente pela Confederação Nacional de Transportes (CNT), em 2014, 48,5% da extensão das rodovias federais apresentavam pavimentação considerada ótima e 9,2% boa, enquanto 9,3% da pavimentação foram considerados ruins ou péssimos. Essa nova pesquisa difere um pouco da anterior, em 2013, que classificava 53,6% da pavimentação das rodovias federais como ótima e 9,5% como ruim ou péssima. Os resultados para ambos os anos são muito superiores aos obtidos em 2006, ano anterior ao do lançamento do PAC.

No tipo Aeroporto, estão previstas 111 ações, quatro a mais do que as existentes ao final de 2013. No histograma a seguir é apresentada a situação em termos de execução física das ações no tipo em dezembro de 2014, evidenciando o grande número de ações ainda por iniciar a execução.

Histograma do grau de execução das ações no tipo Aeroporto – 2014



Fonte: Sepac.

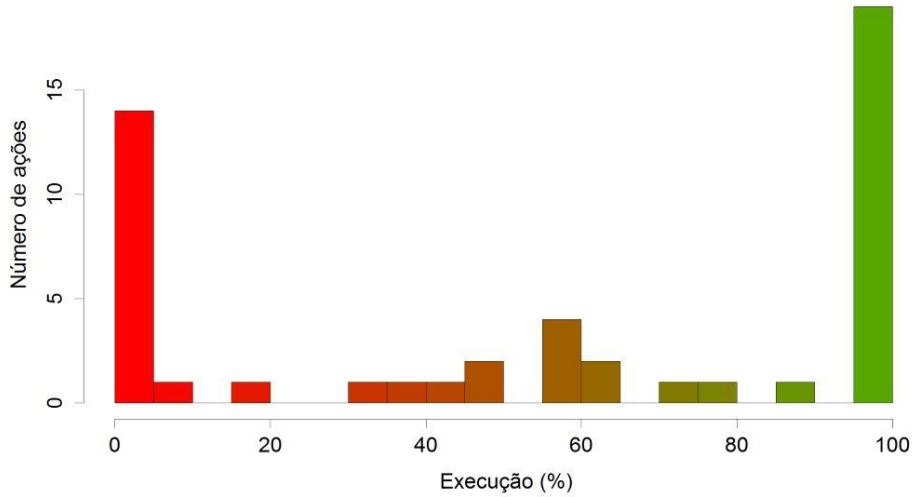
O 11º Balanço do PAC 2 contabiliza conjunto de ações ligadas ao tipo Estradas Vicinais, cujo executor é o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e que é voltado para aquisição, e posterior repasse para os municípios de menor porte, de motoniveladoras, caminhões-caçamba e retroescavadeiras. De acordo com informações da Sepac, do conjunto de equipamentos previstos para distribuição, já foi alcançada toda a meta prevista no PAC 2, sendo os municípios contemplados com 5.060 motoniveladoras, 5.060 caminhões-caçamba e 5.071 retroescavadeiras.

A ação voltada para aquisição de 161 balanças para o controle de peso de veículos nas rodovias federais ainda não foi executada, apesar da previsão para seu término ter sido dezembro de 2014.

As ações do PAC ligadas à melhoria da capacidade portuária do país somam 84 ações, voltadas para a construção de acessos terrestres, dragagem e derrocamento até a construção de terminais de passageiros. A previsão existente era que até o final de 2014 fossem concluídas ações no valor de R$ 5,0 bilhões. Desse total, até dezembro de 2014, as obras concluídas somaram R$ 800 milhões, aproximadamente 16% do total previsto.

Com relação ao modal ferroviário, verifica-se, conforme tabela anterior, que somente 5,3% dos valores previstos foram aplicados. No histograma a seguir é apresentada a distribuição do grau de execução das ações em ferrovias, evidenciando-se que existem muitas ações ainda não iniciadas, ou com grau bastante reduzido de execução.

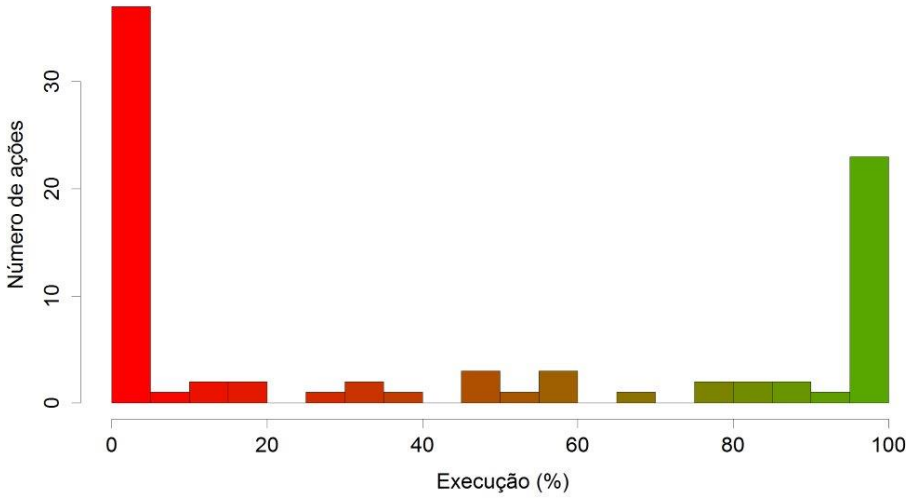
Histograma do grau de execução das ações no subtipo Ferrovias – 2014



Fonte: Sepac.

Com relação ao modal hidroviário, a previsão era de que até o final da vigência do Programa fossem concluídas ações totalizando R$ 1,5 bilhão, entretanto, até o final de dezembro de 2014, foram concluídas obras no valor de R$ 0,2 bilhão. 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 – 2014



Fonte: Sepac.

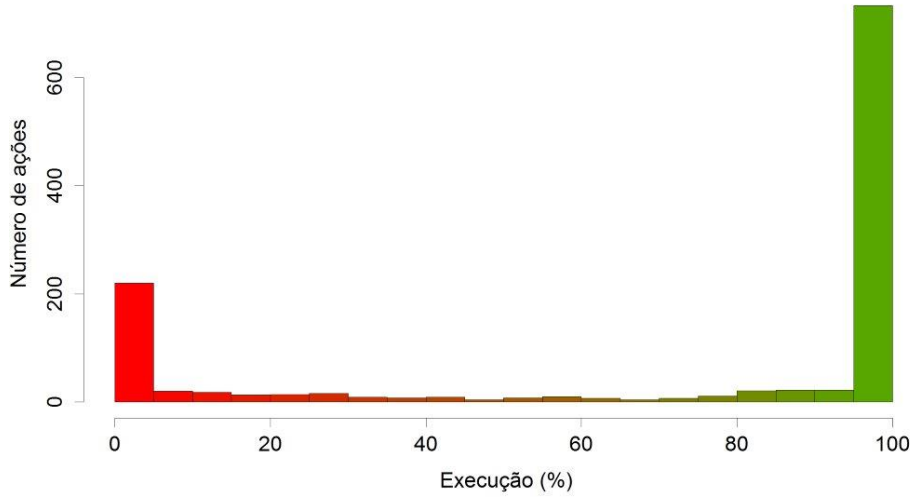
4.1.4 Energia

O eixo Energia apresenta um conjunto de 1.176 ações, 109 a mais do que as 1.067 ações existentes ao final de 2013. O Quadro 4 do Apêndice traz um panorama dos investimentos previstos no eixo, com as metas originais até 2014, as metas repactuadas, bem como o alcance das metas físicas das ações concluídas até dezembro de 2014. Até o final de 2014, foram concluídas ações no valor de R$ 253,3 bilhões, equivalentes a 75,8% do total previsto para ser investido até 2014, que foi de R$ 334,3 bilhões, representando um acréscimo de 28,7% em relação à situação ao final de 2013.

Dos seis tipos que compõem o eixo, o que apresenta maior valor representativo é o tipo Petróleo e Gás Natural, que tinha previsão de investimento em ações, para o final de 2014, de R$ 188,6 bilhões. Desse total, foram investidos R$ 162,6 bilhões, ou seja 82,6% do total previsto.

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 – 2014



Fonte: Sepac.

Nota-se, conforme tabela a seguir, que o montante apresentado na última coluna é bastante superior aos R$ 334,3 bilhões de investimentos previstos pelo PAC 2 até 2014, evidenciando que boa parte das ações tem previsão de término superior ao prazo de vigência do PAC 2.

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	148	132	1.181,60
Geração de Energia Elétrica	347	294	114,00
Transmissão de Energia Elétrica	178	145	26,06
Marinha Mercante	484	484	27,41
Combustíveis Renováveis	7	6	6,68
Geologia e Mineração - CPRM	12	12	0,63
Total	**1.176**	**1.073**	**1.356,38**

Fonte: Sepac.

* Foram consideradas apenas as ações com valor previsto diferente de zero.

O PAC 2 aumentou a capacidade do parque gerador brasileiro em 15.908 MW, sendo 5.708 MW em 2014. Houve, também, uma pequena elevação no total de energia a ser gerada, de 53,42 GW para 53,56 GW, apesar de o número de ações em energia em 2014 ter se mantido em 323, como em 2013, 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	39.486
Usina Eólica	218	5.701
Usina Termelétrica a Biomassa	34	2.090
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**	**53.565**

Fonte: Sepac.

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 110 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 2013 e a atual, verifica-se que houve evolução nas ações, pois em 2013 apenas 31 ações de implantação de linhas de transmissão e 32 de construção de subestações estavam concluídas, frente a 44 e 46 ações concluídas ao final de 2014, respectivamente.

Estágio das ações de transmissão de energia elétrica – 2014

Estágio	Linhas de transmissão		Subestações	
	Número de ações	Quilômetros	Número de ações	MVA[1]
Ação preparatória	3	15.550	-	-
Em licitação de obra	27	13.562	1	150
Em obra	36	6.681	21	9.338
Concluída	44	13.818	46	25.609
Total	**110**	**49.611**	**68**	**35.097**

Fonte: Sepac.

(1) MVA: Megavolt-Ampère, unidade de medida de potência aparente.

4.1.5 Minha Casa Minha Vida

O eixo Minha Casa Minha Vida contempla três tipos: o programa Minha Casa Minha Vida, o financiamento à aquisição de moradias por intermédio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo 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 11º Balanço, em dezembro de 2014, é apresentada no Quadro 5 do Apêndice.

A previsão original de dispêndios em ações concluídas, até 2014, no âmbito do eixo era de R$ 255,7 bilhões, previsão que foi superada, uma vez que até o final de 2014 foram despendidos, em ações concluídas do eixo, cerca de R$ 449,7 bilhões.

A meta originalmente existente de contratar dois milhões de unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida II foi ampliada, passando para 2,75 milhões ao final de 2014. Desse total, foram contratadas 2,72 milhões de unidades, uma consecução de 98,9% da nova meta prevista, com subsídios associados no valor de R$ 88,84 bilhões. 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, das 3,7 milhões de moradia previstas no PAC 1 e no PAC 2, já foram concluídas fisicamente 1,87 milhão.

O financiamento à aquisição de imóveis a ser realizado no âmbito do SBPE é operacionalizado pelos bancos que possuem carteira de empréstimo imobiliário, destinada 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 foi superada ao final de 2014, com empréstimos concedidos no valor de R$ 360,15 bilhões, relativos a 1,92 milhão de contratos.

O tipo Urbanização de Assentamentos Precários é composto por 2,99 mil ações, distribuídas segundo a tabela a seguir. Houve manutenção do valor previsto originalmente para dispêndios em ações concluídas até 2014, de R$ 7,08 bilhões. Desse total, até o final do exercício de 2014, foram despendidos 712 milhões, 10,06% da meta.

Ações do PAC 2 – Tipo Urbanização de Assentamentos Precários

Subtipo	Número total	Número de ações	Valor associado às ações

	de ações	iniciadas	iniciadas (R$ milhões)
Urbanização	798	759	19.561,75
Provisão Habitacional	612	604	1.604,73
Planos Locais de Habitação de Interesse Social	1.270	1.253	82,75
Assistência Técnica	180	160	27,59
Urbanização - Estudos e projetos	115	63	47,37
Desenvolvimento Institucional	4	4	12,69
Lotes Urbanizados	13	13	15,77
Requalificação de Imóveis	7	5	2,81
Total	**2.999**	**2.861**	**21.355,45**

Fonte: Sepac.

A tabela a seguir apresenta a evolução das ações do tipo, por estágio de conclusão, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2014.

Evolução das ações do tipo Urbanização de Assentamentos Precários

Estágio	Número de ações (dez/2012)	Número de ações (dez/2013)	Número de ações (dez/2014)
Ação preparatória	318	203	87
Em licitação	350	94	51
Em obra	990	952	906
Em execução	672	462	363
Concluída	1.028	1.415	1.592
Total	**3.358**	**3.126**	**2.999**

Fonte: Sepac.

4.1.6 Água e Luz para Todos

O eixo Água e Luz para Todos abarca seis tipos, conforme tabela a seguir, com previsão de que fossem despendidos R$ 32,2 bilhões em ações concluídas até 2014. Desse total, até o término de 2014 foram despendidos em ações concluídas R$ 10,3 bilhões, 32% do total previsto. O Quadro 6 do Apêndice apresenta as metas previstas para o eixo, bem como o alcance das ações efetivamente concluídas até o final de 2014.

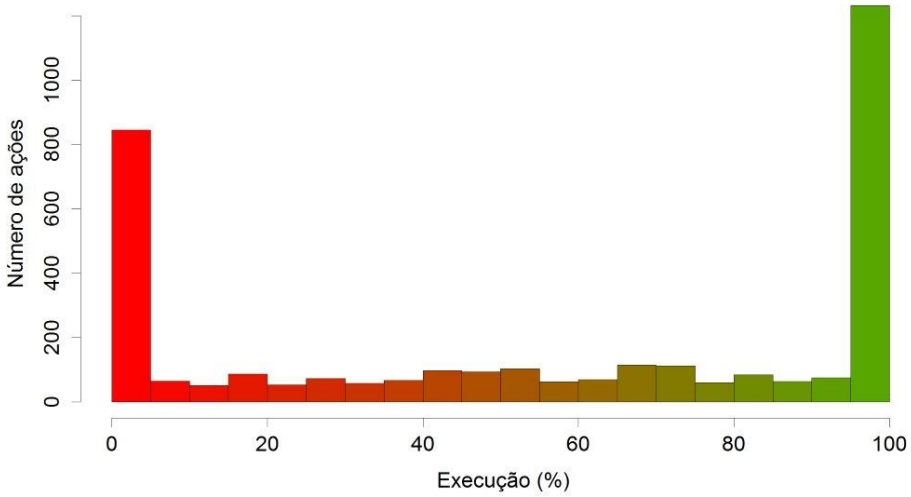
Ações do PAC 2 – Eixo Água e Luz para Todos

Tipo	Número de ações	Número de ações iniciadas	Valor previsto das ações iniciadas (R$ milhões)
Água em áreas urbanas	3.014	2.560	13.462,14
Recursos Hídricos	405	245	18.240,53
Luz para Todos	45	45	8.129,54
Portaria – MDS	4	4	1.253,75
Portaria – Integração Nacional	2	2	1.554,60
Equipamentos – Integração	1	1	179,30
Total	**3.471**	**2.857**	**42.819,86**

Fonte: Sepac.

O eixo contabiliza, portanto, 3.471 ações, em diferentes estágios de execução, conforme pode ser visto no histograma a seguir.

Histograma do grau de execução das ações no eixo Água e Luz para Todos – 2014



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 2014, foram feitas 538,5 mil ligações, correspondendo à consecução de 75,2% 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 – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Até o final de 2014, a ação estava com percentual nulo de execução física.

O tipo Recursos Hídricos é o que possui o maior montante de recursos a serem despendidos, R$ 18,24 bilhões em ações já iniciadas. Seus objetivos são 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 ao final de 2011 para 405 ao final de 2014. A previsão existente era de que até o final de 2014 fossem concluídas ações no valor de R$ 17,7 bilhões, entretanto, ao término do mencionado ano, encontravam-se concluídas ações no valor de R$ 1,65 bilhão, 9,32% do previsto originalmente.

O tipo com maior número de ações previstas do eixo é o Água em Áreas Urbanas, que 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 era que fossem

concluídas ações no valor de R$ 3,2 bilhões, meta que se manteve a mesma desde o lançamento do Programa. Ao final de 2014 haviam sido concluídas ações no montante de R$ 1,12 bilhão, 35% da meta.

4.1.7 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. O Quadro 7 do Apêndice fornece os valores associados a esse eixo, segmentado por seus tipos constituintes. A previsão de dispêndios em ações a serem concluídas até 2014 foi de R$ 22,3 bilhões, entretanto ao final do mencionado exercício haviam sido concluídas ações no valor de R$ 10,7 bilhões, 48% 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.

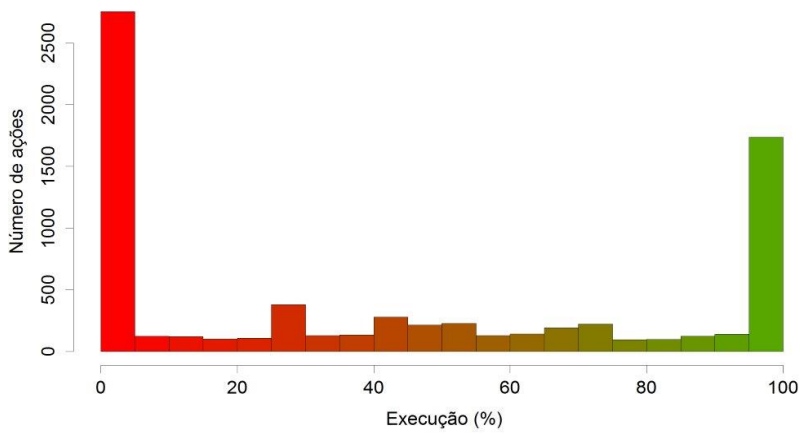
Ações do PAC 2 – Eixo Cidade Melhor

Tipo	Número de ações	Número de ações iniciadas	Valor previsto das ações iniciadas (R$ milhões)
Saneamento	5.583	4.897	33.817,20
Prevenção em áreas de risco	580	466	11.321,27
Cidades Históricas	424	30	206,60
Cidades Digitais	262	0	0,00
Mobilidade Urbana	375	90	30.855,73
Pavimentação	241	241	3.060,73
Portaria - Ciência e Tecnologia	1	1	12,33
Total	**7.466**	**5.725**	**79.273,86**

Fonte: Sepac.

No histograma a seguir, vê-se a distribuição dos percentuais de execução física das ações.

Histograma do grau de execução das ações no eixo Cidade Melhor – 2014



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. Do total de investimentos previstos até 2014 para essa área, R$ 7,6 bilhões, foram concluídas ações no valor de R$ 2,7 bilhões, o que representa 35,5% do total previsto.

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 União e municípios, as quais, conforme tabela acima, ainda não foram iniciadas. 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, das quais apenas trinta foram iniciadas.

As ações do tipo Mobilidade Urbana têm como objetivo o fortalecimento da capacidade dos centros urbanos de prover condições adequadas de transporte coletivo e de massa. São 375 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). Do total de investimentos previstos até 2014 para essa área, R$ 7,9 bilhões, foram concluídas ações no valor de R$ 6,9 bilhões, o que representa 87,3% do total previsto.

As ações do tipo Prevenção em Áreas de Risco estão voltadas para o manejo de águas pluviais, elaboração de estudos e projetos, bem como obras de contenção de encostas e de cheias. Todas as ações são executadas por intermédio de contratos de financiamento ou termos de compromisso, não havendo ações executadas diretamente pela União. Até dezembro de 2014 foram executadas, em ações concluídas, obras no valor de R$ 0,9 bilhão. Considerando que a meta para 2014 era executar obras no valor de R$ 3,1 bilhões, foram executados em ações concluídas 29% 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 existentes. Até dezembro de 2014 foram executadas, em ações concluídas, obras no valor de R$ 0,2 bilhão. Considerando que a meta para 2014 era executar obras no valor de R$ 3,5 bilhões, foram executados em ações concluídas 5,7% da previsão existente.

4.1.8 Comunidade Cidadã

O eixo Comunidade Cidadã é composto por ações de caráter social e apresentava, ao final de 2014, 31,19 mil empreendimentos, divididos em onze tipos, conforme tabela apresentada a seguir. Houve uma evolução de mais de 500% no número de empreendimentos do eixo, desde o 3º Balanço, em dezembro de 2011, primeiro ano do PAC 2, ao último balanço, ao final do quarto ano. Em 2011, eram 5,1 mil ações.

Estágio de execução das ações do eixo Comunidade Cidadã – dezembro/2014

Tipo	Número de ações	Número de ações iniciadas	Valor previsto das ações iniciadas (R$ milhões)
Unidade Básica de Saúde (UBS)	14.448	12.328	3.010,10
Quadras Esportivas nas Escolas	9.817	4.826	1.995,03
Creches e Pré Escolas	6.016	4.254	5.280,06
Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	484	322	620,52
Centro de Artes e Esportes Unificados	342	342	755,15
Infraestrutura Turística	47	2	214,50
Equipamentos de Esporte de Alto Rendimento	34	23	2.411,68

Tipo	Número de ações	Número de ações iniciadas	Valor previsto das ações iniciadas (R$ milhões)
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	**31.199**	**22.108**	**15.205,66**

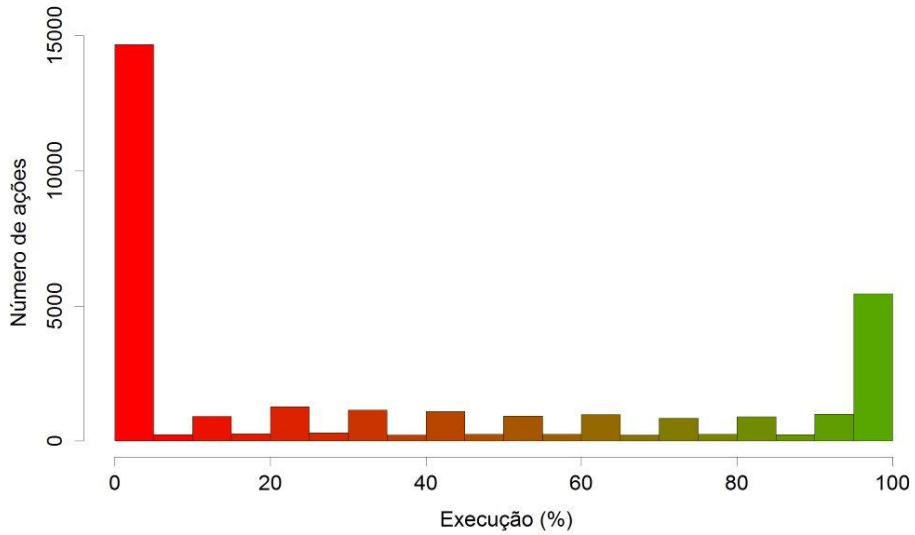
Fonte: Sepac.

Até o final de 2014 foram concluídas ações no valor de R$ 5,5 bilhões, correspondendo a 27,8% do total previsto a ser despendido em ações no mencionado ano, de R$ 19,8 bilhões. O Quadro 8 do Apêndice apresenta as metas para o eixo até 2014 e o que foi efetivamente concluído.

Considerando que as ações do eixo são de caráter nitidamente local, a maioria das ações são executadas por municípios, entretanto, os recursos do eixo são basicamente federais. 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 tinha 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 2014, de acordo com o 11º Balanço do PAC, 5.277 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 – 2014



Fonte: Sepac.

4.1.9 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 da União, que serão explorados a seguir, abarcando os oito anos de vigência do PAC, de 2007 a 2014, 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.

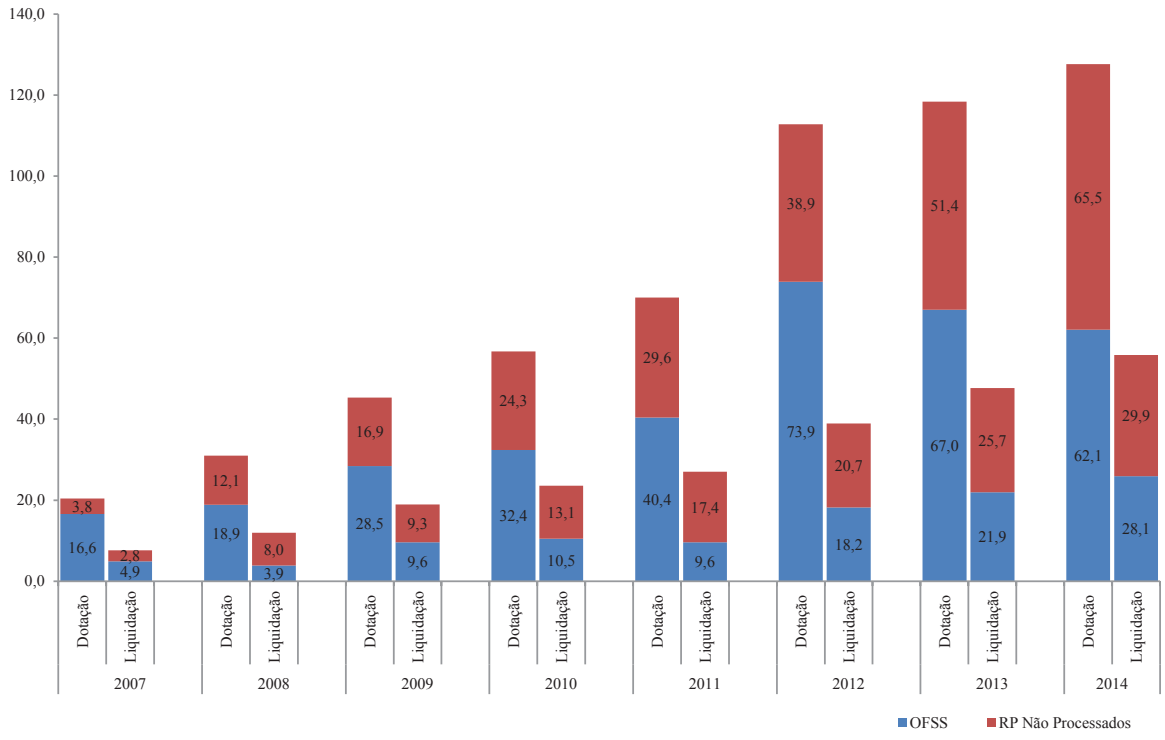
O critério adotado para a mensuração da execução foi a soma dos valores liquidados da dotação do exercício ao longo do ano com os montantes liquidados referentes a restos a pagar não

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 OFSS e restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Como se pode observar, a trajetória do volume de recursos orçamentários alocados ao Programa (dotação atualizada) não manteve o contínuo crescimento registrado no período 2007/2013, tendo decrescido para R$ 62,1 bilhões em 2014, frente a um valor de dotação de R$ 67 bilhões em 2013. Entretanto, o valor de restos a pagar não processados inscritos de exercícios anteriores continua a subir, atingindo R$ 65,5 bilhões, 105,5% do valor da dotação de 2014.

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, em 2014 não se logrou executar integralmente a dotação orçamentária das ações do Programa. Destarte, da dotação de R$ 62,1 bilhões, foram empenhados R$ 53,6 bilhões, havendo liquidação de R$ 28,1 bilhões, o que equivale a 52,4% 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 2008, com 77%. Ante as dificuldades para se executar o orçamento anual, o estoque de RPNP tem crescido ao longo dos anos. Em janeiro de 2014 havia um estoque de R$ 65,5 bilhões de RPNP a pagar, 27% a mais que os R$ 51,4 bilhões de RPNP a pagar existentes no início de 2013. Desse total de 2014, foram liquidados R$ 29,9 bilhões e pagos R$ 28,5 bilhões.

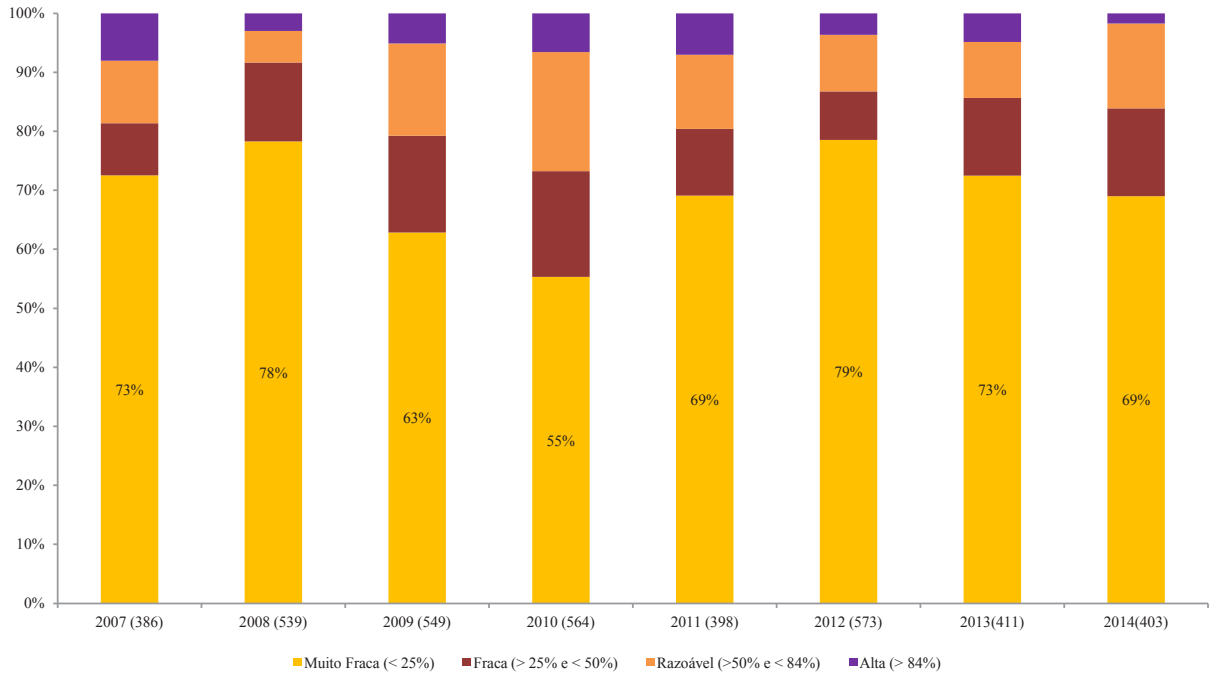
Execução do Orçamento Anual do PAC

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	10,5	35,0	19,2	65,0	100,0
2011	35,4	9,6	27,1	25,8	72,9	100,0
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
2014	53,6	28,1	52,4	25,5	47,6	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 2014, o percentual de ações com execução menor que 25% foi da ordem de 69%.

Grau de execução das ações orçamentárias do PAC



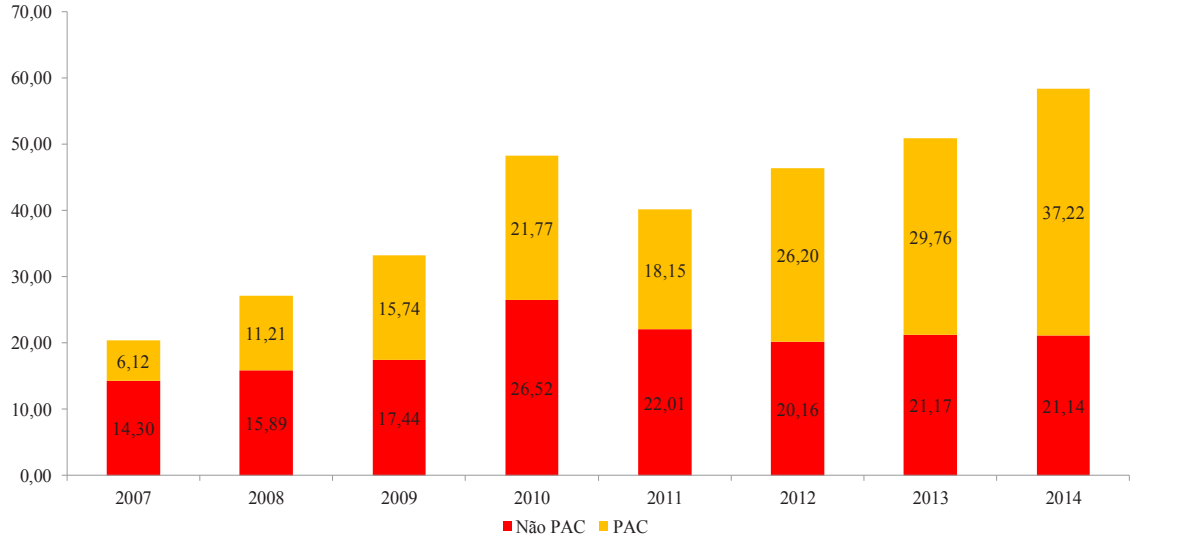
Fonte: Siafi.

A participação das ações do PAC no total de recursos executados em investimentos continuou a aumentar em 2014. Em 2013, dos R$ 50,93 bilhões liquidados em investimentos (Grupo de Despesa 4), R$ 29,76 bilhões, ou seja, 58,4% 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 e 2014 essa situação se manteve. Em 2014 foram executados no Grupo de Despesa 4 recursos no montante de R$ 58,36 bilhões, dos quais R$ 37,22 bilhões, 63,8%, 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.

Execução dos Investimentos – PAC x Demais

(Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados)

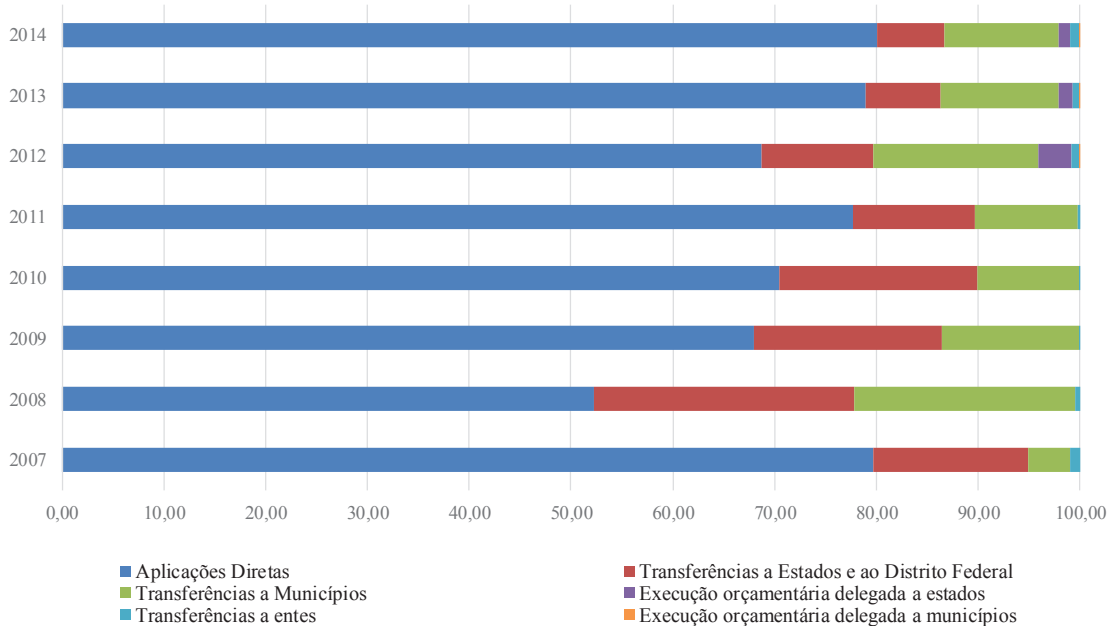
R$ bilhões



Fonte: Siafi.

Quando se faz a segmentação dos valores executados pelo PAC em seus oito 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 80% 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 – 2007/2014 – Modalidade de Aplicação (%)

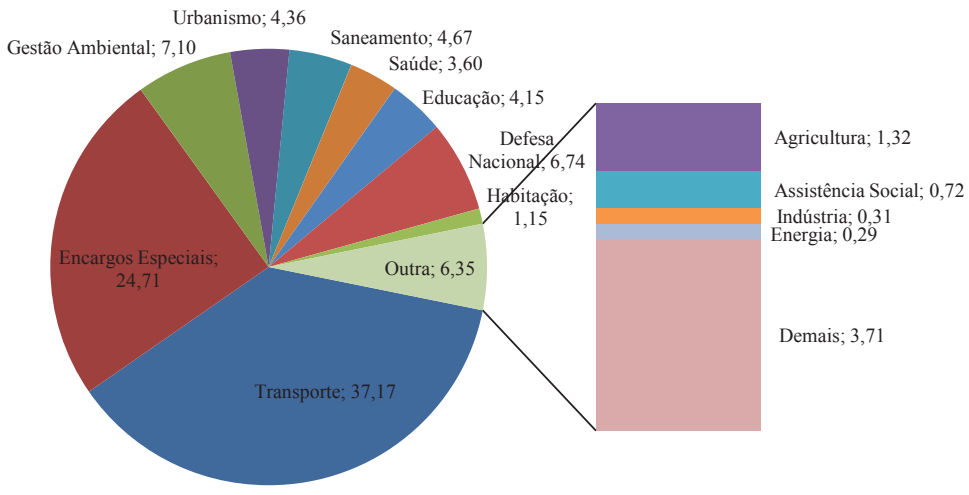


Fonte: Siafi.

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. Ressalta-se que 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, cujas ações estão direcionadas para a integralização da participação da União no capital de diversas empresas voltadas para ações específicas.

Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – 2007/2014 – por Função Orçamentária (%)

(Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados)



Fonte: Siafi.

São 21 os órgãos superiores que executaram as ações do PAC, dos quais três – Ministério dos Transportes, Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional – abrangeram 76,48% do total executado ao longo do período, R$ 178,63 bilhões em valores liquidados do orçamento e de RPNP. A distribuição dos valores executados por órgão superior pode ser vista na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do PAC por Órgão Superior – 2007/2014

R$ milhões

Órgão Superior	Execução (OFSS + Restos a Pagar não Processados Liquidados)									% Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	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	14.256,48	**82.244,51**	**35,21**
Min. das Cidades	1.142,18	3.551,49	6.051,80	4.590,19	10.255,42	13.654,99	16.609,20	20.528,79	**76.384,06**	**32,70**
Min. da Integração Nacional	654,99	1.316,05	2.322,53	3.157,70	1.816,12	2.575,13	3.882,80	4.277,51	**20.002,83**	**8,56**
Min. da Saúde	139,96	899,58	670,01	1.164,89	951,06	1.158,81	1.541,42	1.883,97	**8.409,70**	**3,60**
Presidência da República	307,13	244,72	673,16	843,38	944,81	939,62	2.412,47	2.575,69	**8.940,98**	**3,83**
Min. da Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	427,39	4.311,72	2.423,17	2.521,28	**9.683,56**	**4,15**
Min. da Defesa	565,11	78,00	0,00	0,00	0,00	3.742,95	4.780,20	5.300,57	**14.466,83**	**6,19**
Min. do Desenv. Agrário	0,00	0,00	0,00	0,00	18,47	192,97	1.318,13	3.398,76	**4.928,33**	**2,11**
Min. do Planejamento	0,00	0,00	0,00	1,48	0,21	0,92	1.233,70	459,43	**1.695,74**	**0,73**
Min. de Minas e Energia	48,42	60,70	167,87	230,83	183,92	167,23	263,85	290,15	**1.412,97**	**0,60**
Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	612,80	365,75	714,50	**1.693,05**	**0,72**
Min. da Fazenda	0,00	0,00	0,00	0,00	200,00	550,00	160,00	0,00	**910,00**	**0,39**
Comando da Aeronáutica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	251,20	156,96	60,66	**468,82**	**0,20**
Min. da Cultura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	119,61	236,19	267,30	**623,10**	**0,27**
Min. do Turismo	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,71	93,68	**151,39**	**0,06**
Min. da Ciência e Tecnologia	4,47	5,81	0,00	0,00	0,00	20,56	20,93	0,00	**51,77**	**0,02**
Min. do Meio Ambiente	40,10	0,00	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	0,00	**22,27**	**0,01**
Ministério do Esporte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,52	882,14	**897,66**	**0,38**
Ministério das Comunicações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,48	27,53	**45,01**	**0,02**
Ministério da Agricultura Pecuária e abastecimento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	37,74	449,16	**486,90**	**0,21**
Total	**7.656,56**	**11.946,25**	**18.910,90**	**23.556,44**	**26.922,80**	**38.921,33**	**47.657,69**	**57.987,60**	**233.559,58**	**100,00**

Fonte: Siafi.

Quanto aos tipos de ações, nota-se que 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.

4.2. Análise Setorial: Programas Temáticos do PPA 2012-2015

Este tópico dá continuidade a duas inovações relevantes, no que tange à abordagem utilizada pelo Tribunal ao avaliar a ação setorial do governo federal, no âmbito da Prestação de Contas do Presidente 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 2012-2015 (Lei 12.593/2012). Com isso, busca-se valorizar o PPA como 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, iniciou-se uma mudança de perspectiva que, no futuro, deverá produzir uma opinião consistente 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 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. 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, metas 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. Para 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.

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2013, o Tribunal apontou distorções materiais que afastavam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015. Assim, recomendou-se à Controladoria-Geral da União (CGU) que estabelecesse procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da PCPR, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional.

Nesse sentido, a CGU realizou trabalho de análise sobre amostra de indicadores e metas do PPA 2012-2015. O relatório da CGU apontou que há informações sobre indicadores e metas (conceitos implícitos, metodologia de cálculo, forma de apuração dos dados) que não estão sistematizados em um instrumento formal com padronização mínima, bem como não estão disponíveis para o público externo interessado, fato que prejudica a utilização dos indicadores e metas como instrumentos de controle social.

A avaliação da CGU registrou problemas em 46% dos indicadores examinados, e em 19% das metas selecionadas para análise, bem como recomendou à SPI/MP que instituísse ficha dos indicadores e das metas para o próximo PPA, com informações públicas, tais como: definição de conceitos implícitos, memória de cálculo detalhada de cada apuração ocorrida, forma da coleta de dados e testes de consistência dos dados primários realizados.

Metodologia Aplicada

As análises realizadas objetivaram aferir a relevância e a suficiência, a validade e a confiabilidade dos indicadores e das metas constantes no PPA, bem como a utilidade da cesta de indicadores dos programas temáticos selecionados para análise. 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 adota como parâmetros dois marcos principais: as Normas de Auditoria do Tribunal (NAT), constantes da Portaria TCU 280/2010, em especial quanto aos 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 e suficiência	representatividade e praticidade
	independência
	economicidade
	objetividade e compreensão
	acessibilidade e tempestividade
Validade e confiabilidade	credibilidade
	estabilidade e homogeneidade
	comparabilidade

Na análise dos indicadores, buscou-se avaliar, em um primeiro momento, o atendimento a qualidades consideradas essenciais: representatividade e credibilidade. Isso significa que os indicadores que não preencheram algum desses requisitos foram considerados rejeitados; 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.

Com relação às **metas**, ressalta-se que a análise diferiu do método utilizado para os indicadores, pois, para os atributos relevância e suficiência, as qualidades esperadas foram definidas em: especificidade, mensurabilidade, adequação, realismo e limitação temporal, conforme a seguinte tabela:

Atributos das evidências e qualidades das metas

Atributo (NAT)	Qualidade (Portaria Segecex 33/2010)
Relevância e suficiência	especificidade
	mensurabilidade
	adequação
	realismo
	limitação temporal
Validade e confiabilidade	credibilidade
	estabilidade e homogeneidade
	comparabilidade

A análise da **cesta de indicadores** dos programas temáticos buscou aferir sua utilidade e completude, ou seja, se nela estão incluídos itens capazes de refletir os resultados da intervenção governamental, em termos imediatos (produtos) e mediatos (efeitos), em todas as áreas relevantes da política pública explicitada pelo programa temático. Para esta análise, foram definidos critérios referenciais; em síntese, considera-se útil a cesta de indicadores que possui, na maior extensão possível, as seguintes características: foco, equilíbrio, adequação e economicidade.

O foco avalia se a cesta de indicadores está alinhada aos objetivos definidos no programa temático, nos órgãos envolvidos ou na legislação, bem como se as áreas-chave estão representadas nos indicadores.

O equilíbrio analisa se a cesta oferece uma visão abrangente do desempenho, contemplando vários aspectos da ação pública, tais como eficiência, eficácia, economicidade, efetividade, de modo a fornecer informações qualitativas e quantitativas. Eficiência diz respeito às relações entre quantidade de produto e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção; eficácia trata de quantidade de produto, alcance de metas de entrega de bens e serviços; economicidade refere-se ao custo dos insumos e aos recursos alocados para a atividade; e efetividade aborda o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade.

O critério adequação observa se as informações apresentadas pela cesta de indicadores contemplam as expectativas dos atores internos e externos, tais como gestores e sociedade, permitindo que a cesta seja usada para aperfeiçoamento da gestão do programa, e ainda como ferramenta de transparência.

Já o critério economicidade considera o custo envolvido para a produção do dado, cotejando-o com os benefícios gerados. O uso de fontes de informações já existentes ou a utilização de pesquisas de amplo escopo, que atendem às necessidades de vários órgãos, contribuem para a diluição do custo total.

Quanto à apresentação das análises neste relatório, cada tópico 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 selecionados do programa, finalizada com a opinião sobre sua relevância e suficiência, validade e confiabilidade; descrição da análise sobre as informações relacionadas à consecução das metas selecionadas, finalizada com a opinião sobre sua relevância e suficiência, validade e confiabilidade; descrição da análise sobre a cesta de indicadores do programa, finalizada com a opinião sobre sua utilidade, de acordo com os critérios de foco, equilíbrio, adequação e economicidade, 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 33 programas temáticos do PPA, relacionados a seguir. Desses, quatorze serão analisados quanto a indicadores, metas e cesta de indicadores, na forma acima referida. Os demais dezenove programas serão analisados apenas em relação à cesta de indicadores, pois tiveram seus indicadores e metas avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

Programas temáticos selecionados

Programas Sociais
2012 - Agricultura Familiar [2]
2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) [1]
2019 - Bolsa Família [2]
2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso [2]
2030 - Educação Básica [2]
2031 - Educação Profissional e Tecnológica [2]
2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão [2]
2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos [1]
2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) [2]
2062 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes [1]
2069 - Segurança Alimentar e Nutricional [1]

2070 - Segurança Pública com Cidadania [2]
2071 - Trabalho, Emprego e Renda [2]
Programas de Infraestrutura
2022 - Combustíveis [2]
2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia [1]
2033 - Energia Elétrica [2]
2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito [1]
2049 - Moradia Digna [2]
2051 - Oferta de Água [1]
2053 - Petróleo e Gás [2]
2072 - Transporte Ferroviário [2]
2075 - Transporte Rodoviário [2]
Programas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
2013 - Agricultura Irrigada [1]
2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização [2]
2018 - Biodiversidade [2]
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação [2]
2042 - Inovações para a Agropecuária [1]
2050 - Mudanças Climáticas [1]
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária [1]
2076 - Turismo [1]
Programas de Soberania, Território e Gestão
2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública [1]
2057 - Política Externa [1]
2058 - Política Nacional de Defesa [2]

[1] Análise de indicadores, metas e cesta de indicadores

[2] Análise apenas da cesta de indicadores

Os principais critérios que balizaram a escolha consideraram a relevância do programa temático e a materialidade envolvida: a despesa empenhada em 2014, nos citados programas, perfez cerca de R$ 331 bilhões, aproximadamente 44% 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 Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

I. Programas Sociais

4.2.1 Programa Temático 2012 – Agricultura Familiar

O Programa 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.

Em 2014 esse programa obteve dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 6,2 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 1,2 bilhão, o que representa 19,6% da dotação atualizada.

Destacam-se no programa o Crédito Rural, por meio do Pronaf, as Ações de Contribuição ao Fundo Garantia-Safra, Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos, Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária, Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais e Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

A tabela a seguir apresenta os indicadores do programa:

Indicadores do Programa 2012

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Área total utilizada para a produção da agricultura familiar	ha	Censo Agropecuário	31/12/2006	80.250.453	31/12/2006	80.250.453	0,00
Disponibilização de recursos pelo Plano Safra da Agricultura Familiar	R$ bilhão	Plano Safra 2011/2012	30/6/2011	16	30/6/2014	24,1	50,62
Razão da produtividade da agricultura familiar em relação à não familiar	R$/ha	Censo Agropecuário	31/12/2006	1,89	31/12/2006	1,89	0,00
Rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar	R$	IBGE/PNAD	1/9/2009	337,07	30/9/2014	512,19	51,95
Valor bruto da produção da agricultura familiar	R$	Censo Agropecuário	31/12/2006	54.367.701	31/12/2006	54.367.701	0,00

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Dos cinco indicadores de desempenho do programa, três têm periodicidade de apuração decenal, tendo como data de referência 31/12/2006, quando da realização do censo agropecuário: "área total utilizada para a produção da agricultura familiar"; "razão da produtividade da agricultura familiar em relação à não familiar'; e "valor bruto da produção da agricultura familiar". Assim tais indicadores não atendem à periodicidade mínima do planejamento plurianual, o que inviabiliza sua utilização para fins gerenciais e de controle da evolução ao longo do PPA.

Em relação ao foco, os indicadores "área total utilizada para a produção da agricultura familiar" e "razão da produtividade da agricultura familiar em relação à não familiar" não estão diretamente relacionados a nenhum dos objetivos do programa.

Por sua vez, há objetivos importantes que não são contemplados com indicadores que permitam aferir a atuação governamental, como, por exemplo, os objetivos 0759 e 0760.

Em relação ao equilíbrio e à adequação, a cesta de indicadores não contempla os aspectos de eficiência e eficácia da ação pública. Tampouco os indicadores permitem aferir a qualidade e a tempestividade dos produtos/serviços entregues.

Por fim, em relação à economicidade, os indicadores da cesta utilizam basicamente dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do orçamento anual. Ademais, os custos para a produção dos indicadores são relativamente baixos.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2012 – Agricultura Familiar, quanto aos atributos foco,

equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.2 Programa Temático 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)

O programa em tela é o principal programa temático associado à função governamental Saúde no PPA 2012-2015. O Ministério da Saúde (MS), apoiado pelas entidades da administração indireta a ele vinculadas, é o órgão responsável pela execução desse programa, que possui 28 indicadores, 13 objetivos e 94 iniciativas. Entre os indicadores, citam-se: cobertura das equipes de saúde da família, cobertura vacinal contra gripe, esperança de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil.

Em 2014, a dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) desse programa foi de R$ 86 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 74,3 bilhões, o que representa 86,4% da dotação atualizada.

Os objetivos do programa temático são os seguintes:

Objetivo	Descrição do Objetivo
0713	Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada
0714	Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde
0715	Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementar a Rede Cegonha, com especial atenção às áreas e populações de maior vulnerabilidade
0717	Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Pronto-Socorros (PS) e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção
0718	Fortalecer a rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de crack e outras drogas
0719	Garantir a atenção integral à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas, estimulando o envelhecimento ativo e saudável e fortalecendo as ações de promoção e prevenção
0721	Contribuir para a adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações do trabalho dos profissionais de saúde
0724	Implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável
0725	Qualificar instrumentos de execução direta, gerando ganhos de produtividade e eficiência para o SUS
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
0728	Aprimorar a regulação e a fiscalização da saúde suplementar articulando a relação público-privado, gerando maior racionalidade e qualidade no setor saúde
0729	Promover internacionalmente os interesses brasileiros no campo da saúde, bem como compartilhar as experiências e saberes do SUS com outros países, em conformidade com as diretrizes da Política Externa Brasileira

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Além da análise da cesta de indicadores do programa temático 2015, foi realizada a avaliação de indicadores selecionados, bem como a análise das metas do objetivo 0717.

Análise de indicadores

Para a seleção dos indicadores a serem analisados, foram levados em consideração os indicadores já analisados no último Relatório sobre as Contas do Governo da República e o fato de os indicadores presentes no programa temático 2015 se encontrarem consolidados na área da saúde. Assim, considerando a importância de ser priorizada a análise de novos indicadores e de indicadores relacionados a objetivos com maior relevância, escolheram-se para a análise os indicadores que pudessem ser associados aos objetivos 0714, 0717 e 0724, apresentados na tabela abaixo:

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Cobertura vacinal contra gripe	percentual	Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações (SI-PNI)	1/1/2010	82,77	4/12/2014	86,02	3,93%
Coeficiente de prevalência de hanseníase	1/10.000	Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan)	21/12/2011	1,54	31/12/2013	1,30	-15,58%
Índice parasitário anual (IPA) da malária	1/1.000	Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica – Sivep-Malária; Sinan; IBGE	1/1/2008	18,7	31/12/2013	6,28	-66,42%
Número de academias da saúde implantadas	unidade	Fundo Nacional de Saúde	1/1/2010	0	31/12/2013	305	-
Taxa de incidência de Aids	1/100.000	Sinan e IBGE	31/12/2009	20,6	31/12/2012	20,20	-1,94%
Taxa de incidência de tuberculose	1/100.000	Sinan	31/12/2009	38,07	31/12/2013	35	-8,06%
Taxa de incidência de dengue	1/100.000	Sinan	1/1/2009	293,35	31/12/2013	741,3	152,70%
Incidência de sífilis congênita	unidade	Sinan	31/12/2009	5.093	31/12/2013	13.705	169,09%
Índice de municípios desenvolvendo ações de vigilância da qualidade da água para consumo humano	percentual	Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua)	31/12/2010	0	31/12/2013	63%	-
Índice de estruturação de redes de urgência e emergência	percentual	SAS; Departamento de Atenção Especializada e Temática (DAET); IBGE	1/1/2010	44	31/12/2014	91,67%	108,34%
Regiões de saúde com Contratos Organizativos de Ação Pública (COAP) assinado	percentual	Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa – (SGEP) e Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	1/1/2010	0	31/12/2013	5,5%	-

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

A partir das informações qualitativas e quantitativas, foi realizada a análise dos indicadores mencionados a fim de avaliar o atendimento aos atributos de relevância e suficiência, validade e confiabilidade – características esperadas de um bom indicador. Para essa análise, foram utilizados, além dos dados presentes na Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR): dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), informações apresentadas pelo Ministério da Saúde (MS), publicações do MS e da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), legislação e consultas ao sítio eletrônico do MS.

Após a avaliação dos indicadores listados, concluiu-se que estão ausentes nos indicadores "Número de academias de saúde implantadas" e "Índice de estruturação de redes de urgência e emergência" atributos esperados em um indicador.

O indicador "Número de academias de saúde implantadas" não atende ao atributo da suficiência, especialmente em relação à completude, objetividade e compreensão. Nesse sentido, conforme informações extraídas do Siop, a fórmula de cálculo desse indicador é o somatório do número de academias da saúde implantadas e sua fonte, a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do MS. A denominação do indicador e a métrica apresentada não permitem um entendimento direto a respeito da definição dele, bem como sobre qual resultado se pretende aferir. Corrobora esse fato a

necessidade de os dados do monitoramento do indicador no Siop, bem como as informações apresentadas pelo MS, detalharem a fórmula de cálculo – número de academias da saúde que recebem recursos para o seu funcionamento – e apresentarem uma nova fonte de informação – Fundo Nacional de Saúde (FNS). Observa-se, assim, que a expressão "academias de saúde implantadas" suscita dúvidas, podendo-se interpretar, também, que a expressão se refere a academias de saúde construídas, uma vez que, além do incentivo financeiro do custeio dessas unidades, há incentivo para a sua construção.

Além disso, considerando os esclarecimentos a respeito da fórmula de cálculo desse indicador, constata-se que ele apenas informa a quantidade de academias de saúde que recebem o incentivo financeiro federal. Assim, ele não informa sobre possíveis relações desse dado com outros fatores atinentes à compreensão da situação que se pretende elucidar, como, por exemplo, a necessidade total de academias de saúde, especificando melhor o resultado da intervenção governamental.

Em relação ao indicador "Índice de estruturação de redes de urgência e emergência", as análises executadas demonstraram que ele não atende aos atributos de relevância e suficiência, assim como de validade e confiabilidade.

Consoante dados do Siop, esse indicador possui como forma de cálculo: número de redes de urgência e emergência estruturadas por (dividido) número pretendido de redes de urgência e emergência para o período, multiplicado por 100. Novamente, a denominação do indicador e a métrica apresentada não permitem um entendimento direto a respeito da definição do indicador, uma vez que não é possível concluir sobre o significado de uma rede de urgência e emergência estruturada. Conforme informações apresentadas pelo MS e o relatório de monitoramento do Siop, considerou-se como uma rede de urgência e emergência estruturada aquela rede que possuísse um Plano de Ação Regional publicado.

Nesse sentido, cabe ressalvar que, consoante a Política Nacional de Atenção às Urgências (Portaria GM/MS 1.600, de 7 de julho de 2011), a operacionalização da Rede de Atenção às Urgências dar-se-á pela execução de cinco fases – adesão e diagnóstico, desenho regional da rede, contratualização dos pontos de atenção, qualificação dos componentes e certificação – sendo a elaboração e aprovação do Plano de Ação Regional etapas da fase de desenho regional da rede. Desse modo, observa-se que a operacionalização da rede não se encerra com a publicação do Plano de Ação Regional, sendo necessário, ainda, cumprir mais outras três etapas.

Consoante a Política Nacional de Atenção às Urgência, o Plano de Ação Regional deve possuir detalhamento técnico de cada componente da rede, contemplando o desenho da rede, as metas a serem cumpridas, o cronograma de implantação, os mecanismos de regulação, monitoramento e avaliação, o estabelecimento de responsabilidades e o aporte de recursos. Dessa maneira, esse plano não estrutura de fato a rede, mas apresenta o desenho dessa estruturação, assim, é inadequado concluir que uma rede de urgência e emergência está estruturada a partir da publicação desse documento, como é considerado no cálculo do indicador "Índice de estruturação de redes de urgência e emergência".

Ainda sobre esse indicador, cabe destacar que os valores apurados para os anos de 2012, 2013 e 2014 apresentados pelo Ministério da Saúde são diferentes dos valores presentes no Siop.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2015, 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: número de academias de saúde implantadas, quanto ao atributo da suficiência, e índice de estruturação de redes de urgência e emergência, quanto aos atributos da relevância e suficiência e da validade e confiabilidade.

Análise das metas

Para a análise das metas, foi escolhido o objetivo 0717 (aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, Samu, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção), considerando os objetivos já analisados no ano anterior e a relevância desse objetivo dentro do programa temático 2015. Assim, são apresentadas, na tabela abaixo, as metas selecionadas para análise:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Adquirir 2.160 ambulâncias até 2015	unidade	2.160	2.180	2.180	2.351	108,84%	Departamento de Atenção Hospitalar (DAHU) da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS)
Estruturar 231 unidades de atenção especializada dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015	unidade	231	127	220	278	120,35%	DAHU/SAS
Implantar 2.163 leitos hospitalares (leitos de UTI, UCI, UTI neonatal, leitos clínicos de retaguarda, leitos de reabilitação) dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015	unidade	2.163	1.146	2.515	3.477	160,75 %	DAHU/SAS
Implantar 500 unidades de pronto atendimento, passando de 596 em 2011 para 1.096 até 2015	unidade	500	273	296	391	78,20%	DAHU/SAS
Implantar ou expandir 64 novas centrais de regulação do SAMU, até 2015	unidade	64	16	19	24	37,50%	DAHU/SAS
Restruturação fisica e tecnológica completa de 40 unidades de urgência e emergência	unidade	40	0	22	28	70%	DAHU/SAS

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

A partir das informações qualitativas e quantitativas, foi realizada a análise das metas mencionadas com a finalidade de avaliar o atendimento aos atributos de relevância e suficiência, assim como de validade e confiabilidade. Para tanto, foram utilizados, além da PCPR, dados extraídos do Siop, informações apresentadas pelo MS, publicações do MS, legislação e consultas ao sítio eletrônico do MS.

Após essa avaliação, concluiu-se que os atributos esperados estão ausentes nas metas "Estruturar 231 unidades de atenção especializada dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015", "Implantar 2.163 leitos hospitalares (leitos de UTI, unidade de cuidado intermediário/UCI, leitos clínicos de retaguarda, leitos de reabilitação) dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015" e "Restruturação física e tecnológica completa de 40 unidades de urgência e emergência".

A meta "Estruturar 231 unidades de atenção especializada dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015" não atende ao atributo da relevância e suficiência, especialmente em relação à especificidade. Inicialmente, a denominação da meta não oferece descrição clara a respeito do que

deve ser alcançado, uma vez que não é possível identificar de maneira objetiva o que se entende por "estruturar", bem como por "unidades de atenção especializada". Porém, após a verificação do detalhamento da evolução da meta disponível na PCPR e nos documentos apresentados pelo Ministério da Saúde, pode-se concluir que se trata da qualificação de portas de entrada hospitalares de urgência instaladas em unidades hospitalares estratégicas – objeto da Portaria GM/MS 2.395/2011.

Em relação à meta "Implantar 2.163 leitos hospitalares (leitos de UTI, unidade de cuidado intermediário/UCI, leitos clínicos de retaguarda, leitos de reabilitação) dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015", não há o atendimento aos atributos de relevância e suficiência (especificidade) e validade e confiabilidade (estabilidade e homogeneidade), uma vez que, além da modificação no conceito de um dado primário para aferição da meta – tipos de leitos hospitalares a serem considerados –, não houve atualização da descrição da meta, de forma a evidenciar o novo dado primário que passou a ser considerado para a aferição dela. Antes, todos os tipos de leitos descritos na meta eram contabilizados (leitos de UTI, unidade de cuidado intermediário/UCI, leitos clínicos de retaguarda, leitos de reabilitação) e, atualmente, apenas os leitos de UTI. Esse fato prejudica o entendimento a respeito do produto a ser alcançado, bem como a comparabilidade dos resultados ao longo dos anos.

A meta "Restruturação física e tecnológica completa de 40 unidades de urgência e emergência" não atende ao atributo da validade e confiabilidade, tendo em vista a divergência entre o que a meta descreve (restruturação física e tecnológica completa) e o que foi aferido. Conforme a PCPR, para aferição da meta em 2014 (28 unidades) foram contabilizados: recebimento de recursos financeiros para aquisição de equipamentos (28 unidades), recebimento de equipamentos (23 unidades), início de reforma física (5 unidades) e adequação física concluída (2 unidades). Ainda conforme a PCPR, as 28 unidades integravam o programa, possuindo termos de compromisso assinados. Desse modo, observa-se que não houve de fato uma restruturação física e tecnológica completa de 28 unidades de urgência e emergência, consoante exposto na PCPR e informado pelo Ministério da Saúde, uma vez que, entre essas, há unidades em que não houve uma restruturação física ou onde ocorreu apenas o início dessa restruturação. Nesse sentido, o Ministério da Saúde informou que a meta é alcançada quando o equipamento é adquirido ou a reforma física concluída. Assim, entende-se que a fórmula de cálculo utilizada leva a apresentação de um resultado distanciado da realidade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas do Objetivo 0717, componente do Programa Temático 2015, 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: estruturar 231 unidades de atenção especializada dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015, quanto ao atributo da relevância e suficiência; implantar 2.163 leitos hospitalares (leitos de UTI, unidade de cuidado intermediário/UCI, leitos clínicos de retaguarda, leitos de reabilitação) dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015, quanto aos atributos da relevância e suficiência e da validade e confiabilidade; e restruturação física e tecnológica completa de 40 unidades de urgência e emergência, quanto ao atributo da validade e confiabilidade.

Análise da cesta de indicadores

Foi realizada a análise da cesta de indicadores do Programa Temático 2015 – Aperfeiçoamento do SUS (composta por 28 indicadores), a fim de aferir sua utilidade e completude.

Como critério, considerou-se que uma cesta de indicadores útil possui, na maior extensão possível, características de foco, equilíbrio, adequação e economicidade.

Após a análise conforme método aplicado, entendeu-se que a cesta de indicadores do referido programa possui características de foco, adequação e economicidade, porém, está ausente o equilíbrio. Os indicadores estão alinhados com metas e objetivos do programa (foco), consideram interesses e necessidades dos vários atores relevantes (adequação) e ponderam o custo para a produção do dado, cotejando-o com os benefícios gerados (economicidade). No entanto, a cesta de indicadores não contempla os vários aspectos da ação pública, ou seja, eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, o que impede uma visão abrangente do desempenho governamental e prejudica o equilíbrio dos indicadores da cesta.

Na cesta de indicadores do programa são encontrados indicadores capazes de mensurar as dimensões do desempenho: eficácia e efetividade. Cobertura das equipes de saúde da família, índice de implantação de Centros de Atenção Psicossocial (Caps), índice de realização de transplantes são exemplos de indicadores de eficácia encontrados na cesta. A cesta possui também uma variedade de indicadores de efetividade, como, por exemplo, esperança de vida ao nascer, razão de mortalidade materna e taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório. Contudo, não estão presentes indicadores capazes de mensurar a eficiência e a economicidade do programa temático, o que impede uma visão sobre o custo dos recursos utilizados, bem como sobre a relação entre os produtos gerados e os custos dos insumos empregados.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2015, quanto ao atributo equilíbrio, 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 2019 – Bolsa Família

O Programa Temático 2019 – Bolsa Família, sob gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tem o propósito de promover transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, baseado em três eixos principais: transferência de renda para o alívio imediato da pobreza; condicionalidades que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O programa obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 26,7 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 26,5 bilhões, o que representa 99,2% da dotação atualizada.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

O PPA 2012-2015 elenca para o programa Bolsa Família (PBF) quatro objetivos, cinco indicadores, dezenove metas e cinco iniciativas. Os indicadores e dados selecionados para análise são os apresentados conforme a tabela abaixo:

Indicadores do Programa 2019 – Bolsa Família

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Grau de Focalização do Cadastro Único	%	Senarc	31/12/2010	94,00	31/12/2014	96,41	2,56
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação	%	Senarc	31/12/2010	88,55	31/12/2014	91,67	3,52
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das crianças	%	Senarc	31/1/2011	69,82	31/12/2014	74,02	6,02
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes	%	Senarc	31/1/2011	34,50	31/12/2014	45,04	30,55
Taxa de atendimento às famílias pobres	%	Senarc/IBGE	31/12/2010	98,33	31/12/2014	101,93	3,66

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Vale ressaltar que na análise dos indicadores "Grau de Focalização do Cadastro Único" e "Taxa de atendimento às famílias pobres" realizada nas Contas de Governo de 2013, foi avaliada a adequação desses indicadores com base em qualidades consideradas essenciais: acessibilidade, representatividade e confiabilidade. Em caso de atendimento a esses requisitos, outras qualidades eram verificadas, tais como: independência, economicidade, comparabilidade, completude, dentre outros, aferindo-se o mérito do indicador para fins de orientação da gestão e prestação de contas à sociedade sobre os resultados produzidos pela atuação governamental. Com base nesse trabalho, não foram encontradas evidências que refutassem a relevância, a suficiência ou a validade dos dois indicadores analisados.

Importante destacar que, em 2013, o resultado apurado para o indicador "Taxa de atendimento às famílias pobres" foi 102,1%, o que sinalizaria que o PBF atingiu 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. Em 2014 o percentual atingiu 101,93%, conforme demonstrado na tabela acima. Essas variações são reflexos 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 a apuração da quantidade de famílias pobres no Brasil.

Na presente análise, a avaliação da cesta de indicadores baseou-se nas seguintes caraterísticas: alinhamento com objetivos e metas institucionais (foco); balanceamento dos indicadores com os vários aspectos da ação pública (equilíbrio); aderência aos interesses e necessidades dos vários atores relevantes envolvidos (adequação) e custo para a produção dos dados (economicidade).

Inicialmente, pode-se inferir que a cesta apoia os objetivos e metas estabelecidos para o programa temático em tela e são condizentes com a finalidade e competências institucionais da Senarc, demonstrando foco acerca dos resultados perquiridos pelo órgão no ciclo de gestão 2012-2015. Ademais a cesta guarda uma relação próxima de causalidade entre as atividades do programa e os resultados mensurados pelos indicadores.

O programa Bolsa Família possui um modelo de gestão descentralizado e compartilhado entre União, estados, DF e municípios, em que os entes dividem responsabilidades pela formulação, implementação e controle do programa. Além disso, para que o programa atinja os resultados esperados, o MDS conta com a cooperação de outros órgãos governamentais, como os Ministérios da Saúde e da Educação. Portanto, há uma distribuição dos custos entre os atores para a produção e controle dos dados em relação aos benefícios gerados pelas informações extraídas.

A cesta apresenta indicadores de eficácia e efetividade apenas, demonstrando uma avaliação da intervenção governamental desequilibrada. Não há indicadores que façam avaliação sobre os custos ou sobre a qualidade efetiva das atividades e produtos entregues pelo programa. A mescla entre indicadores que avaliem essas diferentes dimensões é de vital importância especialmente no contexto do PPA, considerando o período de vigência do plano.

O TCU realizou, recentemente, um trabalho de levantamento (TC 011.248/2014-9 – FISC Assistência) com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, às suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU acerca do assunto.

Naquele trabalho, o Tribunal concluiu que o indicador "Grau de Focalização do Cadastro Único" não demonstra com clareza o que se propõe a medir, devendo ser aprimorado para melhor comunicar à sociedade o seu real objetivo, qual seja, identificar em que medida o Cadastro Único é constituído por famílias com renda de até meio salário mínimo **per capita**, consoante o Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007.

Por seu turno, o indicador Taxa de Atendimento às Famílias Pobres, que identifica a partir de estimativa de famílias pobres no país o percentual de famílias pobres atendidas pelo PBF, foi considerado válido pelo Tribunal, apesar de ao longo do período do PPA carecer da necessária atualização de forma a refletir melhor a realidade.

O trabalho destacou, por fim, a ausência de indicadores no PPA relacionados ao Objetivo 0375, que trata da gestão, operacionalização e fiscalização do programa, os quais auxiliariam na avaliação de sua governança.

Com relação aos indicadores relacionados às taxas de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde, vale destacar que o MDS conta com uma importante ferramenta para o gerenciamento das condicionalidades do Bolsa Família, o Sicon – Sistema de Condicionalidades.

Esse sistema de apoio à gestão interministerial e monitoramento das famílias beneficiárias do PBF permite a gestores e técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nos estados e municípios executar ações como: consultar famílias com descumprimentos das condicionalidades; registrar e alterar recurso para o descumprimento quando ocorrerem erros, falhas ou problemas que ocasionem repercussão indevida; deferir ou indeferir um recurso cadastrado; registrar informações sobre o acompanhamento das famílias que tiveram descumprimento de condicionalidades.

Portanto, conclui-se que, apesar das impropriedades apontadas, a cesta mostra-se adequada, pois traz informações importantes que consideram interesses e necessidades diversas de atores relevantes tanto internos como externos.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores do Programa Temático 2019 – Bolsa Família apenas quanto ao atributo equilíbrio, de

acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.4 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. Desse modo, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 contém indicadores, objetivos, metas e iniciativas que têm como finalidade preservar e promover a cultura e possibilitar o acesso aos bens culturais. Os elementos relacionados à cultura previstos no PPA 2012-2015 têm como responsável o Ministério da Cultura (MinC).

O programa em comento obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 2,3 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 288,9 milhões, o que representa 12,6% da dotação atualizada.

O PPA 2012-2015 elegeu seis objetivos para o mencionado programa temático:

- 0779 – Formular e desenvolver política pública de cultura;
- 0783 – Preservar, identificar, proteger e promover a memória e o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade;
- 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;
- 0786 – Fomentar a criação, produção, difusão, intercâmbio, distribuição, fruição e consumo de bens, serviços e expressões culturais no Brasil e no Exterior;
- 0787 – Implantar, ampliar, modernizar, recuperar, manter, gerir e articular a gestão e o uso de espaços e ambientes destinados a atividades artísticas, culturais, esportivas e de lazer;
- 0788 – Produzir, fomentar e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

Preliminarmente, cabe destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU) desenvolveu trabalhos recentes em que foram realizadas análises sobre metas e indicadores constantes de instrumentos de planejamento da Função Cultura, a exemplo do PPA 2012-2015, do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do Plano Nacional Setorial de Museus. Entre os trabalhos mencionados, destacam-se o Parecer Prévio às Contas de Governo relativo ao exercício de 2013 e o Relatório Sistêmico da Função Cultura (FiscCultura) referente ao exercício de 2013.

O programa apresenta três indicadores, relacionados a seguir:

Indicadores do Programa Temático 2027

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Livros lidos	unidade	Pesquisa Retratos da Leitura no	31/12/2008	4,7	3/7/2011	4	-14,9%

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
por habitante/ano		Brasil, conduzida pelo Instituto Pró-Livro					
Oferta de equipamentos culturais	índice numérico	Tabela 84 do Perfil de Municípios Brasileiros – 2009, elaborado pelo IBGE	31/12/2009	3,19	31/12/2012	3,39	6,27%
Proporção dos gastos em cultura no gasto total	percentual	Tabela 1.1.11 da Pesquisa de orçamentos familiares – POF 2008/2009, realizada pelo IBGE	31/12/2009	2	31/12/2009	2	0%

Ao analisar os indicadores, verifica-se que os índices não refletem a maioria dos objetivos e das metas propostas para o "Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso".

Além disso, com exceção do indicador sobre a oferta de equipamentos culturais, os indicadores do programa temático são dificilmente correlacionáveis à intervenção governamental, inadequados, portanto, para avaliar o alcance dos objetivos do programa.

No que tange ao indicador "Livros lidos por habitante/ano", ao se considerar que a cultura da leitura, objeto de estudo do indicador, representa uma realidade complexa, dependente de fatores externos às políticas culturais traçadas pelo programa e sensível a outras ações públicas como, por exemplo, políticas educacionais voltadas para a educação básica (Programa 2030), educação profissional e tecnológica (Programa 2031) e educação superior (Programa 2032), existe a possibilidade de o índice apresentar evolução ou retrocesso, sem que, de fato, essa variação retrate os resultados alcançados especificamente pelas políticas culturais do Programa 2027. Dessa forma, o índice pode mostrar-se pouco sensível à eficácia da política cultural, quando considerada isoladamente.

O indicador "Proporção dos gastos em cultura no gasto total" também pode estar relacionado a diversos fatores extrínsecos à cultura. Segundo o MinC, o índice 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.

Todavia, 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. O índice em questão trata do valor dos gastos das pessoas em recreação e cultura. Assim, conclui-se que, *a priori*, seu resultado depende primordialmente da condição de renda das pessoas.

Dos indicadores do programa, o indicador "Oferta de equipamentos culturais" 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, entre outros.

Tais conclusões já foram relatadas em trabalhos recentes realizados pelo TCU, conforme mencionado anteriormente. Todas essas características prejudicam o atendimento ao atributo "foco", desejável ao conjunto dos indicadores, ainda que se reconheça a pertinência do indicador "Oferta de equipamentos culturais".

O atributo "equilíbrio", que deve ser atendido pela cesta de indicadores, também resta prejudicado. O conjunto de indicadores não oferece uma visão abrangente do desempenho da atuação governamental.

A insuficiência de indicadores pode ser evidenciada pela inviabilidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas: à economia criativa e ao desenvolvimento econômico e sociocultural regional; à preservação do patrimônio cultural brasileiro e ao reconhecimento de bens culturais de natureza material e imaterial; ao acervo museológico, bibliográficos, documentais e arquivísticos brasileiros; e à indústria do audiovisual brasileiro.

Os indicadores do programa não permitem a avaliação e o monitoramento regionalizado das políticas públicas culturais, apesar de alguns objetivos traçarem de forma regionalizada o alcance das metas. Ademais, a quantidade de indicadores é insuficiente para monitorar todas as dimensões dos resultados a serem alcançados a partir da implementação das políticas culturais.

Os índices não permitem observar os produtos efetivamente entregues em decorrência da atuação governamental. Esses pontos também já foram tratados em trabalhos anteriores realizados pelo TCU.

No que se refere ao atributo "adequação", o conjunto de índices também não atende às qualidades desejadas. A cesta de indicadores não contém informações sobre aspectos mais importantes para atores internos (como, por exemplo, custo e eficácia) nem para atores externos (como, por exemplo, efetividade e tempestividade).

Os índices não possibilitam obter dados referentes ao custo de implementação das políticas culturais, tampouco refletem o grau de alcance de metas programadas em um determinado período de tempo, o que corresponderia à eficácia.

Devido à dificuldade de se correlacionar os indicadores à intervenção governamental, resta prejudicada a aferição da efetividade, que seria a avaliação do alcance dos resultados pretendidos pelo programa. Além disso, o MinC não pode assegurar a tempestividade das informações constantes dos indicadores, tendo em vista que os índices são produzidos por fontes externas.

Por fim, cabe destacar que a cesta de indicadores atende ao atributo economicidade, pois os três índices são fornecidos por fontes externas. Os dados para construção do indicador "Livros lidos por habitante/ano" são extraídos da pesquisa "Retratos da Leitura no Brasil", realizada pelo Instituto Pró-Livro (IPL). 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 (IBGE). E o indicador "Proporção dos gastos em cultura no gasto total" tem como fonte de informação a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), também 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. Dessa forma, não há custos envolvidos para o MinC na construção e operação da cesta de indicadores.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada no Programa 2027, considerando os atributos de foco, equilíbrio e adequação, 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 da Função Cultura referente ao exercício de 2013, apreciado por meio do Acórdão 3.235/2013-TCU-Plenário, contém informações adicionais sobre indicadores e metas do programa em tela. Convém ressaltar, ainda, que no âmbito da elaboração do Relatório Sistêmico da Função Cultura referente ao exercício de 2014, o MinC reconheceu que os apontamentos deste Tribunal sobre os indicadores constantes do PPA 2012-215

coincidem em vários aspectos com a avaliação de sua equipe e que há dificuldades na identificação de instrumentos para aferir os resultados dos objetivos do Programa 2027.

4.2.5 Programa Temático 2030 – Educação Básica

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. A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 211, que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, os estados e o Distrito Federal priorizarão o ensino fundamental e médio e a União exercerá função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados.

O Plano Plurianual 2012-2015 estabelece quatro objetivos para a Educação Básica, cuja descrição é dada a seguir:

- 0596 – Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física;
- 0597 – Promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação de planos de carreira e remuneração, a atenção à saúde e à integridade e as relações democráticas de trabalho;
- 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;
- 0599 – Fortalecer a gestão e o controle social, a cooperação federativa e intersetorial e as formas de colaboração entre os sistemas de ensino e produzir informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliações.

O programa obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 32,9 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 21,4 bilhões, o que representa 64,9% da dotação atualizada. O montante empenhado foi cerca de R$ 29,9 bilhões no programa temático em comento, dos quais R$ 27,1 bilhões (90,5%) tiveram o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como unidade orçamentária responsável. As principais ações financiadas pelo FNDE foram: a Complementação da União ao Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) (R$ 10,9 bilhões), Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae) (R$ 3,7 bilhões), Implantação de Escolas para Educação Infantil (R$ 2,7 bilhões), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (R$ 2,6 bilhões), Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos para a Educação Básica (R$ 1,9 bilhões), Infraestrutura para a Educação Básica (R$ 1,7 bilhão) e Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica, (R$ 1 bilhão). Cabe destacar, ainda, o empenho de R$ 734,9 milhões pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), destinados à realização de exames e

avaliações em educação básica, e o empenho de R$ 373,9 milhões destinados à concessão de bolsas de estudos a professores, por inúmeras unidades orçamentárias da área educacional.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

A tabela abaixo apresenta os indicadores do programa temático constantes do PPA 2012-2015, seus valores de referência e os valores apurados no exercício de 2014:

Indicadores do Programa Educação Básica (2030)

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa de frequência à escola/creche – população de 0 a 3 anos	%	Pnad	2009	18,4	2013	23,2	26,09
Taxa de frequência à escola - população de 4 e 5 anos	%	Pnad	2009	74,8	2013	81,4	8,82
Taxa de frequência à escola - população de 6 a 14 anos	%	Pnad	2009	97,6	2013	98,4	0,82
Taxa de escolarização líquida no ensino fundamental de 9 anos (6 a 14 anos)	%	Pnad	2009	52,7	2013	89,4	69,64
Taxa de frequência à escola - população de 15 a 17 anos	%	Pnad	2009	85,2	2013	84,2	-1,17
Taxa de escolarização líquida no ensino médio (15 a 17 anos)	%	Pnad	2009	50,9	2013	55,1	8,25
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais	%	Pnad	2009	9,7	2013	8,5	-12,37
Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade	%	Pnad	2009	20,4	2013	18,1	-11,27
Taxa de inclusão de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular	%	Censo da Educação Básica	2010	77	2013	85,3	10,78
Percentual da população com 15 anos que concluiu o ensino fundamental	%	Pnad	2009	42	2013	48,3	15,00
Percentual da população com 19 anos que concluiu o ensino fundamental	%	Pnad	2009	79,3	2013	82,4	3,91
Percentual da população com 24 anos que concluiu o ensino fundamental	%	Pnad	2009	77,1	2013	83,3	8,04
Percentual de pessoas com 19 anos que concluiu o ensino médio	%	Pnad	2009	50,2	2013	51,3	2,19
Percentual de pessoas com 24 anos que concluiu o ensino médio	%	Pnad	2009	58,2	2013	64,6	11,00
Escolaridade média da população de 18 a 24 anos	Ano	Pnad	2009	9,4	2013	9,8	4,26
Escolaridade média da população de 18 a 24 anos da região de menor escolaridade do país	Ano	Pnad	2009	8,3	2013	9,1	9,64
Escolaridade média da população de 18 a 24 anos entre os 25% mais pobres	Ano	Pnad	2009	7,3	2013	8,1	10,96
Escolaridade média da população do campo de 18 a 24 anos	Ano	Pnad	2009	7,4	2013	8,3	12,16
Escolaridade média da população indígena de 18 a 24 anos	Ano	Pnad	2009	8,7	2013	7,8	-10,34
Escolaridade média da população negra de 18 a 24 anos	Ano	Pnad	2009	8,6	2013	9,2	6,98

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental	Unidade	Pnad	2009	4,6	2013	5,2	13,04
IDEB dos anos finais do ensino fundamental	Unidade	Pnad	2009	4	2013	4,2	5,00
IDEB do ensino médio	Unidade	Pnad	2009	3,6	2013	3,7	2,78
Percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB	%	Siop	2011	6,1	2013	6,6	8,2

Fonte: Relatório de Monitoramento do PPA, 2º semestre de 2014 (Siop)

A cesta de indicadores de desempenho do programa evidencia algumas melhorias ocorridas nos últimos anos, em termos de inclusão da população brasileira no sistema educacional, além de demonstrar o incremento da permanência e da conclusão de etapas. Há informações estratificadas por etapa de ensino e idade da região mais pobre e das populações negra e indígena, além de apresentar um indicador de qualidade (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb) para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio. Pode ser medido, ainda, o esforço de alocação de recursos orçamentários dos entes federados no financiamento da educação em relação ao Produto Interno Bruto do país.

Contudo, por se tratarem de indicadores que refletem os resultados almejados no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e que evidenciam os resultados alcançados a partir do esforço conjunto das três esferas de governo e das escolas particulares, a cesta de indicadores apresenta lacunas que impedem um melhor monitoramento do alcance dos resultados decorrentes do papel redistributivo e supletivo exercido pela União.

Inicialmente, não há qualquer indicador de desempenho que procure medir o grau de valorização dos profissionais de educação (Objetivo 0597), em que pese a ação orçamentária de maior materialidade do mencionado programa temático ser aquela destinada à Complementação da União ao Fundeb (R$ 10,9 bilhões), que representa 36,3% dos recursos empenhados no programa temático em 2014. Além disso, não existem indicadores com o objetivo de mensurar o fortalecimento da gestão e do controle social (Objetivo 0599).

Dos 24 indicadores listados na tabela acima, os primeiros dezenove estão relacionados apenas ao objetivo 0596, pois procuram medir o grau de atendimento escolar, de permanência e de conclusão na educação básica. Contudo, por se tratar de indicadores de efetividade da política educacional, que medem o acesso, a permanência e a conclusão de etapas de ensino em escolas públicas (primordialmente estaduais e municipais) e privadas, não são suficientes para mensurar de forma razoável a relação de causalidade entre as ações financiadas pelo Governo Federal e os resultados mensurados pelos indicadores.

O Ideb, por sua vez, ao retratar graus de aprovação dos alunos e resultados obtidos por estes em provas de avaliação de conhecimento, pode ser utilizado como um dos indicadores do alcance parcial do Objetivo 0598, segundo o qual cabe ao Governo Federal apoiar o educando, as escolas e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação, com garantia de padrão de qualidade. Contudo, não é possível correlacionar os incrementos ou decréscimos observados nesse indicador com as ações adotadas pelo Governo Federal.

Por fim, o indicador relativo ao percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB não demonstra, de forma isolada, a participação do Governo Federal no cofinanciamento da educação brasileira, uma vez que é composto também pelo conjunto dos gastos incorridos pelos estados, municípios e pela União.

Assim, a cesta de indicadores do Programa Temático Educação Básica apresenta bons indicadores para avaliar a efetividade do Plano Nacional de Educação 2014-2024, contudo não são úteis para avaliar os resultados das ações governamentais a cargo da União. O Governo Federal não é o principal responsável pelos produtos finais dos serviços educacionais (matrículas, seleção e formação de professores, transporte escolar, merenda escolar, fornecimento de materiais, etc), mas possui uma série de programas destinados a apoiar ações nesse sentido, que não estão sendo captadas pelos indicadores de desempenho declarados.

Corroborando essa constatação, a PCPR apresenta informações das realizações do Governo Federal, tais como a aprovação de 1.606 construções de escolas em 2014, sendo 949 no campo, 59 indígenas, 56 destinadas às áreas remanescentes de quilombo e 542 em áreas urbanas, beneficiando mais de 860 municípios, com investimentos de R$ 1,9 bilhão. Além disso, noticia a aprovação da ampliação e a reforma de treze escolas no campo e 69 escolas em áreas urbanas, atendendo cerca de 65 municípios, com recursos de R$ 28,9 milhões. Por fim, trata do apoio à construção de creches, bem como da construção e cobertura de quadras esportivas.

A cesta de indicadores só mede o alcance de dois dos quatros objetivos do programa temático. Além disso, não há relação de causalidade direta entre as atividades relevantes do programa e os resultados mensurados por tais indicadores. Contudo, os resultados mensurados são consistentes com o referencial estratégico das entidades envolvidas e os indicadores focam em resultados relevantes para o programa. Assim, pode-se concluir que a cesta de indicadores do Programa Temático Educação Básica atende parcialmente ao atributo de "foco", definido na metodologia de análise do presente processo de controle.

Com relação ao atributo de "adequação", a cesta apresenta inúmeros indicadores com informação sobre aspectos importantes para atores externos (efetividade), carecendo de informações sobre aspectos mais importantes para atores internos, tais como custo e eficácia da ação governamental. Por isso, conclui-se que a cesta de indicadores possui parcialmente esse atributo.

Com relação ao atributo "economicidade", tendo em vista que dezenove dos vinte e quatro indicadores são coletados a partir da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), adotou-se para fins de análise desse trabalho que não há custo adicional para os órgãos da área educacional. Já para os demais indicadores (Ideb e Investimento em Educação/PIB), considera-se atendido o atributo economicidade, tendo em vista que o custo para a produção dos dados é condizente com a sua utilidade para o gerenciamento da política.

Por fim, quanto ao atributo "equilíbrio", segundo o qual a cesta de indicadores deve contemplar índices que reflitam a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da intervenção governamental, ressaltou-se que a cesta apresenta uma série de indicadores de efetividade, que refletem o resultado do esforço conjunto de municípios, estados e da União, além da convergência de outros fatores econômicos e sociais que impactam a educação brasileira, mas não são suficientes para refletir o sucesso da intervenção federal na consecução dos objetivos pretendidos para a educação básica. Como não há indicadores que contemplem todos esses aspectos, principalmente quanto à eficácia na entrega dos produtos das ações governamentais a cargo do Governo Federal, considera-se que os indicadores não atendem a esse atributo.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático Educação Básica, quanto aos atributos foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.6 Programa Temático 2031 – Educação Profissional e Tecnológica

O programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 8,1 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 5,5 bilhões, o que representa 67,6% da dotação atualizada.

De acordo com a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) a educação profissional e tecnológica abrangerá os cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, de nível médio (incluindo a Educação de Jovens e Adultos), de graduação e de pós-graduação. A oferta de vagas de educação profissional e tecnológica é disponibilizada nas esferas federal, estadual e municipal de governo, assim como por instituições privadas e pelas instituições de interesse de categorias profissionais, tais como Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Social da Indústria (Sesi).

A Lei 12.513/2011, que institui o Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, definiu como ações prioritárias: a ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; o fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional; o incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; a oferta de bolsa-formação; o financiamento da educação profissional e tecnológica; o fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância; o apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do programa; o estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e a articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

O Plano Plurianual declarou dois objetivos para o Programa Temático Educação Profissional e Tecnológica para quadriênio 2012/2015:

- 0582 – Expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, considerando os arranjos produtivos, sociais, culturais, locais e regionais, a necessidade de ampliação das oportunidades educacionais dos trabalhadores e os interesses e necessidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, das mulheres de baixa renda e das pessoas com deficiência; e
- 0588 – Ofertar vagas de educação profissional para jovens e adultos articuladas com a elevação de escolaridade e realizar processos de reconhecimento de saberes e certificação profissional.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

A tabela abaixo apresenta os indicadores do Programa Temático Educação Profissional e Tecnológica constantes do PPA 2012-2015, seus valores de referência e os valores apurados no exercício de 2014:

Indicadores do Programa Educação Profissional e Tecnológica (2031)

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Número de matrículas em cursos de	Milhar	Censo da	2010	1.140,4	2013	1.482,3	29,9

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
educação profissional técnica de nível médio		Educação Básica					
Número de matrículas em cursos de educação profissional tecnológica de graduação	Milhar	Censo da Educação Superior	2011	870,5	2013	995,7	14,4
Número de matrículas em cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional	Milhar	Sistec/MEC	2012	1.298,8	2013	2.087,6	60,7
Número de matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica	Milhar	Censos da Educação Básica e Superior	2009	250,9	2013	303,2	20,8
Número de unidades da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	Unidade	Setec/MEC	2010	354	2013	562	58,8
Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional	%	Censo da Educação Básica	2010	1,3	2013	1,8	42,3
Percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB	%	Siop	2011	6,1	2013	6,6	8,2

Fonte: Relatório de Monitoramento do PPA, 2º semestre de 2014 (Siop)

Os indicadores de eficácia que medem o número de unidades da rede federal e o número de matrículas nessas instituições, além daquele que mede o número de matrículas em cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, apresentam relação direta entre a atuação do Governo Federal e os objetivos do Programa Temático Educação Profissional e Tecnológica. Já os demais indicadores captam o número de matrículas em cursos de nível médio e superior ofertados em conjunto por instituições federais, estaduais, municipais e privadas. Por isso, não refletem o resultado direto da atuação do Governo Federal.

Além disso, os indicadores não medem todas as dimensões constantes de seus objetivos declarados no PPA, tais como a interiorização, a democratização e a qualidade dos cursos ofertados. Há que se ressaltar a necessidade de desenvolvimento de uma sistemática de medição da qualidade dos cursos profissionais e tecnológicos ofertados em todo o território, seja por instituições públicas ou privadas. Em razão disso, conclui-se que os indicadores do programa temático em análise atendem parcialmente ao atributo de "foco".

Quanto ao "equilíbrio" dos aspectos avaliados, a cesta de indicadores restringe-se à eficácia do programa em termos de número de matrículas, carecendo de indicadores que revelem os resultados alcançados com a atuação governamental (efetividade), bem como de medidas relevadoras dos custos e da qualidade dos produtos e serviços ofertados. Assim, a cesta de indicadores não apresenta o equilíbrio desejado. Ademais, a cesta de indicadores não atende ao atributo de adequação, tendo em vista não cobrir os fatores de interesse dos atores externos, mas somente dos atores internos.

Por fim, considera-se atendido o atributo "economicidade". A maioria dos indicadores é obtida por meio do Censo da Educação Básica e/ou do Censo da Educação Superior. Em que pese haver custos para os órgãos do sistema educacional na obtenção dos dados necessários ao cálculo dos indicadores, não há elementos que indiquem que esse custo seja elevado, dado os benefícios da existência de dados necessários ao monitoramento da política pública.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de

indicadores analisada do Programa Temático Educação Profissional e Tecnológica, quanto aos atributos equilíbrio e adequação (dada a prevalência de indicadores de eficácia, carecendo de informações de efetividade e qualidade da intervenção governamental), de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.7 Programa Temático 2032 – Educação Superior

O programa em comento obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 16,4 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 10,9 bilhões, o que representa 66,2% da dotação atualizada.

São finalidades da Educação Superior, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento; incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica; promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos; suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização; estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais; prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade. A educação superior abrangerá os cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, de graduação, de pós-graduação e de extensão.

O PPA 2012-2015 elegeu três objetivos para o mencionado programa temático:

- 0593 – Produzir e tornar disponíveis subsídios para orientar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas, por meio de informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliação da educação superior;
- 0803 – Apoiar a formação de pessoal qualificado em nível superior para fortalecer o sistema nacional de educação, contribuindo para a melhoria da educação básica e para o fortalecimento e o crescimento da ciência, da tecnologia e da inovação, visando ao desenvolvimento sustentável do Brasil;
- 0841 – Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

A tabela abaixo apresenta os indicadores do programa constantes do PPA 2012-2015, seus valores de referência e os valores apurados no exercício de 2014:

Indicadores do Programa Educação Superior

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Índice de doutores titulados no país por 100 mil habitantes	Unidade	Coleta Capes e Pnad	2009	5,94	2013	7,6	27,9%
Índice de mestres titulados no país por 100 mil habitantes	Unidade		2009	20,26	2013	24,5	20,9%

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa de docentes em exercício com doutorado	%	Censo da Educação Superior	2009	26,4	2013	32,8	24,2%
Taxa de docentes em exercício com mestrado	%		2009	36,2	2013	39,8	9,9%
Taxa bruta de matrícula na educação superior	%	Pnad	2009	26,7	2013	30,3	13,5%
Taxa bruta de matrícula na educação superior entre os 25% mais pobres	%		2009	3,7	2013	7,3	97,3%
Taxa bruta de matrícula na educação superior na região de menor escolaridade do país	%		2009	18,4	2013	24,5	33,2%
Taxa bruta de matrículas na educação superior para a população negra	%		2009	17,7	2013	22,1	24,9%
Taxa líquida de matrícula na educação superior	%		2009	14,4	2013	16,3	13,2%
Taxa líquida de matrícula na educação superior, ajustada	%		2009	17,3	2013	20,2	16,8%
Percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB	%	Siop	2011	6,1	2013	6,6	8,2%

Fonte: Relatório de Monitoramento do PPA, 2º semestre de 2014 (Siop)

A cesta de indicadores permite calcular o incremento do número de mestres e doutores titulados anualmente e o percentual daqueles que estão inseridos nos cursos de nível superior. Além disso, refletem o aumento do acesso da população a esta etapa do ensino. Sabe-se que o incremento do número de matrículas na educação superior deve-se, em parte, a uma série de medidas adotadas no âmbito do Governo Federal, tais como o crescimento do número de universidade públicas federais, do número de cursos e vagas ofertadas por essas instituições, pela concessão de bolsas e financiamento estudantil a alunos da rede privada de educação superior, dentre outras, o que denota uma razoável relação de causalidade entre as atividades do programa e os resultados alcançados. Além disso, ao permitir o acompanhamento dos objetivos declarados no PPA (em especial dos objetivos 0803 e 0841, acima transcritos), tem-se por atendido o atributo de "foco".

A cesta apresenta primordialmente indicadores de efetividade, que demonstram o alcance de objetivos do programa temático. Contudo, não permite mensurar a participação efetiva da União no alcance desses resultados. Não há indicadores que calculem a oferta de produtos à sociedade, tais como número de matrículas em universidades públicas federais, quantidades de bolsas e contratos de financiamento estudantil, etc. Além disso, a educação superior carece da adoção de indicadores que permitam medir a qualidade dos cursos ofertados. Por isso, tem-se que a cesta de indicadores não atende ao atributo de "equilíbrio", descrito na metodologia.

Da mesma forma, ao não apresentar indicadores que contenham informações sobre aspectos importantes para os atores internos, tais como custo dos produtos e eficácia do alcance das metas, considera-se que a cesta de indicadores não atende ao atributo de "adequação".

Por fim, o atributo "economicidade" foi considerado atendido. Primeiro, porque a maioria dos indicadores é obtida por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não implicando em custos para os órgãos da área educacional. Já o cálculo do número de mestres e doutores anualmente titulados é obtido por meio de um sistema gerido pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que tem por objetivo monitorar a situação da pós-graduação

stricto sensu no Brasil. Além disso, o Censo da Educação Superior, gerido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tem por objetivo monitorar a Educação Superior no país. Nos dois últimos casos, em que pese haver custos para os órgãos do sistema educacional, não há elementos que indiquem custo elevado para a obtenção das informações necessárias ao cálculo dos indicadores.

Por todo o exposto, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático Educação Superior, com relação aos atributos equilíbrio e adequação (dada a prevalência de indicadores de efetividade), de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.8 Programa Temático 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos

O esporte é direito social constitucionalmente assegurado, cabendo ao Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um. O Ministério do Esporte (ME) tem como missão "construir uma Política Nacional de Esporte. Além de desenvolver o esporte de alto rendimento, o Ministério trabalha com ações de inclusão social por meio do esporte, garantindo à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano".

O programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 3,1 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 735,1 milhões, o que representa 23,5% da dotação atualizada.

O ME tem como objetivo principal "formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano". Dessa forma, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 contém o "Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos", que contempla as ações orçamentárias que contribuem para concretizar a missão institucional do ME.

O programa é composto por quatro objetivos, transcritos a seguir, aos quais estão associadas metas e iniciativas:

- 0669 – Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida;
- 0676 - Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica;
- 0686 – Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e eventos a ela relacionados;
- 0687 – Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.

Análise de indicadores

O programa apresenta seis indicadores, que serão analisados a seguir.

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Proporção de Municípios com ações, projetos e/ou programas executados pela Prefeitura isoladamente ou em convênio e/ou parceria com outras entidades na área de esporte	percentual	Tabelas 95 e 96 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)– 2009, elaborada pelo IBGE	31/12/2009	89,45	31/12/2009	89,45	0%
Proporção de Municípios com calendário de eventos esportivos	percentual	Tabelas 95 e 96 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)– 2009, elaborada pelo IBGE	31/12/2009	65,91	31/12/2009	65,91	0%
Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Esporte	percentual	Tabelas 93 e 94 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)– 2009, elaborada pelo IBGE	31/12/2009	11,2	31/12/2009	11,2	0%
Proporção de Municípios com Política de Esporte contemplada na Lei Orgânica ou outro instrumento legal	percentual	Tabelas 91 e 92 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)– 2009, elaborada pelo IBGE	31/12/2009	83,22	31/12/2009	83,22	0%
Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/ MEC	percentual	Ministério do Esporte/Ministério da Educação	31/12/2010	11,49	31/12/2014	45,76	298,26%
Volume de Recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE	R$ milhão	SLIE/Ministério do Esporte	31/12/2010	193,22	31/12/2014	246,48	27,56%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

A análise buscou verificar o atendimento aos atributos da relevância, suficiência, validade e confiabilidade, considerando qualidades como representatividade, independência, economicidade, objetividade, tempestividade e credibilidade, entre outras características relacionadas a esses indicadores.

Inicialmente, deve-se destacar que as informações fornecidas pelos indicadores do programa estão vinculadas, ainda que indiretamente, ao Objetivo 0669. Isso porque esse objetivo possui descrição genérica e, com isso, engloba diversas ações e atividades que podem ser enquadradas no seu escopo.

Indicadores fornecidos pelo IBGE

Verifica-se que os quatro primeiros possuem construções semelhantes: são calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic); têm como data de referência 31/12/2009; e representam um percentual da quantidade de municípios que apresentam uma determinada característica em relação à totalidade dos municípios brasileiros. Dessa forma, esses indicadores serão analisados de forma conjunta.

No que tange à territorialidade, verifica-se que os dados referentes a esses indicadores podem ser fornecidos também de forma desagregada, de acordo com a pesquisa feita pelo IBGE.

Esses indicadores podem mostrar-se pouco sensíveis à eficácia das políticas de esporte constantes do programa, ou seja, não se pode estabelecer uma exata relação de causa e efeito entre a execução dessas políticas e eventuais variações nesses indicadores. Assim, esses índices dificilmente serão úteis à tomada de decisão pelos gestores.

No que se refere à economicidade, o ME não possui custos para obtenção dos dados que compõem esses indicadores, tendo em vista que são calculados e fornecidos pelo IBGE. Quanto à objetividade e à compreensão, os índices estão claramente definidos, sendo que a descrição dos indicadores possibilita um entendimento direto acerca do que se pretende expor.

A acessibilidade a esses indicadores é simples, pois o ME replica informações produzidas pelo IBGE. Contudo, os indicadores não estão sendo divulgados em periodicidade que atenda às necessidades do ME, no que se refere ao período abrangido pelo PPA. Os índices têm como referência a pesquisa "Munic" realizada em 2009, sendo que esses indicadores não foram calculados nas pesquisas posteriores feitas nos anos de 2011, 2012 e 2013. Dessa forma, não foi possível atualizar as informações referentes aos índices, prejudicando, assim, a tempestividade, uma vez que a periodicidade da coleta dos dados não condiz com a necessidade de medição.

Assim, fica prejudicado o atendimento aos atributos de "relevância e suficiência", no que se refere aos quatro primeiros indicadores listados acima.

Os indicadores possuem credibilidade, pois são calculados pelo IBGE. Além disso, as métricas desses índices rejeitam possível manipulação, tendo em vista que as fórmulas aplicadas são simples, representando a razão entre o total de municípios com determinadas características e o total de municípios brasileiros. Ademais, confrontando os dados apresentados pelo ME com os dados constantes da pesquisa "Munic" realizada em 2009, verifica-se que não há erros de transcrição.

Por outro lado, não há como afirmar que os dados coletados mantêm-se conceitualmente estáveis ao longo do tempo, nem que o método de coleta de dados conserva-se inalterado, nem que a métrica do indicador mantém-se invariável no decorrer do tempo. Não se pode afirmar também que os indicadores são permanentes de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica. Tudo isso porque, como dito anteriormente, o indicador não foi calculado nas pesquisas realizadas após o ano de 2009. Dessa forma, conclui-se que os indicadores não atendem aos atributos de "validade" e "confiabilidade".

Por fim, cabe destacar que, segundo o ME, foram iniciadas tratativas com o IBGE a fim de negociar a inserção de questões relacionadas ao esporte na pesquisa "Munic" e também na Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), cuja coleta será realizada em 2016. O ME pretende utilizar essas pesquisas para atualização periódica dos dados, com perspectiva quadrienal.

Indicador "Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC"

O índice de referência para a taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC tem como fonte o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação (MEC). O indicador pode ser potencialmente útil à tomada de decisões que envolvam a estruturação do Programa Mais Educação e, segundo o ME, o índice é capaz de fornecer informações de forma desagregada.

Além disso, o indicador possui sensível correlação com a intervenção governamental, tendo em vista que está diretamente relacionado ao Programa Mais Educação. No que se refere à economicidade, os dados que compõem o índice são repassados pelo MEC. Assim, não há custos para o ME obter essas informações.

Quanto à objetividade e à compreensão, o indicador não está claramente definido. A métrica do índice é a relação entre as escolas públicas da educação básica que participam do Mais Educação/MEC e que oferecem o Programa Segundo Tempo como atividade. Contudo, o Programa Segundo Tempo é apenas uma das vertentes do Mais Educação, e o enunciado do indicador não deixa claro que o objeto a ser avaliado inclui o Programa Segundo Tempo. Além disso, o acesso ao esporte nas escolas públicas que participam do Programa Segundo Tempo pode-se dar de outras formas, não necessariamente vinculadas a esse programa. Assim, o indicador não comunica com facilidade o resultado aferido.

Segundo o ME, o indicador é calculado anualmente, periodicidade que atende às necessidades de medição ao possibilitar a análise do desempenho do índice a cada exercício.

Ainda de acordo com o ME, os dados que compõem o indicador são fornecidos pelos sistemas "PDDE Interativo" e Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) e consideram a adesão das escolas da rede pública de ensino fundamental ao Programa Mais Educação. Assim, a aferição da exatidão da informação prestada pelo indicador depende de uma avaliação dos dados prestados pelo MEC. Ocorre que, ainda que os dados fornecidos pelo MEC estejam isentos de erro, o indicador não possibilita a informação completa a respeito do que se pretende medir, pois a participação no Programa Mais Educação não é a única forma de acesso ao esporte nas escolas. Assim, fica prejudicado o atendimento aos atributos de "relevância e suficiência" do indicador ora analisado.

No que se refere à credibilidade e à estabilidade dos dados, o ME recebe as informações do MEC. Tendo em vista que, no âmbito dessa avaliação, não foi possível apurar a confiabilidade dos sistemas que fornecem os dados para formulação do indicador mediante testes de auditoria, considera-se que não há evidências de que suas informações não sejam confiáveis.

Quanto à comparabilidade dos dados, o ME afirma que o método de coleta de dados é permanente de modo a possibilitar o desenho de uma série histórica e a medição ocorre anualmente. Dessa forma, não foram encontradas evidências que refutem a "validade e a confiabilidade" do indicador em questão.

Indicador "Volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE"

O indicador "Volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE" corresponde ao montante de recursos captados anualmente para aplicação no esporte por meio de renúncia fiscal.

Esse indicador pode ser potencialmente útil à tomada de decisões que envolvam a regulamentação das condições para se ter acesso à captação de recursos decorrentes de renúncia fiscal por meio da LIE. Além disso, possui correlação com a intervenção governamental e traduz adequadamente o fenômeno monitorado.

Segundo o ME, os dados referentes ao volume de recursos captados via Lei de Incentivo ao Esporte são obtidos por meio do somatório dos valores correspondentes aos recibos aprovados, após conferência do extrato bancário das contas bloqueadas relativas a cada projeto apto à captação.

Ainda de acordo com o ME, não existem custos diretos relacionados à instituição responsável pelos depósitos financeiros (Banco do Brasil). Quanto ao sistema do ministério que processa esses dados, existem apenas os custos de manutenção.

Com relação à objetividade e compreensão, o indicador está claramente definido e comunica com facilidade o resultado aferido. O indicador é calculado anualmente, periodicidade que atende às necessidades de medição ao possibilitar a análise do desempenho do índice a cada exercício.

O ministério afirma, também, que o método de coleta dos dados foi otimizado no último ano, considerando que o procedimento anterior previa o lançamento do recibo via sistema pela própria entidade proponente e a validação do recibo pelo ME por conferência manual dos valores depositados em cada conta. Diante dessas considerações, não foram encontradas evidências que refutem a "relevância e a suficiência" do indicador em questão.

No que se refere à credibilidade e à estabilidade dos dados, considera-se que não há evidências de que suas informações não sejam confiáveis. Com relação à comparabilidade dos dados, apesar da alteração no método de coleta de dados mencionado pelo ME, entende-se que os índices fornecidos anualmente possibilitam o desenho de uma série histórica, sendo que a mudança na forma de coleta trata-se de um aprimoramento natural do processo administrativo referente ao indicador. Dessa forma, não foram encontradas evidências que refutem a "validade e a confiabilidade" do indicador em questão.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2035, 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: "Volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte – LIE" no que se refere aos atributos "relevância e suficiência" e "validade e confiabilidade"; e "Taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da Educação Básica que participam do Mais Educação/MEC" no que se refere aos atributos "validade e confiabilidade".

Análise das metas

Para análise da confiabilidade das informações relacionadas à consecução das metas foram selecionados dois objetivos, 0676 e 0687, de acordo com o critério de relevância.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR			% da meta total 2012-2015 – realizada	Fonte das Informações
			2012	2013	2014		
Apoiar 100% das modalidades esportivas dos Programas Olímpico e Paraolímpico, visando à preparação para Rio 2016.	%	100	69	84	97	97,0%	SNEAR/ME
Atuar na promoção da defesa dos direitos do torcedor em todos os seus aspectos, especialmente por meio do mapeamento das condições de segurança e conforto dos estádios, do estímulo ao cadastramento de 475 torcidas organizadas, visando a integração com projetos de inclusão social.	Torcidas cadastradas	475	0	0	169	35,6%	SNFDT/ME
	Estádios mapeados	166	0	0	154	92,8%	SNFDT/ME
Contemplar 100% dos atletas de modalidades dos Programas Olímpico e Paraolímpico e dos programas Pan e Parapan-	%	100	100	100	100	100%	SNEAR/ME

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR			% da meta total 2012-2015 – realizada	Fonte das Informações
			2012	2013	2014		
americanos que preencherem os requisitos e se candidatarem ao Bolsa-Atleta, em todas as suas categorias.							
Estimular a profissionalização da gestão das Entidades Nacionais de Administração do Esporte, com ênfase nas entidades dos programas Olímpicos e Paraolímpicos.	%	100	71,42	71,42	71,42	71,42	SNEAR/ME
Estímulo à criação e consolidação de competições regionais, à racionalização do calendário do futebol profissional e contribuição para o desenvolvimento do futebol feminino.	Campeonatos regionalizados	37	1	4	9	24,3%	SNFDT/ME
Implantar e modernizar a infraestrutura esportiva necessária à realização dos Jogos Rio 2016 e identificar, fomentar e desenvolver ações e medidas que contribuam para a geração e ampliação de legado esportivo.	% de execução	100	0	16,8	53,9	53,9%	SNEAR/ME

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

No que se refere à primeira e à terceira metas listadas acima, verifica-se que estão alinhadas aos objetivos do programa. Essas metas estão sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) do Ministério do Esporte e têm como principais beneficiários os atletas brasileiros das modalidades esportivas dos Programas Olímpico, Paraolímpico, Pan e Parapan-americano. As metas propostas têm a finalidade de incentivar a totalidade das modalidades e dos atletas que se enquadram nas condições elencadas.

A primeira meta não especifica claramente os produtos que podem ser considerados na mensuração dos resultados. A expressão "apoiar modalidades esportivas" dá margem a várias interpretações do que poderia ser considerado como apoio (apoio técnico, apoio financeiro etc.).

Quanto à mensurabilidade da primeira meta, segundo o ME, a medição dos resultados se dá por meio de extrações de informações no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), tanto Operacional quanto Gerencial, e no sistema Tesouro Gerencial, implantado em 2015. São utilizados também o Sistema de Gestão de Convênios (Siconv) e consulta a processos físicos, quando necessário.

Ao se considerar esses sistemas como fontes de informação das metas, pode-se concluir pela sua credibilidade. Registra-se que não foram encontradas evidências de que os procedimentos referentes à coleta dos dados não sejam confiáveis. Segundo o ME, em 2015 foi implantando o sistema Tesouro Gerencial, com o objetivo de melhorar a extração das informações que mensuram os resultados da primeira meta.

O ministério informou que o patamar pretendido para a primeira meta não considera o histórico de realização nem as limitações existentes. O ME destacou que houve mudança no número de modalidades consideradas, passando de 58 em 2013 para 61 em 2014. Apesar dessa variação, de acordo com os dados apresentados, é possível realizar o desenho de uma série histórica.

No que tange à mensurabilidade da terceira meta, o ME informou que a medição dos resultados se dá por meio do sistema Bolsa Atleta. Não foram encontradas evidências de que os procedimentos referentes à coleta dos dados não sejam confiáveis. As informações referentes à terceira meta também possibilitam a formação de uma série histórica.

Diante dessas considerações, pode-se concluir que a primeira e a terceira metas atendem ao atributo "relevância e suficiência" e, ainda, que não foram encontradas evidências de não atendimento aos atributos de "validade e confiabilidade" dessas metas.

Acerca da segunda meta, verifica-se que a descrição especifica somente parte do produto a ser alcançado. A meta estipula o resultado a ser perseguido para cadastramento de torcidas organizadas, mas não estipula patamar para mapeamento dos estádios. Contudo, uma das unidades de medida é justamente a quantidade de estádios mapeados.

A meta está diretamente alinhada aos objetivos do programa e os produtos esperados são relevantes. Quanto à mensurabilidade da meta, o ME não detalhou como se dá a medição do alcance dos resultados propostos. Ainda assim, pelas demais características observadas na meta, entende-se que ela atende ao atributo "relevância e suficiência".

No que se refere à credibilidade das informações, o ME não detalhou as fontes das informações utilizadas nem o método de coleta de dados utilizado para aferir os resultados. Assim, não é possível afirmar que os dados estão isentos de erros de medição e que se mantêm firmes ao longo do tempo. Diante dessas considerações, pode-se concluir que a segunda meta não atende ao atributo de "validade e confiabilidade".

A quarta meta não atende à especificidade, pois não identifica o responsável pela ação, o patamar que se deseja alcançar nem o produto que deve ser entregue. A descrição genérica não permite a identificação do que pode ser considerado como resultado. A meta não comunica claramente o que pode ser considerado como estímulo da profissionalização dessa gestão.

Segundo o ME, a SNEAR criou um Sistema de Avaliação de Modalidades Esportivas para mensurar os resultados dessa meta por meio de um questionário que abrange diversas variáveis relacionadas a cada esporte. Esse questionário é aplicado bianualmente e sua medida é feita por meio da pontuação adquirida pela entidade nas suas respostas. A partir da pontuação obtida, é feito o cálculo do nível de gestão de cada entidade em relação à situação ideal e obtém-se a média dos resultados encontrados, chegando ao percentual médio do nível de gestão das modalidades esportivas.

A meta não apresenta o patamar quantitativo ou qualitativo que serve como referência para aferição dos resultados e a consecução desses resultados não está diretamente sob controle do ME. Tendo em vista a ausência de patamar pretendido, resta prejudicado o histórico de sua realização. Assim, conclui-se que a quarta meta não atende ao atributo "relevância e suficiência".

Quanto à credibilidade das informações, verifica-se que o método de medição do resultado é baseado em resposta a questionário para se chegar a um percentual que representaria o nível de gestão de uma entidade.

A aplicação de questionário mostra-se insuficiente para se determinar o nível de gestão de uma entidade esportiva. Além disso, o ME não informou a verificação das informações, que são meramente declaratórias. Ademais, considerando os procedimentos adotados, não se pode afirmar que os dados coletados encontram-se isentos de erros de medição/transcrição. Todos esses aspectos prejudicam o atendimento à credibilidade dos dados.

Além disso, o Ministério informou que ocorreram ajustes e atualizações em algumas perguntas do questionário e ajustes em alguns pesos de questões, considerando a atualização de respectivas situações pontuais. Diante dessas considerações, conclui-se que a quarta meta não atende ao atributo de "validade e confiabilidade".

A quinta meta não atende à especificidade, pois não identifica o responsável pela ação, o patamar que se deseja alcançar nem detalha os produtos que deve ser entregue. A descrição genérica também não permite a identificação do que pode ser considerado como estímulo a esses produtos. De pronto, já se identifica o envolvimento de vários assuntos numa mesma meta, o que prejudica a clareza da informação. Além disso, para aferir os resultados alcançados, o ME considera como unidade de medida os campeonatos regionais realizados, que, na verdade, representa apenas uma parte da meta fixada.

Além disso, a meta trata de questões que não estão diretamente sob o controle do ME, como, por exemplo, a racionalização do calendário do futebol profissional. No caso dessa meta, também não é apresentado o patamar quantitativo ou qualitativo que serve como referência para aferição dos resultados, o que prejudica o histórico de realização. Assim, conclui-se que a quinta meta não atende ao atributo "relevância e suficiência".

No que se refere à credibilidade das informações, verifica-se que a medição do resultado é baseada em apenas um aspecto relacionado à descrição da meta. As outras vertentes da meta não são mensuradas. O ME informou que, até o presente momento, a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDT) atua somente no apoio aos campeonatos de futebol feminino.

Além disso, devido à ausência de métricas para medir todos os aspectos da meta proposta, não é possível afirmar que os dados estão isentos de erros de medição e que se mantêm firmes ao longo do tempo. Diante dessas considerações, pode-se concluir que a quinta meta não atende ao atributo de "validade e confiabilidade".

A sexta meta listada no quadro não atende à especificidade, tendo em vista que não define claramente quais produtos devem ser entregues nem o patamar quantitativo ou qualitativo que se deseja alcançar.

Frise-se que, segundo o ME, para diversas obras é previsto prazo de conclusão que excede o horizonte temporal do PPA 2012-2015, constando intervenções com previsão de conclusão para 2016 e 2017.

A mensurabilidade da meta também resta prejudicada. Segundo o ME, para o cálculo da meta realizada, foram divididos os valores realizados/executados/liquidados pelo total da dotação atual. Para a medição de algumas ações, utilizou-se como critério para mensurar a implantação da infraestrutura os valores liquidados nos exercícios de 2012 a 2014. O próprio ministério reconhece que a liquidação não espelha fielmente a real implementação das obras, mas entende que a medição física do andamento das obras (critério mais próximo da execução real) comporta diversas nuances que também poderiam produzir distorções sobre a realidade pelo fato de o cronograma das obras não coincidir com o horizonte do PPA vigente.

De acordo com as informações do ME, o monitoramento é feito a partir dos valores liquidados nas ações relacionadas à meta. Contudo, a meta refere-se a produtos físicos a serem entregues (como, por exemplo, implantação e modernização da infraestrutura esportiva). Assim, não é possível garantir que a execução física das obras não esteja descolada da execução financeira. Destarte, pode-se concluir que a meta não atende aos atributos "relevância e suficiência" e "validade e confiabilidade".

O Programa 2035 traz também algumas metas qualitativas, a saber:

- Interligar e alinhar Centros de Treinamento nacionais, regionais e municipais – Rede Nacional de Treinamento;

- Estimular a formação de atletas e árbitros em parceria com os clubes esportivos e entidades representativas de árbitros;
- Garantir a eficiente atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Parolímpicos Rio 2016;
- Elevar os indicadores médios de estrutura de gestão e estrutura de governança dos clubes de futebol profissional das séries A, B, C e D.

De modo geral, as metas qualitativas 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, tendo em vista que diferentes critérios, em qualquer número, responderiam pelo atendimento da meta.

Algumas metas consideradas 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. Por exemplo, a meta "Elevar os indicadores médios de estrutura de gestão e estrutura de governança dos clubes de futebol profissional das séries A, B, C e D" seria passível de quantificação, mas o ME não estipula qual aumento de indicadores de estrutura de gestão e governança é desejado. Contudo, o Ministério afirmou que, por questões de ordem técnica, a meta não foi apurada até o momento.

A meta "Estimular a formação de atletas e árbitros em parceria com os clubes esportivos e entidades representativas de árbitros" também poderia ter algum critério quantitativo que permitisse a mensuração dos resultados. Segundo o ME, as ações referentes a essa meta são dispersas e o ministério não tem o controle total de sua execução.

A meta "Garantir a eficiente atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Parolímpicos Rio 2016", por exemplo, não é passível de mensuração. Ainda que sejam tomadas as medidas para eficiente atuação governamental, não se pode garantir que os resultados esperados serão alcançados.

Diante dessas considerações, pode-se concluir que as metas qualitativas elencadas não atendem aos atributos "relevância e suficiência" e "validade e confiabilidade".

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade, das metas analisadas dos Objetivos 0676 e 0687, componentes do Programa Temático 2035, 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: "Apoiar 100% das modalidades esportivas dos Programas Olímpico e Paraolímpico, visando à preparação para Rio 2016" e "Contemplar 100% dos atletas de modalidades dos Programas Olímpico e Paraolímpico e dos programas Pan e Parapan-americanos que preencherem os requisitos e se candidatarem ao Bolsa-Atleta, em todas as suas categorias" no que se refere aos atributos "relevância e suficiência" e "validade e confiabilidade"; e "Atuar na promoção da defesa dos direitos do torcedor em todos os seus aspectos, especialmente por meio do mapeamento das condições de segurança e conforto dos estádios, do estímulo ao cadastramento de 475 torcidas organizadas, visando a integração com projetos de inclusão social" no que se refere aos atributos "relevância e suficiência".

Análise da cesta de indicadores

O programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos apresenta seis indicadores, conforme mencionado anteriormente. Ao analisar o conjunto dos indicadores, especialmente no que se refere à sua utilidade, verifica-se que os índices não refletem a maioria dos objetivos e das metas propostas para o referido programa. Os índices não dizem respeito, por exemplo, ao esporte de alto rendimento, que está, inclusive, mencionado na missão do Ministério do Esporte (ME).

Os indicadores não apoiam claramente os objetivos e metas do programa. Conforme mencionado anteriormente, pode-se considerar que os índices são correlacionáveis ao Objetivo 0669 devido à abrangência da descrição desse objetivo, que permite abarcar as mais variadas ações na área.

Nota-se que os indicadores do programa 2035 não são suficientes para avaliar os resultados das políticas públicas de esporte. O programa é composto por quatro objetivos, dois deles vinculados aos grandes eventos esportivos (0686 - preparação e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e 0687 - promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016), um destinado ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento (0676) e outro com a finalidade de impulsionar o esporte educacional, recreativo e de lazer, promovendo a inclusão social por meio da ampliação e qualificação do acesso ao esporte (0669).

Ao avaliar a cesta de indicadores, verifica-se que nenhum dos índices é relacionável aos objetivos que tratam dos grandes eventos esportivos nem ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento. Ou seja, três dos quatro objetivos do programa não possuem indicadores que possam ser relacionados a eles. Ressalte-se a relevância dos temas desses objetivos que não possuem indicadores relacionáveis (grandes eventos esportivos e esporte de alto rendimento).

Os índices que medem a proporção de municípios brasileiros com ações ou projetos na área de esporte, com calendário de eventos esportivos, com Conselho Municipal de Esporte e com política de esporte contemplada em instrumentos legais não mensuram produtos finalísticos resultantes das políticas públicas de esporte.

Esses instrumentos contemplados pelos indicadores são, na verdade, meios que podem possibilitar a ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e lazer, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida, atendendo, assim, ao enunciado do Objetivo 0669. Mas não representam produtos finalísticos decorrentes das políticas de esporte.

Assim, não é possível estabelecer uma razoável relação de causalidade entre as atividades do programa e os resultados mensurados pelos indicadores. Além disso, os índices não focam em resultados relevantes que a organização busca alcançar. Todas essas características prejudicam o atendimento ao atributo "foco", desejável ao conjunto dos indicadores.

O atributo "equilíbrio", que deve ser atendido pela cesta de indicadores, também resta prejudicado. O conjunto de indicadores não oferece uma visão abrangente do desempenho da atuação governamental. Não existem indicadores de efetividade, eficiência, eficácia e equidade para diversas áreas do esporte, como, por exemplo, grandes eventos esportivos, esporte de alto rendimento, futebol e direitos do torcedor.

A insuficiência de indicadores pode ser evidenciada também pela inviabilidade de monitoramento e avaliação dos produtos finalísticos das políticas públicas voltadas ao esporte educacional, recreativo e de lazer, tendo em vista que os indicadores correlacionáveis a essas áreas tratam, na verdade, de meios que podem possibilitar a ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e lazer, conforme mencionado anteriormente. Além disso, a quantidade de

indicadores é insuficiente para monitorar todas as dimensões dos resultados a serem alcançados a partir da implementação das políticas de esporte.

No que tange ao atributo "adequação', o conjunto de índices também não atende às qualidades desejadas. A cesta de indicadores não contém informações sobre aspectos mais importantes para atores internos (como, por exemplo, custo e eficácia) nem para atores externos (como, por exemplo, efetividade e tempestividade).

Os índices não possibilitam obter dados referentes ao custo de implementação das políticas de esporte, tampouco refletem o grau de alcance de metas programadas em um determinado período de tempo, o que corresponderia à eficácia.

Devido à dificuldade de se correlacionar os indicadores à intervenção governamental, resta prejudicada a aferição da efetividade, que seria a avaliação do alcance dos objetivos do programa. Além disso, o ME não pode assegurar a tempestividade das informações constantes da maior parte dos indicadores, tendo em vista que os índices são produzidos por fontes externas. Os indicadores são inapropriados, portanto, para avaliar o alcance dos objetivos do programa.

Por fim, cabe destacar que a cesta de indicadores atende ao atributo "economicidade". Dos seis índices, quatro são fornecidos por fonte externa (Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic – realizada pelo IBGE). Um dos indicadores é fornecido pelo MEC e o outro restante é produzido pelo ME, mas não demandam custos elevados.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada no Programa 2035, quanto aos atributos de foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

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

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), implantado gradativamente a partir de 2005, viabiliza a realização da Política Nacional de Assistência Social, e tem como uma de suas diretrizes principais a descentralização político-administrativa, cabendo ao governo federal a coordenação, a regulamentação e o cofinaciamento das ações. O SUAS é 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.

O Programa Temático 2037 – Fortalecimento do SUAS, sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), busca o alcance dos objetivos do sistema, 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, que estão relacionados principalmente à concessão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) (Objetivo 0371), ao funcionamento da rede de Proteção Social Básica (Objetivo 0282) e Especial (Objetivo 0370), às atividades de coordenação do SUAS e de Vigilância Social (Objetivo 0372) e ao fortalecimento do controle social (Objetivo 0373).

Associados a esses objetivos, existem 41 metas e nove iniciativas. Para que o programa atinja os resultados esperados há a cooperação de outros órgãos governamentais, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação.

Em 2014, esse programa obteve dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 40,4 bilhões, dos quais foram empenhados R$ 40,3 bilhões, (99,7%), sendo que mais de 93% destes recursos estão relacionados com o Objetivo 0371, ou seja, com as transferências de renda realizadas a idosos e pessoas com deficiência por meio do BPC, operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O montante de recursos do BPC supera o volume de recursos executados em outro relevante programa de transferência de renda, o Bolsa Família, e poderia, a exemplo deste, constituir programação orçamentária distinta.

A subseção seguinte cuidará especificamente do exame da cesta composta pelos indicadores do programa, e seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção que trata do método aplicado com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal, ressaltando-se que este programa já teve alguns de seus indicadores e metas avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2013. Assim, conforme destacado na introdução desta seção, no presente relatório o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores.

O principal objetivo da avaliação da cesta de indicadores é aferir, de forma geral, a sua utilidade. Esta análise levou em consideração principalmente as seguintes características da cesta: alinhamento com objetivos e metas institucionais prioritários (foco); balanceamento dos indicadores com os vários aspectos da ação pública (equilíbrio); aderência aos interesses e necessidades dos vários atores relevantes envolvidos (adequação) e custo para a produção dos dados (economicidade).

Dos doze indicadores constantes do Programa 2037, é possível correlacionar mais da metade, em número de sete, com os serviços de Promoção Social Especial (PSE). A tabela a seguir apresenta estes indicadores.

Indicadores relacionados à PSE

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Percentual de CREAS[1] com atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (MSE)	%	MDS/SNAS (Censo SUAS)	31/12/2010	31	31/12/2013	73,27	136,35
Percentual de CREAS com atendimento para mulheres em situação de violência	%	MDS/SNAS (Censo SUAS)	31/12/2010	77	31/12/2013	73,85	-4,09
Percentual de CREAS com oferta de serviço especializado em Abordagem Social	%	MDS/SNAS (Censo SUAS)	31/12/2010	63	31/12/2013	51,84	-17,71
Percentual de municípios (com 100 mil habitantes ou mais) com serviços de Proteção Social Especial para pessoas em situação de rua	%	MDS/SNAS	31/12/2010	35	31/12/2013	80,56	130,17
Percentual de municípios (com 50 mil habitantes ou mais) com Serviços de Acolhimento	%	MDS/SNAS	31/12/2010	62	31/12/2013	75	20,97
Percentual de Municípios com CREAS	%	MDS/SNAS (Censo SUAS)	31/12/2010	26	31/12/2013	43	65,38
Taxa de trabalho infantil	%	PNAD/IBGE	31/12/2009	5,63	30/9/2013	3,7327	-33,70

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

1. Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Verifica-se que são indicadores simples, relacionados principalmente à expansão da rede especializada nos munícipios brasileiros, bem como à expansão da oferta de alguns serviços, especialmente pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), excetuando-se apenas o indicador geral referente à taxa de trabalho infantil. Não há, no entanto, indicadores que avaliem a eficiência ou a qualidade dos serviços de PSE.

Os outros cinco indicadores estão relacionados com a Promoção Social Básica (PSB). Três deles, no entanto, referem-se tão somente à variação quantitativa dos benefícios do BPC concedidos a pessoas idosas ou com deficiência, e não externam, portanto, as demais iniciativas e metas relacionadas ao BPC, em que pese o mesmo seja responsável pela quase totalidade dos gastos do programa.

Quanto aos demais indicadores da PSB, um deles se refere ao índice de desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e o outro à rotatividade de profissionais de nível superior nestas unidades. De acordo com a análise do ano anterior, aquele índice, que busca induzir uma melhoria no funcionamento dos Cras, necessitaria ser aprimorado, especialmente, quanto a uma melhor definição dos estágios de desenvolvimento.

Neste contexto, considera-se necessário aprimorar o foco dos indicadores do programa, levando-se em consideração, inclusive, a quantidade insuficiente de indicadores, em especial, em relação à Promoção Social Básica. Faz-se necessário traduzir melhor, nos indicadores, os objetivos e metas do programa.

Quanto ao equilíbrio, a cesta apresenta principalmente indicadores de eficácia, tais como os indicadores da PSE, e, em pequena escala, de efetividade, a exemplo do índice de desenvolvimento dos Cras, demonstrando de forma desequilibrada a intervenção governamental.

Em relação à economicidade da cesta, verifica-se que a maior parte das informações é originária do Censo SUAS, sendo obtidas também em sistemas externos (INSS) e em pesquisa de caráter geral (PNAD), portanto, mostrando-se uma cesta econômica. Registre-se ainda que, de forma geral, os dados do Censo SUAS são declaratórios, podendo, deste modo, conter alguma inexatidão.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social, quanto aos atributos foco e equilíbrio, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.10 Programa Temático 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes

O programa em comento obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 165,6 milhões, dos quais foram liquidados R$ 22,3 milhões, o que representa 13,5% da dotação atualizada.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o dever das famílias, da sociedade e do Estado assegurarem, com absoluta prioridade, diversos direitos a crianças e adolescentes, e, no mesmo contexto, houve a ratificação da convenção internacional sobre os direitos da criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1989, e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.069/1990.

Este programa não abrange diretamente vários dos direitos a serem garantidos a crianças e adolescentes, a exemplo de saúde e educação, dentre outros, e sim iniciativas específicas a cargo principalmente da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

Dentre estas iniciativas ressaltam-se ações destinadas ao fortalecimento dos Conselhos Tutelares, à reestruturação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), à implantação de sistemas de informação na área da infância e da adolescência e à implementação de planos e políticas nas áreas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes e convivência familiar e comunitária. A tabela a seguir apresenta os cinco objetivos do programa.

Objetivos do Programa 2062

Objetivo	Descrição
0259	Coordenar a organização de serviços de atendimento a crianças e adolescentes com direitos violados, ameaçados ou restritos, formulando parâmetros de qualidade dos programas e co-financiando sua infraestrutura e funcionamento
0260	Estruturar os conselhos tutelares, fomentando condições adequadas de funcionamento e infraestrutura, com foco em áreas de maior vulnerabilidade
0435	Induzir o desenvolvimento de políticas de direitos humanos de crianças e adolescentes, com ênfase no fortalecimento dos conselhos de direitos
0575	Promover os direitos de crianças e adolescentes garantindo o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando o seu direito de opinião e participação
0829	Ampliar, qualificar e articular programas, ações e serviços para a proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Relacionados aos objetivos, existem 35 metas e 38 iniciativas. As subseções seguintes cuidarão do exame de alguns indicadores e metas selecionados, da cesta composta pelos indicadores do programa e se seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção que trata do método aplicado neste trabalho, com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

O programa Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes possui onze indicadores, relacionados essencialmente a educação, medidas socioeducativas, trabalho infantil e violência. Tendo em vista que, para a análise de metas, foi escolhido o Objetivo 0829, que trata de trabalho infantil, para esta análise foram selecionados três indicadores que guardam relação com o mesmo objetivo.

Para cada indicador selecionado, foram analisados os atributos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade, considerando diversas qualidades tais como representatividade, praticidade, independência, economicidade, objetividade, credibilidade, dentre outras. A tabela a seguir apresenta informações sobre estes indicadores.

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Crianças e adolescentes afastados da situação de trabalho	unidade	Sistema SITI (MTE)	31/12/2010	5.611	31/12/2014	5.522	-1,59
Crianças e adolescentes de 5 a 15 anos de idade ocupados	unidade	MDS, com dados da PNAD/IBGE	31/12/2009	2.060.503	30/9/2013	1.312.989	-36,28
Percentual de crianças e adolescentes de famílias com benefícios de transferência de renda devido ao trabalho infantil, com	%	SISPETI e SIBEC (MDS)	31/12/2010	57,45	31/12/2012	35,00	-39,07

frequência suficiente aos serviços do PETI[1]							

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

[1] Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Na análise do segundo indicador da tabela, que trata essencialmente do quantitativo estimado de crianças e adolescentes que trabalham, não foram encontrados elementos significativos para refutar a relevância e suficiência, ou validade e confiabilidade do mesmo. O indicador refere-se à estimativa obtida anualmente com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

É de se destacar, apenas, o fato de que o quantitativo de crianças e adolescentes ocupados é significativamente crescente de acordo com a idade, e, portanto, a falta de maior divisão do indicador em faixas etárias não demonstra a situação de quase erradicação do trabalho infantil de crianças de 5 a 9 anos no país. Além disso, este indicador não possibilita a distinção do trabalho realizado na condição de aprendiz, permitido pela legislação brasileira a partir de 14 anos.

Quanto ao primeiro indicador da tabela, que trata do quantitativo anual de crianças e adolescentes afastados da situação de trabalho, convém esclarecer que os afastamentos considerados no indicador são exclusivamente os decorrentes de fiscalizações realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Verifica-se, da análise do indicador, no entanto, que eventual variação no quantitativo de afastamentos, a exemplo do menor afastamento de crianças ocorrido em 2014, não permite concluir pela piora da situação do trabalho infantil, ou até mesmo pela melhora da situação. Ademais, tal quantitativo não leva em consideração alterações no universo de crianças e adolescentes que trabalham, ou mesmo no quantitativo total de crianças e adolescentes.

Em que pese a informação externada pelo indicador possa ter importância para o MTE, e poderia, inclusive, ser estabelecida enquanto meta, por meio da análise empreendida não foram consideradas atendidas qualidades como representatividade, independência, completude, objetividade e compreensão, refutou-se, portanto, a relevância e suficiência da informação enquanto indicador.

A análise do terceiro indicador selecionado refutou diversos aspectos qualitativos de ambos atributos analisados. Verifica-se, de todo modo, que a partir de 2013 não houve mais o cálculo do referido indicador, tendo em vista o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, com a integração ao Bolsa Família e ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, bem como com a substituição do Sistema de Controle e Acompanhamento de Frequência no Serviço Socioeducativo do Peti (Sispeti), fonte das informações.

Deste modo, com o fim da exigência de frequência ao Peti, item essencial na formulação do índice, o indicador se tornou obsoleto e, poderia, inclusive, ter sido excluído na revisão do PPA. Deixa-se, portanto, de realizar considerações mais detalhadas sobre a avaliação do mesmo.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2062, 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 “Crianças e adolescentes de 5 a 15 anos de idade ocupados”.

Análise das metas

Para análise das metas, conforme já citado na análise anterior, foi escolhido o Objetivo 0829. Foram analisadas as duas metas quantitativas do referido objetivo e duas das quatro metas qualitativas, conforme quadro a seguir.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada –PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Realizar 25.000 fiscalizações especializadas para a erradicação do trabalho infantil	Fiscalização	25.000	7.370	15.731	25.530	102,12%	SIT/MTE
Reduzir progressivamente a incidência do trabalho infantil, visando sua erradicação	% taxa de ocupação na faixa etária (5 a 15 anos)	-	4,70	4,10	3,90	-	PNAD (IBGE)
Elevar o número de crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho, pertencentes a famílias que recebem transferência de renda, com frequência suficiente às atividades socioeducativas e de convivência	Meta Qualitativa	-	-	-	-	-	MDS
Elevar o percentual de famílias beneficiárias do PETI acompanhadas pelos Creas[1] e Cras[2], conforme parâmetros nacionais	Meta Qualitativa	-	-	-	-	-	MDS

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

[1] Centro de Referência Especializado de Assistência Social;

[2] Centro de Referência de Assistência Social.

A primeira meta quantitativa diz respeito à realização de 25 mil fiscalizações com foco no trabalho infantil pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no período do PPA 2012-2015. Quanto à sua realização, verifica-se que a meta quadrienal foi levemente superada, já em 2014.

Em primeiro lugar, é importante considerar que a realização das fiscalizações está sob controle do órgão, sendo limitada pelos seus recursos humanos e/ou materiais. No entanto, trata-se de produto intermediário de difícil aferição de qualidade, tendo em vista que o objeto "fiscalização" não é um produto uniforme, e sim uma atividade com variações em suas características. Neste contexto, pequenas fiscalizações, com poucos recursos (tempo, agentes, etc), diferem de grandes fiscalizações. Caso o atingimento desta meta seja relevante para o gestor, poder-se-ia incentivar a realização de um maior quantitativo de pequenas fiscalizações e, até mesmo, a subdivisão de algumas.

Cumpre notar ainda que o resultado da política pública realmente esperado é "criança ou adolescente afastado de situação irregular de trabalho". Analisando-se os dados da meta e do primeiro indicador examinado anteriormente, foi possível verificar que, em 2014, o quantitativo de fiscalizações aumentou em mais de 17%; no entanto, o percentual de crianças afastadas reduziu quase 26%. Sendo assim, poderia ser averiguada a ocorrência de uma redução de eficiência de quase 37%, o que por si só não representa insucesso da efetividade da atuação governamental, mas demonstra que a realização de mais fiscalizações não resulta necessariamente em mais crianças e adolescentes afastados da situação de trabalho.

Neste contexto, foram considerados não atendidas as qualidades especificidade e credibilidade, refutando-se, portanto, os aspectos relevância e suficiência, e validade e confiabilidade desta meta.

Quanto à segunda meta quantitativa, verifica-se que não foi estabelecida a meta a ser atingida, bem como não foi explicitada sua unidade de medida. Trata-se essencialmente do cálculo da taxa de incidência do trabalho infantil na faixa etária de 5 a 15 anos, calculada pelo MDS a partir de dados da PNAD, cuja meta, de acordo com a descrição, seria a erradicação do trabalho infantil, ou seja, *stricto sensu*, nenhuma incidência.

Esta meta foi considerada inapropriada em relação à sua especificidade e adequação, comprometendo, portanto, o atributo relevância e suficiência, tendo em vista, principalmente, o fato de seu atingimento não estar diretamente sob o controle do MDS, do MTE ou de qualquer outro órgão.

A informação da referida taxa poderia ser mais apropriada na condição de indicador, intensificando-se, no entanto, a crítica realizada a indicador semelhante, da relevância da maior divisão em faixas etárias, tendo em vista a situação bastante distinta das mesmas, considerando, por exemplo, que o trabalho infantil de crianças de 5 a 9 anos tem se aproximado da erradicação, ou pelo menos, o trabalho doméstico nesta faixa etária.

Em relação à primeira meta qualitativa da tabela, verifica-se significativa identidade com o terceiro indicador analisado anteriormente, e do mesmo modo foram refutados alguns de seus atributos qualitativos. No entanto, tal análise perde relevância tendo em vista a descontinuidade da meta devido às alterações na política pública, sendo que a mesma poderia ter sido excluída na revisão do PPA. Ressalte-se apenas que a referida meta qualitativa, caso vigente, seria quantificável, a exemplo do indicador.

Quanto à segunda meta qualitativa, que trata da quantidade de famílias beneficiárias do Peti que estão sendo acompanhadas, verifica-se que poderia constituir meta quantitativa e não apenas qualitativa. Neste contexto, não foram consideradas atendidas as qualidades especificidade, mensurabilidade e realismo, considerando-se refutado o aspecto relevância e suficiência.

Ademais, depreende-se, das informações de acompanhamento fornecidas pelos gestores no Siop, a existência de impropriedades quanto à consistência dos dados, o que afeta a credibilidade da meta. Deste modo, refutou-se também o aspecto validade e confiabilidade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências satisfatórias para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas do Objetivo 0829, componente do Programa Temático 2062, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da cesta de indicadores

O principal objetivo da avaliação da cesta de indicadores é aferir, de forma geral, a sua utilidade. Esta análise levou em consideração principalmente as seguintes características da cesta: alinhamento com objetivos e metas institucionais prioritários (foco); balanceamento dos indicadores com os vários aspectos da ação pública (equilíbrio); aderência aos interesses e necessidades dos vários atores relevantes envolvidos (adequação) e custo para a produção dos dados (economicidade).

Em que pese o programa Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes estar principalmente sob a responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos, dos onze indicadores do Programa, apenas quatro guardam relação direta com as iniciativas daquela Secretaria, sendo dois a respeito da violência contra crianças e adolescentes e outros dois sobre o cumprimento de medidas socioeducativas por adolescentes.

Três dos indicadores dizem respeito ao desdobramento em faixa etária da frequência escolar de crianças e adolescentes, restringindo-se apenas a crianças e adolescentes pertencentes a famílias consideradas em situação de extrema pobreza. Há também um indicador da área de saúde, a taxa de mortalidade infantil, que também pode ser encontrado no programa Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Até 2013, o Objetivo 0829, que trata do trabalho infantil e teve indicadores e metas analisados nas subseções anteriores, era o principal objetivo do programa, em termos de execução orçamentária, estando sob a responsabilidade do MDS.

Com o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, ocorrido em 2014, a execução orçamentária relacionada àquele objetivo do PPA foi extremamente reduzida neste programa. Conforme análise anterior, um dos indicadores e uma das metas, inclusive, perderam significado. Além disso o indicador que trata do quantitativo de crianças e adolescentes de 5 a 15 anos que trabalham já se encontra no programa de Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de modo mais analítico, tendo em vista que lá os dados são apresentados em termos relativos.

Neste contexto, considera-se necessário aprimorar o foco dos indicadores desse programa, levando-se em consideração, especialmente, a quantidade insuficiente de indicadores vinculados diretamente aos objetivos e metas do programa.

Quanto ao equilíbrio, a cesta apresenta principalmente indicadores de eficácia e, em pequena escala, de efetividade, demonstrando uma avaliação da intervenção governamental desequilibrada. Não há indicadores que façam avaliação sobre os custos ou sobre a qualidade efetiva das atividades e produtos entregues pelo programa.

Em relação à economicidade da cesta, considerando a composição atual dos indicadores, verifica-se que parte considerável das informações são oriundas de pesquisa de caráter geral (PNAD) ou de fontes externas à SDH/PR, demonstrando, a princípio, a economicidade da cesta.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2062, quanto aos atributos de foco e equilíbrio, 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 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional

O programa obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 3,5 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 1,2 bilhões, o que representa 34,5% da dotação atualizada.

Compete à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) a formulação e implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que promove e coordena programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), embasados nas metas e objetivos do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito do PPA 2012-2015.

A sanção da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), assim como a posterior inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, em 2010, são considerados os principais marcos legais que inseriram a alimentação no rol dos direitos sociais, estabelecendo a alimentação adequada como direito humano imprescindível à cidadania e obrigando o poder público a informar, monitorar e avaliar sua efetivação.

O programa temático visa promover alimentação adequada, fomentar o abastecimento alimentar, estruturar a produção familiar, assegurar processos permanentes de educação alimentar e nutricional e garantir o acesso à água para populações rurais.

O programa envolve oito objetivos, conforme listados na tabela a seguir:

Objetivo	Descrição do Objetivo
0377	Institucionalizar no Território Nacional o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e seus mecanismos de gestão, a fim de possibilitar o seu financiamento e a estruturação da capacidade institucional de planejamento, execução e monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, através do plano nacional e dos planos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, incluindo a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no âmbito nacional e internacional.
0378	Consolidar a organização de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo, por meio da expansão e estruturação da rede de equipamentos, ações e serviços públicos de comercialização, alimentação e nutrição sob a ótica do Direito Humano à Alimentação Adequada.
0379	Assegurar processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional e de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável, de modo a estimular a autonomia do sujeito para produção e práticas alimentares saudáveis, por meio da mobilização social, articulação e trabalho em rede, valorizando e respeitando as especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos e etnias, na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.
0380	Promover o acesso à alimentação adequada e fomentar a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, por intermédio da ampliação da sua participação, prioritariamente dos mais pobres, no abastecimento dos mercados institucionais, da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.
0613	Fomentar o abastecimento alimentar como forma de assegurar o acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos, em quantidade suficiente, qualidade e diversidade, observadas as práticas alimentares promotoras da saúde e respeitados os aspectos culturais e ambientais.
0614	Garantir o acesso à água para populações rurais de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional.
0615	Fomentar e estruturar a produção familiar e a inclusão produtiva, especialmente dos agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais em situação de insegurança alimentar e nutricional, de forma a gerar alimentos, excedentes de produção e renda.
0930	Controlar e prevenir os agravos e doenças consequentes da insegurança alimentar e nutricional com a promoção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, por meio do controle e regulação de alimentos e da estruturação da atenção nutricional na rede de atenção à saúde.

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop).

Para a análise em tela foi selecionado o Objetivo 0380. Com base na Lei Orçamentária Anual de 2014, dos cerca de R$ 4 bilhões destinados ao programa, aproximadamente 35% desses recursos foram alocados nas ações que operacionalizaram o Objetivo 0380, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No PPA, a esse objetivo estão relacionadas nove metas e cinco iniciativas. As subseções seguintes tratarão especificamente do exame de indicadores e metas relacionados ao objetivo em comento.

Análise de indicadores

No Plano Plurianual 2012-2015 foram estabelecidos 44 indicadores de desempenho para o Programa Temático 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional. Nenhum desses indicadores possuem relação direta com o Objetivo 0380. Estabeleceu-se, portanto, como escopo a avaliação de

treze indicadores selecionados, relacionados ao SISAN e ao acesso à alimentação adequada e saudável.

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa de adesão das unidades da federação ao SISAN	%	CAISAN/CONSEA[1]	30/6/2011	0	31/7/2014	100,00	-
Taxa de adesão dos municípios ao SISAN	%	CAISAN/CONSEA	30/6/2011	0	31/12/2014	1,60	-
Taxa de municípios com Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional instituído e em implementação	%	CAISAN/ CONSEA	30/6/2011	0	31/12/2012	17,70	-
Taxa de unidades da federação com Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional instituído e em implementação	%	CAISAN/CONSEA	30/6/2011	0	31/12/2014	29,60	-
Percentual de carboidratos no total de calorias na alimentação domiciliar	%	IBGE/POF	31/12/2009	59,20	31/12/2009	59,20	0,00
Percentual de lipídios no total de calorias na alimentação domiciliar	%	IBGE/POF	31/12/2009	28,70	31/12/2009	28,70	0,00
Percentual de proteínas no total de calorias na alimentação domiciliar	%	IBGE/POF	31/12/2009	12,10	31/12/2009	12,10	0,00
Percentual de frutas no total de calorias na alimentação domiciliar	%	IBGE/POF	31/12/2009	2,00	31/12/2009	2,00	0,00
Percentual de verduras e legumes no total de calorias na alimentação domiciliar	%	IBGE/POF	31/12/2009	0,80	31/12/2009	0,80	0,00
Percentual de domicílios com segurança alimentar	%	IBGE/PNAD	31/12/2009	69,80	30/9/2013	77,40	+10,89
Percentual de domicílios com insegurança alimentar leve	%	IBGE/PNAD	31/12/2009	18,70	30/9/2013	14,80	-20,86
Percentual de domicílios com insegurança alimentar moderada	%	IBGE/PNAD	31/12/2009	6,50	30/9/2013	4,60	-29,23
Percentual de domicílios com insegurança alimentar grave	%	IBGE/PNAD	31/12/2009	5,00	30/9/2013	3,20	-36,00

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

[1] Câmara Interministerial de Segurança Alimentar do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Para cada indicador selecionado, foram analisados os atributos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade, considerando diversas qualidades tais como representatividade, praticidade, independência, economicidade, objetividade, credibilidade, dentre outras. A análise baseou-se em trabalhos já realizados por este Tribunal, nas páginas eletrônicas oficiais do MDS, do MDA e nos relatórios de gestão dos referidos órgãos.

Dos quatro indicadores que guardam relação com o SISAN, todos atendem aos atributos necessários de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de maneira a não refutá-los. São indicadores de eficácia de simples mensuração que possuem o objetivo de aferir o grau de implementação das políticas públicas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional, com base na evolução do SISAN e dos planos de SAN nos estados, DF e municípios.

Os indicadores que se referem ao acesso à alimentação adequada tratam do percentual de macro nutrientes, frutas e hortaliças no total de calorias na alimentação domiciliar, além do

percentual de domicílios com insegurança alimentar no total de domicílios, com base no nível de insegurança alimentar.

Por serem indicadores apurados pelo IBGE a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) ou de suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos de frequência quinquenal, ainda não há como aferir a sua evolução.

No que diz respeito à tempestividade, importante destacar que o período de doze meses para realização da POF completa e a periodicidade quinquenal não invalidam o uso dos indicadores extraídos da referida fonte, contudo fragilizam a captação dos resultados das ações governamentais em relação à segurança alimentar nos domicílios brasileiros. Já no tocante ao atributo confiabilidade, não foram encontrados elementos que coloquem em risco a veracidade dos dados coletados das bases da POF, embora se possa inferir que existam riscos de ocorrerem erros de medição, uma vez que as informações são autodeclaradas e obtidas em investigação subjetiva acerca de um amplo conjunto de variáveis sobre o perfil nutricional dos entrevistados.

Em conclusão, com base na análise desenvolvida, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2069, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise das metas

Foram selecionadas para análise três metas do programa temático, listadas a seguir, que se vinculam ao Objetivo 0380 sob comento.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Implantação de sistemas informatizados de acompanhamento e gestão do PAA[1], que permitam a expansão qualificada do programa, bem como a transparência nas operações realizadas no seu âmbito	Sistemas implementados	Meta não quantificável	-	-	-	-	Não informado
Ampliar a participação de mulheres rurais no PAA[1] para, no mínimo, 35% do total de agricultores familiares participantes	%	35	29	37	41	117,14	MDS/MDA
Ampliar a compra de alimentos agroecológicos e oriundos das cadeias de sociobiodiversidade de modo a beneficiar 25.000 agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas	Agricultores familiares, povos, comunidades tradicionais e indígenas	25.000	5.860	6.830	9.222	36,89	MDS/MDA

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

[1] Programa de Aquisição de Alimentos

Das metas elencadas, duas possuem a fixação de um patamar a ser alcançado ao final do prazo de vigência do PPA 2012-2015: ampliar a participação de mulheres rurais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para, no mínimo, 35% do total de agricultores familiares participantes; e ampliar a compra de alimentos agroecológicos e oriundos das cadeias de sociobiodiversidade de modo a beneficiar 25.000 agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas.

A primeira das metas listadas, considerada como meta qualitativa, destina-se a promover a implantação de sistemas informatizados no PAA para melhor gestão, transparência e expansão qualificada do programa. Contudo, entende-se que a meta possui possibilidade ampla de aferição quantitativa, de maneira a não prejudicar a transparência e a evolução dos resultados alcançados pela expansão dos sistemas ora implementados.

Esses mesmos sistemas informatizados do PAA (SISPAA) estão sendo utilizados para uma melhor apuração da participação das mulheres no programa. A meta de 35% de mulheres rurais participantes do PAA, em relação ao total de agricultores familiares, foi superada, atingindo o percentual de 41%, segundo consta do quadro de evolução das metas da PCPR de 2014.

Já com relação à terceira meta, correspondente à ampliação de compras de alimentos agroecológicos, com o intuito de beneficiar agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e indígenas, observou-se um acréscimo de cerca de 17% no número de agricultores abrangidos pelas ações do Plano Nacional de Agroecologia, do ano de 2012 para o ano de 2013, e de 35%, de 2013 para 2014 (dados referentes a setembro de 2014). Os dados indicam que as atividades realizadas pela Sesan de formação e divulgação do PAA entre as organizações da agricultura familiar e técnicos que trabalham com esse público estão produzindo efeitos, contudo a Secretaria não conseguiu afirmar se a meta será cumprida integralmente em 2015.

Pode-se concluir que as duas últimas metas analisadas são específicas e mensuráveis, tendo em vista que identificam o produto a ser alcançado, bem como são passíveis de aferição.

Portanto, com base na análise desenvolvida, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas do Programa Temático 2069, 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: implantação de sistemas informatizados de acompanhamento e gestão do PAA, que permitam a expansão qualificada do programa, bem como a transparência nas operações realizadas no seu âmbito, quanto aos quatro atributos supramencionados.

Análise da cesta de indicadores

A avaliação da cesta de indicadores fundamentou-se nas seguintes caraterísticas: alinhamento com objetivos e metas institucionais (foco); balanceamento dos indicadores com os vários aspectos da ação pública (equilíbrio); aderência aos interesses e necessidades dos vários atores relevantes envolvidos (adequação) e custo para a produção dos dados ().

Os 44 indicadores que compõem o programa abordam as seguintes dimensões de análise: disponibilidade de alimentos; renda/acesso e gasto com alimentos; acesso à alimentação adequada; saúde, nutrição e acesso a serviços de saúde; e políticas públicas, orçamento e direitos humanos.

A cesta de indicadores de desempenho está alinhada à missão da Secretaria e apoia os objetivos e metas estabelecidos no PPA 2012-2015, ou seja, possui foco e indica os resultados que o órgão pretende alcançar no referido ciclo de gestão.

No que tange à economicidade, ressaltamos que a utilização de pesquisas de amplo escopo que produzem dados que alimentam esses indicadores, e que atendem às necessidades de diversos órgãos, como a POF e a PNAD, minimiza o custo da cesta, tornando-a econômica diante dos benefícios gerados.

A cesta de indicadores mostra-se adequada, pois traz informações que consideram interesses e necessidades diversas de atores relevantes tanto internos como externos.

Todavia, quase em sua totalidade os indicadores vinculados ao programa sob comento restringem a medição a apenas duas dimensões: eficácia e efetividade, caracterizando uma mensuração desequilibrada da intervenção governamental.

Dos indicadores propostos, 7% não trazem data de referência, 11% apresentam índice de referência em branco e 13% não demonstram capacidade de mensurar o grau de alcance dos objetivos. Ademais, 53% deles tem sua evolução mensurada em levantamentos realizados de cinco em cinco anos, mostrando-se intempestivos e inócuos para aquilo a que se propõem.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores do Programa Temático 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional, quanto ao atributo equilíbrio, 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 2070 – Segurança Pública com Cidadania

O programa em tela obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 3 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 886,1 milhões, o que representa 29,7% da dotação atualizada.

O programa temático destina-se à execução da política de segurança pública a cargo do Estado, nos termos do art. 144 da Constituição Federal de 1988. Sua abordagem está voltada à promoção de uma cultura de paz, prevenção à violência e repressão ao crime. Possui oito indicadores, conforme abaixo detalhado, oito objetivos e vinte iniciativas.

Indicadores do Programa 2070

Indicador	Tipo	Fórmula de Cálculo	Objetivo
Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal	Efetividade	População carcerária - quantidade de vagas no Sistema Penitenciário	0831
Número de vítimas de acidentes fatais nas rodovias federais	Efetividade	Número de mortos em acidentes nas rodovias federais	0833
População carcerária	Efetividade	Quantidade total de pessoas encarceradas	0831
Proporção da população feminina que se sente segura na cidade onde vive	Equidade	Pessoas do sexo feminino com 10 anos ou mais de idade que se sentiam seguras na cidade onde viviam/ total de pessoas do sexo feminino com 10 anos ou mais de idade	0825
Proporção da população que se sente segura na cidade onde vive	Efetividade	Total de pessoas que se sentem seguras/total de pessoas*100	0825
Taxa de homicídio	Efetividade	Número de pessoas vítimas de homicídios/população*100.000	0825 e 0834
Taxa de homicídio de pessoas negras do sexo masculino com idade de 15 a 29 anos	Equidade	Número de pessoas pretas e pardas do sexo masculino, com idade de 15 a 29 anos, vítimas de óbitos por causas externas - agressão/População negra/parda do sexo masculino com idade de 15 a 29 anos * 100.000	0825 e 0834
Taxa de homicídios de pessoas de 15 a 29 anos do sexo masculino	Equidade	Número de pessoas do sexo masculino, com idade de 15 a 29 anos, vítimas de óbitos por causas externas - agressão/População do sexo masculino com idade de 15 a 29 anos * 100.000	0825 e 0834

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2014 e do Plano Plurianual (PPA) 2012 - 2015.

Da Prestação de Contas da Presidência da República de 2013 (PCPR 2013), foram analisados os oito indicadores desse programa, considerando os atributos de relevância, suficiência e validade, conforme disposto na Portaria Segecex 33/2010. Desse total, os dois relativos à sensação de segurança foram rejeitados no requisito de relevância. Isso porque o dado utilizado como fonte de informação referia-se ao exercício de 2009, anterior ao ciclo do atual plano e, portanto, incompatível com a necessidade de medição requerida pelo planejamento governamental.

Analisou-se também, naquele exercício, a confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas referentes ao Objetivo 0832 – Implantar o Plano Nacional para a Segurança em Grandes Eventos –, não se detectando evidências capazes de refutar a validade das metas avaliadas, à exceção daquela relativa à capacitação e ao treinamento dos operadores de segurança pública com ênfase à segurança com cidadania para os grandes eventos, em razão de inconsistência entre os dados constantes da PCPR 2013 e os apurados pelo Tribunal de Contas da União.

Assim, para o presente relatório o programa foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

Análise da cesta de indicadores

Indicadores do Programa 2070

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c)= (b/a)-1*100
			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	216.033	9,12
Número de vítimas de acidentes fatais nas rodovias federais	unidade	Polícia Rodoviária Federal	31/12/2010	8.623	31/12/2014	8.227	-4,59
População carcerária	unidade	Sistema Integrado de Informações Penitenciárias - InfoPen	31/12/2010	496.251	31/12/2013	581.507	17,18
Proporção da população feminina que se sente segura na cidade onde vive	%	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD	1/12/2009	50,50	31/12/2009	50,50	0,00
Proporção da população que se sente segura na cidade onde vive	%	Suplemento da PNAD 2009	1/12/2009	52,80	31/12/2009	52,80	0,00
Taxa de Homicídio	1/100.000	Sistema de Informações sobre Mortalidade e Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - IBGE	31/12/2009	26,90	31/12/2013	26,99	-0,33
Taxa de homicídio de pessoas negras do sexo	1/100.000	Sistema de Informações sobre Mortalidade e Pesquisa Nacional					

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c)= (b/a)-1*100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
masculino com idade de 15 a 29 anos		de Amostra Domiciliar - IBGE	31/12/2009	134,10	31/12/2013	139,36	3,92
Taxa de homicídios de pessoas de 15 a 29 anos do sexo masculino	1/100.000	Sistema de Informações sobre Mortalidade e Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - IBGE	31/12/2009	104,4	31/12/2013	110,38	5,73

Fonte: PCPR 2014.

A avaliação da cesta de indicadores fundamentou-se nas seguintes caraterísticas: alinhamento com objetivos e metas (foco); balanceamento dos indicadores com os vários aspectos da ação pública (equilíbrio); aderência a interesses e necessidades dos vários atores relevantes (adequação); e custo para a produção do dado (economicidade), conforme detalhado em seção específica que tratou do método aplicado.

Por apoiar a quase totalidade dos objetivos e das metas do programa, considerou-se que a cesta de indicadores possui foco. Dos oito objetivos estabelecidos, os destinados ao combate à criminalidade (0825) e à formação e valorização dos atores e profissionais de segurança (0828) não possuem indicadores correlacionados.

O custo de produção dos dados dos indicadores da cesta mostrou-se reduzido, pois as informações utilizadas são oriundas de pesquisa de amplo escopo realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a exemplo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), e/ou de bases de dados acessíveis a baixo custo, como o Sistema de Informação sobre Mortalidade, gerado pelo Ministério da Saúde.

Com respeito ao atributo "equilíbrio", segundo o qual a cesta de indicadores deve contemplar índices que reflitam a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da intervenção governamental, a cesta do programa apresenta uma série de indicadores de efetividade e equidade que refletem o resultado do esforço conjunto de municípios, estados e da União, além da convergência de outros fatores econômicos e sociais, que impactam a segurança, mas que não são suficientes para refletir o sucesso da intervenção federal na consecução dos objetivos pretendidos para o programa temático. Como não há indicadores que contemplem todos esses aspectos, principalmente quanto à eficácia na entrega dos produtos das ações governamentais a cargo do Governo Federal, considera-se que os indicadores não atendem ao atributo equilíbrio.

Em síntese, aspectos relacionados ao atingimento de metas (eficácia), alocação de recursos (economicidade) e uso otimizado de recursos (eficiência), de importância acentuada para os responsáveis pela condução da ação governamental, não são monitorados pela cesta de indicadores, o que compromete o atendimento do quesito adequação.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores do Programa Temático 2070 - Segurança Pública com Cidadania, quanto aos atributos equilíbrio e adequação, 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 2071 – Trabalho, Emprego e Renda

O programa obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 53 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 51 bilhões, o que representa 96,5% da dotação atualizada.

O programa temático 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), intermediação de mão de obra (IMO) e concessão de benefícios aos trabalhadores, a exemplo do seguro-desemprego e do abono salarial. As principais iniciativas para que este objetivo seja alcançado, previstas no PPA 2012-2015, correspondem ao aprimoramento das ações de intermediação de mão de obra e de qualificação social e profissional; à otimização da concessão dos benefícios do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial; à consolidação do sistema MTE Mais Emprego como instrumento de execução integrada das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; ao aperfeiçoamento dos mecanismos de identificação do trabalhador e de registro profissional e à reestruturação da rede de atendimento do SPETR.

Já o objetivo 0289 trata de ações de promoção de vagas de trabalho, atuando pelo lado da demanda da mão de obra. O PPA 2012-2015 contempla as iniciativas de aprimoramento dos processos de estudos; monitoramento, controle e avaliação dos depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER); de estímulo da universalização do microcrédito produtivo orientado, por meio de ações de fomento ao desenvolvimento institucional e do fomento à concessão de financiamento de microcrédito produtivo orientado e às atividades produtivas por meio da concessão de crédito (PROGER).

O objetivo 0869, por sua vez, relaciona-se à garantia da qualidade do emprego, por meio, principalmente, das fiscalizações empreendidas pelo órgão. As iniciativas para atingir ao objetivo em comento, previstas no PPA 2012-2015, compreendem ações que visam garantir direitos de proteção no trabalho urbano, rural, portuário e aquaviário, inclusive o FGTS; fortalecer estudos, ações, pesquisas e inovações no campo da proteção ao trabalhador; aperfeiçoar a legislação trabalhista e os regulamentos de proteção ao trabalhador; fortalecer a democratização nas relações do trabalho, implementar a política nacional de saúde e segurança no trabalho, e aperfeiçoar a política laboral de imigração e emigração.

A tabela a seguir relaciona os indicadores aos respectivos objetivos do programa:

Indicadores do Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda

Objetivo	Indicador	Aspecto
0287	Taxa de cobertura do Seguro-Desemprego	Eficácia
	Taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho	Efetividade
	Taxa de cobertura do Abono Salarial	Eficácia
	Taxa de cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na (re)inserção no mercado de trabalho formal	Efetividade
	Taxa de formalização	Eficácia
0289	Trabalhadores beneficiados pela concessão de crédito (PROGER)	Eficácia

Objetivo	Indicador	Aspecto
	Volume de crédito concedido para microcrédito produtivo orientado	Custo
0869	Número de crianças e adolescentes afastados da situação de trabalho	Eficácia
	Taxa de severidade de acidentes de trabalho: óbitos e incapacidades permanentes	Eficácia
	Número de normas elaboradas e/ou aperfeiçoadas	Eficácia
	Taxa de participação da intervenção fiscal na formalização de vínculo de emprego	Eficácia
	Processos de solicitação de Certificado de Aprovação - CA para EPI analisados em até 60 dias	Eficiência
	Taxa de incidência de acidentes de trabalho: típicos e doença ocupacional	Eficácia
	Nº de trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao de escravo	Eficácia
	Taxa de inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho por intervenção fiscal	Efetividade
	Taxa de participação da intervenção fiscal na inserção de aprendizes no mercado de trabalho	Eficácia
	Taxa de incidência de acidentes de trabalho: óbitos e incapacidades permanentes	Eficácia

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)

Vale ressaltar que, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da República, referente ao exercício de 2013, houve a análise dos indicadores e metas do Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda, restando necessária a análise da cesta dos indicadores. Em suma, concluiu-se naquele relatório que não foram encontradas evidências que suportem a afirmação de que os indicadores do programa são irrelevantes, insuficientes ou inválidos, à exceção dos indicadores: Taxa de Formalidade, considerado como inválido; Taxa de Cobertura do Abono Salarial, como irrelevante; Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego, como insuficiente; e Taxa de Inserção dos Beneficiários de Qualificação no Mundo do Trabalho, como inválido.

Dessa forma, a seguir analisa-se especificamente a cesta de indicadores relacionados ao programa temático.

A análise buscou aferir a utilidade e completude da cesta de indicadores, ou seja, se nela estão incluídos itens capazes de refletir os resultados da intervenção governamental, em termos imediatos (produtos) e mediatos (efeitos), em todas as áreas relevantes da política pública explicitada pelo programa temático. Em síntese, considera-se útil a cesta de indicadores que possui, na maior extensão possível, as seguintes características: **foco, equilíbrio, adequação e economicidade**.

Sob o ponto de vista do foco, em que se objetiva avaliar se a cesta de indicadores contempla os objetivos e a estratégia previamente definidos, a grande maioria dos indicadores prevista na cesta busca atingir os objetivos e iniciativas predeterminados.

Os indicadores de Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial visam medir a relação entre os beneficiários que recebem os direitos e o total de pessoas que tem direito ao benefício. Já os indicadores de Taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho e Taxa de cobertura do SPETR na (re)inserção no mercado de trabalho formal medem a efetividade de outras duas políticas públicas essenciais para o objetivo 0287, a qualificação social e profissional e a intermediação de mão de obra.

Da mesma forma, os indicadores Trabalhadores beneficiados pela concessão de crédito (Proger) e Volume de crédito concedido para microcrédito produtivo orientado estão em consonância com a missão que se pretende alcançar com o objetivo 0289.

Já os indicadores Taxa de incidência de acidentes de trabalho (para doenças ocupacionais, óbitos e incapacidades permanentes), Taxa de participação da intervenção fiscal na inserção de aprendizes no mercado de trabalho e Taxa de inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho por intervenção fiscal associados ao número de normas elaboradas, de empresas fiscalizadas e de processos de solicitação de certificado de aprovação analisados buscam assegurar

ao trabalhador o direito ao emprego e trabalho decente, estando, portanto, em consonância com a missão que se pretende alcançar com o Objetivo 0869.

Do ponto de vista dos resultados relevantes que o Ministério do Trabalho e Emprego pretende alcançar, os indicadores do programa, em sua essência, focam nos produtos da atividade governamental, quer pela razão da cobertura dos principais benefícios oferecidos à população, quais sejam seguro-desemprego, abono-salarial, qualificação social e profissional e intermediação de mão-de-obra, quer pelas ações de aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento, supervisão e avaliação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Dessa forma, vê-se que a cesta de indicadores atende adequadamente à primeira característica da análise, o foco.

Com relação ao quesito equilíbrio, em que a cesta deve permitir a aferição do custo, da qualidade dos produtos/serviços, da tempestividade das entregas e do melhor aproveitamento dos insumos e da efetividade dos produtos, o conjunto de indicadores não contempla alguns aspectos, o que torna a cesta desequilibrada, conforme se demonstra a seguir.

A cesta contém dezoito indicadores, sendo doze indicadores de eficácia, quatro de efetividade, um de eficiência e um de custo. Como se vê, há grande preocupação em atingimento das metas previstas no PPA e, em menor escala, se os problemas estão sendo resolvidos adequadamente. No entanto, a cesta não reflete se os custos da atuação do programa são adequados, tampouco há a preocupação de refletir a melhor utilização dos insumos para se atingir os objetivos do programa. A título ilustrativo, com relação ao objetivo 0287, que reúne as principais políticas públicas executadas pelo MTE, três indicadores estão relacionados às metas que se pretendem atingir e outros dois medem a efetividade das ações.

Vale ressaltar que a cesta não contempla indicadores de equidade. Outros indicadores poderiam ser criados para atender a esse critério, como, por exemplo, desmembrar os indicadores de taxa de cobertura do seguro-desemprego e do abono salarial em mais indicadores, a fim de atender a fatores de representatividade regional ou ainda a separação por faixas salariais.

Assim, conclui-se que a cesta de indicadores apresenta-se de forma desequilibrada, pois não contempla meios para aferição do custo e da tempestividade das entregas, bem como não permite observar o melhor aproveitamento dos insumos.

Com relação à característica adequação, a cesta de indicadores do programa contempla a maioria das informações necessárias aos atores relevantes, como gestores e usuários do programa. Como exemplo, pode-se citar a demanda de cursos de qualificação profissional, o que efetivou a celebração de Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Educação, no final de 2013, com a finalidade de ampliar a oferta de cursos por meio do Pronatec.

Outra iniciativa que contribui para a adequação da cesta é a forma como se direciona as políticas públicas no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Como se trata de conselho formado por componentes da bancada dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, as decisões colegiadas consideram interesses dos vários atores internos e externos relevantes à concepção da política pública. Dessa forma, considera-se que a cesta de indicadores atende à característica da adequação.

Em se tratando do último aspecto da análise, a economicidade, verifica-se que a maioria dos indicadores constantes da cesta do programa é gerada por fontes de informações já existentes no Ministério do Trabalho e Emprego, a exemplo do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e Relação Anual de Informações Sociais (Rais), utilizados para a confecção dos indicadores

Taxa de Cobertura do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego e Taxa de Cobertura do SPETR na (re)Inserção no Mercado Formal de Trabalho.

Os indicadores do Objetivo 0869 utilizam sistemas internos do MTE, como o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), Relatórios de inspeção do MTE, Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho, Anuário Estatístico da Previdência Social e o Diário Oficial da União.

Nesse sentido, o custo para a produção do dado é minimizado, em comparação com os benefícios gerados pela produção dos indicadores. Essas fontes de informações atendem às necessidades de vários órgãos, o que contribui para a diluição do custo total dos indicadores. Dessa forma, a cesta de indicadores atende ao último quesito de avaliação, a economicidade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2071 – Trabalho, Emprego e Renda, quanto ao atributo equilíbrio.

II. Programas de Infraestrutura

4.2.14 Programa Temático 2022 – Combustíveis

O Programa 2022 – Combustíveis articula um conjunto de objetivos e iniciativas afetos a este setor nas áreas de refino de petróleo, produção de biocombustíveis, abastecimento, logística e transporte de petróleo e combustíveis, bem como ações de regulação respectivas.

O programa também se insere no contexto do esforço do Brasil para o desenvolvimento de tecnologias que viabilizem o uso de fontes energéticas alternativas, limpas e sustentáveis. A participação dos combustíveis renováveis na matriz energética brasileira tem sido alavancada, dentre outros, pelos investimentos em veículos *flex-fuel* e pela obrigatoriedade de adição de etanol anidro à gasolina e de biodiesel ao óleo diesel.

Relativamente aos biocombustíveis, vale registrar que a cadeia produtiva do biodiesel tem sido um dos instrumentos do Governo Federal para a promoção da inclusão social e do desenvolvimento regional. Esses são os princípios orientadores básicos do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Há mais de cem mil agricultores familiares incluídos no programa, fornecendo matérias-primas às usinas produtoras de biodiesel. A meta é ter, até 2015, 200 mil famílias participando da cadeia produtiva do biodiesel.

O programa abrange os esforços desenvolvidos pelo governo e pela indústria para o controle da poluição atmosférica de modo a promover a melhoria da qualidade ambiental. Para isso está programada a redução da proporção de enxofre no óleo diesel e na gasolina.

Também estão inseridos no programa pontos importantes da Política Energética Nacional, como as questões relacionadas à garantia do fornecimento de combustíveis e à proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. Para tanto, destacam-se as atividades de fiscalização e de regulação do setor, com o intuito de assegurar a qualidade e a melhoria do índice de conformidade de combustíveis.

O programa, como peça de orientação das ações da política do setor, tem como um de seus focos o parque nacional de refino, com o fim de expandir a capacidade de produção de derivados de petróleo, em padrões adequados de qualidade, para atendimento do mercado interno. O programa também visa promover a internacionalização da produção e do uso sustentável de bioenergia, a partir da ampliação da produção sustentável de biocombustíveis, com a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel por meio dos instrumentos de proteção da inclusão social

do Programa Nacional de Produção de Biocombustíveis (PNPB), que é dirigido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Para o quadriênio 2012-2015, o programa previu investimentos da ordem de R$ 138 bilhões, distribuídos no período da seguinte forma: R$ 40,9 bilhões em 2012; R$ 38,4 bilhões em 2013; R$ 29,6 bilhões em 2014 e R$ 29,6 bilhões no ano 2015. Com relação à parcela referente ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, a dotação final de 2014 foi de R$ 22,4 bilhões, dos quais foram realizados R$ 19,4 bilhões (86,5%).

Os órgãos governamentais envolvidos na execução do programa são o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

De acordo com o Anexo I, atualizado, do PPA 2012-2015, o programa possui vinte e seis indicadores, listados na tabela a seguir.

Indicadores do Programa 2022 - Combustíveis

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência – PPA		Natureza do indicador
		Data	Índice (a)	
Capacidade de armazenamento de derivados – bases de distribuição	m^3	31/12/2010	2.906.999,00	Eficácia
Capacidade de armazenamento de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP – bases de distribuição	m^3	31/12/2010	153.542,00	Eficácia
Capacidade de armazenamento de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP - terminais	m^3	31/12/2010	325.961,00	Eficácia
Capacidade de armazenamento de petróleo e derivados - terminais	m^3	31/12/2010	11.860.032,00	Eficácia
Capacidade de transporte marítimo de derivados	tonelada de porte bruto	31/5/2011	544.835,00	Eficácia
Capacidade de transporte marítimo de gases liquefeitos	tonelada de porte bruto	31/5/2011	40.171,00	Eficácia
Capacidade de transporte marítimo de petróleo	tonelada de porte bruto	31/5/2011	1.449.843,00	Eficácia
Capacidade nominal instalada de processamento de petróleo	milhão de barris de petróleo por dia	31/12/2009	2,10	Eficácia
Consumo de biodiesel	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	2,40	Efetividade
Consumo de etanol hidratado	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	15,07	Efetividade
Consumo de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	12,56	Efetividade
Consumo de gasolina C	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	29,85	Efetividade
Consumo de óleo diesel	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	49,24	Efetividade
Consumo de Querosene de Aviação - QAV	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	6,25	Efetividade
Exportação de biocombustíveis	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	1,76	Eficácia
Extensão de oleodutos: transferência e transporte	km	11/7/2011	7.179,00	Eficácia
Frequência de paridade etanol/gasolina favorável	%	31/12/2010	87,50	Efetividade
Importações de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	3,12	Eficácia
Importações de óleo diesel	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	9,01	Eficácia
Importações de Querosene de Aviação - QAV	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	1,92	Eficácia
Índice de conformidade da qualidade dos combustíveis	%	31/12/2010	97,64	Efetividade
Participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB	famílias	31/12/2010	100.371,00	Equidade
Participação de biocombustíveis na matriz brasileira de combustíveis automotivos	%	31/12/2010	21,40	Efetividade
Produção de biodiesel	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	2,40	Eficácia
Produção de etanol	milhão de m^3 por ano	31/12/2010	27,96	Eficácia
Taxa de exportação de derivados em relação às	%	31/12/2010	27,33	Efetividade

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência – PPA		Natureza do indicador
		Data	Índice (a)	
exportações do setor de petróleo				

Fonte: Anexo I, atualizado, do PPA 2012-2015

A Tabela Indicadores do Programa 2022 - Combustíveis demonstra que os indicadores desse programa têm um ponto de referência, mas, de acordo com a concepção do atual plano plurianual, não possuem metas anuais, nem metas a serem atingidas ao final do PPA, ou seja, em 31/12/2015. As metas são necessárias para o bom gerenciamento das ações. Por outro lado, destaca-se que, sem o monitoramento destes dados de avaliação do desempenho, fica prejudicado o processo de retroalimentação do processo decisório dos programas.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

Análise de foco da cesta de indicadores

Os vinte e seis indicadores avaliados também possuem relação com os objetivos do programa, conforme mostrado na tabela adiante.

Indicadores do Programa 2022 - Combustíveis e objetivos relacionados

Indicador	Objetivo correspondente
Capacidade de armazenamento de derivados – bases de distribuição	**Objetivo 0186** – Otimizar a logística referente a petróleo e combustíveis, de forma a reduzir e favorecer sua comercialização e seu adequado fornecimento aos consumidores.
Capacidade de armazenamento de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP – bases de distribuição	**Objetivo 0186**
Capacidade de armazenamento de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP - terminais	**Objetivo 0186**
Capacidade de armazenamento de petróleo e derivados - terminais	**Objetivo 0186**
Capacidade de transporte marítimo de derivados	**Objetivo 0186**
Capacidade de transporte marítimo de gases liquefeitos	**Objetivo 0186**
Capacidade de transporte marítimo de petróleo	**Objetivo 0186**
Capacidade nominal instalada de processamento de petróleo	**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. **Objetivo 0186**
Consumo de biodiesel	**Objetivo 0553** – Promover ações da política nacional de combustíveis com ênfase na garantia do suprimento e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; **Objetivo 0185** – Ampliar a produção sustentável de biocombustíveis contribuindo para a adequada participação na matriz energética; **Objetivo 0604** – Estimular medidas de eficiência energética no uso de derivados do Petróleo, do Gás Natural e de Biocombustíveis que contribuam para o uso racional destes insumos.
Consumo de etanol hidratado	**Objetivo 0553** **Objetivo 0185** **Objetivo 0604**

Indicador	Objetivo correspondente
Consumo de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP	**Objetivo 0553** **Objetivo 0185** **Objetivo 0604**
Consumo de gasolina C	**Objetivo 0553** **Objetivo 0185** **Objetivo 0604**
Consumo de óleo diesel	**Objetivo 0553** **Objetivo 0185** **Objetivo 0604**
Consumo de Querosene de Aviação - QAV	**Objetivo 0553** **Objetivo 0604**
Exportação de biocombustíveis	**Objetivo 0184** **Objetivo 0185**
Extensão de oleodutos: transferência e transporte	**Objetivo 0186**
Frequência de paridade etanol/gasolina favorável	**Objetivo 0185**
Importações de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP	**Objetivo 0054**
Importações de óleo diesel	**Objetivo 0054**
Importações de Querosene de Aviação - QAV	**Objetivo 0054**
Índice de conformidade da qualidade dos combustíveis	**Objetivo 0553**
Participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB	**Objetivo 0185** **Objetivo 0187** – Ampliar e qualificar a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel.
Participação de biocombustíveis na matriz brasileira de combustíveis automotivos	**Objetivo 0185** **Objetivo 0604**
Produção de biodiesel	**Objetivo 0185**
Produção de etanol	**Objetivo 0185**
Taxa de exportação de derivados em relação às exportações do setor de petróleo	**Objetivo 0054**

Fonte: Anexo I, atualizado, do PPA 2012-2015

Os indicadores do programa estão em sintonia com os princípios e objetivos da Política Energética Nacional, listados no artigo 1º da Lei 9.478/1997, bem como com os assuntos que constituem a área de competência do MME, nas alíneas "a" e "d" do art. 6º da Lei 8.422/1992.

A partir dos objetivos relacionados com os indicadores pode-se inferir a relação entre os resultados dos indicadores e a ação dos órgãos e entidades públicos do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis, de acordo com a Tabela Indicadores do Programa 2022 - Combustíveis e objetivos relacionados.

Conforme se observa da Tabela Indicadores do Programa 2022 - Combustíveis, não há indicadores na dimensão de economicidade e eficiência. A montagem de uma cesta que não contemple aspectos de economicidade e de eficiência reúne dados que levam a inferir que os indicadores medem apenas os produtos ofertados à coletividade, mas não medem os custos dos resultados da ação governamental. A cesta deve viabilizar um monitoramento gerencial que permita medir o custo dos insumos e os recursos alocados para as ações do programa.

Examine-se a meta "Evitar o consumo de 650 milhões de litros de óleo diesel por meio de ações de eficiência energética" – relativa ao Objetivo 0604. Sem um referencial de medição de custo pode-se alcançar a meta de redução de consumo de 650 milhões de litros de óleo diesel sem que tenha decorrido necessariamente de ações de eficiência energética e sim de um período de recessão econômica, por exemplo.

Assim, o conjunto de indicadores do Programa 2022 - Combustíveis também não se mostrou equilibrado, pois a despeito de exprimir informações quantitativas e qualitativas, não oferece uma visão abrangente do desempenho do programa, no que concerne à aferição do custo das ações (economicidade), e em relação ao melhor aproveitamento dos insumos utilizados dos produtos oferecidos à sociedade (eficiência).

Análise da adequação dos indicadores

A ausência de indicadores de economicidade e de eficiência também leva a inferir a inadequação da cesta, pois não dota os gerentes de informações essenciais à tomada de decisão a respeito da adoção de alternativas mais econômicas na consecução das políticas públicas.

Análise da economicidade (custo de produção) dos indicadores

A cesta atende ao critério da economicidade, visto que todos os indicadores são resultantes de medições e totalizações realizadas por órgãos e agências governamentais, não havendo dispêndio específico para a medição desses indicadores.

Conclusão

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2022 – Combustíveis, quanto aos atributos de equilíbrio e adequação de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Outras informações relevantes

Em alinhamento com o indicador - Índice de conformidade da qualidade dos combustíveis, que está relacionado com o objetivo 0553 do programa (promover ações da política nacional de combustíveis com ênfase na garantia do suprimento e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos), o Tribunal de Contas da União realizou em 2014, auditoria operacional na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para conhecer e avaliar a forma de controle da qualidade dos combustíveis líquidos automotivos em todo o território nacional (Acórdão 615/2015-TCU-Plenário).

O objetivo da fiscalização foi verificar como a ANP atua no controle da qualidade dos combustíveis líquidos automotivos nos revendedores e distribuidores, analisando se os procedimentos empregados pela Agência são suficientes para garantir que os combustíveis vendidos aos consumidores atendem aos padrões de qualidade estabelecidos.

O escopo da auditoria compreendeu todos os procedimentos necessários ao controle da qualidade da gasolina tipo C, do etanol (álcool hidratado) e do óleo diesel com adição de biodiesel na proporção estabelecida na legislação. O foco da auditoria, portanto, restringiu-se aos consumidores automotivos na ponta da cadeia, aqueles que abastecem regularmente seus carros em postos de combustíveis (segmento de revenda) em todo o país.

Segundo dados da Superintendência de Abastecimento da ANP (SAB), atualmente no País, existem mais de quarenta mil agentes econômicos atuantes na revenda varejista de combustíveis líquidos automotivos, e que estão sujeitos à fiscalização da Agência.

No Brasil, a especificação dos combustíveis é estabelecida pela ANP, conforme a Lei 9.478/1997, determinando valores-limites para tais características, de modo a assegurar o desempenho adequado. Tais especificações estão contidas em portarias e resoluções.

Além de especificar os parâmetros de cada combustível, a Agência também tem a incumbência de fiscalizar a qualidade dos combustíveis de maneira geral, objetivando a proteção dos interesses dos consumidores, ou seja, a adequação de tais produtos às especificações anteriormente estipuladas pela própria Agência. Ressalte-se que a não conformidade com os parâmetros fixados não caracteriza necessariamente a adulteração, considerando que esta, como o nome sugere, pressupõe a ocorrência de dolo por parte do agente econômico.

Definição e informação dos principais combustíveis líquidos automotivos comercializados no País

Combustível	Definição e Informação
Gasolina A	Derivado do petróleo, abrange a gasolina produzida no País, a importada ou a formulada pelos agentes econômicos autorizados pela ANP, isenta de componentes oxigenados e que atenda ao regulamento técnico da ANP – Referência Resolução-ANP 57/2011 (comercializada ao consumidor final na forma de gasolina premium).
Gasolina C	Constituída de gasolina A e álcool anidro combustível, nas proporções e especificações definidas pela legislação em vigor e que atenda ao regulamento técnico da ANP. Referência Resolução-ANP 57/2011.
Etanol anidro	Álcool etílico anidro combustível, destinado à mistura com a gasolina A para formulação de gasolina C, sem prejuízo para os motores a gasolina, deve atender ao regulamento técnico ANP 3/2011, instituído pela Resolução ANP 7/2011 (não comercializado ao consumidor final).
Etanol hidratado	Álcool etílico hidratado combustível, consumido em motores desenvolvidos para este fim ou em motores com tecnologia flexfuel, deve atender ao regulamento
Óleo diesel A	Combustível produzido nas refinarias, nas centrais de matérias-primas petroquímicas e nos formuladores, ou autorizados, sem adição de biodiesel, deve atender ao regulamento técnico da ANP 4/2013, instituído pela Resolução ANP 50/2013 (não comercializado ao consumidor rodoviário, pois se exige a adição de biodiesel).
Óleo diesel A S- 10	Óleo diesel A com teor de enxofre de 10 miligramas para cada 1.000.000 de miligramas do produto, diz-se dez partes por milhão (não comercializado ao consumidor rodoviário, pois se exige a adição de biodiesel).
Diesel B6 S-10	Óleo diesel com teor de enxofre de dez partes por milhão, com adição de biodiesel na proporção: 94% óleo diesel e 6% biodiesel, conforme Medida Provisória 647/2014, que estabelece em 6% a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final a partir de 1º/7/2014, e 7% a partir de 1º/11/2014.

Fonte: elaboração própria

O Programa de Monitoramento da Qualidade de Combustíveis (PMQC) é um programa de monitoramento destinado ao levantamento de dados da qualidade dos principais combustíveis líquidos comercializados no País. Teve início em 1998 e, com o tempo, foi se expandindo tanto territorialmente quanto no escopo de produtos monitorados e quantidade de análises realizadas. A partir de 2005, passou a cobrir todo o País. Hoje é regulamentado pela Resolução ANP 8/2011, estando sob a responsabilidade da Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos (SBQ).

O PMQC tem como principal objetivo construir uma base de dados, obtida por um sistema de monitoramento de análises das amostras coletadas em laboratórios próprios ou contratados, de modo a se saber se os combustíveis comercializados no País estão seguindo as especificações de qualidade.

As fiscalizações executadas pela Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI) buscam identificar a ocorrência de adulterações dos combustíveis, podendo ser citadas, como exemplo, a adição de solvente à gasolina tipo C, a adição excessiva de etanol hidratado à gasolina tipo C, a adição de água ao etanol e a comercialização de diesel com teor de enxofre proibido para a região.

A associação do PMQC com a fiscalização da SFI vem contribuindo para a redução dos índices de não conformidades. Do início do programa (1998), quando as médias superavam 10%, passou-se, na atualidade, para valores inferiores a 2%.

A ação fiscalizatória da ANP em todo o território nacional contribui sensivelmente para a expectativa de controle dos agentes econômicos do mercado sujeitos ao objeto do programa (revendedores e distribuidores) e vai ao encontro das premissas da política energética insculpida na Lei 9.847/1999, no que tange à defesa dos interesses dos consumidores, principalmente aqueles que estão no varejo, quanto à qualidade dos combustíveis.

Em complementação às ações da SFI, a ANP também executa ações especiais de fiscalizações, em conjunto com outros órgãos e instituições, denominadas de "forças tarefa". Tratam-se de parcerias estabelecidas pela ANP com diversos entes da administração pública, tais como: Polícia Civil, Secretarias de Estado da Fazenda, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Instituto de Pesos e Medidas (IPEM), Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Ministérios Públicos dos Estados e Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon), Corporações de Bombeiros, entre outros.

As forças tarefa são ações pontuais realizadas em localidades e datas específicas conforme planejamento prévio entre a ANP e demais entes participantes. Tem caráter estratégico e efeito de fiscalização ostensiva nos agentes econômicos.

A conclusão da auditoria consignou como ponto de fraqueza identificado a ausência da realização de inspeções de fiscalização durante os finais de semana, situação de incentivo para agentes mal intencionados, na medida em que se tem a certeza de que não haverá visita de fiscal da ANP ou de agente conveniado nesse período.

Também registrou-se a presença de mecanismos de adulteração metrológica e outras formas de burla da fiscalização que já são de conhecimento dos órgãos fiscalizadores, principalmente do Inmetro, em razão de sua atribuição no controle da acurácia dos equipamentos de medição nos postos de combustíveis, os quais estão atentos quanto a evolução de tais práticas de concorrência desleal, que também causam prejuízo ao consumidor final.

No que respeita à realização das forças tarefa, estas têm contribuído para o aumento da expectativa de controle entre os agentes revendedores, pelo impacto que proporciona a partir da salutar parceria entre os órgãos e instituições, federais e locais, enriquecendo as informações de suporte aos trabalhos de fiscalização da ANP. A evolução do planejamento desses trabalhos também poderá impactar positivamente os resultados das ações das forças tarefa.

O PMQC mostrou-se um programa bem sucedido podendo ter o seu aproveitamento aperfeiçoado na medida em que se integre melhor com a área de fiscalização. A inteligência aplicada à fiscalização pode subsidiar o aperfeiçoamento da amostragem realizada no âmbito do PMQC, utilizando-se critérios que considerem riscos de não conformidades e melhorem a sincronia da coleta de amostras com a atuação do setor de fiscalização.

O panorama geral constatado foi de que o controle sobre a qualidade dos combustíveis avançou consideravelmente nos últimos quinze anos, propiciando indicadores de não conformidade relativamente baixos, e de que as ações de fiscalização da ANP em conjunto com o PMQC contribuem para o estabelecimento da expectativa de controle frente aos agentes econômicos atuantes ao final da cadeia de valor do petróleo.

4.2.15 Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

O programa em tela está associado à função governamental Comunicações no PPA 2012-2015. Suas ações estão a cargo do Ministério das Comunicações (MC), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e das Telecomunicações Brasileiras S/A. (Telebras).

Em 2014, a dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) do programa foi de R$ 856,3 milhões, dos quais foram liquidados R$ 425,9 milhões, o que representa 49,7% da dotação atualizada.

Esse programa abrange cinco objetivos, os quais estão relacionados na tabela a seguir:

Nº	Descrição do Objetivo
0751	Expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação social eletrônica, telecomunicações e serviços postais, promovendo o acesso pela população e buscando as melhores condições de preço, cobertura e qualidade
0752	Promover o uso de bens e serviços de comunicações, com ênfase nas aplicações, serviços e conteúdos digitais criativos para potencializar o desenvolvimento econômico do País
0753	Estimular a diversidade, a pluralidade e a competição entre meios e agentes da área das comunicações por meio da revisão do arcabouço regulatório e de ações que busquem oferecer o maior número possível de fontes de informação aos brasileiros
0754	Promover o desenvolvimento da cadeia produtiva brasileira das comunicações e sua inserção internacional a partir do fomento à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação e do estímulo ao uso de bens e serviços com tecnologia nacional
0964	Ampliar e fortalecer o Sistema Público de Comunicação e Radiodifusão, buscando universalizar o acesso da população à programação complementar e diversificada de natureza educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora da cidadania

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Desses objetivos, foram selecionados os de números 0751 e 0753 para análise, devido a sua relevância para a área de Comunicações.

O Objetivo 0751 está relacionado, essencialmente, à expansão da infraestrutura e dos serviços de internet banda larga (tanto fixa quanto móvel), de telefonia móvel (pessoal e especializada), de radiodifusão (rádio e televisão), de televisão por assinatura, bem como dos serviços postais. Para o exercício de 2014, a execução orçamentária (valores liquidados) foi de R$ 134,8 milhões, conforme Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR/2014).

Por sua vez, o Objetivo 0753 está relacionado a execução de ações no sentido de modernizar o ambiente regulatório e de planejar o processo de outorga dos serviços de comunicação social eletrônica (radiodifusão) com foco na sua massificação, visando a sua universalização, e na diversidade de meios e agentes. Para o exercício de 2014, sua execução orçamentária (valores liquidados) foi de R$ 119,1 milhões, conforme PCPR/2014.

Cada objetivo é desdobrado em metas, as quais são alcançadas mediante a execução de um conjunto de iniciativas, que são ações governamentais de entrega de obras, bens e serviços públicos à sociedade.

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores, metas e cesta de indicadores relacionados ao programa temático em comento.

Análise dos Indicadores

O PPA 2012-2015 definiu uma cesta de 25 indicadores de desempenho para fins de monitoramento e avaliação da gestão do Programa Temático 2025. Para análise desse tópico, buscou-se selecionar os indicadores mais relevantes e que tivessem relação com os Objetivos 0751 e 0753.

Assim, foram escolhidos dez indicadores, os quais estão relacionados na tabela seguir:

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % = [(b/a)-1] x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Satisfação com os serviços postais	%	ECT	31/07/10	95,5	31/12/14	93,20	(2,40)
Taxa de distritos com população igual ou superior a 500 habitantes com atendimento postal básico	%	ECT	31/12/10	75,48	31/12/14	86,25	14,26
Número de usuários de internet com acesso à banda larga e discado	unidade	Cetic.br	31/12/09	67.900.000	05/08/14	103.501.373,7	52,43
Percentual da população com acesso à radiodifusão pública terrestre	%	EBC	30/6/11	25	31/12/14	85,52	242,08
Percentual da população com cobertura de telefonia móvel	%	Nic.br e Cetic.br	31/7/10	75	26/06/2014	82	9,33
Percentual de domicílios com acesso à internet	%	Cetic.br	30/11/10	27	26/06/2014	43	59,25
Percentual de domicílios do país com acesso fixo à internet banda larga – área rural	%	Cetic.br	31/12/08	3	26/06/2014	15	400
Percentual de domicílios do país com acesso fixo à internet banda larga – área urbana	%	Cetic.br	31/12/08	23,4	26/06/2014	48	105,12
Percentual de escolas públicas com internet banda larga	%	MEC	30/4/11	37,24	31/12/2014	42,86	15,09
Preço mensal médio do acesso à internet em relação à renda média no País	%	IBGE/PNAD	31/3/11	5	31/03/2011	5	0,00

Fonte: Prestação de Contas da Presidência da República 2014

Realizou-se análise qualitativa dos indicadores de desempenho supramencionados, constantes da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR/2014), com o propósito de verificar, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010, o atendimento às dimensões de relevância, suficiência, validade e confiabilidade. Do exame, diversos registros foram apontados, como se observa a seguir.

O indicador "Taxa de distritos com população igual ou superior a 500 habitantes, com atendimento postal básico" alcançou o percentual de 86,25 em 2014. A ECT informou que os dados

coletados para elaboração do indicador não estavam isentos de erros de medição e transcrição, não sendo garantida a completa exatidão, porque a coleta de dados é realizada mediante processos manuais, todavia consignou que o acompanhamento do indicador é feito por auditagens periódicas e por críticas da sociedade.

Verifica-se que a coleta de dados, especialmente as etapas de medição e transcrição das informações, por ser a base daquilo que está se propondo medir e/ou informar, é uma das principais fases do processo de utilização de um indicador, a qual merece atenção especial pelos seus executores.

Assim, entende-se que as informações consignadas pelo referido indicador não atende aos atributos de relevância e suficiência (acessibilidade) e validade e confiabilidade (credibilidade).

O indicador "Preço mensal médio de acesso à internet em relação à renda média no País" registra o percentual de 5% em 2014. Esse mesmo percentual foi consignado para os exercícios de 2011 e 2013. Para 2012, o índice foi de 6,1%.

Verifica-se que esses percentuais não refletem a realidade atual porque foram apurados em 31/3/2011 e repetidos nos exercícios seguintes. A partir desta data, a renda média do brasileiro aumentou e o preço mensal de acesso à internet reduziu-se devido a maior competição de agentes no mercado e à elevação do número de usuários, entre outros fatores.

Por isso, entende-se que as informações fornecidas pelo referido indicador não atendem aos atributos relevância e suficiência (acessibilidade e tempestividade).

O indicador "Percentual de domicílios com acesso à internet" apresentou percentuais de 27%, 38% e 40% nos exercícios de 2012 a 2014, respectivamente, entretanto, estes dados não condizem com a realidade, dado que, na pesquisa que resultou nos referidos percentuais, não foram computados os acessos à internet realizados via celular e tablet, mas somente de domicílios que continham computadores de mesa (desktop) ou portáteis (laptop e notebook).

Dessa forma, considerando que o indicador, ao não refletir sua descrição, subestima as informações prestadas, entende-se que ele não atende aos atributos de relevância e suficiência (representatividade e objetividade).

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência ou a validade e conformidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, 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: Preço mensal médio de acesso à internet em relação à renda média no País (relevância e suficiência); Percentual de domicílios com acesso à internet (relevância e suficiência); e Taxa de distritos com população igual ou superior a 500 habitantes, com atendimento postal básico (relevância e suficiência e validade e confiabilidade).

Análise das Metas

O PPA 2012-2015, visando a implementar o Programa Temático 2025, estabeleceu dezessete metas para o Objetivo 0751 e nove para o Objetivo 0753, de modo a fomentar, desenvolver e consolidar as comunicações no país em 2014.

Com vistas à análise desse tópico, selecionou-se as metas mais relevantes, conforme tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Objetivo 0751							
Atender 100% dos distritos com população igual ou superior a 500 habitantes, com atendimento postal	%	100	69,33	80,10	86,25	86,25	ECT
Alcançar 100% de satisfação com os serviços	%	100	90,00	90,00	93,20	93,20	ECT
Atender todas as escolas públicas rurais com internet banda larga	%	100	0,00	0,00	11,00	11,00	STE
Chegar a 42 milhões de domicílios com internet banda larga de qualidade por meio do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)	Milhões de Domicílios	42	16,13	25,33	27,62	65,76	STE
Cobrir 91,5% da população brasileira com o serviço de telefonia móvel	%	91,50	90,00	80,00	82,00	89,62	STE
Pelo menos 2% dos habitantes com acesso à internet banda larga em 95% dos municípios	%	95,00	84,00	90,27	91,02	95,81%	STE*
Objetivo 0753							
100% de entidades radiodifusoras fiscalizadas em um intervalo de 4 anos	%	100	17,00	56,00	77,70	77,70	SCE*
48% dos municípios com pelo menos uma emissora de radiodifusão sonora outorgada, exceto aquelas com fins exclusivamente educativos ou comunitários	%	48	40,18	40,43	40,41	84,19	SCE
65% dos municípios com pelo menos uma emissora de televisão outorgada (geradora ou retransmissora)	%	65	57,14	57,27	58,98	90,74%	SCE

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014. (*) STE - Secretaria de Telecomunicações e SCE - Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE), ambas do MC.

Realizou-se análise qualitativa das metas supramencionadas, constantes na Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR/2014), com o propósito de verificar, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade previstos na Portaria Segecex 33/2010, o atendimento às dimensões de relevância, suficiência, validade e confiabilidade. Do exame, apontam-se diversos registros, a seguir comentados.

Objetivo 0751

A Meta "Atender todas as escolas públicas rurais com Internet Banda Larga" alcançou o resultado de 11% em 31/12/2014. Sobre cumprimento de metas, informações foram solicitadas ao MC e à Anatel, tendo esta última informado que o MC responderia todos os questionamentos levantados pelo TCU, em razão de as requisições terem sido idênticas.

O MC, ao comentar acerca da realização desta meta, informou que a Anatel, mediante art. 19, incisos IX, X e XI, da Lei 9.472/1996, seria a entidade com competência legal para monitorá-la, ou seja, fornecer os dados pleiteados por esta Corte de Contas. Apesar disso, forneceu todas as informações que estavam ao seu alcance.

Registrou que existem obstáculos para o cumprimento desta meta, uma vez que muitas escolas rurais não têm energia elétrica e nem recursos de tecnologia da informação (TI), condições básicas para que as escolas tenham acesso à internet.

O MC informou, ainda, que o banco de dados da Anatel apontava, em 31/12/2014, a existência de 5.733 escolas rurais conectadas à internet, no entanto, verificou que, na PCPR, o quantitativo era de 7.231 (posição de15/7/2014), ou seja, 26% mais.

Levando-se em conta que o dado da Anatel, entidade responsável pelo monitoramento, seja o correto, o percentual de realização da meta em análise seria de 8,7% e não 11%, conforme constou das contas, uma vez que existe um universo aproximado 65.736 escolas rurais a serem beneficiadas.

Diante dessa inconsistência, observa-se que a metodologia de cálculo de realização da meta necessita de ajustes e aperfeiçoamento, pois não reflete o momento atual.

Por conseguinte, entende-se que o resultado da meta em análise não atende aos atributos de relevância e suficiência (mensurabilidade) e validade e confiabilidade (credibilidade).

A Meta "Chegar a 42 milhões de domicílios com Internet Banda Larga de qualidade, por meio do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)", atingiu percentual de realização de 27,62% em 31/12/2014, no entanto esse índice apresenta limitações, uma vez que, na PCPR/2014, parte relativa à "Análise Situacional da Meta", constam informações de que, no resultado atingido, não se levou em consideração os acessos à internet via celular ou tablet, o que fragiliza a informação prestada, dado que o percentual está subestimado.

A referida limitação também foi mencionada pelo MC, o qual informou que o percentual de realização da meta "não mede precisamente a penetração domiciliar da banda larga" porque "ignora acessos em banda larga realizados por meio de smartphones, tablets e outros equipamentos eletrônicos".

Embora gestões estejam sendo empreendidas entre o Ministério das Comunicações e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fonte da pesquisa, no sentido de sanar a inconsistência a partir de 2015, o percentual de execução da meta não representa a realidade até o momento.

Por conseguinte, entende-se que o resultado da meta em análise não atende aos atributos de relevância e suficiência (adequação - alinhamentos aos objetivos) e validade e confiabilidade (credibilidade).

A Meta "Atingir, pelo menos, 2% dos habitantes com acesso à internet banda larga em 95% dos municípios" atingiu o percentual de realização de 82% das cidades em 31/12/2014, todavia, a pesquisa que deu origem ao resultado, conforme comentários na PCPR/2014, parte relativa à "Análise Situacional da Meta", levou em consideração o número de domicílios particulares que acessa a internet pela banda larga e não o número de habitantes, conforme define a meta, o que torna o resultado inadequado.

Verificou-se, ainda, na PCPR/2014, que a pesquisa realizada considerou somente os habitantes que possuíam banda larga fixa por microcomputador e notebook, deixando os que tinham acesso à internet via banda móvel (celulares e tablets e outros instrumentos) de fora, o que invalidou totalmente o resultado alcançado.

Dessa forma, considerando que o percentual de realização da meta não reflete a realidade, não sendo útil à tomada de decisão pelo governo, entende-se que o resultado encontrado não atende aos atributos de relevância e suficiência (especificidade e adequação) e validade e confiabilidade (credibilidade).

Objetivo 0753

A Meta que prevê "atingir 65% dos municípios com pelo menos uma emissora de televisão outorgada (geradora ou retransmissora)" alcançou o percentual de 58,98% (3.282) no exercício de 2014, contudo, de acordo com a própria PCPR/2014, parte relativa à "Análise Situacional da Meta", a pesquisa que gerou o resultado somente computou as emissoras de televisão analógicas, excluindo as emissoras exclusivamente digitais, o que distorce o índice obtido, visto que, em 31/12/2014, 29,54% (1.644) dos municípios já possuíam, ao menos, uma emissora de TV Digital outorgada.

Cabe ressaltar que, de acordo com o Decreto 8.061/2013, foi estabelecido que, a partir de 31/8/2013, não seria mais possível a outorga de canais analógicos. Nesse sentido, o Ministério das Comunicações expediu as Portarias/MC 477, de 20/6/2014, e 481, de 9/7/2014, que estabeleceram cronograma de desligamento do sinal analógico de televisão.

Assim, por não refletir a descrição da meta, entende-se que o resultado encontrado não atende aos atributos de relevância e suficiência (adequação) e validade e confiabilidade (credibilidade).

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência ou a validade e confiabilidade das metas analisadas dos Objetivos 0751 e 0753, componentes do Programa Temático 2025, 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: "Atender todas as escolas públicas rurais com Internet Banda Larga" (relevância e suficiência e validade e confiabilidade); "Chegar a 42 milhões de domicílios com Internet Banda Larga de qualidade, por meio do Programa Nacional de Banda Larga" (relevância e suficiência e validade e confiabilidade); "Atingir, pelo menos, 2% dos habitantes com acesso à internet banda larga em 95% dos municípios" (relevância e suficiência e validade e confiabilidade); e "Atingir 65% dos municípios com, pelo menos, uma emissora de televisão outorgada" (relevância e suficiência e validade e confiabilidade).

Cesta de Indicadores

A cesta de indicadores do Programa Temático 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, é composta por 25 indicadores, os quais estão alinhados com os Objetivos e Metas do programa, bem como a visão, missão e valores estratégicos definidos pelos MC, Anatel, Telebrás e ECT para o setor.

As informações prestadas pelos indicadores estão voltadas indistintamente para os Serviços de Telefonia Fixa, Telefonia Celular, Banda Larga, TV por Assinatura, Rádio, TV, Inclusão Digital e Serviços Postais.

A seguir, realiza-se análise da cesta de indicadores com relação aos atributos foco, equilíbrio adequação e economicidade.

Foco (alinhamento dos indicadores com as metas e objetivos)

Observou-se concentração dos indicadores no Objetivo 0751, que prevê a expansão da infraestrutura e dos serviços de comunicação social eletrônica (TV e Rádio), de telecomunicações (telefonia fixa e móvel, internet, TV por assinatura etc) e dos serviços postais.

Esse objetivo possui 20 dos 25 indicadores do programa e entre seus principais indicadores estão: percentual da população com cobertura de telefonia móvel, percentual de domicílios com acesso à internet, percentual de escolas públicas com acesso à internet, proporção de domicílios com computador e satisfação com os serviços postais.

Não existe uma regra para definir o número de indicadores por objetivo ou meta porque ele depende da complexidade do resultado a ser medido e da disponibilidade de recursos para o monitoramento e avaliação. No entanto, uma concentração de indicadores pode provocar trabalho excessivo com relação aos benefícios por ele gerados, além de aumentar a possibilidade de os gestores não os utilizarem na tomada de decisões. Em sentido inverso, os Objetivos 0752, 0753, 0754 e 0964 apresentam poucos indicadores (recomendável pela legislação), o que torna mais fácil o comprometimento do gestor para a melhoria do desempenho.

Assim, em que pese existir concentração dos indicadores no Objetivo 0751, existe um alinhamento dos indicadores com as metas e objetivos do Programa 2025.

Equilíbrio (visão qualitativa dos indicadores e dimensões de desempenho)

A cesta de indicadores possui 20% (5) dos seus índices direcionados à aferição da qualidade dos serviços colocados à disposição da população, sendo um ligado à área postal (satisfação com os serviços postais) e quatro à de telecomunicações (número médio de reclamações por mês do Serviço de Comunicação Multimídia; número médio de reclamações por mês – Serviço Móvel Pessoal; número médio de reclamações por mês – Serviço de Telefonia Fixa Comutada e número médio de reclamações por mês – Serviço de TV por Assinatura).

No entanto, não foi evidenciado nenhum indicador ligado à área de radiodifusão (TV aberta, TV Digital e Rádios comercial, comunitária, educativa, etc).

Verificou-se, também, que quase a totalidade dos indicadores está voltada para as dimensões de desempenho relativas à eficácia e à efetividade, o que permite medir, respectivamente, se as metas estão sendo atingidas em um determinado período de tempo e se os resultados de uma intervenção (programa) estão alcançando os impactos esperados.

Como exemplo desses indicadores, tem-se: percentual da população com cobertura de telefonia móvel, percentual de domicílios com acesso à internet, proporção de domicílios com computador, percentual de municípios com mais de uma emissora de radiodifusão outorgada, exceto rádio comunitária, satisfação com os serviços postais e número médio de reclamações por mês do Serviço Móvel Pessoal.

Todavia, não foi constatada a presença de indicadores de desempenho relacionados à dimensão economicidade, que permite aferir se os custos dos produtos (bens e serviços) colocados à disposição da população estão sendo adequados, bem como da dimensão eficiência, que mede a relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos nela empregados. A exceção ocorreu em relação ao indicador (de eficiência) "preço mensal médio do acesso à internet em relação à renda média no país", que apresentou percentual de 5% em 2014.

Essa ausência não permite o conhecimento do custo médio, por exemplo, das ligações realizadas via telefone fixo e celular, de implantação de internet banda larga por região, município, domicílio (urbano e rural) e escola pública do país, de implantação de TV digital e de acesso à radiodifusão (TV e rádio) pública, por município.

Assim, a não elaboração desses indicadores e dos de qualidade impedem que os órgãos e entidades que implementam o Programa Temático 2025 verifiquem se as metas e objetivos estabelecidos estão sendo atingidos de acordo com os custos e a qualidade aceitáveis ou se necessitam de correções.

Adequação (interesse do governo e sociedade nos indicadores)

As informações prestadas pela cesta dos 25 indicadores do programa são úteis ao governo, especialmente aos órgãos e entidades vinculados à função governamental Comunicações, como também a população em geral.

No âmbito do governo, os indicadores são importantes, em essência, porque: contribuem para a transparência sobre como os recursos públicos estão sendo usados e os resultados alcançados; permitem o controle da evolução de estratégias de desenvolvimento das Comunicações e de sua compatibilidade como os objetivos definidos; proporcionam informações sobre a efetividade do programa no alcance dos seus objetivos; proporcionam ao governo informações sobre o sucesso, falhas e tendências futuras dos programas governamentais; e possibilitam a avaliação do impacto das medidas governamentais e o ajuste de ações de gerenciamento.

Na esfera da sociedade, os indicadores são relevantes porque permitem a população avaliar se os objetivos e metas estabelecidos estão sendo alcançados. Além disso, dão transparência as ações desenvolvidas pelo governo, fortalecem e ampliam a noção de cidadania e incentivam o controle social sobre os atos de gestão.

Economicidade (relação custo x benefício dos indicadores)

Constatou-se que não há custo adicional de elaboração de treze indicadores para os órgãos e entidades do Programa 2025, porque são construídos por outros órgãos ou instituições como é o caso do Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/Pnad), Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Ministério da Educação (MEC).

Para os indicadores elaborados pelo MC, Anatel e Correios, praticamente não há custo para sua preparação, porque os dados são extraídos, em sua maioria, dos respectivos bancos de dados já disponíveis.

Por conseguinte, observa-se que o custo de elaboração e operação desses indicadores é compatível com a utilidade da informação obtida.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que trata do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada no Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, quanto ao atributo equilíbrio, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.16 Programa Temático 2033 - Energia Elétrica

O programa 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$ 170 bilhões, sendo R$ 49,5 bilhões no ano 2014. Da dotação prevista no orçamento fiscal e da seguridade social (R$ 1,1 milhão), foram executados apenas R$ 216,2 mil (19,9%). Dos cerca de R$ 9 bilhões previstos no orçamento de investimentos das estatais, foram executados R$ 6,7 bilhões (74,7%).

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

De acordo com o Anexo I, atualizado, do PPA 2012-2015, o programa 2033 possui 18 indicadores, listados na tabela a seguir.

Indicadores do Programa 2033 - Energia Elétrica

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência – PPA		Natureza do indicador
		Data	Índice (a)	
Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica.	MW	25/5/2011	114.858,46	Eficácia
Capacidade instalada de geração – Hidráulica	MW	31/12/2011	82.458,03	Eficácia
Capacidade instalada de geração – Renováveis	MW	31/12/2011	10.300,93	Eficácia
Capacidade instalada de geração – Termelétricas	MW	31/12/2011	24.357,77	Eficácia
DEC - Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora	hora por ano	31/12/2010	18,35	Eficiência
FEC - Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora	unidade por ano	31/12/2010	11,29	Eficiência
Rede Básica do SIN - Linhas de Transmissão	km	31/12/2011	105.768,00	Eficácia
Rede Básica do SIN – Transformação	MVA	31/12/2011	261.642,00	Eficácia
Tarifa Média de Fornecimento de Energia Elétrica	R$/MWh	30/4/2011	272,41	Efetividade
Taxa de Importação de Energia Elétrica	%	31/1/2011	7,80	Eficácia
Taxa de Participação das Fontes primárias na Matriz Elétrica - Biomassa	%	31/1/2011	6,42	Eficácia
Taxa de Participação das Fontes primárias na Matriz Elétrica - Carvão Mineral	%	31/1/2011	1,58	Eficácia
Taxa de Participação das Fontes primárias na Matriz Elétrica - Eólica	%	31/1/2011	0,75	Eficácia
Taxa de Participação das Fontes primárias na Matriz Elétrica - Gás	%	31/1/2011	10,57	Eficácia
Taxa de Participação das Fontes primárias na Matriz Elétrica - Hidráulica	%	31/1/2011	65,53	Eficácia
Taxa de Participação das Fontes primárias na Matriz Elétrica - Petróleo	%	31/1/2011	5,71	Eficácia
Taxa de Participação das Fontes primárias na Matriz Elétrica - Urânio	%	31/1/2011	1,63	Eficácia
Taxa de Universalização do Acesso à Energia Elétrica	%	31/12/2009	98,91	Equidade

Conforme a concepção do plano plurianual vigente, os indicadores têm valor de referência, mas não possuem metas anuais, nem metas a serem atingidas ao final do PPA, ou seja, em 31/12/2015. Esses valores de referência possibilitam o acompanhamento da evolução dos indicadores durante a vigência do PPA. Entretanto, a ausência de metas, previamente definidas, prejudica a validade dos indicadores para o planejamento das ações do setor elétrico.

De acordo com análise realizada pelo TCU, dos dezoito indicadores considerados, apenas dez possuem relação com os objetivos do programa, conforme mostrado na tabela a seguir. Os outros oito indicadores não possuem relação com os objetivos e as metas do programa temático. Por não estarem relacionados às metas de ações em execução, tais indicadores sinalizam apenas aspectos relacionados à oferta de serviços à sociedade, mas não medem o resultado de ação governamental no âmbito do programa em análise.

Indicadores do programa 2033 e objetivos relacionados

Indicador	Objetivo correspondente
Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica	**Objetivo:** 0034 - Planejar o atendimento das demandas futuras de energia elétrica para orientar o desenvolvimento do setor.
Capacidade instalada de geração – Hidráulica	**Objetivo:** 0019 - Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica com modicidade tarifária.
Capacidade Instalada de Geração – Renováveis	**Objetivo:** 0025 - Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir de fontes alternativas e renováveis.
Capacidade Instalada de Geração – Termelétricas	**Objetivo:** 0023 - Utilizar as fontes térmicas para geração de energia elétrica, contribuindo para o equilíbrio, complementariedade e diversificação da matriz elétrica.
DEC - Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora FEC - Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora	**Objetivo:** 0437 - Promover a manutenção das instalações de geração e de transmissão de energia elétrica, visando a confiabilidade e a segurança do sistema; **Objetivo:** 0436 - Ampliar, reforçar e manter os sistemas de distribuição de energia elétrica, incluindo a geração nos sistemas isolados; **Objetivo:** 0029 - Monitorar, acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, os processos de comercialização e a implementação da política tarifária em todo o território nacional.
Rede Básica do SIN - Linhas de transmissão Rede Básica do SIN – Transformação	**Objetivo:** 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; **Objetivo:** 0037 - Implementar os reforços e as melhorias necessárias às instalações de geração e transmissão, adequando-as às necessidades de atendimento ao mercado, conforme planejamento da expansão e da operação do sistema.
Tarifa Média de Fornecimento de Energia Elétrica	**Objetivo:** 0047 - Aprimorar a qualidade do fornecimento e zelar pela modicidade dos preços dos serviços de energia elétrica para a sociedade; **Objetivo:** 0048 - Estimular medidas de eficiência energética, que contribuam para a otimização da transmissão, da distribuição e do consumo de energia elétrica.
Taxa de Importação de Energia Elétrica	Não há objetivo relacionado a este indicador.
Taxa de Participação das Fontes Primárias na Matriz Elétrica - Hidráulica	Não há objetivo relacionado a este indicador.
Taxa de Participação das Fontes Primárias na Matriz Elétrica - Biomassa	Não há objetivo relacionado a este indicador.
Taxa de Participação das Fontes Primárias na Matriz Elétrica - Carvão Mineral	Não há objetivo relacionado a este indicador.
Taxa de Participação das Fontes Primárias na Matriz Elétrica - Eólica	Não há objetivo relacionado a este indicador.
Taxa de Participação das Fontes Primárias na Matriz Elétrica - Gás	Não há objetivo relacionado a este indicador.
Taxa de Participação das Fontes Primárias na Matriz Elétrica - Petróleo	Não há objetivo relacionado a este indicador.
Taxa de Participação das Fontes Primárias na Matriz Elétrica - Urânio	Não há objetivo relacionado a este indicador.
Taxa de Universalização do Acesso à Energia Elétrica	**Objetivo:** 0045 - Universalizar o acesso à energia elétrica.

Por outro lado, todos os indicadores do programa estão relacionados com os princípios e os objetivos da Política Energética Nacional, listados no art. 1º da Lei 9.478/1997, bem como com os assuntos que constituem a área de competência do MME, nas alíneas "a" e "d" do art. 6º da Lei 8.422/1992.

Análise de equilíbrio da cesta de indicadores

Conforme se observa da tabela Indicadores do Programa 2033 – Energia Elétrica, dos dezoito indicadores, há quatorze de eficácia, dois de eficiência, um de efetividade e um de equidade. Não há indicadores na dimensão economicidade.

A predominância de indicadores de eficácia, aliada à baixa representatividade das dimensões efetividade, equidade e eficiência, e a ausência de indicadores de economicidade, pode indicar a atenção do órgão para quantificar resultados sem, contudo, demonstrar preocupação com o alcance e com a justiça social de suas ações, bem como com o aproveitamento racional dos insumos e com a aferição e a comparação de custos.

Portanto, o conjunto de indicadores do Programa 2033 não é equilibrado, pois, a despeito de exprimir informações quantitativas e qualitativas, dá pouca ênfase à efetividade, à equidade, à eficiência e não oferece uma visão do desempenho do programa, no que concerne à aferição do custo das ações (economicidade).

Entretanto, é positiva a existência de um indicador de equidade (Taxa de Universalização do Acesso à Energia Elétrica) que visa a informar a respeito do alcance do atendimento da população brasileira pelo serviço público essencial de distribuição de energia elétrica.

Análise da adequação dos indicadores

A ausência de indicadores de economicidade também se reflete na análise do critério de adequação da cesta, pois não dota os gerentes de informações essenciais à tomada de decisão a respeito da adoção de alternativas mais econômicas na consecução das políticas públicas.

Análise da economicidade (custo de produção) dos indicadores

A cesta atende ao critério da economicidade, visto que todos os indicadores são resultantes de medições e totalizações realizadas por órgãos e agências governamentais, não havendo dispêndio específico para a medição desses indicadores.

Conclusão

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2033 – Energia Elétrica, quanto aos atributos de equilíbrio e adequação de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.17 Programa Temático 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito

O programa em comento obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 2,5 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 602,6 milhões, o que representa 24% da dotação atualizada.

Os objetivos do programa estão listados a seguir:

Objetivos do Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito

Objetivo	Descrição do Objetivo
0574	Requalificar, implantar e expandir sistemas de transportes públicos coletivos, induzindo a promoção da integração modal, física e tarifária de forma sustentável e amplamente acessível

Objetivo	Descrição do Objetivo
0577	Dotar as cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol 2014 de sistemas de mobilidade urbana que conectem os polos geradores de viagens do evento, com ênfase no legado e na integração entre aeroportos, estádios, áreas centrais e de hotelaria
0578	Pavimentar e qualificar vias urbanas de regiões de baixa renda com adensamento populacional e infraestrutura deficiente
0580	Apoiar sistemas de transportes não motorizados integrados aos sistemas de transporte público coletivo e promover a acessibilidade universal
0581	Apoiar a implantação de medidas de moderação de tráfego visando a qualificação do sistema viário urbano nos pontos que apresentem conflitos entre os modais de transporte
0584	Fomentar ações estruturantes para o fortalecimento institucional, promovendo a regulação do setor, a pesquisa, a implantação de sistemas de informação, a elaboração de projetos e planos de Transporte, de Mobilidade Urbana e Trânsito e a capacitação institucional dos agentes públicos e sociais para os sistemas de mobilidade urbana, de forma integrada e sustentável
0591	Aprimorar o Sistema Nacional de Trânsito promovendo a melhoria do desempenho de seus órgãos e entidades, estimulando a educação e a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito
0592	Promover a educação, cidadania, princípios e atitudes favoráveis à vida e à democratização do trânsito

Análise de indicadores

O PPA 2012-2015 apresenta, para esse programa, dezoito indicadores. Todos eles foram avaliados acerca dos atributos relevância e suficiência, validade e confiabilidade.

Inicialmente, constatou-se que vários indicadores configuram parcelas de medição de um mesmo fenômeno, a exemplo dos relativos ao tempo de viagem, cujos dados são apresentados de forma estratificada em função do tamanho das cidades. Assim, verificou-se a possibilidade e conveniência de efetuar a análise agrupada de alguns indicadores. A tabela a seguir mostra os indicadores do programa, os grupos formados para fins de análise e as fontes de informação utilizadas pelo Ministério das Cidades para seu monitoramento.

Indicadores do Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito

Indicadores	Grupo de análise	Fonte*
Distribuição percentual entre modais em capitais - transporte individual motorizado	Distribuição modal de transportes (em capitais e não capitais)	Ipea
Distribuição percentual entre modais em capitais - transporte não motorizado		
Distribuição percentual entre modais em capitais - transporte público		
Distribuição percentual entre modais em não capitais - transporte individual motorizado		
Distribuição percentual entre modais em não capitais - transporte não motorizado		
Distribuição percentual entre modais em não capitais - transporte público		
Índice de mobilidade urbana	Índice de mob. urbana	ANTP
Índice de vítimas de acidentes de trânsito	Índice de vítimas (totais e fatais) de acidentes de trânsito	Denatran
Índice de vítimas fatais de acidentes de trânsito		
Tempo médio de viagem no sistema de transporte individual motorizado em cidades maiores de 60 mil habitantes	Tempo médio de viagem em cidades maiores de 60 mil habitantes, por modo agregado de transporte	ANTP
Tempo médio de viagem no sistema de transporte não motorizado em cidades maiores de 60 mil habitantes		
Tempo médio de viagem no sistema de transporte público coletivo em cidades maiores de 60 mil habitantes		
Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 60 mil e 100 mil habitantes	Tempo médio de viagem nas cidades, por classes populacionais**	ANTP
Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 100 mil e 250 mil habitantes		
Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 250 mil e 500 mil habitantes		
Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades entre 500 mil e 1 milhão de		

Indicadores	Grupo de análise	Fonte*
habitantes		
Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades acima de 1 milhão de habitantes		
Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades maiores de 60 mil habitantes		

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014

* Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada; ANTP: Associação Nacional de Transportes Públicos; e Denatran: Departamento Nacional de Trânsito.

** O termo 'por modo agregado' não foi replicado no nome do grupo, porque os indicadores não apresentam os tempos médios por modo agregado de transporte (vide análise do grupo – item 'e' a seguir).

Grupo de indicadores: distribuição modal de transportes (em capitais e não capitais)

Esse grupo de indicadores mostra a participação percentual de cada modo agregado de transporte em capitais e em não capitais. Os modos de transporte foram agrupados em três categorias: transporte não motorizado, transporte individual motorizado e transporte público.

O próprio nome dos indicadores evidencia que o grupo é fortemente relacionado ao Objetivo 0574 do programa, que, em linhas gerais, visa apoiar o transporte público coletivo. Pode-se inferir que a implementação deste objetivo tende a alterar a matriz de distribuição modal de transportes de forma a aumentar a participação do transporte público em detrimento do transporte individual motorizado e, portanto, os parâmetros mostram-se relevantes para avaliação da ação governamental.

Entretanto, constata-se que os indicadores foram extraídos de um estudo pontual elaborado pelo Ipea em 2010, e não se constituem parâmetros de divulgação periódica do instituto. Trata-se do Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips), que almeja verificar como a população avalia os serviços de utilidade pública e o grau de importância deles para a sociedade.

O referido estudo, que em suas diferentes edições abordou temas como justiça, segurança pública, educação, mobilidade urbana, entre outros, retrata a situação de diversos aspectos relacionados ao tema naquele determinado momento. É, portanto, uma fotografia da situação naquele instante. Desta forma, em que pese a utilidade do estudo para se conhecer a situação da mobilidade urbana naquele momento, os resultados da pesquisa não se constituem indicadores capazes de avaliar a ação governamental acerca do tema ao longo do tempo. Naturalmente, devido à falta de periodicidade da pesquisa, os indicadores deste grupo não são passíveis de monitoramento pelo gestor do programa temático.

Assim, por não atenderem aos critérios de tempestividade e de comparabilidade, entende-se que esses indicadores não atendem adequadamente aos atributos relevância e suficiência, validade e confiabilidade, conforme os requisitos de qualidade estabelecidos na Portaria Segecex 33/2010.

Indicador: índice de mobilidade urbana

Este parâmetro representa, em média, o número de viagens por habitante por dia no universo pesquisado. Trata-se de um indicador divulgado pela ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos) nos relatórios do Simob (Sistema de Informações da Mobilidade Urbana), que cuida da coleta e tratamento de dados de transporte público e tráfego urbano, lastreados em pesquisa realizada por meio de questionários enviados aos municípios com população superior a 60 mil habitantes.

Analisando-se a métrica do índice de mobilidade, entende-se que não há correlação direta entre este indicador e os objetivos do programa temático. Não é possível definir, por exemplo, se o sucesso na implementação do programa governamental produziria aumento ou diminuição no índice. Além disso, trata-se de um parâmetro médio para os municípios do Brasil com mais de

60 mil habitantes, não sendo capaz de medir eventuais variações locais relevantes. Conclui-se, portanto, que o parâmetro não é útil à tomada de decisões acerca do programa.

Ademais, importa registrar que o próprio Ministério das Cidades, em seu monitoramento registrado no Siop, informa que "devido à metodologia adotada, [o Simob] não retrata satisfatoriamente a realidade da mobilidade".

Desta forma, entende-se que o indicador não atende a qualidades essenciais dos atributos relevância e suficiência.

Grupo de indicadores: índice de vítimas (totais e fatais) de acidentes de trânsito

Os indicadores informam os números de vítimas, totais e fatais, de acidentes de trânsito a cada 100 mil habitantes. A fonte de dados informada pelo Ministério das Cidades é o Denatran.

Em que pese o número de vítimas de acidentes de trânsito retratar a situação da mobilidade sob um aspecto da maior relevância, a segurança no trânsito, entende-se que esses indicadores, da forma como apresentados, também não são capazes de avaliar a ação governamental no âmbito do programa temático em questão.

Os objetivos do referido programa enfocam a mobilidade e o trânsito urbanos e o indicador incorpora dados relacionados ao trânsito não urbano. Uma vez que não se conhece a incidência do número de vítimas de acidentes de trânsito urbano no universo considerado, entende-se que os indicadores não se constituem parâmetros representativos da realidade do trânsito urbano e, portanto, a sua variação não se presta a avaliar a atuação governamental nesta área temática.

Assim, por incorporar dados de acidentes em rodovias, por exemplo, o indicador é passível de interpretação e utilização inadequada. Ao olhar menos atento, a diminuição do índice poderia ser entendida como fruto do programa temático em questão, mas tal conclusão não seria necessariamente verdadeira, uma vez que, em tese, uma considerável redução no número de vítimas em acidentes em rodovias poderia acarretar diminuição no índice, mesmo que o número de vítimas em acidentes no trânsito urbano aumentasse.

Desta forma, os indicadores não retratam a realidade da mobilidade urbana e não são úteis à tomada de decisões sobre o programa temático, motivo pelo qual não atendem aos atributos relevância e suficiência, conforme critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Ademais, o indicador número de vítimas de acidentes de trânsito não vem sendo monitorado pelo Ministério das Cidades – o último dado informado no monitoramento feito pelo ministério data de 2008. A justificativa apresentada, registrada no Siop, é de que "mudanças metodológicas tem dificultado a coleta e divulgação deste dado".

Grupo de indicadores: tempo médio de viagem em cidades maiores de 60 mil habitantes, por modo agregado de transporte

Os indicadores medem o tempo médio de viagem, em minutos, nas cidades maiores de 60 mil habitantes, para cada um dos seguintes modos agregados de transporte: individual motorizado, não motorizado e público coletivo. Trata-se, mais uma vez, de parâmetros extraídos do Simob, divulgados pela ANTP.

O tempo médio de viagem é fator relevante na avaliação da mobilidade urbana e, consequentemente, as alterações nestes índices podem dar subsídios importantes ao monitoramento da implementação do programa temático, notadamente quanto aos Objetivos 0574 – já descrito – e

0580 – apoiar sistemas de transportes não motorizados integrados aos sistemas de transporte público coletivo e promover a acessibilidade universal.

Entretanto, os indicadores apresentam, de forma conjunta, os tempos médios de viagem com base em toda a amostra de municípios com população superior a 60 mil habitantes, ou seja, não há subdivisões populacionais. Assim, da maneira como adotados, os indicadores não captam variações importantes nos tempos médios em função do tamanho das cidades.

Observa-se que a fonte dos dados (ANTP) apresenta, no mesmo relatório em que divulga esses indicadores, uma estratificação dos valores em função do tamanho das cidades, de acordo com as seguintes classes populacionais: entre 60 e 100 mil, entre 100 e 250 mil, entre 250 e 500 mil, entre 500 mil e 1 milhão, e mais que 1 milhão de habitantes.

A falta de estratificação dos indicadores em função do tamanho das cidades pode implicar interpretações equivocadas. Cita-se, como exemplo, o tempo médio de viagem em transporte individual motorizado. O valor médio global (em todos os anos monitorados) é de 15 minutos, entretanto, a subdivisão por classes populacionais, conforme registra o próprio relatório que serve de fonte dos dados, mostra que os tempos médios variam de 8 minutos (em cidades com população entre 60 e 100 mil habitantes) a 19 minutos (em cidades com população superior a 1 milhão de habitantes), ou seja, há uma variação em torno da média global de, aproximadamente, 50% para baixo e 27% para cima.

Além disso, os indicadores não atendem à tempestividade necessária ao adequado monitoramento. Embora a periodicidade dos dados seja anual, os relatórios são divulgados, por vezes, mais de um ano após o período de referência. Conforme *site* da ANTP, o relatório de 2012, por exemplo, foi divulgado em 1/8/2014. Além disso, importa registrar que não há garantia de continuidade da sua divulgação, haja vista tratar-se de pesquisa cuja iniciativa é exclusiva da entidade divulgadora.

Conclui-se, portanto, que este grupo de indicadores também não atende os atributos relevância e suficiência, validade e confiabilidade estabelecidos nas Normas de Auditoria do Tribunal, conforme critérios de qualidade estabelecidos na Portaria Segecex 33/2010.

Grupo de indicadores: tempo médio de viagem nas cidades, por classes populacionais

De início, importa registrar que os nomes dos indicadores – "tempo médio de viagem por modo agregado" – não estão adequados.

Esses indicadores também são oriundos dos relatórios do Simob, divulgados pela ANTP. Nos relatórios de origem, o gráfico de onde os dados são extraídos apresenta os tempos médios de viagem para cada modo agregado de transporte (coletivo, individual motorizado e não motorizado), daí a utilização do termo "por modo agregado" no título do referido gráfico. Ocorre que, à época da definição dos indicadores, o relatório também apresentava o tempo médio ponderado para todos os modos de transporte, e estes últimos dados, para cada classe populacional das cidades, foram os indicadores adotados.

Portanto, os indicadores apresentam o tempo médio de viagem nas cidades, agrupadas em classes populacionais, sem qualquer subdivisão em função dos modos de transporte, como o nome faz pensar – trata-se dos tempos médios considerando todos os modos de transporte.

Assim, a nomenclatura dos indicadores baseada no título do gráfico de origem, sem a devida adequação, configura equívoco que pode implicar dificuldades ao próprio entendimento do

fenômeno medido, bem como possibilitar sua interpretação e utilização indevidas. A despeito disso, passa-se a analisar o atendimento dos atributos requeridos dos indicadores.

Neste aspecto, em que pese a relevância do fenômeno monitorado, nota-se que este grupo padece das deficiências já apontadas para o grupo anterior. Trata-se de pesquisa realizada e divulgada pela ANTP, que não conta com a tempestividade necessária ao bom monitoramento. Também não há garantia de continuidade de sua publicação. Quanto a isso, verifica-se, inclusive, que a preocupação já se materializou. Os últimos relatórios do Simob divulgados não têm mais apresentado o tempo médio de viagem ponderado para todos os modos de transporte, mas apenas para os três modos agregados, separadamente. Esta forma de apresentação impossibilita o monitoramento dos indicadores – tanto que os últimos dados registrados no acompanhamento feito pelo Ministério das Cidades referem-se a 2011.

Desta forma, conclui-se que este grupo de indicadores também não atende aos atributos relevância e suficiência, validade e confiabilidade definidos nas Normas de Auditoria do Tribunal, conforme critérios de qualidade estabelecidos na Portaria Segecex 33/2010.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências satisfatórias para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da cesta de indicadores

Com base na análise registrada na seção anterior, verifica-se que a totalidade dos indicadores adotados para o Programa Temático 2048 não atende aos atributos relevância e suficiência, ou validade e confiabilidade. Nesta linha, a análise conjunta faz concluir que a cesta de indicadores também não atende aos critérios de foco, equilíbrio, adequação e economicidade.

Quanto ao foco, verifica-se que há indicadores que não possuem correlação direta com os objetivos do programa; com relação ao equilíbrio, a cesta não possui variedade de indicadores capazes de oferecer uma visão abrangente do desempenho da ação governamental; da análise do atributo adequação, a cesta não contém informações suficientes sobre aspectos relevantes do programa, considerando os problemas de tempestividade e periodicidade da maioria dos indicadores adotados; no que diz respeito à economicidade, não existe estimativa dos custos envolvidos na construção e operação da cesta.

Quanto aos indicadores cuja fonte é o Ipea, verifica-se que foram obtidos de estudo pontual realizado pelo instituto em 2010, sem repetição, fato que impossibilita a elaboração de série história e, consequentemente, o monitoramento. Tais parâmetros não se configuram, portanto, indicadores de desempenho da atuação governamental.

Os indicadores oriundos dos relatórios da ANTP também apresentam inconsistências. O índice de mobilidade não guarda correlação direta com os objetivos do programa e os indicadores relativos a tempos médios de viagem não são úteis à avaliação do programa ora por apresentarem dados de forma indesejavelmente unificada (impossibilitando a visualização de diferenças pontuais relevantes), ora por replicarem indevidamente a nomenclatura adotada na fonte de dados (implicando dificuldades de entendimento e possibilidade de interpretação e utilização inadequadas). Para todos estes indicadores, acrescenta-se a intempestividade da sua divulgação e a imprevisibilidade sobre a sua continuidade – para alguns deles, inclusive, já se verificou a descontinuidade de divulgação.

Os indicadores obtidos junto ao Denatran, relativos a vítimas de acidentes de trânsito, também não se mostram úteis a avaliar a implementação do programa em questão. Uma vez que incorporam dados de acidentes em rodovias, entende-se que eles não são capazes de avaliar a ação governamental em mobilidade e trânsito urbanos.

Vale observar que, no âmbito do TC 018.005/2010-1, o TCU emitiu posicionamento sobre a necessidade de formulação de indicadores capazes de monitorar o bom andamento das ações financiadas pelo Ministério das Cidades em mobilidade urbana.

Na oportunidade, prolatou-se o Acórdão 1.373/2011-TCU-Plenário que, dentre outras deliberações, fez a seguinte recomendação à Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana:

> 9.1.2. defina e implemente, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2012/2015, matriz de indicadores gerenciais capazes de monitorar a execução e o resultado das ações financiadas pelos programas sob sua responsabilidade, com identificação e fixação de metas para os principais produtos e entregas;

Conforme analisado neste tópico, entende-se que o Ministério não implementou adequadamente a medida recomendada pelo Tribunal, uma vez que os indicadores adotados não são capazes de monitorar a execução e os resultados das ações financiadas pelos programas sob sua responsabilidade.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito, quanto aos atributos foco, equilíbrio, adequação e economicidade, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise das metas associadas ao Objetivo 0574 - Requalificar, implantar e expandir sistemas de transportes públicos coletivos, induzindo a promoção da integração modal, física e tarifária de forma sustentável e amplamente acessível

O PPA 2012-2015 apresenta três metas vinculadas ao Objetivo 0574 do Programa Temático 2048. Uma delas refere-se à demanda de passageiros transportada pelos sistemas metroferroviários sob gestão do governo federal e as outras duas definem valores a serem investidos em sistemas de transporte público coletivo em municípios com população superior a 700 mil habitantes e entre 250 e 700 mil habitantes, respectivamente. A tabela seguinte, extraída da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR), exercício 2014, relaciona as metas e os valores alcançados nos três últimos anos.

Metas vinculadas ao Objetivo 0574

Descrição da Meta 2012-2015	Unidade de Medida	Meta prevista 2012-2015	Quantidades acumuladas			% Acum. 2014	Fonte*
			2012	2013	2014		
Aumentar a demanda transportada por dia útil nos sistemas metroferroviários sob a gestão do Governo Federal	Pessoas transportadas/ dia	1.457.236	974.467	744.488	787.604	54,05%	CBTU e Trensurb
Investir R$ 22,4 bilhões em empreendimentos que visem dotar os centros urbanos com população superior a 700 mil habitantes de sistemas de transporte público coletivo de forma sustentável e amplamente acessível	R$ (bilhões)	22,40	0,84	10,16	19,96	89,11%	SNTMU/ MCidades
Investir R$ 7 bilhões em empreendimentos que visem dotar os	R$ (bilhões)	7	-	1,40	6,17	88,14%	SNTMU/

Descrição da Meta 2012-2015	Unidade de Medida	Meta prevista 2012-2015	Quantidades acumuladas			% Acum. 2014	Fonte*
			2012	2013	2014		
centros urbanos com população entre 250 a 700 mil habitantes de sistemas de transporte público coletivo de forma sustentável e amplamente acessível							MCidades

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014

* CBTU: Companhia Brasileira de Trens Urbanos; Trensurb: Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A; SNTMU/MCidades: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, vinculada ao Ministério das Cidades.

Meta: aumentar a demanda transportada por dia útil nos sistemas metroferroviários sob a gestão do Governo Federal

Esta primeira meta define o incremento de demanda transportada a ser alcançado nos sistemas de transporte geridos pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (Trensurb), ambas vinculadas ao Ministério das Cidades.

A CBTU gere os sistemas de trens urbanos de Belo Horizonte, João Pessoa, Maceió, Natal e Recife – à época da definição da meta, também eram de responsabilidade da CBTU os sistemas de Fortaleza e Salvador, que atualmente estão sob gestão dos governos locais. A Trensurb é a empresa responsável pelo sistema metropolitano de Porto Alegre, atendendo, além da capital, os municípios de Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo.

O PPA definiu a meta de forma regionalizada, prevendo um determinado aumento no número de passageiros para cada um dos sistemas de transporte geridos pelas instituições acima. A tabela seguinte, cujos dados foram extraídos da PCPR, exercício 2014, mostra a meta e os valores alcançados para cada localidade.

Regionalização da meta, em pessoas transportadas/dia

Cidade	Meta 2012-2015	Quant. alcançada em 2014	
		Pessoas/dia	%
Belo Horizonte	230.000	216.527	94,14%
Fortaleza	190.000	-	-
João Pessoa	33.000	5.562	16,85%
Maceió	40.000	9.550	23,88%
Natal	61.000	6.026	9,88%
Porto Alegre	283.236	191.251	67,52%
Recife	420.000	358.688	85,40%
Salvador	200.000	-	-
Totais	1.457.236	787.604	54,05%
Totais (exceto Fortaleza e Salvador)	1.067.236	787.604	73,80%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014

Com base na sua definição, bem como no monitoramento apresentado pelo Ministério das Cidades, entende-se que a meta em análise, em linhas gerais, apresenta as qualidades desejáveis listadas na Portaria Segecex 33/2010.

Primeiramente, importa registrar que o apoio aos sistemas de transporte sobre trilhos é aderente aos objetivos do programa, bem como se alinha às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei 12.587/2012. Uma vez que os modos de transporte sobre trilhos apresentam, em geral, grande capacidade, a melhoria dos sistemas em operação tende a impactar positivamente na matriz de distribuição modal de transportes, em benefício do transporte público.

A meta também define os responsáveis pela sua consecução, a forma de medição, a fonte dos dados, o público alvo e o prazo para sua realização.

Além disso, entende-se que as fontes dos dados são confiáveis, uma vez que são as próprias gestoras dos sistemas de transportes e que tais sistemas têm adequado controle do número de viagens realizadas por dia.

Quanto aos valores obtidos no último monitoramento, desconsiderando os sistemas que não são mais geridos pelo governo federal (Fortaleza e Salvador), verifica-se o atingimento de 73,80% da meta proposta. Assim, considerando restar um ano para o fim da vigência do PPA, verifica-se o realismo dos valores propostos e vislumbra-se a possibilidade de atingimento integral da meta.

Desta forma, entende-se que a meta em análise apresenta os atributos relevância e suficiência, validade e confiabilidade estabelecidos nas Normas de Auditoria do TCU e especificados na Portaria Segecex 33/2010.

Metas: investir em empreendimentos que visem dotar os centros urbanos de sistemas de transporte público coletivo de forma sustentável e amplamente acessível

Conforme especificado na tabela Metas vinculadas ao Objetivo 0574, são duas as metas com a mesma tônica. Nas cidades com população superior a 700 mil habitantes a meta é investir R$ 22,4 bilhões e nas cidades com população entre 250 e 700 mil habitantes a meta é investir R$ 7 bilhões.

Em que pese os investimentos em sistemas de transportes públicos coletivos serem aderentes aos objetivos do programa, bem como às diretrizes e objetivos estabelecidos pela política nacional de mobilidade urbana, entende-se que estas metas apresentam algumas deficiências.

Primeiramente, constata-se a dificuldade em se verificar quais tipos de investimento/empreendimento devem ou podem ser contabilizados para efeito de cumprimento da meta.

Na PCPR, exercício 2014, o Ministério das Cidades apresenta os seguintes dados acerca dos investimentos em transporte público coletivo:

Investimentos em infraestrutura de transporte público coletivo urbano

R$ milhões

Emblema	Quantidade de Empreendimentos	Total	OGU*	FIN	CP
PAC Copa	35	7.458	-	4.338	3.120
Extra Pauta	15	2.543	1.478	727	338
PAC Mobilidade Grandes Cidades	32	25.962	7.363	8.769	9.830
Legado	16	5.128	-	2.695	2.433
PAC Mobilidade Médias Cidades	54	7.616	-	6.393	1.224
Pacto pela Mobilidade	209	48.927	20.805	16.694	11.427
Metrô	10	3.525	2.751	441	333
PAC Equipamentos	4	721	721	-	-
Total	**375**	**101.880**	**33.118**	**40.056**	**28.705**

Fonte: Prestação de Contas da Presidência da República de 2014

* OGU: Orçamento Geral da União; FIN: Financiamentos públicos com juros subsidiados; e CP: Contrapartida aportadas pelos entes federados.

Cumpre ressaltar que os valores contidos no quadro acima representam a carteira total do Ministério das Cidades em mobilidade urbana. Porém, os valores das metas vinculadas ao objetivo 0574 são oriundos de recortes na carteira à época da elaboração do PPA 2012-2015.

A mesma PCPR, exercício 2014, informa que para os municípios com população superior a 700 mil habitantes considerou-se as contratações no âmbito do PAC Mobilidade Grandes Cidades, do Pacto pela Mobilidade e demais empreendimentos nessas localidades. Já para a meta relativa aos municípios menores, considerou-se as contratações no âmbito do PAC Mobilidade Médias Cidades, Pacto pela Mobilidade e demais empreendimentos nesses municípios.

Note-se que, considerando os recursos do OGU e de financiamento para os "eixos" PAC Mobilidade Grandes Cidades, Pacto pela Mobilidade e PAC Mobilidade Médias Cidades, indicados na tabela anterior (desconsiderando-se, portanto, os "demais empreendimentos" nas cidades que se enquadram na respectiva classe populacional), os valores alcançam a ordem de R$ 60 bilhões, o que representa, aproximadamente, o dobro da somatória dos valores das duas metas.

Assim, diante da inexistência de critérios objetivos que definam os investimentos/empreendimentos aptos a comporem as metas, não é possível saber qual o recorte da "carteira total do Ministério das Cidades" que deve ser considerado para verificar o seu cumprimento. É possível afirmar, portanto, que a indefinição destes critérios implica subjetividade no acompanhamento das metas e, consequentemente, prejudica a credibilidade dos dados apresentados.

Além disso, entende-se que a subdivisão das ações governamentais em programas, "emblemas", "eixos", sobretudo considerando a diversidade desta subdivisão, dificulta sobremaneira a própria definição de metas adequadas. No caso concreto, por exemplo, não é possível inferir a razão pela qual as metas consideraram os recortes de R$ 22,4 bilhões e R$ 7 bilhões, de acordo com a população dos municípios, bem como porque não são computados todos os "eixos" ou "emblemas".

Outro fator de grande relevância é a forma de contabilização dos valores considerados para alcance das metas. De acordo com o Ministério das Cidades, são contabilizados os valores dos termos de compromisso e dos contratos de financiamentos assinados pelos entes federados. Assim, antes da existência de contratos de execução e/ou fornecimento, ou mesmo antes da realização das licitações pelos tomadores, os valores são contabilizados para efeitos de cumprimento das metas.

Neste aspecto, importa registrar que os valores compromissados distam consideravelmente dos recursos efetivamente já aplicados em empreendimentos de mobilidade urbana. Em contraponto aos R$ 26,13 bilhões compromissados e contabilizados para efeito de cumprimento das metas (tabela metas vinculadas ao Objetivo 0574), que perfazem aproximadamente 90% das metas previstas, o Ministério das Cidades informa, na PCPR, que a execução orçamentária do Objetivo 0574, em 6/1/2015, em valores acumulados, era da ordem de R$ 1,18 bilhão.

Desta forma, além da inconsistência na definição das metas – fato que já as desqualifica como indicadoras de sucesso na implementação deste objetivo do programa temático –, verifica-se que, mesmo que elas tivessem sido adequadamente definidas, a forma de cômputo utilizada no seu acompanhamento implica interpretação equivocada acerca da efetividade da aplicação dos recursos. Enquanto a métrica indica, aproximadamente, 90% de alcance das metas, os valores efetivamente aplicados em benefício da mobilidade urbana até o momento são da ordem de apenas 4% (R$ 1,18 bilhão, frente à meta de R$ 29,4 bilhões).

Diante do exposto, entende-se que estas metas financeiras estipuladas para o Objetivo 0574 não contemplam os atributos relevância e suficiência, validade e confiabilidade, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas do Objetivo 0574, componente do Programa Temático 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito, 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: "aumentar a demanda transportada por dia útil nos sistemas metroferroviários sob a gestão do Governo Federal".

4.2.18 Programa Temático 2049 – Moradia Digna

No ano de 2004, o Governo Federal envidou esforços para a elaboração da nova Política Nacional de Habitação (PNH), cujo principal objetivo definido 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 (PPA) 2012-2015. Esse programa, cujo 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).

Em 2014, o programa Moradia Digna obteve dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 17,3 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 11,2 bilhões, o que representa 64,7% da dotação atualizada.

Na estruturação do PPA 2012-2015, o programa conta com seis objetivos, dezesseis metas e catorze iniciativas. Os principais objetivos relacionam-se à melhoria das condições de habitabilidade de moradias existentes, à ampliação do acesso à moradia com foco na produção, à ampliação do crédito habitacional e à melhoria da qualidade da construção e da inserção urbana de empreendimentos habitacionais. O programa conta ainda com oito indicadores, sendo seis relacionados ao déficit habitacional (déficit absoluto, déficit rural, déficit urbano etc).

A análise dos indicadores e das metas do programa foi realizada no âmbito do TC 005.956/2014-5, referente às Contas do Presidente da República exercício 2013. No que tange aos indicadores, 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.

Naquela oportunidade foram avaliadas as metas relacionadas ao 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. A partir das análises empreendidas, foram encontradas evidências para refutar a validade das metas avaliadas do referido objetivo, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Assim, neste Relatório o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

A atual cesta de indicadores do Programa Moradia Digna é composta por oito indicadores a seguir relacionados.

Indicadores do Programa 2049 – Moradia Digna

Indicador	Unidade de Medida	Data	Índice
Assentamentos subnormais	unidade	31/12/2010	3.224.529
Déficit habitacional absoluto	unidade	30/09/2008	5.572.313,00
Déficit habitacional absoluto em áreas rurais	unidade	30/09/2008	942.481,00
Déficit habitacional absoluto em áreas urbanas	unidade	30/09/2008	4.629.832,00
Déficit habitacional qualitativo - adensamento excessivo	unidade	30/09/2007	1.500.709,00
Déficit habitacional qualitativo - cobertura inadequada	unidade	30/09/2007	543.066,00
Déficit habitacional qualitativo - inadequação habitacional	unidade	30/09/2007	10.454.974,00
Oferta de moradias	%	31/12/2011	1,00

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Nada obstante o fato de que, na análise precedente realizada, haviam sido encontradas evidências para refutar a relevância, a suficiência e a validade dos indicadores analisados do programa, em comparação com o conjunto de indicadores ali analisados, verificou-se que não houve alterações visando corrigir as impropriedades então detectadas, motivo pelo qual se mantém as conclusões quanto aos mencionados atributos (relevância, suficiência e validade) dos indicadores.

Feitas essas considerações iniciais, passaremos à análise quanto à utilidade e completude da cesta de indicadores, considerando as características **foco**, **equilíbrio, adequação** e **economicidade**.

Em relação ao foco, verifica-se que não há uma vinculação clara e direta entre os objetivos e metas do programa e seus indicadores. Vislumbra-se uma vinculação indireta, porém mais próxima, entre os indicadores e três objetivos do programa, quais sejam: 0382 - Melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários (...); 0383 - Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada (...) e 0384 - Incentivar a expansão do crédito habitacional (...). Nesse caso, entende-se que os indicadores do déficit habitacional, do número de assentamentos precários e da oferta de moradias, caso adequadamente apurados, permitiriam vislumbrar em que medida tais objetivos estariam sendo alcançados.

Todavia, não se verifica o mesmo para os demais objetivos: 0385 - Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (...) e 0755 - Elevar os patamares da qualidade da construção civil (...), tendo em vista que os indicadores elencados não trazem qualquer contribuição para se aferir o seu alcance.

Quando se analisa a correlação entre as metas e os indicadores, fica ainda mais clara a desvinculação. Enquanto os indicadores referem-se à mensuração de impactos do programa, as metas estão, em sua maioria, associadas a produtos, como, por exemplo, a disponibilização de moradias, a realização de contratações de financiamento e a certificação de empresas. Não há, com exceção do indicador "oferta de moradias", qualquer indicador que se relacione diretamente com os parâmetros estabelecidos nas metas. Nesse caso, haveria duas alternativas para vinculação direta entre metas e indicadores: a primeira seria estabelecer metas de redução do déficit, ou do número de assentamentos precários; a segunda, estabelecer indicadores de produto como, por exemplo, o número de operações de crédito contratadas ou o número de habitações disponibilizadas.

Cumpre registrar que o relatório de monitoramento das metas, extraído do Siop, demonstra que o Ministério das Cidades utiliza indicadores complementares para o acompanhamento do programa como, por exemplo: (i) número de unidades habitacionais disponibilizadas. (ii) número de operações de financiamento realizadas; (iii) montante de recursos contratados em operações de financiamento; (iv) percentual de municípios com adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNIS), entre outros. Todavia, tais indicadores não constam do PPA, que é o objeto da presente análise.

Em relação ao equilíbrio, a cesta de indicadores não permite a aferição de custo, qualidade de produtos e serviços ou de tempestividade das entregas, além disso, não permite observar o melhor aproveitamento dos insumos e a efetividade dos produtos. Seis dos oito indicadores do programa constituem componentes de um único tipo de indicador de resultado, que é o déficit habitacional. Esse indicador, embora retrate, em certa medida, a efetividade do programa, e permita balizar diferentes iniciativas como a construção ou a reforma de unidades habitacionais, não fornece informações relevantes sobre seu desempenho em termos de economicidade, eficiência e eficácia. Dessa forma, não é possível aferir em que medida o programa está trilhando o caminho mais adequado para alcançar seus objetivos, pois essa aferição demandaria a utilização complementar de outros tipos de indicadores.

Mesmo que a presente análise considerasse indicadores utilizados pelo Ministério das Cidades para a aferição das metas, e que não constam do PPA, permaneceria a cesta insuficiente para fins de aferição da qualidade de produtos e serviços e do melhor aproveitamento dos insumos. Os indicadores utilizados não fornecem informações, por exemplo, sobre o custo médio dos produtos fornecidos (financiamentos concedidos, moradias melhoradas etc), sobre seu prazo médio de entrega, ou sobre o grau de satisfação dos habitantes dessas moradias enquadradas no programa. Tais informações seriam úteis para verificar a possibilidade de otimizar os recursos disponíveis e corrigir eventuais distorções.

No que tange ao quesito adequação, que considera interesses e necessidades dos vários atores relevantes, a cesta de indicadores não é capaz de exprimir adequadamente essas dimensões, pois não contempla, por exemplo, informações sobre aspectos de custo e eficácia, importantes para atores internos. Em relação aos atores externos os indicadores atendem parcialmente a esse quesito, uma vez que, se atualizados sistematicamente, podem fornecer informações sobre efetividade do programa, retratada pelo impacto no déficit habitacional, mas, de todo modo, não fornecem informações sobre a tempestividade, por exemplo.

Em relação ao quesito economicidade, a aferição dos indicadores que tratam do déficit habitacional e dos assentamentos precários se dá por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e do Censo Demográfico, promovidos pelo IBGE. Pode-se considerar, em relação a esse quesito, que o levantamento das informações necessária à aferição desses indicadores, por estar incluído em uma pesquisa de grande amplitude e que atende a diversas finalidades, além da demanda específica do Ministério das Cidades, é apropriado, uma vez que o custo incremental associado à inclusão de perguntas relacionadas ao déficit habitacional não é excessivamente elevado.

Já o indicador referente à oferta de moradias, de acordo com a análise empreendida no âmbito do Relatório sobre as Contas do Governo da República, exercício 2013, para a apuração da quantidade de imóveis disponíveis no mercado, seriam utilizadas diversas fontes concomitantemente, tais como: banco 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. Também nesse caso, a despeito da complexidade na apuração do indicador e dos riscos de imprecisão na informação produzida, é possível concluir que a cesta atende ao quesito economicidade, tendo em vista que a apuração resulta de dados disponíveis em diversas bases e não apresenta custos adicionais significativos.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2049 – Moradia Digna, quanto aos atributos foco, equilíbrio e adequação, 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 2051 – Oferta de água

O programa em tela visa promover ações para o provimento da infraestrutura de oferta e uso múltiplo de recursos hídricos, de forma integrada com as políticas regionais, sociais, econômicas e ambientais, tendo como princípios assegurar a ampliação da oferta de água de boa qualidade e a redução dos níveis de pobreza e melhorar a qualidade de vida das populações locais.

O programa obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 4 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 1,4 bilhão, o que representa 36,2% da dotação atualizada.

Essa linha de ação é complementada por atuação federal, como é o caso do Água Para Todos, presente no Programa Saneamento Básico e no Programa Segurança Alimentar e Nutricional (construção de poços, cisternas e sistemas simplificados de abastecimento de água), focado no alcance da população de baixa renda residente em comunidades rurais esparsas. O foco para realização das obras são as regiões de maior déficit hídrico do país, dentre as quais se destaca, pela gravidade da situação, o semiárido.

O programa baseia-se em dois eixos para o incremento da oferta hídrica: i) execução de obras de captação, adução e reservação nas regiões com déficit hídrico; e ii) recuperação e manutenção de estruturas hidráulicas.

Dentre os objetivos do programa, destaca-se o Objetivo 0479 – "Aumentar a oferta de água em sistemas integrados, com prioridade nas regiões com déficit, e contribuir para a indução ao desenvolvimento econômico e social, por meio de intervenções de infraestrutura hídrica", em que iniciativas voltadas para a implantação e a ampliação de barragens, canais, sistemas adutores e sistemas de abastecimento contribuem para seu alcance.

Outro objetivo relevante do referido programa é o 0480 – "Revitalizar infraestruturas hídricas existentes, de forma a preservar ou ampliar suas capacidades, sua segurança e sua vida útil e reduzir perdas decorrentes de questões estruturais". As atividades de revitalização e manutenção das infraestruturas hídricas visam contemplar minimamente a recuperação de estruturas danificadas, a conservação de suas capacidades funcionais e a segurança de seus usuários.

Análise de indicadores

No Plano Plurianual 2012-2015 foram estabelecidos dois indicadores de desempenho para o programa temático. Ambos foram selecionados para análise, conforme tabela a seguir:

Indicadores selecionados para análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação[1]	Valor de Referência - PPA	Valor Informado – PCPR 2014	Variação % (c) = [(b/a)-

			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	1]x100
Capacidade de Reservação de Água	milhão de m³	SIH/MI	28/05/2013	29.300	19/12/2014	29.820	1,77
Quilometragem de Adução de Água	km	SIH/MI	28/05/2013	2.039	19/12/2014	2.768,79	35,79

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

[1] Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Interação Nacional

Os dois indicadores que constavam inicialmente no programa eram "Municípios com ocorrência de racionamento devido à deficiência na produção (IBGE/PNSB)" e "Municípios com ocorrência de racionamento devido à insuficiência de água no manancial (IBGE/PNSB)". Tais indicadores tinham como fonte a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2008 e por não ser realizada com periodicidade definida e dada ausência de previsão de realização de uma nova edição, os valores dos indicadores permaneceriam imutáveis até o final do período do PPA.

Por essa razão, no processo de revisão e atualização do PPA para o exercício de 2013, foram propostos novos indicadores para o programa, ficando acordado entre a Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Interação Nacional (SIH/MI) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) a alteração para os indicadores vigentes, diretamente relacionados à atuação do programa e restritos aos órgãos partícipes do programa, quais sejam: MI e entidades vinculadas (Dnocs e Codevasf). Esses indicadores permitem a apuração dos resultados obtidos com a implementação das ações em fase de execução.

Assim, como os indicadores analisados foram implantados somente em maio de 2013, só houve apuração dos índices para 2013 e 2014, com a data de referência de 28/5/2013.

Tendo em vista que em grande parte as soluções técnicas para ampliação da oferta de água nas áreas beneficiadas contemplam a construção de barragens para aumento do volume de reservação e/ou a construção de sistemas adutores, tais indicadores são utilizados para verificação dos resultados alcançados – no caso, em termos de eficácia. Assim, embora não sejam suficientes para evidenciar todos os aspectos relativos ao tema, os indicadores analisados são úteis para revelar a atuação governamental na área, em função dos objetivos aprovados no PPA.

Dessa forma, conclui-se que, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2051 – Oferta de Água, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise das metas

Foram analisadas as duas metas referentes aos objetivos 0479 e 0480, conforme tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR 2014			% da meta total 2012-2015 realizado acumulado	Fonte das Informações[1]
			2012	2013	2014		

Meta quantitativa do Objetivo 0479 - Programa 2051							
Regularizar a oferta de água para os sistemas de abastecimento	Município	297	25	33	43	14,48%	SIH/MI
Meta quantitativa do Objetivo 0480 - Programa 2051							
Revitalizar infraestruturas hídricas	Unidade	18	0	3	17	94%	SIH/MI

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

1 Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional

A meta constante do Objetivo 0479 tem o escopo de atingir 297 municípios, tendo sido alcançados apenas 43 até 31/12/2014. Existem obras em andamento que apresentaram avanços representativos nos anos anteriores e que estão com conclusão prevista para 2015. Também faz parte desse objetivo o Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), cuja previsão inicial para a conclusão das obras era 2010 para o Eixo Leste e 2012 para o Eixo Norte. O empreendimento, atualmente, apresenta 72,9% de execução física, sendo que o Eixo Leste conta com 70,8% de execução e o Eixo Norte com 74,4%.

Assim, tendo em vista que a meta estipulada contemplou a área de influência direta do Pisf, bem como as obras complementares que deverão levar a água até localidades adjacentes (ramais e adutoras) além de outras obras de grande importância (Canal do Sertão Alagoano, Eixão das Águas) que sofreram atrasos significativos, foi considerado que, de forma geral, a meta é específica, apropriada e realista.

O Objetivo 0480 prevê a recuperação de estruturas danificadas ou com capacidade reduzida, a sua modernização e ampliação, bem como sua regularização documental e ambiental. Por meio desse Objetivo, busca-se não somente dar cumprimento à Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), instituída pela Lei 12.334/2010, como também garantir a segurança do abastecimento de água da população. Contribui para a sua meta a recuperação de reservatórios estratégicos para a integração do Rio São Francisco, empreendimento que faz parte do PAC. Até 13/1/2014 foi contabilizado o alcance de 17 unidades das 18 previstas para o período compreendido no PPA vigente, o que representa execução de 94% da meta.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas do Programa Temático 2051 – Oferta de Água, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da cesta de indicadores

Há que se ressaltar a ausência de indicadores necessários à medição de alguns objetivos governamentais selecionados para análise. Por exemplo, não há indicadores para medir o Objetivo 0549 – "Formular a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica e elaborar seus principais instrumentos, de forma a organizar o setor e a atuação do Estado".

Sobre esse assunto, a SIH/MI informou que para o PPA 2016-2019 estão sendo avaliados conjuntamente com Ministério do Planejamento (MP) e Agência Nacional das Águas (ANA) novos indicadores que monitorem de forma mais efetiva as melhorias promovidas no âmbito do programa.

O programa não possui uma cesta de indicadores capaz de refletir os resultados da intervenção governamental em todas as áreas relevantes da política pública explicitada pelo programa temático (foco), bem como o conjunto não atende ao atributo de equilíbrio, ou seja, a

cesta não contempla indicadores que permitam a aferição do custo, da qualidade dos produtos/serviços e da tempestividade da execução das metas.

Em síntese, essa cesta apenas contém informações sobre a eficácia das ações do órgão, sendo carente quanto a aferição de outros aspectos importantes para os gestores do programa e para a sociedade, razão pela qual entende-se pelo não atendimento do critério de adequação da respectiva cesta de indicadores.

Ademais, os indicadores desse programa não são capazes de sinalizar a situação de oferta de água de forma ampla e precisa, pois não apontam riscos ou mensuram a crise hídrica que afeta boa parte do país, razão pela qual contribuem apenas parcialmente para a tomada de decisão com relação às políticas públicas a serem priorizadas no tocante a oferta de água, permitindo um diagnóstico pouco significativo quanto ao adequado direcionamento dos investimentos.

Em relação à economicidade, e considerando que o acompanhamento das ações geridas pelo MI é realizado por intermédio do Painel de Monitoramento desenvolvido pela Secretaria Executiva desse Ministério, e as informações são atualizadas por representantes de cada órgão, não foi detectada impropriedade quanto ao custo para obtenção dos dados da respectiva cesta.

Em face do exposto, conclui-se que a cesta não apresenta um conjunto equilibrado de indicadores de custo, tempo, quantidade e qualidade, que reflitam adequadamente as características foco, equilíbrio e adequação e que também possam representar as dificuldades de execução do programa.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2051 – Oferta de Água, quanto aos atributos foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.20 Programa Temático 2053 – Petróleo e Gás

O Programa Temático 2053 – Petróleo e Gás articula um conjunto de objetivos e iniciativas afins e compreende, além dos recursos minerais aproveitáveis, elementos geradores de renda, riqueza ou motores de uma indústria complexa, que envolve uma extensa cadeia industrial cujos processos decisórios relacionam-se a projetos de longa maturação e com investimentos e riscos elevados. Os projetos enquadrados neste programa compreendem a área de pesquisa geológica, com o objetivo de ampliar as reservas desses energéticos, exploração e produção de petróleo e gás, bem como a regulação do setor.

O programa direciona ações governamentais que englobam bens e serviços da cadeia de produção do setor, dentre as quais, a oferta de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural segundo o que se planeja para o aproveitamento racional das reservas petrolíferas, a política de conteúdo local para o desenvolvimento e a manutenção sustentável da indústria de petróleo, bem como a expansão da infraestrutura de gás natural.

Referido programa contempla o planejamento para desenvolver e manter as atividades da cadeia de produção de petróleo e gás natural com base no Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás, base de dados georreferenciada que mapeia zonas de importância relativa ao desenvolvimento econômico do setor de petróleo e gás no país, instrumento utilizado para o planejamento energético.

Para o quadriênio 2012-2015, o programa previu investimentos da ordem de R$ 288 bilhões, assim distribuídos: 2012 - R$ 61,9 bilhões, 2013 - R$ 79,4 bilhões, 2014 - R$ 73,4 bilhões e 2015 -

R$ 73,4. Com relação à parcela referente ao Grupo Petrobras, a dotação final de 2014 foi de R$ 63,7 bilhões, dos quais foram realizados 58,2 bilhões (91,3%).

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

De acordo com o Anexo I, atualizado, do PPA 2012-2015, o Programa 2053 possui quatorze indicadores, listados a seguir.

Indicadores do Programa 2053 – Petróleo e Gás

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência – PPA		Natureza do indicador
		Data	Índice (a)	
Consumo Interno de Gás Natural	milhão de m^3 por dia	31/12/2010	61,70	Efetividade
Empresas de Pequeno e Médio Porte – Produção de Gás Natural	milhar de m^3 por dia	31/12/2010	24,00	Eficácia
Empresas de Pequeno e Médio Porte – Produção de Petróleo	mil barris por dia	31/12/2010	1,96	Eficácia
Extensão de Gasodutos	Km	31/12/2010	11.373,00	Eficácia
Importação de Gás Natural	milhão de m^3 por dia	31/12/2010	34,65	Eficácia
Participações Governamentais – Bônus de Assinatura	R$ mil por ano	31/12/2009	80.200,00	Eficácia
Participações Governamentais – Participações Especiais (União, Estados e Municípios)	R$ bilhão por ano	31/12/2010	11,67	Eficácia
Participações Governamentais – Royalties (União, Estados e Municípios)	R$ bilhão por ano	31/12/2010	9,93	Eficácia
Produção de Gás Natural (excluindo reinjeção, queimas, perdas e consumo próprio na produção)	milhão de m^3 por dia	31/12/2010	34,53	Eficácia
Produção de Petróleo e LGN (inclui condensado)	mil barris por dia	31/12/2010	2.137,42	Eficácia
Reservas de Gás Natural	milhão de m^3	31/12/2010	423.003,02	Eficácia
Reservas Provadas de Petróleo	milhão de barris	31/12/2010	14.246,33	Eficácia
Volume de Exportação de Petróleo	milhão de barris por ano	31/12/2010	230,49	Eficácia
Volume de Importação de Petróleo	milhão de barris por ano	31/12/2010	123,65	Eficácia

Fonte: Anexo I, atualizado, do PPA 2012-2015

Como se observa, de acordo com a concepção do atual plano plurianual, os indicadores do Programa 2053 têm um índice de referência, mas não possuem metas anuais, nem metas a serem atingidas ao final do PPA, ou seja, em 31/12/2015. O valor de referência possibilita o acompanhamento da evolução dos indicadores durante a vigência do PPA. Entretanto, a ausência de metas, previamente definidas, prejudica a validade dos indicadores para medir um aspecto do desempenho de acordo com o planejamento das ações do setor.

As informações para aferir desempenho devem possuir bases comparativas. Um conjunto de dados isolados mostrando os resultados alcançados por uma instituição pouco ou nada diz a respeito de seu desempenho, a não ser que seja confrontado com outras organizações do mesmo ramo de atividade, ou se realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores, a partir de uma série histórica.

Análise de foco da cesta de indicadores

De acordo com a análise do TCU, todos os indicadores possuem relação com os objetivos do programa, conforme mostrado na Tabela Indicadores do Programa 2053 – Petróleo e Gás e objetivos relacionados.

Indicadores do Programa 2053 – Petróleo e Gás e objetivos relacionados

Indicador	Objetivo correspondente
Consumo Interno de Gás Natural	**Objetivo 0057** – Implantar sistemas coordenados de exploração, produção e processamento de petróleo e gás natural, 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; **Objetivo 0529** – Planejar a expansão da infraestrutura de gás natural de forma a atender e ampliar o abastecimento interno e contribuir para maior segurança energética do país.
Empresas de Pequeno e Médio Porte – Produção de Gás Natural	**Objetivo 0057** **Objetivo 0061** – Ofertar áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, segundo o planejamento do aproveitamento racional das reservas petrolíferas brasileiras e de forma articulada com a política de conteúdo local; **Objetivo 0063** – Incentivar o desenvolvimento sustentável da indústria do petróleo e gás natural, com ações voltadas à capacitação e qualificação profissional, ao desenvolvimento tecnológico e ao conteúdo local.
Empresas de Pequeno e Médio Porte – Produção de Petróleo	**Objetivo 0057** **Objetivo 0061** **Objetivo 0063**
Extensão de Gasodutos	**Objetivo 0057** **Objetivo 0061** **Objetivo 0529**
Importação de Gás Natural	**Objetivo 0529**
Participações Governamentais – Bônus de Assinatura	**Objetivo 0064** – Aprimorar a gestão dos recursos de petróleo e gás natural por meio de estudos, regulação e fiscalização; **Objetivo 0065** – Elaborar estudos sobre o melhor aproveitamento das riquezas provenientes do petróleo e do gás natural, visando o benefício das gerações presente e futura.
Participações Governamentais – Participações Especiais (União, Estados e Municípios)	**Objetivo 0064** **Objetivo 0065**
Participações Governamentais – Royalties (União, Estados e Municípios)	**Objetivo 0064** **Objetivo 0065**
Produção de Gás Natural (excluindo reinjeção, queimas, perdas e consumo próprio na produção)	**Objetivo 0057** **Objetivo 0529**
Produção de Petróleo e LGN (inclui condensado)	**Objetivo 0057** **Objetivo 0061**
Reservas de Gás Natural	**Objetivo 0053** – Planejar o desenvolvimento e a manutenção das atividades exploratórias de petróleo e gás natural, tendo como ferramenta principal o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás, de forma a possibilitar a escolha pública sobre o momento de sua exploração, a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional e o aproveitamento racional das reservas. **Objetivo 0061**
Reservas Provadas de Petróleo	**Objetivo 0053** **Objetivo 0061** **Objetivo 0064** **Objetivo 0065**
Volume de Exportação de Petróleo	**Objetivo 0057**
Volume de Importação de Petróleo	**Objetivo 0057**

Fonte: Anexo I, atualizado, do PPA 2012-2015

Todos os indicadores do programa estão em sintonia com os princípios e objetivos da Política Energética Nacional, listados no artigo 1º da Lei 9.478/1997, bem como com os assuntos que constituem a área de competência do Ministério de Minas e Energia, nas alíneas "a" e "d" do inciso I do art. 6º da Lei 8.422/1992.

Análise de equilíbrio da cesta de indicadores

Primeiramente, registre-se que classificar os indicadores já existentes para o Programa 2053 - Petróleo e Gás é uma questão razoavelmente complexa e não pode se dar com muita precisão somente a partir dos dados constantes do Anexo I do PPA 2012-2015. O setor de petróleo e gás, bem como o de combustíveis, é bastante amplo e suporta inúmeras ações governamentais.

Na Tabela Indicadores do Programa 2053 – Petróleo e Gás vê-se que, entre os indicadores do programa, não há indicadores que busquem medir eficiência e economicidade. A montagem de uma cesta que não contemple tais aspectos pode indicar que a atenção do órgão está voltada para a consecução de seus planos para atender à coletividade, entretanto, sem uma atenção gerencial que permita observar o melhor aproveitamento dos insumos e a aferição de outros itens de custo.

Para exemplificar, tome-se a meta "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" – relativa ao Objetivo 0057. Não há referencial comparativo dos custos de resultados dessa meta (economicidade). O seu atingimento pode ser medido por um indicador de eficácia mas, do mesmo modo, não revela se o atingimento do objetivo deu-se de maneira eficiente.

Desse modo, em princípio, o conjunto de indicadores do Programa 2053 - Petróleo e Gás não traduz uma completude, pois a despeito de exprimir informações quantitativas e qualitativas, não oferece uma visão abrangente do desempenho do programa, no que concerne à aferição do custo das ações (economicidade), e em relação ao melhor aproveitamento dos insumos utilizados dos produtos oferecidos à sociedade (eficiência).

Análise da adequação dos indicadores

O fato de não haver indicador de outras dimensões (economicidade e eficiência, por exemplo) leva a inferir que a cesta de indicadores para o programa não atende ao atributo adequação, pois não dota os gerentes de informações essenciais à tomada de decisão a respeito da adoção de alternativas mais econômicas na consecução das políticas públicas.

Análise da economicidade (custo de produção) dos indicadores

A cesta atende ao critério da economicidade, visto que todos os indicadores são resultantes de medições e totalizações realizadas por órgão e agência governamental (MME e ANP), não havendo dispêndios específicos adicionais para a medição desses indicadores para o PPA.

Conclusão

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2053 - Petróleo e Gás, quanto aos atributos equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Outras informações relevantes

A atividade de exploração e produção de petróleo acarreta aumento das atribuições e gastos dos governos locais, principalmente com o fornecimento de bens e serviços e com medidas de mitigação de impactos ambientais. Dessa forma, a repartição das rendas petrolíferas entre os estados e municípios produtores teria como justificativa o aumento dos gastos desses entes, devendo ser compensado pelo aumento da arrecadação.

A arrecadação advinda da indústria petrolífera oriunda das compensações financeiras contribui com parcela relevante das receitas orçamentárias dos seus beneficiários. Essas compensações financeiras são conhecidas como participações governamentais. No Brasil, a repartição das rendas petrolíferas se dá entre as esferas de governo, e os pagamentos a serem realizados pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural estão previstos na Lei 9.478/1997.

O Tribunal de Contas de União realizou auditoria operacional na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) com o objetivo de conhecer e avaliar a forma como a Agência realiza o controle da medição, do cálculo, do pagamento e da distribuição das participações governamentais devidas em função da produção de petróleo e gás natural no País.

A execução dessa auditoria se deu em um projeto de cooperação técnica celebrado entre a Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) e a GIZ, agência de cooperação internacional da Alemanha. O ajuste foi firmado com o fim de desenvolver novas competências institucionais entre as entidades fiscalizadoras superiores (EFS) pertencentes à Olacefs, tendo os ingressos públicos oriundos da exploração e produção de hidrocarbonetos sido eleitos como uma das áreas estratégicas de conhecimento.

Este trabalho está diretamente relacionado com três indicadores de participações governamentais do Programa 2053 - Petróleo e Gás, os quais se alinham com os seus objetivos de "aprimorar a gestão dos recursos de petróleo e gás natural por meio de estudos, regulação e fiscalização" e "elaborar estudos sobre o melhor aproveitamento das riquezas provenientes do petróleo e do gás natural, visando o benefício das gerações presente e futura", objetivos 0064 e 0065 respectivamente.

A auditoria coordenada por este Tribunal, e executada juntamente com as EFS da Colômbia e do Peru, incidiu sobre o controle exercido pela ANP sobre a medição, o cálculo, o pagamento e a distribuição de participações governamentais devidas pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no Brasil, identificando riscos e fragilidades no processo de fiscalização, bem como o grau de transparência conferido a esses procedimentos..

Os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais estão estabelecidos nas Leis 9.478/1997 e 7.990/1989, regulamentadas, respectivamente, pelos decretos 2.705/1998 e 1/1991.

No Brasil, as principais participações governamentais relacionadas à produção de hidrocarbonetos, do ponto de vista material, são os royalties e as participações especiais.

O royalty do petróleo e do gás natural é uma compensação financeira devida ao Estado Brasileiro pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro. O seu pagamento, com relação a cada campo, começa a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início de produção.

A participação especial constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume

de produção ou de grande rentabilidade e será paga, com relação a cada campo de uma dada área de concessão, a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção.

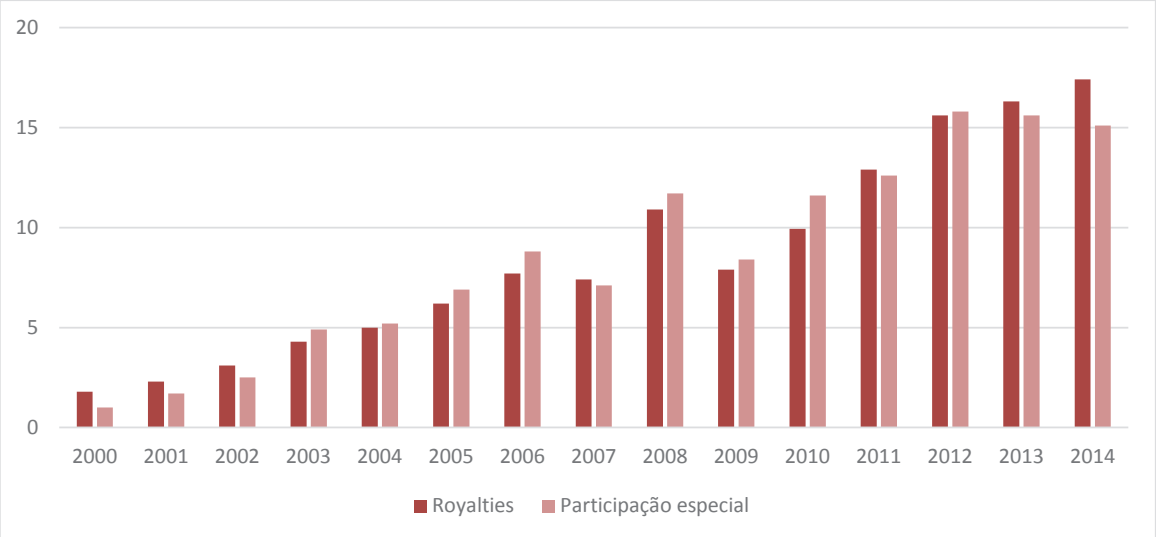
Os royalties devidos pela produção de petróleo e gás natural são apurados mensalmente, pelos concessionários, e pagos até o último dia útil do mês subsequente. Já as participações especiais que são apuradas em periodicidade trimestral e pagas até o último dia útil do mês subsequente a cada trimestre do ano civil.

Em 2010, a Lei 12.351/2010 instituiu o regime de partilha de produção para a exploração e a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e outras estratégicas. Nesse regime, os royalties correspondem a 15% do valor da produção, distribuídos segundo regras específicas, e não há pagamento de participação especial.

Por fim, a Lei 12.734/2012, modificando as leis anteriores, introduziu novas regras de rateio das participações governamentais entre as unidades federativas beneficiárias. No entanto, medida cautelar expedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu sua eficácia, motivo pelo qual vigoram, atualmente, as regras de distribuição prescritas pela Lei 9.478/1997 e pela Lei 12.351/2010.

Os royalties e as participações especiais derivados da exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil são participações governamentais com enorme impacto nas finanças dos estados e municípios. Em 2014, o montante arrecadado somou aproximadamente R$ 36,1 bilhões. Adiante, apresenta-se a evolução da arrecadação das participações governamentais no Brasil nos últimos quinze anos, representando cifras vultosas.

Principais Participações governamentais – Arrecadação (em bilhões de R$)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela ANP.

Da análise dos procedimentos atinentes ao controle da medição, o cálculo, o pagamento e a distribuição de participações governamentais devidas pelas concessionárias que produzem petróleo e gás natural no Brasil, a equipe de auditoria concluiu que, de forma geral, o controle exercido pela ANP sobre a medição da produção e sobre o cálculo e distribuição das participações governamentais possui os pressupostos necessários para garantir, de forma razoável, a fidedignidade e a integridade dos valores aferidos, tanto com relação ao volume de hidrocarbonetos produzidos, quanto ao montante das participações governamentais apuradas.

4.2.21 Programa Temático 2072 – Transporte Ferroviário

O programa em tela obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 3,3 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 2 bilhões, o que representa 61,3% da dotação atualizada.

No Relatório das Contas do Governo do exercício de 2013 foram analisados os indicadores e as metas desse programa. Naquela oportunidade, não foram encontradas pelo TCU evidências que refutassem a relevância, a suficiência ou a validade dos treze indicadores, com exceção dos indicadores "Malha ferroviária inoperante ou subutilizada" e "Total de carga geral transportada", quanto ao atributo validade, tendo em vista que houve alteração nos itens que compõem a métrica do indicador, o que gerou ruptura do histórico existente. Em relação às metas, não foram encontradas evidências que contestassem sua validade.

Neste exercício, é realizada análise da cesta de indicadores para verificar sua utilidade e completude, ou seja, se a cesta é capaz de refletir os resultados da intervenção governamental, em termos imediatos (produtos) e mediatos (efeitos), ainda que, individualmente, os indicadores se mostrem adequados. Considera-se útil a cesta de indicadores que possui, na maior extensão possível, as características de foco, equilíbrio, adequação e economicidade.

Antes, porém, cabe destacar que o modal ferroviário se caracteriza por ser um meio capaz de transportar elevado volume de carga a um baixo custo, principalmente a média e a longa distâncias, o que é uma característica do transporte no Brasil, onde as regiões produtoras, principalmente agrícolas e minerais, nem sempre se encontram próximas às regiões consumidoras ou aos portos de exportação. Para se ter uma ideia da capacidade do transporte por meio da ferrovia, enquanto um caminhão graneleiro transporta até 28 toneladas, um vagão graneleiro pode transportar até 100 toneladas, e seguir em composições superiores a 300 vagões.

Outras características do transporte ferroviário de carga no Brasil são: elevada eficiência energética; alto custo de implantação; baixo custo de manutenção; maior segurança em relação ao modal rodoviário, visto que ocorrem poucos acidentes, furtos e roubos; transporte lento devido às suas operações de carga e descarga; baixa flexibilidade com pequena extensão da malha; baixa integração entre os estados; e trata-se de um transporte menos poluente que o rodoviário.

É objetivo do governo federal alterar até 2025 a configuração da matriz de transportes brasileira, elevando a participação do modal ferroviário no transporte de cargas de 25% para 35%, já que 58% do volume de movimentação nacional de cargas é feito por rodovias.

Para isso foram definidos seis eixos estruturantes em sintonia com o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT): Ferrovia Norte-Sul, Nova Transnordestina, Integração Oeste-Leste (FIOL), Integração Centro-Oeste (FICO), Ferronorte e Ferrovia do Pantanal. O PNLT é o instrumento que representa a retomada do planejamento setorial estratégico do governo destinado a orientar, com embasamento técnico e científico, a implantação das ações públicas e privadas no setor de transportes como meio de atender as demandas políticas de integração, desenvolvimento e superação de desigualdades. Pode-se afirmar que o PNLT é hoje o instrumento oficial de planejamento para o setor de transportes.

Enquanto compete ao Ministério dos Transportes a formulação de políticas em sua área de atuação, os principais atores governamentais na execução da política pública de transporte ferroviário são a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) e a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

A ANTT, autarquia especial federal, é o órgão regulador da atividade de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e da atividade de prestação de serviços de transporte terrestre. O DNIT é o gestor e executor, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres. A Valec, empresa de economicidade mista, tem entre suas competências: administrar os programas de operação da infraestrutura ferroviária, nas ferrovias a ela outorgadas; coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária, que lhes forem outorgadas; desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária; construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e, ainda, instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes; desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária.

A tabela abaixo traz os indicadores constantes do PPA 2012-2015 referentes ao Programa 2072 - Transporte Ferroviário. Na última coluna são feitas referências à natureza do indicador.

Indicadores do Programa 2072 - Transporte Ferroviário

Indicadores PPA 2012-2015	Unidade de medida	Referência		Natureza do indicador
		Data	Índice	
Índice de acidentes ferroviários	acidentes/(milhão.trens.km)	31/12/2010	15	Eficiência
Malha ferroviária	km	31/12/2010	29.785	Eficácia
Malha ferroviária inoperante ou subutilizada	km	31/12/2010	18.900	Eficácia
Número de acidentes ferroviários	Quantidade	31/12/2010	951	Eficácia
Percentual de carga ferroviária movimentada pelo tráfego mútuo e direito de passagem	%	31/12/2010	7,36	Eficácia
Produto médio anual do transporte ferroviário	R$/mil TKU[1]	31/12/2010	50	Eficácia
Ranking de Qualidade das Ferrovias (GCI)[2]	posição em listagem de países	31/12/2010	87	Efetividade
Total da produtividade ferroviária	bilhões de tku	31/12/2010	279	Eficácia
Total de carga geral transportada	milhão de tu[3]	31/12/2010	103,1	Eficácia
Total de movimentação de cargas por ferrovias	milhão de tu	31/12/2010	497	Eficácia
Total de movimentação de passageiros por ferrovias	Quantidade	31/12/2010	2.484.930	Eficácia
Transações comerciais entre o Brasil e os demais países sulamericanos, via ferrovia	tonelada por ano	31/12/2010	818.844	Eficácia
Velocidade média comercial dos trens	km/h	31/12/2010	25	Eficiência

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.
(1) Tonelada-Quilômetro Útil – Unidade de medida equivalente ao transporte de uma tonelada útil a distância de um quilômetro.
(2) Índice de Competitividade Global.
(3) Tonelada Útil – Total de carga movimentada no transporte remunerado.

Da tabela acima se observa que muitos indicadores são simplesmente retratos, em termos absolutos, das características da malha. São levantamentos numéricos que demonstram exclusivamente dimensões, como por exemplo, o total de malha ferroviária, o número de acidentes ferroviários, o total de movimentação de passageiros. Embora trate-se de dados relevantes, são necessários também indicadores que tenham, em suas métricas, combinações de dados e o resultado consequente para produzir índices que sinalizem, por exemplo, tendências e realizações.

Tome-se o indicador de desempenho "Velocidade média comercial dos trens". Existem no sistema ferroviário brasileiro três larguras de trilhos em sua maioria: bitola métrica, bitola larga e bitola mista. O aumento na velocidade média dos trens pode ser resultado de diversos fatores, atribuíveis aos objetivos do programa ou não. O que esse indicador revela, mesmo tomando outros indicadores e analisando-os em conjunto, é a velocidade média que os trens trafegaram, mas a causa

do aumento da velocidade, mesmo ao se verificar as ações do programa, que incluem o aumento dos trilhos de bitola larga, por meio do qual os trens carregam mais e podem transitar em maiores velocidades, não fica evidente. O aumento da velocidade média pode ser simplesmente fruto de melhorias na malha ferroviária existente, e a diminuição, por seu turno, pode ser atribuída à deterioração da malha, mesmo que haja aumento da malha ferroviária.

Com o objetivo de avaliar os aspectos que podem tornar a cesta de indicadores útil e completa, são verificados a seguir os fatores: foco, equilíbrio, adequação e economicidade.

Foco

A primeira característica que a cesta de indicadores deve possuir é foco, em que é analisado se os indicadores apoiam claramente os objetivos e as metas do programa temático, se são consistentes com o referencial estratégico da entidade, se há uma razoável relação de causalidade entre as atividades relevantes do programa temático e os resultados mensurados pelos indicadores, que devem focar em resultados relevantes que a organização busca alcançar em vez de apenas insumos ou produtos imediatos gerados pela atividade organizacional.

Os treze indicadores do Programa 2072, com exceção do indicador "Percentual de carga ferroviária movimentada pelo tráfego mútuo e direito de passagem", relacionam-se com os objetivos do programa. Apesar disso, os indicadores têm uma data base, mas não possuem metas anuais, nem metas a serem atingidas ao final do PPA em 2015, ainda que as metas dos objetivos tenham referências em termos de realização, em conformidade ao modelo vigente do plano plurianual federal. É possível acompanhar a evolução dos indicadores durante a vigência do PPA, entretanto, a ausência de metas previamente definidas prejudica a validade dos indicadores para o planejamento das ações de transporte ferroviário.

Ainda que os referenciais estratégicos da ANTT, do Dnit e da Valec, que são os principais agentes responsáveis pelo transporte ferroviário, não estejam totalmente refletidos nas suas respectivas missões e visões de futuro, é possível vincular os indicadores a cada entidade, mesmo considerando que são levantados preponderantemente pela ANTT e por meio dos dados inseridos pelos operadores ferroviários, característica que será analisada mais adiante.

Equilíbrio

A natureza do indicador é responsável pelo equilíbrio da cesta e deve contemplar vários aspectos da ação pública, como eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Deve possuir informações quantitativas e qualitativas, oferecendo uma visão abrangente do desempenho e permitindo enxergar as áreas mais significantes da atuação governamental.

Os indicadores do programa são em sua maioria indicadores de eficácia (10), o que prejudica o equilíbrio da cesta, pois não permite a aferição do custo, da qualidade dos produtos/serviços e nem permite observar o melhor aproveitamento dos insumos e a efetividade dos produtos e serviços. São dados quantitativos transpostos em indicadores de situação, como, por exemplo, quantos quilômetros de ferrovia existem, quantos passageiros são transportados e assim por diante.

O único indicador de efetividade é levantado pelo Fórum Econômico Mundial – Ranking de Qualidade das Ferrovias (GCI) –, ainda assim, não indica diretamente o efeito da política pública, mas uma classificação entre vários países. Este indicador foi classificado como de efetividade porque uma melhor posição no *ranking* se traduz em melhores condições da infraestrutura ferroviária brasileira em termos comparativos, o que em alguma medida pode ser atribuído à execução da política pública.

Adequação

A construção dos indicadores deve levar em consideração não somente os atores internos, mas, também, os atores externos da política pública. É adequada a cesta quando se considera os interesses e as necessidades dos vários atores relevantes, abrangendo aspectos como custo, eficácia, efetividade e tempestividade. No caso do transporte ferroviário, temos como atores, além dos agentes governamentais, entre outros, os operadores/concessionários ferroviários, a sociedade, os clientes, os investidores e as empreiteiras/construtoras. Ao analisar a cesta de indicadores do Programa Transporte Ferroviário, é possível verificar que a cesta não atende aos interesses dos diversos atores. Entre outros atributos falta-lhe, por exemplo, a indicação de custo e de tempestividade.

Economicidade

O último atributo tratado nesta avaliação da cesta de indicadores refere-se ao custo para a produção do dado e aos benefícios consequentemente gerados. As informações de desempenho consomem recursos de toda ordem e, portanto, quanto maior o número e o uso, mais o sistema de medição irá requerer para coletar, armazenar, monitorar, analisar e publicar os dados.

A forma de obtenção dos indicadores foi levantada nas contas do exercício de 2013. Nessa oportunidade, constatou-se que a maioria dos indicadores são oriundos do Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (SAFF), gerido pela ANTT, e servem para compor o Relatório Anual de Acompanhamento das Concessões Ferroviárias publicado pela agência. Dois são elaborados em conjunto com o DNIT, um é obtido do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e um obtido de publicação de relatório do Fórum Econômico Mundial.

A metodologia de alimentação do SAFF consiste basicamente na inserção das informações no sistema pelos concessionários, ou seja, é um sistema predominantemente alimentado pelos transportadores ferroviários.

O indicador de qualidade da infraestrutura ferroviária constante no Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial não tem custo de aquisição, pois os relatórios estão disponíveis gratuitamente no sítio da entidade.

Pode-se concluir acerca desse atributo que, apesar dos valores gastos para a manutenção do SAFF, não há custos relevantes para a obtenção dos dados. Ressalte-se, contudo, que os indicadores da cesta sofrem limitações de confiabilidade, uma vez que a maioria é fornecida pelas próprias concessionárias.

Outras informações relevantes

Aumentar a eficiência no transporte de cargas, reduzindo os custos logísticos, perpassa pela expansão da malha ferroviária e a pela integração com os outros modais de transporte. Segundo a Confederação Nacional de Transporte (CNT), os ganhos derivados da extensão e da frequência do serviço do transporte ferroviários traduzem-se em economias: de rede, de densidade e de escopo.

Os diferentes pontos de carga e descarga irão definir o padrão de rentabilidade e dos retornos de escala da atividade (rede); os custos unitários do serviço decrescem com o aumento da densidade populacional, serviços de transporte ferroviário de passageiros em áreas densamente populosas apresentam custos unitários inferiores (densidade); e, pode ser mais vantajoso para uma mesma empresa operar e fornecer a infraestrutura de transporte ou uma mesma operadora atender diferentes linhas ferroviárias (escopo).

Em 2014, no âmbito do TC 031.086/2013-6, ao analisar a concessão do trecho ferroviário entre Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO, o TCU também analisou os aspectos do novo modelo que o governo quer implementar no Brasil.

Esse novo modelo, mundialmente conhecido como *Open Access*, ou, simplesmente, modelo de acesso aberto, visa segregar verticalmente a rede (*vertical unbundling*), ou seja, os operadores independentes competem entre si sobre trilhos de uso comum, sempre buscando a modicidade tarifária.

O novo modelo pressupõe um concessionário responsável pela construção, implantação e manutenção da infraestrutura, da sinalização e do controle da circulação de trens; um comprador para a totalidade da capacidade da ferrovia, remunerando a concessionária por uma tarifa de disponibilidade de capacidade operacional, ficando esta tarefa a cargo da Valec; a subconcessão pela Valec, a título oneroso, dos direitos de uso; e, uma concessionária prestando serviços de operação diretamente aos usuários remunerando-a na medida de utilização da ferrovia a título de tarifa de fruição.

Segundo a ANTT, o novo modelo de outorga visa afastar o risco de demanda do concessionário – uma vez que a Valec se compromete a comprar toda a capacidade de transporte da ferrovia, remunerando o operador por meio de tarifa de disponibilidade de capacidade operacional – , com o propósito de ampliar a participação de capital privado em projetos de infraestrutura ferroviária; em contrapartida, o modelo elimina o risco de engenharia do governo ao delegar a construção da ferrovia para o setor privado. Pode-se dizer, ainda, que o modelo busca evitar que determinado operador privilegie certas cargas e empresas em detrimento de outras, bem como serve para que a estatal atue como órgão regulador dos preços a serem praticados, apesar de o arcabouço legal não estar claramente definido nesse sentido.

Tem-se noticiado, contudo, que devido à crise econômica, o governo vem encontrando dificuldades para implementar o novo modelo, tendo em vista os riscos associados e os vultosos investimentos e subsídios para sua implantação. Assim, ainda que seja possível verificar nos objetivos e nas metas do Programa Transporte Ferroviário ações diretamente relacionadas à implantação ou ao estudo do novo modelo, isso não confere credibilidade ao planejamento central, haja vista que se poderia não incorrer nos gastos para sua aprovação e para os estudos, se a concepção e os valores fossem discutidos previamente e ratificados pelos formuladores da política pública.

Conclusão

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático Transporte Ferroviário (2072), quanto aos atributos de equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.22 Programa Temático 2075 – Transporte Rodoviário

O programa obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 12,2 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 4,3 bilhões, o que representa 35% da dotação atualizada.

Esse programa está sob coordenação do Ministério dos Transportes (MT). As entidades encarregadas da execução são o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

O programa possui onze objetivos e, também, onze indicadores listados no PPA 2012-2015. Todavia, os indicadores: "Participação do modal rodoviário na matriz de transporte de carga", "Participação do modal rodoviário no transporte interestadual de passageiros" e "Total de movimentação de cargas por rodovias" foram descontinuados. Assim, o monitoramento do programa é realizado com base em oito indicadores, de acordo com a tabela adiante:

Indicadores do Programa 2075 – Transporte Rodoviário

Indicador	Unidade de Medida	Valor de Referência – PPA		Dimensão do Desempenho
		Data	Índice (a)	
Acidentes rodoviários com vítimas fatais em estradas federais	unidade por ano	31/12/2009	7.376	Efetividade
Acidentes rodoviários em estradas federais	unidade por ano	31/12/2009	158.893	Efetividade
Malha classificada entre bom e ótimo estado conservação	%	31/12/2010	57,00	Eficácia
Malha rodoviária federal pavimentada	km	29/10/2010	62.093	Eficácia
Participação do modal rodoviário na matriz de transporte de carga	%	31/12/2010	47,00	Descontinuado
Participação do modal rodoviário no transporte interestadual de passageiros	%	31/12/2010	48,00	Descontinuado
Percentual de pavimentação das rodovias federais implantadas	%	29/10/2010	81,86	Eficácia
Preço médio das tarifas rodoviárias-concessões	R$/100km	25/02/2011	4,80	Efetividade
Ranking da Qualidade das Estradas (GCI)	posição em listagem de países	31/12/2010	105,00	Eficácia
Total de movimentação de cargas por rodovias	milhão de toneladas por ano	31/12/2010	1.170,14	Descontinuado
Transações comerciais com países sul americanos por rodovias	mil toneladas por ano	31/12/2010	11.303,14	Efetividade

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)

Conforme se observa, os indicadores têm valor de referência, mas não possuem metas anuais, tampouco metas a serem atingidas ao final do PPA, ou seja, em 31/12/2015. Isso decorre do próprio modelo do PPA 2012-2015. Os valores de referência possibilitam o acompanhamento da evolução dos indicadores durante a vigência do PPA. Entretanto, a ausência de metas previamente definidas prejudica a utilidade dos indicadores para o planejamento das ações e programas atinentes à política nacional de transportes do modal rodoviário.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

Assim, o objetivo da presente análise é aferir a utilidade e a completude da cesta de indicadores, ou seja, se nela estão incluídos itens capazes de refletir os resultados da intervenção governamental, em termos imediatos (produtos) e mediatos (efeitos), em todas as áreas relevantes da política pública explicitada pelo programa temático. Conceitualmente, considera-se útil a cesta de indicadores que possui, na maior extensão possível, as seguintes características: foco, equilíbrio, adequação e economia.

Entre os oito indicadores monitorados, sete priorizam os objetivos e as metas previamente definidos e indicam com clareza o que se pretende alcançar. Observa-se razoável relação de causalidade entre as atividades relevantes do programa temático e os resultados mensurados pelos indicadores.

Indicadores do Programa 2075 e objetivos relacionados

Indicador	Objetivo correspondente
Acidentes rodoviários com vítimas fatais em estradas federais	**OBJETIVO: 0129** - Assegurar condições permanentes de trafegabilidade, segurança e conforto aos usuários das rodovias federais, por meio da manutenção das vias e da adequação e recuperação da capacidade estrutural das pontes. **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. **OBJETIVO: 0131** - Adequar a capacidade dos eixos rodoviários federais, garantindo condições estáveis de fluxo e segurança, com a finalidade de atender às demandas de cargas e ao volume de tráfego. **OBJETIVO: 0136** - Ordenar o tráfego rodoviário de passagem nos trechos de perímetro urbano que possuam nível de serviço inadequado ou alto índice de acidentes, por meio de intervenções nas rodovias federais. **OBJETIVO: 0280** - Propiciar maior segurança ao usuário e a conservação da infraestrutura rodoviária, por meio da fiscalização e da utilização de sistemas e equipamentos de controle dos limites de velocidade e de pesagem contínua.
Acidentes rodoviários em estradas federais	
Ranking da Qualidade das Estradas (GCI)	
Malha classificada entre bom e ótimo estado conservação	
Malha rodoviária federal pavimentada	**OBJETIVO: 0137** - Promover a expansão da malha rodoviária federal buscando a integração regional e interestadual e o atendimento aos fluxos de transporte de grande relevância econômica. **OBJETIVO: 0139** - Ampliar a malha rodoviária federal, de forma a promover a ligação entre todos os estados brasileiros, rompendo com o isolamento regional.
Percentual de pavimentação das rodovias federais implantadas	
Preço médio das tarifas rodoviárias - concessões	-
Transações comerciais com países sul americanos por rodovias	**OBJETIVO: 0138** - Aumentar a interligação rodoviária com os países da América do Sul, fortalecendo os eixos de integração e desenvolvimento, criando correntes logísticas na região.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop

Embora em quantidade insuficiente, os indicadores em uso enfocam produtos e efeitos relevantes no contexto da Política Nacional de Transportes.

A tabela "Indicadores do Programa 2075 – Transporte Rodoviário" evidencia que, relativamente às quatro dimensões do desempenho consideradas – economicidade, eficácia, eficiência e efetividade –, a cesta de indicadores apresenta-se desequilibrada. Dos oito indicadores monitorados, quatro abrangem a dimensão da efetividade e quatro a dimensão da eficácia. Ou seja, não há indicadores de economicidade e de eficiência.

A ausência de indicadores de economicidade não possibilita a aferição do custo dos insumos e dos recursos utilizados no âmbito do programa temático. No mesmo sentido, a falta de indicadores de eficiência inviabiliza a comparação dos resultados da intervenção governamental frente ao custo dos insumos empregados, em um determinado período de tempo.

Além disso, embora útil, a cesta de indicadores não é completa. Os indicadores não contemplam a medição de diversos produtos e efeitos relacionados aos objetivos do programa. Por exemplo: o Objetivo 0131 tem "a finalidade de atender às demandas de cargas e ao volume de tráfego", porém, nenhum dos indicadores da cesta abrange a medição dos efeitos das intervenções quanto ao atendimento às demandas de cargas ou à adequação das rodovias aos volumes de tráfego existentes.

Outros aspectos que os indicadores ora monitorados não aferem são: o atendimento aos fluxos de transporte de grande relevância econômica (Objetivo 0137); a continuidade do tráfego (Objetivo 0140); o isolamento regional (Objetivo 0130); a qualidade no deslocamento (Objetivo 0130); entre outros. Tais omissões evidenciam a incompletude da cesta de indicadores analisada.

Em síntese, o conjunto de indicadores do programa não abarca vários produtos e efeitos previstos em seus onze objetivos. Além disso, a cesta não é equilibrada, pois, a despeito de exprimir informações quantitativas e qualitativas, não oferece uma visão abrangente do desempenho do programa, no que concerne à aferição do custo das ações (economicidade) e ao melhor aproveitamento dos insumos utilizados (eficiência).

A ausência de indicadores de eficiência e economicidade também se reflete na análise do critério de adequação da cesta, pois não dota os gerentes de informações essenciais à tomada de decisão a respeito da adoção de alternativas mais econômicas e eficientes na consecução da política pública.

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", de que seria recomendável adotar a segregação 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 (Objetivo 0130). 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.

A par das observações precedentes, avalia-se que a cesta de indicadores ora avaliada, embora útil, é inadequada para a avaliação dos resultados do Programa Temático 2075 - Transporte Rodoviário.

A cesta atende ao critério da economicidade, visto que os indicadores, exceto o "Ranking da Qualidade das Estradas (GCI)", são resultantes de medições e totalizações realizadas por órgãos e agências governamentais, não havendo dispêndio específico para a mensuração desses indicadores. O "Ranking da Qualidade das Estradas (GCI)" decorre de pesquisa de amplo espectro gratuitamente disponibilizada por organismo internacional.

Assim, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2075 – Transporte Rodoviário, quanto aos atributos equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

III. Programas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental

4.2.23 Programa Temático 2013 – Agricultura irrigada

O Programa 2013 – Agricultura Irrigada obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 499 milhões, dos quais foram liquidados R$ 185 milhões, o que representa 37% da dotação atualizada.

Em 2012 foi lançado o Programa Mais Irrigação, política pública que prevê investimentos em irrigação com aporte de recursos federais e de parcerias com a iniciativa privada, e tem o objetivo de dinamizar o desenvolvimento regional por meio de projetos públicos de irrigação. Neste contexto, o Programa Temático 2013 – Agricultura Irrigada busca incentivar a ampliação da área irrigada em bases ambientalmente sustentáveis, contribuindo para o aumento da oferta de alimentos, para a competitividade da agricultura brasileira e para geração de emprego e renda, por meio de uma série de iniciativas estruturais e não-estruturais.

Suas ações estão a cargo do Ministério da Integração Nacional (MI) junto com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) e os governos estaduais. O programa envolve os seguintes objetivos:

Objetivos do Programa 2013
0128 – Regulamentar o marco legal da Política Nacional de Irrigação, elaborar Planos de irrigação e reestruturar a gestão da agricultura irrigada em articulação com as políticas públicas afins.
0163 – Aperfeiçoar as políticas creditícia e securitária voltadas à irrigação com vistas a ampliar a área irrigada, a aumentar a produtividade e a qualidade dos produtos e a contribuir para a contenção do avanço da fronteira agrícola.
0171 – Promover e fortalecer a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e inovação voltados para a agricultura irrigada e a sua difusão visando o incremento dos ganhos em produtividade, com qualidade e redução dos custos de produção.
0175 – Concluir a implantação das etapas necessárias à viabilização da produção dos projetos públicos de irrigação existentes, revitalizar as infraestruturas de uso comum e promover a exploração das áreas já implantadas em conformidade com a legislação ambiental com vistas à transferência de gestão.
0176 - Promover a capacitação para a Agricultura Irrigada em parceria com instituições governamentais, não-governamentais e da iniciativa privada.
0180 – Promover a Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER nas áreas de agricultura irrigada, visando o uso racional do solo e da água e o manejo adequado das culturas.
0543 – Viabilizar a administração, operação, manutenção, revitalização, regularização e apoio à produção dos perímetros de interesse social, visando garantir sua gestão operacional.
0544 – Promover a implantação de novos projetos em áreas com potencial de ampliação da agricultura irrigada para aumentar a produção agrícola de maior valor agregado.
0545 – Incentivar a ampliação da utilização das áreas potencialmente irrigáveis para aumentar a oferta de alimentos, bioenergéticos e fibras de forma sustentável.

Fonte: PPA 2012-2015 atualizado.

Para a presente análise foi selecionado o Objetivo 0175: "Concluir a implantação das etapas necessárias à viabilização da produção dos projetos públicos de irrigação existentes, revitalizar as infraestruturas de uso comum e promover a exploração das áreas já implantadas em conformidade com a legislação ambiental com vista à transferência de gestão".

A irrigação se mostra fundamental para aumentar a produtividade de alimentos, diminuir a sazonalidade de sua oferta no decorrer do ano e, principalmente, permitir a produção de alimentos onde a falta de chuvas é um fator limitante. Entre as metas previstas no Objetivo 0175, citam-se: a conclusão das infraestruturas para ampliar a área irrigada em 148.920 ha; a construção de infraestrutura de apoio à produção em 44 perímetros públicos de irrigação; a regularização fundiária de 61 projetos públicos de irrigação; a obtenção da conformidade ambiental de 61 perímetros em fase de operação; a revitalização de infraestruturas de uso comum que atendam a 117.234 ha; e a transferência da gestão de 18 perímetros públicos de irrigação.

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 que trata da metodologia aplicada com relação ao escopo, aos objetivos e às limitações da análise efetuada pelo Tribunal.

Análise de indicadores

No Plano Plurianual 2012-2015 foram estabelecidos quatro indicadores de desempenho para o Programa Temático 2013 – Agricultura Irrigada. Todos eles estão associados ao objetivo selecionado para análise. Assim, foram analisados os quatro indicadores de desempenho, conforme tabela a seguir:

Indicadores selecionados para análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência - PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = [(b/a)-1]x100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Área dotada de infraestrutura para uso em irrigação	ha	Censo Agropecuário	30/12/2006	4.163.527	*	*	*
Área irrigada total no Brasil	milhões de hectares	IBGE e ANA	31/12/2012	5,8	*	*	*
Intensidade do uso da infraestrutura de agricultura irrigada em projetos públicos de irrigação	%	Ministério da Integração Nacional	30/12/2010	51	31/12/2014	61,61	20,78
Percentual da área colhida que aplica as técnicas de irrigação e drenagem	%	Censo Agropecuário	30/12/2006	7,7	*	*	*

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

* Não houve apuração no período.

Dos quatro indicadores analisados, dois têm periodicidade de apuração decenal – "Área dotada de infraestrutura para uso em irrigação" e "Percentual da área colhida que aplica as técnicas de irrigação e drenagem", tendo como data de referência 31/12/2006, quando da realização do último Censo Agropecuário pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de forma que não atendem à periodicidade do planejamento plurianual (4 anos), bem como não coincidem com o início e término do período de execução desse plano. Assim, para fins de orientação à gestão no âmbito do PPA, tais indicadores não possuem as qualidades de acessibilidade e tempestividade, de modo que não cumprem a contento sua função de aferir o desempenho da política pública.

Da mesma forma, o indicador "Área irrigada total no Brasil" é um parâmetro consolidado decenalmente pelo Censo Agropecuário, e estimado quadrienalmente pela Agência Nacional de Águas (ANA) no "Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos - 2013", que é atualizado anualmente por informes (2014, 2015 e 2016).

Além disso, segundo dados do Ministério da Integração Nacional, da Codevasf e do Dnocs, esses três indicadores não refletem necessariamente as ações do poder público no setor, já que grande parte dos objetivos do programa são compostos de metas e iniciativas cujo impacto principal se dá na área de irrigação pública. Essa área representa apenas cerca de 10% do total da área irrigada do Brasil, considerando a área irrigada total apurada pelo Censo Agropecuário de 2006 (4.163.527 ha) e a área total dos projetos públicos de irrigação (aproximadamente 450.000 ha).

Tais indicadores também não atendem à qualidade de independência, ou seja, eles recebem influência de fatores externos, de forma que não medem somente os resultados atribuíveis à ação que se quer monitorar.

Quanto ao indicador "Intensidade do uso da infraestrutura de agricultura irrigada em projetos públicos de irrigação", cuja métrica é "área em produção / área com infraestrutura implantada x 100", em virtude de sua atualização anual e de refletir o crescimento das áreas irrigadas efetivamente em produção dentro de projetos públicos, sua utilização permite avaliar a eficiência e a efetividade da ação do órgão/entidade.

Entretanto, uma série de questões dificulta a obtenção dos dados que compõem este indicador, pois a apuração dos seus atributos ainda enfrenta dificuldades, tais como: funcionamento incipiente do sistema de coleta de dados Sistema Nacional de Informações sobre Agricultura Irrigada (Sinir), além da falta de informação quanto à regionalização dos investimentos.

No entanto, tendo sido aplicado, junto à Secretaria Nacional de Irrigação, do Ministério da Integração Nacional (Senir/MI), o questionário que busca determinar se existem controles adequados para cada informação de desempenho, por meio da identificação de eventuais fragilidades relacionadas ao processo, não foram detectadas falhas capazes de contaminar o processo de controle interno. Assim, em que pese o indicador não atender plenamente à qualidade da acessibilidade e tempestividade, ele permite uma avaliação razoável dos objetivos relacionados ao aumento de área irrigada pública, não havendo razão suficiente para rejeitá-lo.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2013 – Agricultura Irrigada, 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: "Intensidade do uso da infraestrutura de agricultura irrigada em projetos públicos de irrigação" considerado relevante e suficiente, válido e confiável.

Análise das metas

Foram analisadas as seis metas do Objetivo 0175, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada – PCPR 2014			% da meta total 2012-2015 realizado acumulado	Fonte das Informações
			2012	2013	2014		
Concluir as infraestruturas para ampliar a área irrigada em 148.920 ha	Hectares	148.920	2.554	23.694	23.694	15,91%	Senir/MI
Construir infraestrutura de apoio à produção em 44 perímetros públicos de irrigação	Perímetros públicos de irrigação	44	0	0	0	0%	Senir/MI
Implementar a regularização fundiária de 61 projetos públicos de irrigação	Projetos públicos de irrigação	61	0	0	0	0%	Senir/MI
Obter a conformidade ambiental de 61 perímetros em fase de operação	Perímetros	61	9	16	20	32,79%	Senir/MI
Revitalizar as infraestruturas de uso comum que atendam a 117.234 ha	Hectares	117.234	0	0	0	0%	Senir/MI
Transferir a gestão de 18 perímetros públicos de irrigação	Perímetros públicos de irrigação	18	0	0	0	0%	Senir/MI

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Importa ressaltar que, embora sejam apresentados baixos percentuais relativos ao desenvolvimento de ações que contribuem para o cumprimento das metas do Objetivo 0175, estas somente serão aferidas quando da conclusão de todas as etapas em andamento que compõem as metas relacionadas aos perímetros.

Ao realizar a comparação entre os valores para a meta "Obter a conformidade ambiental de 61 perímetros em fase de operação" constante no Relatório de Evolução das Metas da PCPR 2014, extraídos via Siop, e os dados fornecidos pela Senir/MI, órgão responsável pelo controle das metas, foram encontradas discrepâncias quanto aos dados informados, mais especificamente quanto aos

exercícios de 2012 e 2013. Para as demais metas quantitativas, não foram encontradas discordâncias.

Sobre a divergência nos dados informados para a mencionada meta, a Senir/MI esclareceu que inicialmente foi definido que a apuração dessa meta se daria na conclusão dos processos de conformidade ambiental. Assim, considerando que esse tipo de processo abrange todas as ações e serviços que devem ser realizados para que o perímetro esteja regularizado (incluindo condicionantes ambientais) e que essas ações são de natureza continuada, ou seja, sempre haverá uma atividade em execução, em 2013, a Senir/MI levantou que havia 31 perímetros onde estavam ocorrendo ações para o alcance da conformidade ambiental.

Entretanto, no decorrer de 2014, com a realização de reuniões para alinhamento das atividades do PPA para o Programa 2013, foi decidido pela equipe técnica do MI, Codevasf, Dnocs e MP que a melhor maneira para quantificação da meta seria a obtenção e manutenção das licenças vigentes (Licença de instalação, Licença de operação e etc.) no período do PPA. Com isso, chegou-se a um novo quantitativo de vinte perímetros que obtiveram e mantiveram suas licenças vigentes durante esse período.

Dessa forma, considera-se que a meta “Obter a conformidade ambiental de 61 perímetros em fase de operação” atende ao atributo de credibilidade e, apesar de ter havido mudança na métrica no decorrer de 2014, os valores atribuídos para 2012 e 2013 foram devidamente ajustados, de forma que não se vislumbra comprometimento das qualidades de estabilidade e homogeneidade, bem como comparabilidade, constantes do atributo validade e confiabilidade, conforme previsto na Portaria Segecex 33/2010.

Ainda sobre essa meta, a Senir/MI esclareceu que não há previsão para seu alcance, pois muitos empreendimentos operam com as licenças vencidas aguardando resposta do pedido de renovação pelo órgão competente. Outros não possuem licença de operação, pois dependem de cadastramento de reservas legais, que está sendo realizado. Desse modo, provavelmente nem todos os perímetros estarão ambientalmente regularizados durante o PPA vigente.

Sobre a meta “Construir infraestrutura de apoio à produção em 44 perímetros públicos de irrigação”, a Senir/MI esclareceu que já foi solicitada à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) a sua exclusão, pois o seu produto se enquadra nos serviços das demais metas do programa. As construções de infraestruturas de apoio à produção não são ações realizadas separadamente das ações de infraestruturas de irrigação de uso comum. As ações de apoio à produção estão contempladas nas metas "Concluir as infraestruturas para ampliar a área irrigada" ou "Revitalizar as infraestruturas de uso comum", do mesmo objetivo. Com isso, considera-se que a meta não atende à qualidade adequação, apesar de não terem sido encontradas razões suficientes para rejeitá-la.

Sobre a meta “Implementar a regularização fundiária de 61 projetos públicos de irrigação”, segundo a Senir/MI, nas reuniões realizadas para o alinhamento do Programa 2013, foi estabelecido que, para mensuração da meta, seriam considerados os perímetros que obtivessem a execução do georreferenciamento (medição da área e descrição das características, limites e confrontações). No entanto, observa-se que a meta em questão se refere à regularização fundiária, que, em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes.

Assim, em que pese o georreferenciamento ser uma etapa necessária à implementação da regularização fundiária, não se vislumbra em que medida a sua mera execução é suficiente para contabilização da meta estabelecida. Dessa forma, a medição do alcance dessa meta não condiz com

o produto esperado, prejudicando a qualidade essencial de credibilidade prevista no atributo de validade e confiabilidade, sendo razão suficiente para rejeitá-la.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas do Objetivo 0175, componente do Programa Temático 2013, 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 meta: "Implementar a regularização fundiária de 61 projetos públicos de irrigação", que se revelou inválida e não confiável.

Análise da cesta de indicadores

Os indicadores do Programa 2013 contribuem parcialmente para a tomada de decisão com relação às políticas públicas a serem priorizadas no tocante a agricultura irrigada, permitindo um diagnóstico pouco significativo quanto ao adequado direcionamento dos investimentos. Além disso, outros objetivos fundamentais contidos no PPA 2012-2015, a exemplo do relativo à conclusão do processo de transferência de gestão, que envolve uma série de ações (regularização fundiária, conformidade ambiental, revitalização de infraestruturas, delegação da gestão para os irrigantes, etc.) não são demonstrados pelos indicadores atuais do plano plurianual.

Assim, o referido programa não possui uma cesta de indicadores capaz de refletir os resultados da intervenção governamental em todas as áreas relevantes da política pública explicitada pelo programa temático (foco), bem como o conjunto não atende ao atributo de equilíbrio, ou seja, a cesta não contempla indicadores que permitem a aferição do custo, da qualidade dos produtos/serviços e da tempestividade da execução das metas.

Ainda, apesar de a cesta conter informações sobre a eficácia e efetividade das ações do órgão, é carente quanto a aferição de outros aspectos importantes para os gestores do programa e para a sociedade, tais como custo e tempestividade dessas ações, razão pela qual entende-se pelo não atendimento do critério de adequação da respectiva cesta de indicadores.

No entanto, considerando que três dos quatro indicadores implementados são obtidos por meio de consulta a fonte externa, qual seja o Censo Agropecuário do IBGE e dados da ANA, não foi detectada impropriedade quanto ao custo para obtenção dos dados da respectiva cesta.

Em face do exposto, conclui-se que a cesta não apresenta um conjunto equilibrado de indicadores de custo, tempo, quantidade e qualidade, que reflitam adequadamente as características foco, equilíbrio e adequação e que também possam representar as dificuldades de execução do programa.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2013, quanto aos atributos foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.24 Programa Temático 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização

O programa em comento obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 13,5 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 4,8 bilhões, o que representa 35,1% da dotação atualizada.

O programa tem o objetivo de contribuir com o desenvolvimento e sustentabilidade da atividade agropecuária mediante a implementação de instrumentos destinados a apoiar a produção, a comercialização e o abastecimento, mediante a preservação do meio ambiente e evolução dos atores que compõem o setor. Pretende-se, com isso, viabilizar o cumprimento das funções da propriedade rural, quais sejam: função econômica, na regularidade do abastecimento interno, fortalecimento da participação do setor agropecuário no comércio internacional, melhoria na renda dos produtores rurais e estabilidade de preços; função social, relativa à segurança alimentar, geração de empregos diretos e indiretos, e desenvolvimento das regiões rurais; e função ambiental, que diz respeito à adoção de boas práticas agropecuárias no intuito de estimular o desenvolvimento sustentável da atividade, com destaque para agricultura de baixo carbono.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

A tabela a seguir apresenta os indicadores do programa:

Indicadores do Programa 2014

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Área de pastagens degradadas recuperadas pelo programa ABC	ha	*	1/1/2011	0	31/12/2014	538.435	
Área plantada com grãos	ha	Conab	31/10/2010	47.415.700	31/12/2014	56.988.400	20,19
Disponibilidade de calorias per capita provenientes de produtos agropecuários brasileiros	kcal/hab.dia	Deagro/SPA/Mapa	31/12/2010	3.148	31/12/2014	3.620	14,99
Evolução da área sob utilização de sistemas sustentáveis de produção (Agricultura Orgânica + Plantio Direto)	%	Mapa**	1/1/2011	40	31/12/2014	44,03	10,07
Evolução da produção de carnes	%	Conab	30/6/2010	2,83	31/12/2014	0,74	-73,85
Evolução da produção nacional de grãos	%	Conab	31/12/2010	10,45	31/12/2014	3,49	-66,60
Participação das exportações agropecuárias brasileiras no comércio internacional	%	Mapa/SRI	31/12/2009	5,04	31/12/2014	5,6	11,11
Percentual de área coberta pelo seguro rural subvencionado	%	Deger/SPA/Mapa e IBGE	31/10/2010	7,83	31/12/2014	6,59	-15,84
Produção nacional de grãos	tonelada	Conab	31/10/2010	149.254.900	31/12/2014	193.386.000	29,57
Produção total de energia a partir de biomassa agropecuária	milhões de tep	EPE/MME	31/12/2009	79	31/12/2013	86	8,86
Taxa de desfrute de bovinos e bubalinos	%	Mapa/SDA/Cosalfa	31/12/2010	13,19	31/12/2014	12,98	-1,59
Taxa de produção apoiada pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e por mecanismos de comercialização	%	Conab	31/12/2010	11,35	31/12/2014	4,05	-64,32
Taxa de variação anual da produção de produtos não alimentares e não energéticos	%	IBGE	31/12/2010	3,67	31/12/2014	3,6	-1,91
Taxa de variação anual das exportações de produtos do setor agropecuário	%	SRI/Mapa	31/12/2010	10	31/12/2014	4,62	-53,80

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa média dos juros reais de financiamento da safra	%	Deagri/SPA/Mapa	31/12/2010	3,37	31/12/2014	2,6	-22,85
Volume de grãos exportados pelos portos do Arco Norte	milhões de toneladas	MDIC/Secex	31/12/2010	4,68	31/12/2014	8,87	89,53

* Entidades Públicas, Privadas e Laboratório Virtual Multinstitucional para as Ações de Monitoramento, Reporte e Verificação-MRV.

** Cadastro Nacional da Produção Orgânica e Associação de Plantio Direto no Cerrado (APDC).

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Considerando a totalidade dos aspectos intrínsecos ao programa, verifica-se distribuição irregular do conjunto de indicadores do programa, sob ponto de vista temático. Dos dezesseis indicadores, somente dois se referem a questões ambientais: "Área de pastagens degradadas recuperadas pelo programa ABC" e "Evolução da área sob utilização de sistemas sustentáveis de produção (Agricultura Orgânica + Plantio Direto)" e nenhum se relaciona diretamente à função social. Apesar dos indicadores "Disponibilidade de calorias per capita provenientes de produtos agropecuários brasileiros" e "Produção total de energia a partir de biomassa agropecuária" apresentarem indiretamente viés social, avalia-se estarem mais estreitamente ligados à função econômica.

Da mesma forma, verifica-se ausência de indicadores para alguns dos objetivos vinculados ao programa. É o caso do Objetivo 0600 (Ampliar a infraestrutura, disponibilizar on-line séries históricas das informações meteorológicas e climáticas e incentivar, por meio do desenvolvimento de produtos e aplicações especiais e da interação direta entre meteorologistas e usuários, a utilização desses dados nos processos de planejamento e de tomada de decisão dos setores público e privado); do Objetivo 0747 (Fortalecer o associativismo e o cooperativismo rural e promover a implantação e modernização da infraestrutura de apoio à produção agropecuária, incluindo medidas estruturantes de aperfeiçoamento dos serviços concernentes ao desenvolvimento agropecuário, visando à redução de custos e perdas); e do Objetivo 0976 (Modernizar a gestão institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, visando alcançar agilidade e qualidade na formulação e execução de políticas públicas e no provimento de serviços no setor agropecuário, em benefício da sociedade brasileira).

A maioria dos indicadores tratam de aspectos econômicos, notadamente aspectos produtivos e ligados ao comércio internacional, a saber: "Área plantada com grãos", "Evolução da produção de carnes", "Evolução da produção nacional de grãos", "Participação das exportações agropecuárias brasileiras no comércio internacional", "Produção nacional de grãos", "Taxa de desfrute de bovinos e bubalinos", "Taxa de variação anual da produção de produtos não alimentares e não energéticos", "Taxa de variação anual das exportações de produtos do setor agropecuário", "Taxa média dos juros reais de financiamento da safra", "Volume de grãos exportados pelos portos do Arco Norte", "Percentual de área coberta pelo seguro rural subvencionado" e "Taxa de produção apoiada pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e por mecanismos de comercialização".

Dessa forma, verifica-se que os indicadores não apoiam diversos objetivos e metas do programa, restando prejudicado o foco da cesta de indicadores.

Por outro lado, avalia-se razoável equilíbrio de informações quantitativas e qualitativas entre os indicadores, apesar de maior tendência às informações quantitativas e menor ênfase aos aspectos de eficiência e economicidade das ações públicas implementadas.

Também se constata equilíbrio no atendimento tempestivo aos interesses de diversos atores relevantes relacionados aos temas do programa como gestores, agricultores e sociedade em geral.

Quanto ao atributo economicidade, a maioria das informações que alimentam a cesta de indicadores são provenientes das instituições partícipes da implementação do programa, minimizando assim os seus custos de obtenção.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, quanto ao atributo foco, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.25 Programa Temático 2018 – Biodiversidade

O Programa Biodiversidade busca garantir a manutenção da diversidade biológica, fomentando a conservação e o uso sustentável, além de promover a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados.

Em 2014, o programa obteve dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 536,7 milhões, dos quais foram liquidados R$ 236,2 milhões, o que representa 44% da dotação atualizada.

O programa conta com quatorze indicadores, sete objetivos, 61 metas e 45 iniciativas. Os principais executores de suas ações são o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MTCI).

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

Apesar de a cesta de indicadores do programa contemplar aspectos importantes de seus objetivos e metas, ela não possui o foco desejado, pois não reflete, de forma ampla, todas as áreas estratégicas do programa. Dos sete objetivos, observa-se que quatro não estão representados pelo conjunto de indicadores (objetivos 0191, 0504, 0506 e 0509), o que demonstra um relevante desequilíbrio. Questões relativas à gestão e à utilização sustentável dos recursos naturais não estão adequadamente retratadas por um indicador do programa.

Vale ressaltar que, apesar de o programa contar com quatorze indicadores, há, na realidade, apenas quatro categorias diferentes, pois grande parte dos índices mede o mesmo evento, subdivididos por tipo de bioma. Essa é a situação do indicador Área Coberta por Unidade de Conservação do Sistema Nacional de Unidade de Conservação, que apresenta a informação para sete biomas, e o indicador Cobertura Vegetal Nativa Remanescente, também subdividido em cinco biomas. Portanto, apesar de a informação por bioma ser relevante para aferir o progresso das ações governamentais de forma regionalizada, em suma, dispõe-se de quatro dados de natureza diversa para avaliar o desempenho do programa. A tabela a seguir demonstra essa situação.

Indicadores do Programa Biodiversidade, agrupados por natureza

Indicador	Unidade de Medida	Subdivisão
Área coberta por unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	%	Biomas: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Marinho, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal
Cobertura vegetal remanescente	%	Biomas: Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal

Número de contratos ou instrumentos equivalentes de utilização do patrimônio genético e repartição de benefícios firmados	Unidade	-
Taxa de conservação de espécie ameaçada de extinção, constantes das listas oficiais com ações de manejo	%	-

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Considerando, assim, as quatro espécies de indicadores, observa-se que as informações prestadas trazem elementos sobre a eficácia e a efetividade relativos à conservação da biodiversidade. Por outro lado, não estão representados os aspectos ligados à eficiência e à economicidade. Tal circunstância também depõe contra o equilíbrio desejado da cesta, limitando a abrangência da avaliação da performance do programa.

Pelas questões expostas, conclui-se que a cesta não se mostra plenamente adequada, pois não considera de forma satisfatória os interesses e necessidades dos vários atores relevantes, dentro dos objetivos almejados pelo programa. A ausência das informações anteriormente destacadas demonstra uma lacuna de dados relevantes para atores internos e externos, como gestores e sociedade.

Por fim, pode-se considerar que a cesta atende ao critério economicidade, pois os indicadores são utilizados não somente para a análise de desempenho do programa no contexto do PPA, como também para outros fins. Por exemplo, os indicadores também são adotados para embasar ações de fiscalização e combate ao desmatamento ilegal, subsidiar os informes periódicos do país no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), entre outros fins, o que contribui, assim, para a diluição de seu custo de obtenção.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático Biodiversidade, quanto aos atributos foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.26 Programa Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação

O Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 5,9 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 3,6 bilhões, o que representa 61,7% da dotação atualizada.

As políticas de ciência, tecnologia e inovação implementadas por meio do Programa 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.

O programa temático tem sua execução sob responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e pode ser considerado como o principal da Função Ciência, Tecnologia e Inovação, pois engloba o maior volume de recursos e a maior quantidade de objetivos e iniciativas típicas da função.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em tela foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

O PPA 2012-2015 (Plano Mais Brasil) estabelece que o desempenho do Programa 2021 será mensurado por meio de quatorze indicadores. As situações a serem alteradas são representadas por

treze objetivos, cuja implementação está prevista para ocorrer por intermédio da execução de 53 iniciativas.

Indicadores	Concessão de patentes a residentes no país pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)
	Dispêndio empresarial em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao produto interno bruto (PIB)
	Dispêndio nacional em ciência e tecnologia (C&T) em relação ao PIB
	Dispêndio nacional em P&D em relação ao PIB
	Investimentos privados anuais em P&D no setor industrial de tecnologia da informação
	Número de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos indexados pela Scopus
	Número de cursos de doutorado
	Número de cursos de mestrado
	Número de empresas (exceto instituições governamentais de P&D) que realizam atividades contínuas de P&D
	Número de técnicos e pesquisadores ocupados em atividades de P&D nas empresas brasileiras
	Participação do Brasil em relação ao total mundial em número de artigos publicados em periódicos indexados pela Scopus
	Participação do setor empresarial nos dispêndios nacionais em P&D
	Pedidos de patentes depositados no INPI por residentes no país
	Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) investidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
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 0486 – promover a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e Microeletrônica
	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 econômico-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, capacitação e 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

Análise da cesta de indicadores

A análise da cesta de indicadores utilizou como critério, com o objetivo de verificar sua utilidade, a existência de sólido processo para seleção de indicadores de desempenho apropriados, que sejam alinhados aos objetivos organizacionais.

Nesse sentido, avaliou-se, por meio da aplicação de questionário, a presença das seguintes características: foco (alinhamento com as metas e objetivos definidos); equilíbrio (grau de abrangência dos aspectos eficiência, eficácia, economicidade e efetividade); adequação (consideração de interesses e necessidades dos vários atores relevantes); e economicidade (consideração do custo para a produção do dado em cotejo com os benefícios gerados).

A cesta de indicadores utilizada para mensurar o desempenho do Programa Temático 2021 (Ciência, Tecnologia e Inovação) apresenta a característica foco, uma vez que os objetivos e a estratégia previamente definidos são priorizados, de modo que os indicadores apoiam claramente as metas do programa, são consistentes com o referencial estratégico do ministério e demonstram razoável relação de causalidade entre as atividades relevantes do programa e os resultados alcançados.

Também, há a presença da característica economicidade, a qual diz respeito à relação entre o custo para a produção do dado e os benefícios gerados. O ministério utiliza diversos indicadores produzidos por outras instituições, tais como o Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (INPI), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre outras, o que implica a inexistência de custos para o MCTI.

No entanto, a cesta de indicadores não apresenta a qualidade do equilíbrio, pois se compõe somente de indicadores de eficácia e eficiência, não sendo abordadas as dimensões da economicidade e efetividade. Dessa forma, não é possível aferir o custo do processo para se gerar os produtos, bem como o impacto gerado na sociedade.

Também, a cesta não atende ao atributo adequação, uma vez que, ao não possuir indicadores de economicidade e efetividade, não são apresentadas informações sobre aspectos mais importantes para atores internos (custo) e externos (solução/redução de problemas na sociedade).

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, quanto aos atributos de equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria-Segecex 33/2010.

4.2.27 Programa Temático 2042 – Inovações para a Agropecuária

O programa em tela obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 620,2 milhões, dos quais foram liquidados R$ 256,4 milhões, o que representa 41,3% da dotação atualizada.

O programa tem como propósito principal o desenvolvimento, a incorporação de conhecimentos e inovações tecnológicas e organizacionais na agropecuária brasileira, a disseminação da cultura e a ampliação do processo de inovação no setor agropecuário nacional para aumentar a sua produtividade, competitividade e sustentabilidade nos mercados nacional e global, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, a geração de emprego e renda, e para a inclusão tecnológica do pequeno e médio produtor.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que tem como missão institucional "viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura em benefício da sociedade brasileira", tem um papel fundamental na condução e viabilização deste programa.

A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Ceplac/Mapa), na missão de contribuir para o desenvolvimento sustentável junto às comunidades regionais, tem procurado desenvolver tecnologias que agregam o conhecimento científico ao saber popular, o que tem resultado em modelos de sistemas agroflorestais que se constituem em práticas de exploração sustentáveis.

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é outra organização que atuará neste programa, particularmente no que se refere ao uso da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para dar maior consistência às estimativas de safras e possibilitar a gestão de riscos agroclimáticos para o zoneamento agrícola e o seguro rural.

A Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC/Mapa) atuará no objetivo de caráter estratégico contemplado pelo programa e em permanente interlocução, articulação e parceria com o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA/Embrapa), Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Integração Nacional (MI), representações do setor produtivo, academia, sociedade civil organizada, sistema "S", profissionais e agentes do agronegócio, dentre outros, e contribuirá com ações necessárias ao alcance da missão do Mapa, de "promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio brasileiro".

É importante registrar que este programa é gerenciado por meio de um conjunto de indicadores, incluindo tanto medidas de acompanhamento do processo (projetos implantados e em execução neste PPA), como de resultados (tecnologias, serviços e produtos gerados em PPAs anteriores) e de impactos (retorno dos investimentos em P&D e geração de empregos). A metodologia para o cálculo da avaliação de impactos será a utilizada no balanço social da Embrapa (Ávila, A F.; Rodrigues, G.S.; Vedovoto, G.L. Avaliação de impactos de tecnologias geradas pela Embrapa. Brasília – DF. Embrapa Informação Tecnológica, 2008).

Análise de indicadores

No Plano Plurianual 2012-2015, foram estabelecidos onze indicadores de desempenho para o programa temático. Foram selecionados para análise os sete indicadores listados na tabela a seguir, abrangendo a verificação de quatro aspectos intrínsecos ao Objetivo 0842, a saber: transferência de tecnologia, aumento de produtividade, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Indicador de Desenvolvimento Científico e Tecnológico na Agropecuária (número de projetos de P&D e de TT)	Unidade	Embrapa	31/5/2011	782	31/12/2014	1.354	73,15
Índice médio de Impacto Social das tecnologias geradas e avaliadas no ano	número índice	Embrapa	30/4/2011	1,98	31/12/2014	2,39	20,71

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Índice de Conservação Ambiental - ICA das propriedades rurais assistidas nas regiões cacaueiras	%	Ceplac	31/12/2010	56	31/12/2014	62	10,71
Número de empregos gerados pelas tecnologias avaliadas no ano	unidade	Embrapa	30/4/2011	93.442	31/12/2013	70.539	-24,51
Número de tecnologias, produtos e serviços desenvolvidos pela Embrapa no ano	unidade	Embrapa	31/5/2011	1.703	31/12/2013	1.920	12,74
Produtividade agrícola dos grãos	kg por ha	Conab e Deagro/ SPA/ Mapa	31/12/2010	3.149,8	31/12/2014	3.394	7,75
Volume de produção de cacau processada por organizações de produtores nas regiões cacaueiras	%	Ceplac	31/12/2010	0,1	31/12/2014	0,13	30

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Foi realizada análise qualitativa dos indicadores de desempenho supramencionados, com o propósito de verificar o atendimento às dimensões de relevância, suficiência, validade e confiabilidade.

Verificou-se que os indicadores "Número de tecnologias, produtos e serviços desenvolvidos pela Embrapa no ano" e "Indicador de Desenvolvimento Científico e Tecnológico na Agropecuária", que trata do número total de projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e de Transferência de tecnologias (TT) implantados e em execução no período analisado, têm suas utilidades prejudicadas, uma vez que se trata de indicadores de caráter nacional, sem contemplar desagregações geográficas e temáticas necessárias à tomada de decisão. Adicionalmente, houve mudança na metodologia de aferição de resultados quanto a projetos executados com fontes de recursos externos (como CNPq, Finep, Fundações Estaduais de Apoio à Pesquisa, e outros), que passaram a compor a carteira de projetos do Sistema Embrapa de Gestão.

Já o indicador "Índice médio de Impacto Social das tecnologias geradas e avaliadas no ano" apresenta metodologia complexa baseada no método Ambitec-Social da Embrapa, no qual quatro aspectos essenciais de avaliação são considerados: i) Emprego, ii) Renda, iii) Saúde, e iv) Gestão e Administração. Os indicadores são construídos em matrizes de ponderação nas quais dados obtidos em campo, de acordo com o conhecimento do produtor/administrador do estabelecimento, são automaticamente transformados em índices de impacto expressos graficamente. Desta forma, há possível comprometimento da credibilidade do indicador, principalmente porque os dados estão sujeitos a erros de medição/transcrição e aceitam possível manipulação. Além disso, não é possível aferir a exatidão da informação prestada pelo indicador.

Quanto ao indicador "Número de empregos gerados pelas tecnologias avaliadas no ano", que é calculado comparando-se a tecnologia Embrapa e a tecnologia anterior (substituída), descontando os empregos gerados no ano anterior, não se mostrou útil à tomada de decisões, principalmente pela dependência do indicador a aspectos alheios à intervenção governamental que se pretende medir, sendo notadamente dependente de fatores econômicos e sociais de âmbito nacional. Segundo as fichas técnicas dos próprios indicadores, os aumentos de empregos gerados ocorreriam com a expansão das áreas que adotam as tecnologias Embrapa, mas o que ocorreu, de fato, foi uma redução de empregos gerados.

Assim, os indicadores analisados oriundos da Embrapa não estão adequados aos objetivos que se propõe. É o que também foi concluído na análise das contas anual da empresa do exercício de 2012 (TC 030.972/2013-2), na qual foi avaliado que, apesar de a Embrapa afirmar no Relatório de Gestão ter realizado 82,5% das atividades planejadas para o ano de 2012, não descreveu os indicadores adotados nem sua relação com a estratégia da Empresa. Tal fato resultou no item 1.7.3 do Acórdão 5.008/2014-TCU-1ª Câmara, que determinou à Embrapa apresentar ao TCU proposta de indicadores de desempenho para todos os objetivos estratégicos estabelecidos no V Plano Diretor da Embrapa, incluindo, para cada indicador proposto: descrição, fórmula de cálculo e fonte de dados para cada componente da fórmula de cálculo. A Embrapa já encaminhou ao TCU a resposta, que se encontra em análise. Todavia, em consulta ao material encaminhado, verificou-se que persiste a impossibilidade de avaliação do desempenho da Embrapa a partir dos indicadores apresentados.

Com relação ao indicador "Produtividade agrícola dos grãos", pela sua generalidade, é de pouca utilidade à tomada de decisões e não considera a dimensão de territorialidade.

Ressalte-se, ainda, fiscalização de escopo amplo realizada junto ao Mapa (TC 025.221/2009), que concluiu haver significativa diferença entre a definição dos objetivos do Plano Estratégico e os programas definidos no PPA, avaliando que, operacionalmente, a grande dificuldade é a criação de indicadores de desempenho que auxiliem na aferição de resultados, elaboração de diagnósticos, medição da evolução e vinculação aos cenários a serem transformados pelas políticas do ministério.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2042 – Inovações para a Agropecuária, 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 Conservação Ambiental - ICA das propriedades rurais assistidas nas regiões cacaueiras" e "Volume de produção de cacau processada por organizações de produtores nas regiões cacaueiras".

Análise das metas

Foram analisadas todas as metas dos objetivos do programa, à exceção das pertencentes ao Objetivo 0846, que se relacionam à infraestrutura institucional, por este não se vincular diretamente aos aspectos relacionados à transferência de tecnologia, aumento de produtividade, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Assim estão listadas a seguir as 15 metas analisadas referentes aos objetivos 0842, 0845, 0968 e 0969.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Desenvolver plataforma funcional de validação de novos genes (Programa ABC) (*)		1			1	100,00	Embrapa
Estabelecer 2 cenários de referência nacionais para Recuperação de Pastagens Degradadas e Integração Lavoura-Pecuária-Floresta	Cenários	2	0	0	2	100,00	Embrapa
Executar uma carteira de P&D e TT com, em média, 750 projetos ao ano (**)	Projetos	750	884	1.166	1.303	173,73	Embrapa
Incrementar a produção nacional de cacau de 234 mil para 334 mil toneladas	Toneladas	334.000	257.417	261.788	280.923	84,11	Ceplac e IBGE

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
nas regiões cacaueiras							
Incrementar a produtividade de cacau de 360 Kg/ha para 480 Kg/ha das regiões cacaueiras dos Biomas Mata Atlântica e Amazônia	Kg/ha	480,0	375,0	382,5	402,5	83,85	Ceplac
Ampliar de 5.300 para 7.000 o número de produtores associados em organizações nas regiões cacaueiras	Produtores	7.000	8.767	14.676	16.662	237,46	Ceplac/ Mapa
Ampliar de 53 mil para 70 mil o número de produtores atendidos por ATER nas regiões cacaueiras	Produtores	70.000	48.763	50.912	62.337	89,05	Ceplac/ Mapa
Ampliar de 649,4 mil ha para 696,4 mil ha a área assistida de cacau, dendê e seringueira	Hectares	696.400	683.983	684.310	536.830	77,09	Ceplac/ Mapa
Ampliar de 1658 para 2400 o número de cultivares protegidas	Cultivares protegidas	2.400	2.069	2.340	2.542	105,92	SDC/Mapa
Ampliar de 65 para 150 o número de cadeias produtivas organizadas para uso de indicações geográficas e marcas coletivas	Cadeias produtivas	150	50	74	74	49,33	DEPTA/ SDC/ Mapa e SFA
Aprovar o Plano de Ações Estratégicas de Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos para a Agricultura e Alimentação – RGAA (*)							Mapa/ SDC
Aumentar de 110 para 170 o número de novas espécies no regime de proteção de cultivares	Espécies	170	144	156	170	100,00	SDC/Mapa
Cadastrar 100 empresas prestadoras de serviços em Agricultura de Precisão (AP)	Empresas	100	88	111	136	136,00	DEPTA/ SDC/Mapa
Capacitar 200 profissionais em gestão, curadoria, pesquisa, fomento e agregação de valor de Recursos Genéticos para Agricultura e Alimentação (RGAA)	Profissionais	200	52	112	300	150,00	Mapa/ Embrapa
Implementar 12 projetos com foco em inovação no agronegócio (Propriedade Intelectual, Biotecnologia, Agricultura de Precisão-AP, Recursos Genéticos)	Projetos	12	9	16	22	183,33	SCD/Mapa

(*) Metas qualitativas.

(**) Meta anual, não acumulativa.

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Com relação às três metas selecionadas relativas ao Objetivo 0842, à exceção da meta "Desenvolver plataforma funcional de validação de novos genes (Programa ABC)", foram constatadas fragilidades conforme análise a seguir.

Sobre a meta "Estabelecer 2 (dois) cenários de referência nacionais para Recuperação de Pastagens Degradadas e Integração Lavoura-Pecuária-Floresta", verificou-se que não foram atendidos os critérios de especificidade e mensurabilidade, porque não se comunica claramente o produto entregue e a maneira de medição de seu alcance. Apesar da indicação de atingimento de 100% da meta, ou seja, de terem sido estabelecidos dois cenários, o que de fato se realizou foi a organização e aprovação de um portfólio de projetos dedicado ao tema e o estabelecimento de unidades de referência tecnológica que fornecerão os elementos necessários para a construção dos dois cenários propostos.

Quanto à meta "Executar uma carteira de P&D e TT com, em média, 750 projetos ao ano", constatou-se que o método de coleta de dados foi alterado. Assim, o atingimento de 1.303 projetos em 2014 deveu-se à inclusão de projetos executados com fontes de recursos externos, restando comprometida a sua credibilidade.

Ressalte-se que análise efetuada no processo de contas anuais da Embrapa do exercício de 2012 (TC 030.972/2013-2) concluiu que os resultados alcançados quanto ao objetivo 0842 não tiveram desempenho satisfatório, destacando que a ausência de indicadores e metas específicos para os objetivos estratégicos e estratégias prioritárias impediram uma avaliação a respeito do grau ou medida em que os objetivos estratégicos foram alcançados.

Quanto às metas "Incrementar a produção nacional de cacau de 234 mil para 334 mil toneladas nas regiões cacaueiras" e "Incrementar a produtividade de cacau de 360 Kg/ha para 480 Kg/ha das regiões cacaueiras dos Biomas Mata Atlântica e Amazônia", ambas do objetivo 0845, registre-se que tanto as metas iniciais como as finais do PPA para os Biomas Floresta Amazônica, Mata Atlântica e para o Brasil estão registradas equivocadamente no SIOP e incongruentes com os dados do IBGE, o que impossibilitou as suas avaliações.

Registre-se, ainda, inconsistência no registro do SIOP, reproduzida na Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR), da meta alcançada "Ampliar de 649,4 mil ha para 696,4 mil ha a área assistida de cacau, dendê e seringueira", vinculada ao objetivo 0968. Foi registrada a área alcançada na região nordeste, em detrimento da área total alcançada de 735.840 ha.

A respeito da meta "Aprovar o Plano de Ações Estratégicas de Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos para a Agricultura e Alimentação – RGAA", referente ao objetivo 0969, foi informado que a normatização do acesso à agrobiodiversidade para a finalidade de agricultura e alimentação, uma das ações do referido Plano, está sendo atendido no PL 7735 que já se encontra no Congresso Nacional. Dessa forma, constata-se que o atingimento da meta não está, de fato, sob o controle do órgão responsável.

Por fim, nas demais metas analisadas não foram verificadas inconsistências relevantes e não houve identificação de divergências entre os dados informados na PCPR e dados constantes do Siop.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas dos Objetivos 0842, 0845, 0968 e 0969, componentes do Programa Temático 2042 – Inovações para a Agropecuária, 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: "Estabelecer 2 (dois) cenários de referência nacionais para Recuperação de Pastagens Degradadas e Integração Lavoura-Pecuária-Floresta"; "Executar uma carteira de P&D e TT com, em média, 750 projetos ao ano"; "Incrementar a produção nacional de cacau de 234 mil para 334 mil toneladas nas regiões cacaueiras"; "Incrementar a produtividade de cacau de 360 Kg/ha para 480 Kg/ha das regiões cacaueiras dos Biomas Mata Atlântica e Amazônia"; e "Aprovar o Plano de Ações Estratégicas de Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos para a Agricultura e Alimentação – RGAA".

Análise da cesta de indicadores

O programa abrange desafios relacionados à produtividade e à competitividade do setor agropecuário; à segurança alimentar; à sustentabilidade ambiental e da produção, com destaque para a agricultura de baixa emissão de carbono e alternativas tecnológicas sustentáveis; e à inclusão

social dos agricultores de base familiar. Além disso, trata da consolidação da estrutura de pesquisa agropecuária brasileira, melhoria da pesquisa, desenvolvimento e inovação e da gestão da inovação no Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária.

Em relação ao foco, os indicadores apoiam os objetivos e metas do programa. Verifica-se estreita ligação com as diversas áreas temáticas que envolvem o programa em questão.

Os indicadores contemplam vários aspectos qualitativos e quantitativos da ação pública, ressalvando-se nesse quesito que dos onze indicadores apenas um diz respeito a economicidade da ação pública: "Valor do retorno dos Investimentos em Pesquisa na Embrapa para cada real (R$) aplicado" e nenhum trata explicitamente da efetividade dos resultados produzidos. Assim, o equilíbrio da cesta de indicadores restou comprometido.

De uma forma geral a cesta incorpora processo de consulta aos atores relevantes como gestores e usuários, entretanto falha no caráter informativo, especialmente para atores externos e para a sociedade em geral.

Avalia-se que entre os indicadores relacionados à produtividade e à produção agropecuária, apenas o indicador "Volume de produção de cacau processada por organizações de produtores nas regiões cacaueiras" foi capaz de refletir os resultados da intervenção governamental, enquanto o indicador "Produtividade agrícola dos grãos" mostrou-se genérico porque contempla diversos grãos e todo o território nacional.

Da mesma forma, do ponto de vista da sustentabilidade ambiental somente o "Índice de Conservação Ambiental das propriedades rurais assistidas nas regiões cacaueiras" atendeu aos requisitos que conferem clareza ao indicador. O "Índice médio de Impacto Ambiental de tecnologias geradas e avaliadas no ano", da Embrapa, teve seu caráter informativo comprometido, em face da sua complexidade.

Do ponto de vista social, o indicador "Índice médio de Impacto Social das tecnologias geradas e avaliadas no ano" mostrou-se inadequado por apresentar metodologia excessivamente complexa. Nesse mesmo âmbito, o indicador "Número de empregos gerados pelas tecnologias avaliadas no ano", não se relaciona aos resultados do programa em análise, principalmente pela dependência do indicador a aspectos alheios à intervenção governamental que se pretende medir.

Além disso, do ponto de vista econômico, a operacionalidade e complexidade de alguns indicadores permitem inferir que há elevados custos envolvidos na construção e operação da cesta.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há fragilidades na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2042 – Inovações para a Agropecuária, quanto aos atributos equilíbrio, adequação e economicidade, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.28 Programa Temático 2050 – Mudanças Climáticas

O país adotou diante da comunidade internacional metas voluntárias de redução de suas emissões, e tal compromisso está formalizado na Lei 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima. A mitigação pretendida das emissões nacionais de gases de efeito estufa (GEE) está entre 36,1% e 38,9% em relação às emissões projetadas até 2020.

O Decreto 7.390/2010, que regulamenta aquela lei, traduziu, em números, os percentuais de redução pactuados. A projeção de emissões de gases de efeito estufa para 2020 foi estimada em 3.236 milhões tonCO_2eq, sendo 43% advindas do setor mudança de uso da terra, 27% do setor

energia, 23% do setor de agropecuária e 7% do setor de processos industriais e tratamento de resíduos. Em decorrência dessa estimativa, a respectiva redução almejada está definida entre 1.168 milhões de tonCO_2eq e 1.259 milhões de tonCO_2eq para 2020. Diversas ações governamentais foram empreendidas na busca da meta, e o Programa Mudanças Climáticas contém uma parcela desse esforço.

Outra importante vertente das mudanças climáticas refere-se às ações de adaptação. Conforme a Política Nacional sobre Mudança do Clima, essas compreendem as medidas adotadas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos diante dos efeitos atuais e esperados da mudança do clima.

O Programa 2050 busca lidar com os impactos das mudanças climáticas no país, a partir da construção de modelos climáticos e diagnósticos nacionais e da elaboração de políticas e adoção de instrumentos para mitigação e adaptação aos efeitos da mudança do clima. Para tanto, foram estabelecidos três indicadores, seis objetivos, quatorze metas e dezenove iniciativas. Os principais executores de suas ações são o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MTCI).

O programa em tela obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 437,3 milhões, dos quais foram liquidados R$ 19,9 milhões, o que representa 4,5% da dotação atualizada.

Análise de indicadores

O PPA 2012-2015 apresentou três indicadores para o Programa Mudanças Climáticas, referentes à quantificação das emissões dos três principais gases de efeito estufa – dióxido de carbono, metano e óxido nitroso. Os indicadores tratam de informações muito semelhantes, alterando apenas o GEE selecionado.

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Emissões antrópicas de dióxido de carbono (CO2)	Mil toneladas	Estimativas anuais de emissões de GEE no Brasil – 2ª Edição – MCTI	31/12/2005	1.637.905	31/12/2012	667.237	-59,26
Emissões antrópicas de metano (CH4)	Mil toneladas	Estimativas anuais de emissões de GEE no Brasil – 2ª Edição – MCTI	31/12/2005	18.107	31/12/2012	16.653	-8,03
Emissões antrópicas de óxido nitroso (NO2)	Mil toneladas	Estimativas anuais de emissões de GEE no Brasil – 2ª Edição – MCTI	31/12/2005	546	31/12/2012	577,4	5,75

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Os indicadores atendem a grande parte das qualidades desejáveis de relevância e suficiência, assim como de validade e confiabilidade. Contudo, nos quesitos representatividade, independência e tempestividade, há questões que, apesar de não inviabilizarem a utilidade dos indicadores, merecem ser destacadas.

O programa tem como um de seus objetivos contribuir para a redução das emissões de GEE, portanto a análise da variação das emissões nacionais ao longo do tempo indica se o país tem alcançado resultados positivos no combate ao aquecimento global. Porém, a informação prestada pelos indicadores não é capaz de traduzir, de forma isolada e independente, o resultado obtido especificamente por este programa temático.

Os indicadores retratam a totalidade do esforço nacional para mitigação das emissões, e as iniciativas governamentais com impacto mais significativo na redução das emissões de GEE acontecem no âmbito de outros programas de governo, pois decorrem das políticas públicas relativas a agropecuária, energia e combate ao desmatamento. Conforme o relatório Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil (MCTI, 2014), esses setores responderam, em 2012, por 89% das emissões nacionais de GEE (37%, 37% e 15%, respectivamente). Exemplos de programas temáticos que contribuem de forma mais contundente para a redução das emissões nacionais nos citados setores são: Programa 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; e Programa 2036 – Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios.

Adicionalmente, importa destacar também questões relativas à tempestividade das informações. Os valores de referência datam de 2005, período muito anterior ao início do presente PPA, e os valores comparativos informados nas Contas de Governo para o ano de 2014 têm como referência o ano de 2012, não sendo adequados, portanto, para avaliar o desempenho do exercício em questão. Levando-se em conta que existe atualmente uma defasagem de dois anos entre o ano de referência e o de apuração das informações, ao final da vigência do atual PPA, os dados disponíveis das emissões nacionais poderão trazer respostas sobre o desempenho do país no combate ao aquecimento global para metade do período abrangido pelo Plano Plurianual – exercícios de 2012 e 2013. Porém, considerando que a quantificação das emissões de GEE é uma metodologia internacionalmente aceita e utilizada como padrão informativo e comparativo, pode-se considerar que o descompasso temporal não seria suficiente para inviabilizar sua utilidade.

Por fim, deve-se salientar que, apesar de a quantificação das emissões ser um método mundialmente difundido para acompanhar os resultados das ações de mitigação, verifica-se que a escolha pela subdivisão por tipo de GEE, utilizada no PPA 2012-2015, difere da metodologia estabelecida pelo Decreto 7.390/2010, que detalha o compromisso nacional de redução de emissões. O normativo optou pela subdivisão das emissões por setor e adotou como unidade de medida o chamado equivalente de dióxido de carbono (CO_2eq). Esse método mostra-se mais adequado, pois permite a quantificação dos efeitos de todos os gases de efeito estufa direto em um único índice, e não apenas dos principais gases, propiciando também sua comparabilidade, a partir de uma base comum, já que os GEE possuem potenciais de aquecimento global diferentes.

Além disso, as políticas públicas de mitigação são, em grande medida, desenhadas considerando-se o setor (energia, agropecuária, mudança no uso da terra e florestas, processos industriais, tratamento de resíduos) e não a natureza do gás de efeito estufa. Tendo em conta que as políticas públicas visam a atingir as reduções pactuadas, mostrar-se-ia mais adequado utilizar a mesma metodologia estabelecida pelos normativos. Assim, os resultados alcançados pelos programas governamentais poderiam ser comparados, de forma direta, às metas pretendidas.

Ressalta-se que essas considerações sugerem possibilidades de aperfeiçoamento do conjunto de indicadores estabelecidos para o programa, conforme analisado adiante neste tópico, sem, contudo, descartar sua utilidade para fins de gestão e transparência.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e a confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático Mudanças Climáticas, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise das metas

O Programa Mudanças Climáticas possui quatorze metas, sendo seis qualitativas e oito de natureza quantificável. A análise foi realizada para a totalidade das metas, as quais estão destacadas a seguir.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Desenvolver o Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global para projeções climáticas de longo prazo		100%	25%		70%	70%	MCTI
Criar uma plataforma integrada de dados de projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico sobre mudanças climáticas		100%	0		50	50%	MCTI
Elaborar o Plano de Ação da Rede Brasileira de Mudanças Climáticas		100%	0		100	100%	MCTI
Aprovar marco legal do mecanismo de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD)							MMA
Atualizar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e acompanhar a execução dos Planos Setoriais (art. 6º e 11 da Lei 12.187/2009)							MMA
Fomentar a execução de quarenta projetos e vinte empreendimentos que promovam a adaptação e mitigação às mudanças climáticas	Projeto apoiado	40	78	159	166	415%	MMA
	Empreen-dimento apoiado	20	0	2	4	20%	
Implementar o Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis							MMA
Monitorar as emissões setoriais de gases de efeito estufa							MMA
Atualizar o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca							MMA
Elaborar o Programa Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas							MMA
Desenvolver e implementar sistema de observação das manifestações do clima nos sistemas naturais e nas atividades econômicas brasileiras		100%	0		40	40%	MCTI
Ampliar a resolução espacial da previsão climática sazonal para o Brasil de cinco para dez regiões	Regiões	10	0	10	10	100%	INPE
Atingir um índice de acerto de 75% nas previsões de tempo para quatro a cinco dias	%	75	100	75	83	110,7%	INPE
Aumentar em 50% o índice de acerto das previsões de precipitação	%	50	70	15	20	40%	INPE

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Verifica-se que as metas estabelecidas alinham-se aos respectivos objetivos e, em geral, apresentam qualidades relativas a relevância e suficiência, bem como a validade e confiabilidade. Das quatorze metas, sete estão sob a responsabilidade do MCTI e Inpe, sendo todas de caráter quantitativo. As demais sete estão a cargo do MMA, das quais seis são de natureza qualitativa e uma, quantitativa.

A análise permitiu verificar que há metas qualitativas, sob responsabilidade do MMA, que poderiam ser mais bem categorizadas como quantitativas, pois existe para essas um produto final esperado e quantificável. Nessa situação, encontram-se as seguintes metas: aprovar marco legal do mecanismo de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD); atualizar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima; atualizar o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca; e elaborar o Programa Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas.

Tal afirmativa é corroborada também pela comparação entre si das metas do programa, quando é possível observar que metas de natureza muito semelhante receberam classificação distinta. Há metas sob a responsabilidade do MCTI que foram consideradas como quantitativas e casos semelhantes, sob a responsabilidade do MMA, foram enquadradas como qualitativas. Como exemplo, citamos a meta do MCTI de elaborar o Plano de Ação da Rede Brasileira de Mudanças Climáticas em contraponto à meta do MMA de elaborar o Programa Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas. Apesar da estreita semelhança, a primeira possui natureza quantitativa e a segunda, qualitativa.

A preferência pela classificação quantitativa, quando possível, privilegia o controle e a transparência quanto a seu acompanhamento e alcance. Já a classificação da meta como qualitativa tende a comprometer os atributos de especificidade e mensurabilidade.

Entretanto, vale destacar que o detalhamento da evolução das metas, inclusive das qualitativas, contém informação que permite verificar o alcance do compromisso estabelecido e os avanços conquistados pelos órgãos responsáveis.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas dos Objetivos 0536, 0540, 0698, 0707, 0734 e 0990, componentes do Programa Temático Mudanças Climáticas, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise da cesta de indicadores

A cesta de indicadores do Programa Mudanças Climáticas não está plenamente alinhada com os principais objetivos e metas definidos, pois deixa de contemplar aspectos relevantes do escopo do programa. Os indicadores existentes trazem informações quanto ao resultado das ações de mitigação das emissões de GEE, mas não refletem a dimensão da adaptação à mudança do clima, questão também significativa tanto para o programa como para a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Além disso, os atuais indicadores não oferecem uma visão abrangente do desempenho, pois retratam apenas uma das vertentes relativas à efetividade do programa, e com limitações. Conforme detalhado no item relativo à análise dos indicadores, questões de representatividade, independência e tempestividade prejudicam caracterizar uma relação de causalidade direta entre as atividades do programa e os resultados mensurados pelos indicadores. Essas questões, apesar de não inviabilizarem a utilização dos atuais indicadores, afetam a avaliação dos resultados do programa.

Ademais, a inexistência de indicadores que forneçam informações quanto a outros aspectos do desempenho, como eficiência, eficácia, economicidade e também efetividade, compromete o equilíbrio necessário à cesta de indicadores e prejudica o adequado atendimento dos interesses e necessidades dos atores internos e externos, como gestores e sociedade.

Por fim, vale salientar que a cesta atende ao critério economicidade, pois adota índices amplamente utilizados por outros setores do governo, pela sociedade e pela comunidade internacional.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2050 - Mudanças Climáticas, quanto aos atributos foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.29 Programa Temático 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

O programa obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 2,5 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 707 milhões, o que representa 28,5% da dotação atualizada.

Esse programa está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e visa aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), fiscalizar as informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública. Possui como macrodesafio superar a pobreza extrema por meio da democratização do acesso à terra.

O programa é desenvolvido por quatro unidades administrativas do MDA: a Secretaria de Reordenamento Agrário, a Ouvidoria Agrária Nacional, a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal) e o Incra.

O PPA 2012-2015 estabelece que o desempenho do mencionado programa será mensurado por meio de cinco indicadores. As pretendidas alterações da realidade estão refletidas em sete objetivos, cuja implementação está prevista para ocorrer por intermédio da execução de 31 iniciativas.

Objetivos
Objetivo: 0418 - Aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder a certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.
Objetivo: 0419 - Identificar, discriminar e arrecadar as terras devolutas, destinar as terras públicas e executar a regularização fundiária nas terras federais e nas estaduais, em parceria com os respectivos governos, para a democratização do acesso à terra, com condições simplificadas para imóveis rurais pequenos e médios, bem como para a promoção dos direitos territoriais das populações quilombolas, povos indígenas e outras comunidades tradicionais, e contribuir para o combate da pobreza no meio rural.
Objetivo: 0420 - Assentar famílias, público da reforma agrária, por meio da obtenção de imóveis rurais, criar e implantar projetos de assentamento sustentáveis com infraestrutura, crédito instalação e licenciamento ambiental, proceder a supervisão ocupacional dos lotes e contribuir com igualdade de gênero e a redução da pobreza rural.
Objetivo: 0421 - Qualificar e consolidar os projetos de assentamento sustentáveis desenvolvendo-os com gestão ambiental, financiamento produtivo, acesso aos mercados, agroindustrialização e assistência técnica para a autonomia socioeconômica das famílias, promovendo a titulação conjunta, a igualdade de gênero e a redução da pobreza rural.
Objetivo: 0422 - Proporcionar o acesso à capacitação profissional e educação formal em todos os níveis, à cultura, à alimentação básica, à saúde, esporte e lazer ao público da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares beneficiários da regularização fundiária.

Objetivo: 0423 - Reduzir a violência no campo com a mediação de conflitos agrários, a prevenção de tensão social no campo e a promoção de assistência às famílias acampadas de trabalhadores rurais sem-terra, garantindo o efetivo acesso às políticas públicas sociais, em especial o combate à fome e à miséria.

Objetivo: 0735 - Promover o acesso à terra a trabalhadores e trabalhadoras rurais, por meio de crédito fundiário para a aquisição de imóveis rurais e investimento em infraestrutura produtiva e social, visando democratizar o regime de propriedade e combater a pobreza rural.

Fonte: PPA 2012-2015

As subseções seguintes cuidarão especificamente do exame de indicadores, metas e cesta de indicadores relacionados ao programa temático em comento. Seu conteúdo atendeu aos parâmetros apresentados na seção que tratou do método aplicado 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 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, conforme tabela a seguir:

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Índice de Fiscalização da Função Social da Propriedade.	%	SNCR, DTO e SR(T)	1/1/2010	0,5	30/1/2015	1,38	176,00
Índice de Ordenamento Fundiário na região da Amazônia Legal.	%	Sisterleg/ SIR	1/1/2010	7,26	31/12/2014	70,75	874,52
Índice de Projetos de Assentamentos com licença ambiental em vigor.	%	Sipra/ SIR	1/1/2010	24,16	5/2/2015	10,95	-54,68
Índice de Provimento de Assistência Técnica aos Assentamentos de Reforma Agrária.	%	Sipra/ SIR	1/1/2010	32	5/2/2015	42,4	32,50
Índice de Regularização Fundiária (exceto região da Amazônia Legal).	%	Sisprot/ SIR	1/1/2010	77,36	31/12/2014	102,9	33,01

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Em relação ao indicador "índice de projetos de assentamentos com licença ambiental em vigor", a Resolução 458 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), publicada em 16 de julho de 2013, simplificou o licenciamento ambiental em assentamentos da reforma agrária, tornando-o obrigatório não mais para o assentamento como um todo, na sua criação, mas apenas para o desenvolvimento de atividades agrossilvopastoris e para empreendimentos de infraestrutura.

Segundo o Incra, já foi construído um novo indicador no processo de planejamento para o biênio 2014-2015, incorporado aos indicadores de acompanhamento da gestão e que poderá ser inserido no próximo PPA.

O novo indicador leva em conta o quantitativo de assentamentos regularizados ambientalmente (associado à criação da obrigatoriedade do Cadastramento Ambiental Rural) em relação ao total de assentamentos sob a responsabilidade de regularização da Autarquia.

Dessa forma, o indicador em comento não possui as qualidades de representatividade e comparabilidade e, portanto, não atende aos atributos de relevância e suficiência e validade e confiabilidade.

A análise dos demais indicadores do programa demonstrou que eles possuem as qualidades essenciais de representatividade, praticidade e credibilidade, considerando-se, assim, tais instrumentos relevantes e válidos.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, 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: "índice de projetos de assentamentos com licença ambiental em vigor", que não atende aos atributos de relevância e suficiência e validade e confiabilidade.

Análise das metas

Foram selecionadas para análise nove metas do objetivo 0420 e cinco do objetivo 0421:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Objetivo 0420							
Assentar 200 mil famílias.	Famílias	200.000	23.075	52.930	85.207	42,60	Sipra/Incra
Atender 300 mil famílias dentro das distintas modalidades de crédito instalação, sendo 30 mil contratos na modalidade Apoio Mulher.	Famílias	300.000	47.275	56.216	63.252	21,08	SNCCI/ Incra
Beneficiar 50 mil famílias com acesso à água	Famílias	50.000	5.935	7.913	14.960	29,92	SIR/Incra
Conceder Crédito Apoio Inicial e Fomento a 50 mil famílias dos assentamentos prioritários do Plano Brasil sem Miséria.	Famílias	50.000	8.269	12.826	15.130	30,26	SNCCI/ Incra
Construir e/ou reformar 120 mil casas	Casas	120.000	18.969	29.118	35.551	29,63	SIR/Incra
Construir e/ou reformar 25 mil km de estradas	Km	25.000	4.897	8.038	10.059	40,24	SIR/Incra
Criar 800 projetos de assentamento	Projetos	800	117	249	394	49,25	Sipra/Incra
Incorporar 1 milhão de hectares à reforma agrária.	Hectares	1.000.000	107.464,65	423.038,56	854.176,79	85,42	Sipra/Incra
Protocolar licença ambiental para 3.200 Projetos de Assentamentos	Projetos	3.200	630	867	908	28,38	SIR/Incra
Objetivo 0421							
Apoiar o acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ampliando o número de contratos para 60% das famílias assentadas	%	60	29	29	-	-	-
Atender 50 mil famílias em projetos de agroindustrialização e comercialização	Famílias	50.000	8.408	15.767	27.999	56,00	SIR/Incra
Atender 750 assentamentos com o	Assenta-	750	-	1.286	2.575	343,33	DTM

Programa Assentamentos Verdes.	mentos						
Conceder 50 mil títulos a famílias assentadas, garantindo a titulação conjunta para mulheres e homens, e a entidades públicas ou privadas na forma de doação, cessão ou concessão de uso.	Títulos	50.000	29.760	68.625	91.972	183,94	DDA-2/ Incra
Promover ações de gestão ambiental em 1.000 projetos de assentamento	Projetos de Assenta-mento	1.000	26	393	850	85,00	SIR

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

Em relação à meta "protocolar licença ambiental para 3.200 projetos de assentamentos", conforme mencionado no item referente à análise dos indicadores de desempenho, com a edição da Resolução Conama 458/2013, o licenciamento ambiental deixou de ser para os assentamentos em si e passou a ser para as atividades a serem desenvolvidas no assentamento.

Em decorrência disso, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) passou a ser o requisito para a regularidade ambiental nessas áreas. Em 2014, foram requeridos pelo Incra – que tem a responsabilidade pelo cadastramento dos assentamentos da reforma agrária – o CAR de 123 assentamentos e 10.256 lotes. Os requerimentos desse exercício foram realizados no Sicar, o sistema eletrônico federal no qual os proprietários de terras e produtores rurais efetuam o cadastro, ou nos sistemas estaduais, que permitem a migração de dados para o sistema federal. Além disso, desde 2012 foram protocoladas 908 licenças ambientais, sendo 41 delas em 2014.

Assim, considerando a alteração introduzida pela mencionada resolução, entende-se que a meta em comento não possui as qualidades de especificidade, estabilidade e comparabilidade e, portanto, não atende aos atributos de relevância e suficiência e validade e confiabilidade.

No que diz respeito à meta "apoiar o acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ampliando o número de contratos para 60% das famílias assentadas", de acordo com o gestor, não foi possível apurar seu resultado, visto que, conforme definido na Lei 4.829, de 5 de novembro de 1965, que institucionaliza o crédito rural, a competência formal quanto ao monitoramento, avaliação e fiscalização dos contratos de crédito rural é do Banco Central do Brasil (BCB), e que o sistema utilizado pelo Banco no monitoramento não possibilita a desagregação dos contratos para o público de assentados da reforma agrária.

Os dados apresentados em 2012 e 2013 tiveram como fonte as informações encaminhadas pelos agentes financeiros à Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). O gestor informou que foi solicitado ao BCB, via Aviso Ministerial 107/2013 - MDA, que o sistema de operação do Pronaf passasse a permitir essa desagregação. Dessa forma, considerando que a meta não possui a qualidade de mensurabilidade, entende-se que não são atendidos os atributos de relevância e suficiência.

Em relação às demais metas analisadas, refeitos os cálculos e verificada a confiabilidade das fontes, que são originárias de setores específicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, conclui-se que as informações apresentadas revestem-se dos requisitos mínimos exigidos para a sua validade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas dos Objetivos 0420 e 0421, componentes do Programa Temático 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, 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: "protocolar licença ambiental para 3.200 projetos de assentamentos", que não não atende aos atributos de relevância e suficiência e validade e confiabilidade, e "apoiar o acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ampliando o número de contratos para 60% das famílias assentadas", que não atende aos atributos de relevância e suficiência.

Análise da cesta de indicadores

Em relação ao foco, os cinco indicadores do programa temático apoiam objetivos e metas do programa e são consistentes com o referencial estratégico do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que tem como missão "promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país".

Entretanto, objetivos importantes do programa não são contemplados com indicadores que possibilitem aferir o seu atingimento, a exemplo dos objetivos 0423 e 0735.

Em relação ao equilíbrio e à adequação, a cesta não contempla indicadores que permitam aferir o custo, a qualidade e a tempestividade da entrega dos produtos/serviços. Tampouco os indicadores permitem observar o melhor aproveitamento dos insumos e a efetividade da atuação governamental.

Por fim, em relação à economicidade, os indicadores da cesta utilizam basicamente como fonte de informação os sistemas informatizados do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Incra. Assim, os custos para a produção dos indicadores são relativamente baixos.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, quanto aos atributos foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.30 Programa Temático 2076 – Turismo

A atuação governamental na área de turismo é implementada por meio do Programa Temático Turismo, sendo o Ministério do Turismo (MTur) o órgão responsável por todos objetivos relacionados ao Programa. No Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (OFSS), o turismo é representado como uma subfunção típica vinculada diretamente à Função Comércio e Serviços.

O referido programa abrange principalmente as ações de capacitação e qualificação profissional, de promoção nacional do turismo, de realização de eventos temáticos geradores de turismo, de infraestrutura turística e de promoção internacional do turismo (sendo esta última de incumbência prioritária do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur).

O Programa Turismo (PPA 2012-2015) utiliza como instrumento de monitoramento e avaliação cinco indicadores de desempenho. Ele estabelece, ainda, cinco objetivos e oito metas relacionadas.

Análise de indicadores

Os indicadores dispostos no Plano Plurianual (PPA 2012-2015) são um dos predicados dos programas temáticos, pois permitem identificar e aferir aspectos relacionados ao tema, viabilizando o monitoramento e a avaliação. O quadro a seguir traz os cinco indicadores, utilizados no Programa Turismo, selecionados para serem submetidos a análise qualitativa:

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a) -1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Chegada de turistas internacionais	milhão	Departamento de Polícia Federal e Ministério do Turismo – DPF/MTur	31/12/2010	5,16	31/12/2013	5,8133[1]	12,66
Estoque de empregos formais nas Atividades Características do Turismo (ACTs)	milhão	Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/MTE	31/12/2010	2,53	30/12/2014	3,1579	24,82
Índice de Competividade do Turismo Nacional	pontos	Fundação Getúlio Vargas	31/12/2010	56,00	31/12/2014	59,5	6,25
Receita cambial gerada pelo turismo	US$ bilhão	Banco Central – BACEN	31/12/2010	5,70	31/12/2014	6,914	21,30
Viagens realizadas no mercado Doméstico	milhão	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE	31/12/2010	186,00	31/12/2013	201,76[1]	8,47

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

[1] Valores de referência de 2013.

Para avaliar o grau de atendimento dos requisitos de qualidade, para cada indicador, aplicou-se questionamentos inerentes a cada requisito, conforme matriz de avaliação da qualidade (*checklist*), baseada na Portaria Segecex 33/2010/TCU. A média obtida do conjunto de requisitos resultou no conceito atribuído ao indicador.

Foram atribuídos aos requisitos, relacionados aos atributos relevância e suficiência, o seguinte peso: um para as qualidades "independência", "economicidade", "objetividade e compreensão", "acessibilidade e tempestividade"; e dois para "representatividade e praticidade". Aos requisitos relacionados aos atributos validade e confiabilidade foi atribuído peso: um às qualidades "estabilidade e homogeneidade" e "comparabilidade"; e dois à "credibilidade". A atribuição de peso maior (dois) para alguns dos requisitos de qualidade se justifica em razão de serem considerados essenciais para a construção de um indicador.

Verificou-se na análise que os indicadores reúnem todos os requisitos de qualidade, exceto o de "independência". Esse requisito não foi atendido em três dos cinco indicadores: "Chegada de Turistas Internacionais", "Receita Cambial Gerada pelo Turismo" e "Viagens Realizadas no Mercado Doméstico". A desconformidade se explica pelo fato desses três indicadores serem complexos, não possuírem sensível relação com a intervenção governamental e sofrerem forte influência de fatores exógenos, caracterizando o atendimento parcial dos atributos relevância e suficiência.

Apesar disso, a média da avaliação qualitativa dos indicadores foi satisfatória, o que demonstra a boa qualidade geral desses indicadores, com o consequente atendimento dos atributos de relevância e suficiência, e de validade e confiabilidade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2076 – Turismo, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise das metas

O Programa Turismo, constante do PPA 2012-2015, estabelece cinco objetivos. Cada um desses objetivos dispõe de determinadas metas associadas a eles. O alcance dos objetivos, em tese, deve ser aferido pelos indicadores. Durante os anos de 2012 a 2014, o Programa Turismo passou por algumas alterações no texto original, o que resultou, em 2014, nos objetivos e metas elencadas na tabela a seguir, na qual estão previstas oito metas no Plano Plurianual.

Objetivos e Metas do Programa 2076 - Turismo

Objetivo - 0737	Promover a sustentabilidade e a qualidade de forma a aumentar a competividade do turismo brasileiro
Meta	Cadastrar 33.852 prestadores de serviços turístico
	Classificar 2.000 empreendimentos turísticos
	Qualificar 186.750 gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo
Objetivo - 0738	Estruturar, qualificar e promover os destinos turísticos brasileiros para os megaeventos esportivos
Meta	Qualificar 162.000 profissionais da linha de frente do turismo, com foco nas cidades-sede da Copa do Mundo FIFA de Futebol
Objetivo - 0739	Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil
Meta	Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico
Objetivo - 0740	Divulgar no exterior a imagem do país, seus produtos, destino e serviços turísticos, bem como apoiar a internacionalização das empresas brasileiras do segmento
Meta	Aumentar de 9 milhões para 11,5 milhões o número de desembarques internacionais de passageiros em aeroportos
Objetivo - 0741	Consolidar a gestão compartilhada do turismo no Brasil
Meta	Consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais
Meta	Fortalecer institucionalmente os 27 órgãos oficiais de turismo dos estados

Fonte: Elaboração própria a partir do PPA 2012-2015.

Para a presente análise, foram selecionadas todas as metas, conforme o quadro seguinte:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Cadastrar 33.852 prestadores de serviços turísticos	Prestadores de serviços turísticos	33.852	19.560	30.606	42.051	124,22%	Ministério do Turismo
Classificar 2.000 empreendimentos turísticos	Empreendimentos turísticos	2.000	21	49	58	2,90%	Ministério do Turismo
Qualificar 186.750 gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo	Gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo	186.750	1.142	1.354	1.354	0,72%	Ministério do Turismo
Qualificar 162.000 profissionais da linha de frente do turismo, com foco nas cidades-	Profissionais	162.000	39.392	124.965	180.561	111,46%	Ministério do Turismo

sede da Copa do Mundo FIFA de Futebol							
Realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico	Campanhas	16	6	13	19	118,75%	Ministério do Turismo
Aumentar de 9 milhões para 11,5 milhões o número de desembarques internacionais de passageiros em aeroportos	Desembarques internacionais	11.500.000	-	6.582.121	13.762.934	119,68%	Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur
Consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais	Instâncias de governança	154	145	0[1]	0	0,00%	Ministério do Turismo
Fortalecer institucionalmente os 27 órgãos oficiais de turismo dos estados	Órgão oficiais de turismo	27	7	20	25	92,59%	Ministério do Turismo

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

[1] A partir de 2013 (Segundo o MTur, a contagem foi reiniciada em razão da reestruturação do Programa de Regionalização do Turismo – PRT).

Foi considerado, para a análise das metas consignadas no Programa Turismo, a adequabilidade dessas na mensuração dos objetivos. Para tanto, utilizou-se a ferramenta SMART de avaliação, prevista na Portaria Segecex 33/2010/TCU, que enumera as características desejáveis que as metas devem apresentar.

Na análise qualitativa das oito metas, as seguintes atendem aos atributos de relevância e suficiência, e de validade e confiabilidade: "cadastrar 33.852 prestadores de serviços turístico", "classificar 2.000 empreendimentos turísticos", "qualificar 186.750 gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo", "qualificar 162.000 profissionais da linha de frente do turismo, com foco nas cidades-sede da Copa do Mundo Fifa de Futebol" e "realizar 16 campanhas promocionais voltadas para o mercado doméstico".

Entretanto, outras três metas não atendem aos referidos atributos. Na apuração da meta "aumentar de 9 milhões para 11,5 milhões o número de desembarques internacionais de passageiros em aeroportos", a qual se utiliza de dados fornecidos pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), constatou-se que não atende aos critérios de qualidade "mensurabilidade" e "realismo", em razão da medição estar comprometida pela insuficiência dos dados, bem como não considerar as limitações surgidas e a participação de todos os responsáveis pela entrega dos dados.

Além disso a meta não atende ao critério de qualidade "credibilidade", pois no cálculo da meta não estão sendo computados os desembarques internacionais nos aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos. Esses três centros aeroportuários tiveram suas gestões terceirizadas e não fornecem, ainda, os dados necessários para o cálculo, o que compromete a apuração e a análise da meta. A métrica utilizada não expurga do cálculo o desembarque de passageiros que residem no Brasil, o que, somado com a falta de informações dos três aeroportos, acarreta grave distorção no número final apurado, não sendo possível dizer, com precisão, se a meta foi alcançada. Portanto, não atende ao atributo de validade e confiabilidade.

Quanto à meta "consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais", além de não atender ao critério de qualidade "realismo", por não ter um histórico de realizações e de

não levar em conta a participação dos envolvidos na ação, a meta não supriu aos critérios de qualidade "estabilidade e homogeneidade" e "comparabilidade".

Em relação ao critério de qualidade "estabilidade e homogeneidade" da aludida meta, identificam-se as seguintes inconformidades: os dados coletados sofreram alterações conceituais; a métrica, além de variar, não é clara; e o método de coleta sofreu alterações. Já com o critério de qualidade "comparabilidade", constata-se que a falta de estabilidade não permite a elaboração de uma série histórica. Por isso, a meta não atende ao atributo de validade e confiabilidade.

No que concerne à meta "fortalecer institucionalmente os 27 órgãos oficiais de turismo dos estados", verifica-se que, além de não atender ao critério de qualidade "mensurabilidade", em razão de ter um enunciado vago e não explicitar claramente a maneira como se mede o seu alcance, não foram atendidos os critérios de qualidade "credibilidade", "estabilidade e homogeneidade" e "comparabilidade".

Relativamente ao critério essencial de qualidade "credibilidade", percebe-se que, na referida meta, não fica esclarecido objetivamente como se dá o cálculo do que se entende por fortalecimento institucional, em razão da métrica não ser clara e os dados não estarem isentos de erros de medição. Assim, a meta em questão, também, não atende ao atributo de validade e confiabilidade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas dos Objetivos 0737, 0738 e 0739 do Programa Temático 2076 – Turismo, 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 metas: "aumentar de 9 milhões para 11,5 milhões o número de desembarques internacionais de passageiros em aeroportos" (Objetivo 0740), "consolidar 154 instâncias de governança estaduais, regionais e municipais" e "fortalecer institucionalmente os 27 órgãos oficiais de turismo dos estados" (Objetivo 0741), por não atenderam aos atributos de validade e confiabilidade.

Análise da cesta de indicadores

Com o objetivo de aferir a utilidade e completude dos indicadores, os cinco indicadores do Programa 2076 – Turismo foram submetidos a análise da cesta. Estabeleceu-se, como critério referencial, para indicar a utilidade da cesta, os seguintes atributos: "foco", "equilíbrio", "adequação" e "economicidade".

Em relação ao atributo "foco", os objetivos e metas não possuem correlação direta com qualquer dos indicadores, o que se traduz na dificuldade dos resultados serem mensurados, pois não se pode definir com clareza a relação de causalidade entre as atividades executadas pelo órgão governamental e os resultados dispostos nos indicadores. Estes focam somente no efeito do Programa, ou seja, na efetividade, sem refletir os produtos produzidos. Desta forma, na construção dos indicadores considerou-se parcialmente o atributo "foco".

No que se refere ao atributo "equilíbrio", adotou-se, para a análise, a classificação em indicadores de avalição de desempenho, conforme a Portaria Segecex 33/2010. Essa classificação tem como objetivo principal a avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados.

As dimensões de desempenho analisadas foram economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, que tem como base a dimensão à qual o indicador mais se aproxima.

Após a análise dos cinco indicadores existentes no Programa 2076, constata-se que a distribuição dos indicadores de desempenho na cesta está desequilibrada, com enfoque apenas na dimensão de efetividade.

Os indicadores utilizados pelo programa medem somente o alcance dos objetivos finalísticos ou a missão dos órgãos envolvidos. Referem-se ao resultado ou impacto e relacionam-se fortemente com a dimensão de efetividade. Portanto, não mensuram as dimensões de desempenho de economicidade, de eficiência e de eficácia, não sendo possível afirmar com certeza a relação de causa e efeito entre as ações executadas e os resultados medidos por esses indicadores. Isso demonstra a insuficiência numérica de indicadores, tendo como consequência a utilização desequilibrada deles. Assim, não foi considerado na concepção dos indicadores o atributo "equilíbrio".

Em relação ao atributo "adequação", verifica-se, conforme já mencionado, que os indicadores analisados contemplam somente a dimensão da efetividade, portanto, não trabalham com informações e dados sobre os aspectos internos da execução do programa, tais como custo (recursos alocados), eficiência (relação entre quantidade de produto e custo dos insumos) e eficácia (entrega de bens e serviços). Dessa maneira, não foi considerado, também, o atributo "adequação".

Quanto ao atributo "economicidade", percebe-se, sobretudo pelo fato dos indicadores usarem majoritariamente fontes e dados já existentes, bem como contemplarem somente uma dimensão de desempenho, que a construção e a operação da cesta possuem baixo custo de manutenção. Por conseguinte, pode-se dizer que, na construção dos indicadores, foi considerado o atributo "economicidade".

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2076 – Turismo, considerando os atributos de foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidades constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Outras informações relevantes

Cabe mencionar, por tratar-se de matéria relacionada ao Programa Temático 2076 – Turismo, que o Tribunal elaborou Relatório Sistêmico da Subfunção Turismo (Fisc Turismo), com base em fiscalização na modalidade levantamento realizada pela SecexDesenvolvimento, a fim de identificar as fragilidades existentes no setor e colaborar, de maneira imparcial e qualificada, com a melhoria da governança no setor público.

O Tribunal, ao deliberar sobre o Fisc Turismo, por meio do Acórdão 3.558/2014–TCU-Plenário, de 9/12/2014, recomendou, em resumo, ao Ministério do Turismo (MTur), que, no prazo de 180 dias, além dos indicadores de desempenho ligados à dimensão da efetividade presentes no Programa Turismo do Plano Plurianual (PPA 2012-2015), construa novos indicadores, para o referido programa, relacionados às dimensões de eficiência, de eficácia e de economicidade, a fim de cumprir a missão precípua do PPA de orientar o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos fundamentais da República, bem como obter informações gerenciais que apoiem e sustentem adequadamente a tomada de decisão por parte dos gestores do programa.

IV. Programas de Soberania, Território e Gestão

4.2.31 Programa Temático 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública

O tema Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública é contextualizado na Mensagem Presidencial do PPA 2012-2015 no sentido de que o fortalecimento do Estado é um dos pilares do cenário de desenvolvimento do país e requer um papel de indutor e promotor das mudanças a partir de políticas públicas construídas por meio do diálogo social e do pacto federativo, sendo, para tanto, "fundamental qualificar o debate sobre a gestão pública e concebê-la a partir da perspectiva que cria condições objetivas e institucionais para a execução de políticas públicas" (Mensagem Presidencial PPA 2012-2015, p. 263).

De acordo com informação extraída do Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), em que se contextualiza o programa, a partir de instituições democráticas consolidadas, faz-se necessário direcionar a ação do Estado para resultados, buscando o efetivo atendimento das demandas e expectativas da sociedade brasileira, o alcance de maior qualidade na prestação dos serviços e melhor ambiente de negócios, capazes de alavancar a competitividade do país e atrair investimentos.

O programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública obteve em 2014 dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 969 milhões, dos quais foram liquidados R$ 464 milhões, o que representa 47,9% da dotação atualizada.

As ações do referido programa estão a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), da Presidência da República (PR) e da Advocacia-Geral da União (AGU/PR). O programa envolve sete objetivos:

Objetivo	Especificação	Órgão responsável
0579	Fortalecer a governança e ampliar a capacidade institucional da Administração Pública, visando a melhor organização e funcionamento do Estado.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
0605	Ampliar a oferta de serviços públicos de excelência ao cidadão, às empresas e às demais organizações da sociedade, mediante a melhoria dos marcos legais, dos processos de trabalho e da tecnologia da informação.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
0606	Aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências e pela democratização das relações de trabalho, visando aumentar a capacidade do governo na implementação de políticas públicas.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
0607	Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
0608	Fortalecer a relação federativa de forma a promover maior cooperação e ampliar a capacidade técnica, gerencial e financeira do Estado, visando otimizar os resultados produzidos para a sociedade.	Presidência da República (PR)
0609	Ampliar o diálogo, a transparência e a participação social no âmbito da Administração Pública, de forma a promover maior interação entre o Estado e a sociedade.	Presidência da República (PR)
0871	Garantir base jurídica segura na formulação, implementação e defesa das políticas públicas, por meio da atuação jurídica consultiva e contenciosa, na representação do Estado Brasileiro em benefício da sociedade.	Advocacia-Geral da União (AGU)

Foram selecionados para a presente análise dois objetivos: 0579, de responsabilidade do MP; e 0871, de responsabilidade da AGU/PR.

Com relação ao Objetivo 0579, o fortalecimento da governança e a ampliação da capacidade institucional são pressupostos para a promoção do desenvolvimento do país, erradicação da extrema pobreza e empreendimento de ações estruturais e democráticas. O Planejamento Estratégico do MP estabeleceu como missão do órgão "planejar e coordenar as políticas de gestão da administração

pública federal, para fortalecer as capacidades do Estado para a promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão".

Para o período de 2012-2015, com as atualizações da Lei 12.953/2014, em relação ao referido objetivo, foi prevista apenas a meta aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário da União. As demais metas a seguir mencionadas foram descontinuadas: a) proposição de Projeto de Lei sobre a organização e funcionamento da administração pública; b) aprovação de mecanismos para a pactuação de resultados, com metodologias de gestão do desempenho, para a Administração Pública Federal; c) fomentar inovações de gestão no âmbito da Administração Pública Federal; d) projetos implementados voltados à melhoria da capacidade institucional de órgãos e entidades públicos.

O Objetivo 0579 contempla seis iniciativas. O Volume II da LOA 2014, que traz a consolidação dos programas de governo e oferece a correlação entre Programa Temático, Objetivo, Iniciativa e Ação Orçamentária, com relação ao Objetivo 0579, traz apenas as Iniciativas 029L – Aprimoramento da gestão do patrimônio da União e 029O – Universalização do uso de informações estatísticas, geocientíficas, econômicas e sociais ampliando a cobertura territorial e temática dos estudos e pesquisas que visem o conhecimento da realidade brasileira, para subsidiar a implementação de políticas públicas e o exercício da cidadania.

A Iniciativa 029L liga-se às Ações a) 152W – Adequação e Modernização dos Imóveis de Uso Especial da Esplanada dos Ministérios (R$ 19,6 milhões); b) 20U4 – Gestão do Patrimônio Imobiliário da União (R$ 67,7 milhões); c) 8690 – Fiscalização, Controle e Avaliação de Imóveis da União (R$ 4,2 milhões). E a Iniciativa 029O liga-se às Ações a) 00M6 – Concessão de Bolsas para Pesquisa Econômica (R$ 16,4 milhões); b) 20U6 – Pesquisas e Estudos Estatísticos (R$ 24 milhões); c) 20U7 – Censos Demográfico e Agropecuário (R$ 214,4 milhões); d) 20U8 – Pesquisas, Estudos e Levantamentos Geocientíficos (R$ 4,8 milhões); e) 2230 – Gestão da Documentação e Disseminação de Informações (R$ 5 milhões); f) 4727 – Diagnósticos, Prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro (R$ 37,9 milhões).

Observa-se, portanto, que o enfoque do Objetivo 0579 no exercício de 2014 restringiu-se à gestão dos imóveis da União, que, de acordo com informação extraída do monitoramento constante do SIOP, se apresenta como recurso estratégico para o apoio às políticas públicas, em especial, àquelas voltadas ao funcionamento e fortalecimento do Estado, à inclusão social, à preservação ambiental e ao desenvolvimento econômico sustentável.

Com relação ao Objetivo 0871, de responsabilidade da AGU/PR, entre as iniciativas vinculadas, identificam-se: a) 03KM – fortalecimento da sustentabilidade jurídico constitucional de todas as políticas públicas nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação; b) 0430 – aprimoramento contínuo da defesa judicial de todas as políticas públicas; c) 03KO – desenvolvimento de capacidades e recursos para atuação nas questões jurídicas internacionais de interesse do Estado Brasileiro; d) 03KP – melhoria dos processos de avaliação, controle, gestão e qualificação dos serviços jurídicos prestados pela Advocacia Pública Federal.

O Volume II da LOA 2014 prevê que a Iniciativa 03KM – Fortalecimento da sustentabilidade jurídico constitucional de todas as políticas nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Objetivo 0871 liga-se à Ação 2674 – Representação Judicial e Extrajudicial da União e suas Autarquias e Fundações Federais (R$ 305,6 milhões). Esse objetivo baseia-se nas atividades da AGU de garantir segurança jurídica na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e de adequada e oportuna defesa judicial quando questionadas em juízo, como suporte ao sucesso das políticas públicas no Estado brasileiro.

Análise de indicadores

No PPA 2012-2015, foram estabelecidos cinco indicadores de desempenho para o programa temático aqui analisado. De acordo com Anexo I – Programas Temáticos ao PPA 2012-2015, atualizado pela Lei 12.953/2014, os indicadores abaixo listados. Mencione-se que os indicadores "expansão e consolidação dos espaços de participação da sociedade" e "qualidade dos serviços públicos" foram descontinuados após a edição da Lei 12.953/2014. Foi empreendida análise dos cinco indicadores de desempenho do programa, conforme tabela abaixo:

Indicadores Selecionados para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Ações concluídas do PAC 2 previstas para o período 2011-2014	%	MP	31/10/2012	38,50	5/2/2015	92,00	138,96
% de empreendimentos com indícios de irregularidade grave no PAC	%	MP	31/10/2012	2,43	5/2/2015	0,01	-99,59
% de servidores públicos com curso superior	%	SEGEP/MP	31/10/2012	66,00	30/11/2013	68,33	3,53
% despesa com Pessoal do Gov. Federal/PIB	%	SEGEP/MP	01/10/2012	4,60	5/2/2015	4,60	0,00
Total de execução (liquidado) do orçamento (exceto estatais) sob o total autorizado (LOA + créditos)	%	MP	31/12/2012	77,00	5/2/2015	84,00	9,09

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014 e de dados do Siop.

Foi realizada a análise qualitativa dos indicadores de desempenho supramencionados, com o propósito de verificar o atendimento aos atributos relevância e suficiência, validade e confiabilidade. Para o atendimento desses atributos, foram consideradas como qualidades essenciais a representatividade e praticidade e a credibilidade, respectivamente. Para análise, foram requisitadas informações ao MP e realizadas pesquisas nos sítios do Balanço do PAC2 e SIOP.

Os dados dos indicadores analisados são disponibilizados: a) nas publicações quadrimestrais do balanço do PAC2, cuja última publicação foi o 11º Balanço do PAC2; b) nos relatórios do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, fundamentados nas informações prestadas pelo TCU; c) Boletim Estatístico de Pessoal (Segep/MP), de publicação mensal no sítio do MP; e d) no acesso público do Siop.

No que se refere ao indicador "ações concluídas do PAC 2 previstas para o período 2011-2014", a análise indicou que sua relevância e suficiência é satisfatória, entretanto, convém ressalvar que, *de per si*, não demonstra a efetividade da conclusão das ações do PAC2, não exprimindo de forma precisa os reais resultados alcançados ao longo do exercício de 2014, haja vista que um dos objetivos do Programa 2038 é direcionar as ações do Estado para resultados buscando o efetivo atendimento das demandas e expectativas da sociedade brasileira.

Quanto ao Indicador "% de empreendimentos com indícios de irregularidade grave no PAC", de acordo com informação extraída do Siop, 58 empreendimentos apresentaram indícios de irregularidades do total de empreendimentos do PAC 2 (32.905), conforme Relatório 1/COI/CMO, de 2014, do COI da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, com fundamento no Acórdão 2981/2014-TCU-Plenário: "Dentre os nove apontamentos de maior gravidade (IGP e IGR), cinco obras fazem parte do PAC. Em relação às 49 (quarenta e nove) obras com indícios de IGC, há 21 empreendimentos do PAC. Do total de

empreendimentos do PAC fiscalizados pelo TCU, foram identificados indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) em 2,8% dos casos".

Conforme ficha síntese do Fiscobras 2014, foram realizadas 102 auditorias em obras públicas, sendo que das 58 obras com indícios de irregularidades graves, quatro eram correspondentes a indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), cinco com indícios de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IG-R), e 49 obras com indícios de irregularidade grave que não prejudica a continuidade da obra (IG-C). Das quatro obras com IG-P, uma era do PAC. Das cinco obras com IG-R, quatro eram do PAC e das 49 obras com IG-C, 21 eram do PAC. O total, portanto, de obras com indícios de irregularidades graves no PAC é 26.

De forma geral, não há elementos para refutar a relevância e a suficiência desse indicador. Entretanto, destaca-se uma impropriedade quanto à clareza do indicador, que apenas registra o percentual de obras com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P), apesar de informação da SPI/MP ser no sentido de que a forma de cálculo seria empreendimentos do PAC com indícios de irregularidade grave sobre o total de empreendimentos do PAC, não atendendo, portanto, às qualidades de objetividade e compreensão.

Quanto ao indicador "total de execução (liquidado) do orçamento (exceto estatais) sob o total autorizado (LOA + créditos)", apesar de não ter havido prejuízo para o atendimento aos atributos de relevância e suficiência, ressalta-se que o indicador deve ser associado a outros índices, com vistas a auxiliar a medição dos resultados atribuíveis às ações governamentais.

Os demais indicadores são relacionados à gestão de pessoas, quais sejam, "% de servidores públicos com curso superior" e "% despesa com pessoal do Gov. Federal/PIB". De acordo com informação do Siop a forma de cálculo do indicador "% de servidores públicos com curso superior" é a razão entre a quantidade de servidores com curso superior ou de aperfeiçoamento/especialização/pós-graduação concluídos e o total da força de trabalho. Embora a análise não tenha apontado evidências capazes de rejeitar a relevância e a suficiência desses indicadores, registra-se que a data da última apuração foi 30/11/2013, não constando dados referentes a 2014, apesar de informação disposta no Siop ser de que a periodicidade da coleta das informações é anual.

Sobre o assunto, considerando os compromissos que constam no PPA 2012-2015 referentes à política de pessoal, no relatório sistêmico de fiscalização de pessoal (Fiscpessoal), que culminou no Acórdão 3.116/2014-TCU-Plenário, analisou-se de forma não exaustiva se os indicadores existentes eram adequados e suficientes para exprimir o alcance e os objetivos das políticas propostas.

O índice apurado em 2013 do indicador "percentual de servidores com curso superior" foi de 68,3%, ante 66% em 2012. Identificou-se, no relatório de auditoria, que no âmbito do Poder Executivo Federal, houve nos últimos anos um crescimento de nível de escolaridade superior, acompanhada de uma relativa estabilidade dos cargos de nível médio ou técnico.

No que se refere ao indicador despesa de pessoal em relação ao PIB, o relatório destacou que a despesa de pessoal da União em relação ao PIB representava em 2013 um percentual de 4,6%, indicador que se manteve na faixa de 4% a 5% nos últimos 15 anos, indicando que o aumento das despesas com pessoal, em regra, tem sido acompanhado do crescimento relativo do PIB.

As conclusões do trabalho foram no sentido de que os indicadores supracitados demonstraram que, nos últimos anos: a) a ampliação das despesas com pessoal tem sido acompanhada pelo aumento do PIB; b) houve um crescimento do nível de escolaridade dos servidores. Porém, entendeu-se a necessidade de se considerar que discussões referentes à implementação de políticas de pessoal adequadas ao planejamento das carreiras públicas e à melhoria da governança poderiam

ser mais bem fundamentadas pela apuração anual de outros índices, em relação aos quais já existem levantamentos realizados, tais como: idade média dos servidores ativos; evolução das despesas média por situação funcional (ativos, aposentados e pensionistas); e evolução do índice de rotatividade.

O Acórdão 3.116/2014-TCU-Plenário recomendou ao MP que, ao realizar a revisão anual do PPA 2012-2015, nos termos do art. 21 da Lei 12.593/2012 e art. 11 do Decreto 7.866/2012, bem como no processo de elaboração do próximo PPA, avaliasse a conveniência e oportunidade de revisar os indicadores e as metas estipulados para o Programa 2038, especificamente quanto aos objetivos relacionados ao aperfeiçoamento da gestão de pessoas, estabelecendo, se for o caso, outros índices que permitam avaliar de forma mais consistente e integrada a implementação das políticas de pessoal.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade dos indicadores analisados do Programa Temático 2038, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

Análise das metas

No exercício de 2014, conforme mencionado, foram selecionados para análise dois objetivos do Programa Temático 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública: Objetivo 0579 – Fortalecer a governança e ampliar a capacidade institucional da Administração Pública e Objetivo 0871 – Garantir base jurídica segura na formulação, implementação e defesa das políticas públicas, por meio da atuação jurídica consultiva e contenciosa, na representação do Estado Brasileiro em benefício da sociedade.

Das sete metas relacionadas aos objetivos selecionados, seis foram objeto de análise. Ainda, com vistas a manter a representatividade de cada um dos demais objetivos do programa foram selecionadas seis metas associadas a esses objetivos, totalizando doze metas analisadas.

Metas Selecionadas para Análise

Objetivo	Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
				2012	2013	2014 (g)		
0579	Aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário da União	Qualitativa	-	-	-	-	-	SPU/MP
0605	Implementar modelo de acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG) nos sítios governamentais	Qualitativa	-	-	-	-	-	MP
0606	Fortalecer a gestão por resultados e a capacidade institucional dos órgãos e entidades da Administração Pública	Qualitativa	-	-	-	-	-	MP
0607	Ampliar a quantidade de serviços atualmente utilizados pelos órgãos e entidades da administração pública, através da rede INFOVIA Brasília, acrescentando sessenta serviços contratados até 2015	Serviços	60	19	3	3	5%	MP
	Modernizar o arcabouço jurídico na área de	%	100	-	-	100	100	MP

Objetivo	Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
				2012	2013	2014 (g)		
	planejamento, orçamento e execução							
0609	Aumentar a efetividade da participação da sociedade civil em espaços institucionalizados de participação social	Qualitativa	-	-	-	-	-	SG/PR
	Criar e aprimorar serviços de informação ao cidadão em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal	Qualitativa	-	-	-	-	-	SG/PR
0871	Ampliar em 10%, anualmente, o número de órgãos correicionados	%	10,00	100	110,71	127,41	-[1]	AGU/PR
	Criar mecanismo de identificação dos riscos de conflitos judiciais relevantes que impactam na execução das políticas públicas, visando a revisão das teses adotadas	Qualitativa	-	-	-	-	-	AGU/PR
	Obter a adesão de 100% dos órgãos da AGU aos seus sistemas de gestão da informação até 2015	%	100,00	100	-	0,8	0,08%	AGU/PR
	Promover a manifestação jurídica em todos os processos administrativos relacionados à formulação de políticas públicas inclusas no PPA	Qualitativa	-	-	-	-	-	AGU/PR
	Reduzir o quantitativo de questionamento judiciais acerca das políticas públicas	Qualitativa	-	-	-	-	-	AGU/PR

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014 e de dados do Siop.

[1] A meta proposta para cada exercício é em relação ao ano anterior, de forma que o cálculo da meta realizada proposto não se aplica a este caso.

A análise das metas foi realizada com base nas informações constantes do Siop e solicitações aos órgãos responsáveis. Das seis metas quantitativas associadas ao Programa 2038, quatro foram selecionadas para análise. Com relação à meta quantitativa associada ao Objetivo 0607, de responsabilidade da SLTI/MP, "Ampliar a quantidade de serviços atualmente utilizados pelos órgãos e entidades da administração pública, através da rede INFOVIA Brasília, acrescentando sessenta serviços contratados até 2015", ainda que os atributos relevância e suficiência, validade e confiabilidade não tenham sido refutados, registra-se a falta de transparência referente ao alcance da meta, uma vez que o preenchimento da evolução da meta no Siop não demonstra a realização acumulada durante os anos.

Quanto às metas "promover a manifestação jurídica em todos os processos administrativos relacionados à formulação de políticas públicas inclusas no PPA" (AGU), "criar e aprimorar serviços de informação ao cidadão de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal" (SG/PR) e "aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário da União" (SPU/MP), apesar de não terem sido encontrados elementos para rejeitar a relevância e a suficiência, ou a validade e confiabilidade dessas metas, registra-se que, embora possam ser aferidas quantitativamente, são classificadas como qualitativas no PPA e, por isso, não são do conhecimento público as fórmulas de cálculo, as fontes de dados, a periodicidade de apuração, as datas de referência e os índices nessas datas, prejudicando a transparência dos resultados alcançados.

Com relação à meta "promover a manifestação jurídica em todos os processos administrativos relacionados à formulação de políticas públicas inclusas no PPA" (AGU), considerando que é obrigação legal que todos os processos administrativos relacionados à formulação de políticas públicas sejam submetidos às Consultorias Jurídicas dos Ministérios, Autarquias ou Fundações Federais, é possível quantificar o número de manifestações jurídicas realizadas em determinado período de tempo para fins de expressar numericamente o desempenho esperado.

Com relação à meta "criar e aprimorar serviços de informação ao cidadão de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal" (SG/PR), considerando que a Lei de Acesso à Informação (LAI) previu a criação de unidades físicas, os Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), em todos os órgãos e entidades do Poder Público, é possível quantificar o número de SIC instalados. Ainda, com a criação do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), desenvolvido e mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que centraliza todos os pedidos de informação e seus respectivos recursos no âmbito do Governo Federal, é possível elaborar uma série histórica sobre pedidos de acesso a informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Quanto à meta "aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário da União" (SPU/MP), o método de apuração informado no Siop é o a seguir transcrito, indicando a possibilidade de oferecer maior transparência quanto ao alcance da meta: "Incremento em 3.600 imóveis destinados à ampliação da capacidade institucional da administração federal para a implementação de políticas públicas; incremento da arrecadação patrimonial (para 4% aa); acompanhar a regularidade cadastral (busca-se ampliar em até 47000 imóveis da União), a regularidade registral dos imóveis da União (busca-se ampliar em até 600 imóveis da União), a regularização fundiária nos imóveis da União (busca-se ampliar em até 61.000 imóveis da União)".

As demais metas qualitativas "implementar modelo de acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG) nos sítios governamentais" (MP), "aumentar a efetividade da participação da sociedade civil em espaços institucionalizados de participação social" (SG/PR), "criar mecanismo de identificação dos riscos de conflitos judiciais relevantes que impactam na execução das políticas públicas, visando a revisão das teses adotadas" (AGU) e "reduzir o quantitativo de questionamentos judiciais acerca das políticas públicas" (AGU), apesar de não serem mensuráveis, foram consideradas relevantes e suficientes, válidas e confiáveis, uma vez atendidas as demais qualidades esperadas.

A meta "fortalecer a gestão por resultados e a capacidade institucional dos órgãos e entidades da Administração Pública" (MP), associada ao Objetivo 0606, apresentou no Siop o método de apuração "avaliar a metodologia de gestão por desempenho em, pelo menos, 3 estudos de caso e promover os aperfeiçoamentos". Entretanto, os resultados apresentados foram quanto à melhoria da capacidade institucional de órgãos e entidades públicos, por meio da publicação de 87 decretos referentes à reestruturação de órgãos e entidades. Não há clareza quanto ao que se deseja alcançar e tampouco ao produto que será entregue.

Sobre essa meta, cumpre registrar que o Acórdão 3.116/2014-TCU-Plenário, supramencionado, recomendou ao MP que, ao realizar a revisão anual do PPA 2012-2015, nos termos do art. 21 da Lei 12.593/2012 e art. 11 do Decreto 7.866/2012, bem como no processo de elaboração do próximo PPA, avaliasse a conveniência e oportunidade de revisar os indicadores e as metas estipulados para o Programa 2038, especificamente quanto aos objetivos relacionados ao aperfeiçoamento da gestão de pessoas, estabelecendo, se fosse o caso, outros índices que permitissem avaliar de forma mais consistente e integrada a implementação das políticas de pessoal. Considerando que o Objetivo 0606 se refere ao aperfeiçoamento da gestão de pessoas, está abrangido pelo acórdão mencionado.

Ante o exposto, com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência, ou a validade e confiabilidade das metas analisadas dos Objetivos 0579, 0605, 0609, 0871, componentes do Programa Temático 2038, 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 meta analisada do Objetivo 0606: "Fortalecer a gestão por resultados e a capacidade institucional dos órgãos e entidades da Administração Pública" pelo não atendimento aos atributos de relevância e suficiência.

Análise da cesta de indicadores

Os indicadores previstos no PPA 2012-2015 do Programa 2038, consoante mencionado anteriormente, são: a) ações concluídas do PAC2 previstas para o período 2011-2014; b) % de empreendimentos com indícios de irregularidade grave; c) total de execução (liquidado) do orçamento (exceto estatais) sobre o total autorizado (LOA + créditos); d) % de servidores públicos com curso superior; e) % de despesa com pessoal do Gov. Federal/PIB.

Conforme Planejamento Estratégico do MP 2012-2015 é fundamental qualificar o debate sobre os novos atributos do planejamento governamental e da gestão pública e concebê-los a partir da perspectiva que cria condições objetivas e institucionais para a execução das políticas públicas, associando o conceito de resultado à abertura de canais que permitam ampliar a escala de entregas do governo. A missão do MP, conforme Planejamento Estratégico 2012-2015 é "planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, para fortalecer as capacidades do Estado para a promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão".

Ao analisar os indicadores "ações concluídas do PAC 2 previstas para o período 2011-2014", "% de empreendimentos com indícios de irregularidade grave no PAC" e "Total de execução (liquidado) do orçamento (exceto estatais) sob o total autorizado (LOA + créditos)" pôde-se fazer correlação com o Objetivo 0607 – Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas.

Com relação aos indicadores relacionados à gestão de pessoas, quais sejam, "% de servidores públicos com curso superior" e "% despesa com pessoal do Gov. Federal/PIB", entende-se viável fazer correlação com o Objetivo 0606 – Aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências e pela democratização das relações de trabalho, visando aumentar a capacidade do governo na implementação de políticas públicas.

Entretanto, registra-se a ausência de indicadores de desempenho no PPA 2012-2015 no âmbito do Programa 2038 relacionados aos objetivos 0579, 0605, 0608, 0609 e 0871.

Quanto ao atributo foco, verifica-se que o Programa 2038 se encaixa no contexto do previsto no planejamento estratégico do MP, ao embasar-se na necessidade de direcionar a ação do estado para resultados, buscando o efetivo atendimento das demandas e expectativas da sociedade brasileira, alcançar maior qualidade na prestação dos serviços e melhor ambiente de negócios, capaz de propiciar a competitividade do país e atrair investimentos. Não obstante, a cesta de indicadores de desempenho do programa não abarca todos os objetivos do programa e não foca em resultados relevantes que a organização busca alcançar. Portanto, a partir da análise da cesta de indicadores, não é possível chegar à conclusão sobre quais resultados estão sendo alcançados quanto ao aperfeiçoamento da gestão pública, fortalecimento do Estado, efetivo atendimento das demandas e expectativas da sociedade brasileira e maior qualidade da prestação de serviços públicos aos cidadãos. Ao não indicar, com clareza, o que se pretende alcançar, não atende ao atributo foco.

Com relação ao atributo equilíbrio, os indicadores são predominantemente de eficácia, de modo que ao representar apenas o alcance dos insumos ou produtos imediatos pela atividade organizacional impossibilita a observância da efetividade do programa. Ainda, a ausência de efetividade implica na inobservância do atributo de adequação.

A cesta somente atende ao atributo da economicidade, uma vez que todos os indicadores são retirados de sistemas já existentes, existe uma estimativa de custos envolvidos na construção e operação da cesta de indicadores.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, quanto aos atributos de foco, equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria Segecex 33/2010.

4.2.32 Programa Temático 2057 – Política Externa

A política externa implementada por meio do Programa Temático 2057 surgiu com o objetivo de promover os interesses nacionais e os valores da sociedade brasileira. Para tanto, surgiu a necessidade de estabelecer e manter relações diplomáticas e serviços consulares, de participar de negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras, de conceber e implementar programas de cooperação internacional, dentre outras ações.

O programa temático tem sua execução sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pode ser considerado como o principal da Função Relações Exteriores, pois engloba o maior volume de recursos e a maior quantidade de objetivos e iniciativas típicas da função.

Em 2014, o programa Política Externa obteve dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) de R$ 1,3 bilhão, dos quais foram liquidados R$ 1,1 bilhão, o que representa 86,7% da dotação atualizada.

O Plano Plurianual 2012-2015 (Plano Mais Brasil) estabelece que o desempenho do Programa 2057 será mensurado por meio do indicador Monitor da Percepção Internacional do Brasil (MPI-BR), especificamente pelo componente política, governo e instituições. As situações a serem alteradas são representadas por quinze objetivos, cuja implementação está prevista para ocorrer por intermédio da execução de 146 iniciativas.

Objetivos	Objetivo 0900 – Aprofundar a agenda de relacionamento do Brasil com os países com os quais mantém relações diplomáticas, mediante o incremento do diálogo político e a cooperação bilaterais
	Objetivo 0901 – Aprofundar a participação nos esforços de reforma da governança e a agenda de relacionamento com os organismos políticos multilaterais dos quais o país é membro e ampliar o diálogo com aqueles cujas atividades acompanha
	Objetivo 0902 – Promover e participar da discussão sobre os principais temas pertinentes à paz e à segurança internacionais, com prioridade ao desarmamento e à não-proliferação, nos diferentes foros de negociação bilateral, regional e multilateral
	Objetivo 0905 – Intensificar a participação do Brasil nos organismos comerciais multilaterais e na gestão dos mecanismos de governança econômico-financeira internacionais com vistas a reforçar as ações de política externa
	Objetivo 0906 – Negociar e ampliar os acordos de livre comércio do Mercosul com terceiros países e regiões
	Objetivo 0907 – Desenvolver a contribuição das atividades de promoção comercial da política externa brasileira, com ênfase em ações de inteligência comercial e prospecção de mercados, de divulgação de oportunidades de negócio ao investidor estrangeiro e de apoio

	à internacionalização de empresas brasileiras
	Objetivo 0908 – Promover a participação brasileira em foros internacionais sobre energia e mineração, com vistas a ampliar a importância e a influência do Brasil, no contexto global
	Objetivo 0909 – Promover e fortalecer a cooperação com os demais países em ciência, tecnologia e inovação, TV digital, governança da internet e temas relacionados
	Objetivo 0911 – Aprimorar e expandir os serviços consulares, o tratamento dos temas migratórios e as atividades de apoio às comunidades brasileiras no exterior, nos termos da política governamental estabelecida pelo Decreto 7.214, de 15 de junho de 2010
	Objetivo 0913 – Ampliar a capacitação dos quadros da carreira de diplomata e aumentar a diversidade de seus integrantes, mediante concursos de seleção, cursos de formação e aperfeiçoamento e de altos estudos, programas de ação afirmativa e acordos de intercâmbio e cooperação com academias diplomáticas de outros países
	Objetivo 0915 – Expandir o conhecimento internacional sobre a variedade brasileira da Língua Portuguesa e sobre a cultura brasileira, e promover o intercâmbio, a cooperação cultural e educacional e a diversidade cultural, nos âmbitos bilateral e multilateral, e a transformação da percepção sobre o Brasil e os brasileiros
	Objetivo 0916 – Ampliar, aprofundar e promover debates e reflexões sobre temas das relações internacionais e da história diplomática brasileira, voltados para a formação de opinião pública, contribuindo com avaliações, estudos e subsídios para a política externa brasileira
	Objetivo 0917 – Diversificar e ampliar a cooperação técnica internacional do Brasil, com base em mecanismos bilaterais, multilaterais e regionais
	Objetivo 0918 – Expandir a participação do Brasil em negociações e ações internacionais de combate à fome e à pobreza e de cunho humanitário, a fim de prevenir calamidades, propiciar apoio emergencial em casos de desastres ou conflitos e auxiliar a recuperação de países atingidos por eventos danosos de grandes proporções
	Objetivo 0919 – Promover a percepção internacional do compromisso do Brasil com os direitos humanos e com os temas sociais, por meio da participação ativa em órgãos multilaterais e do diálogo e da cooperação bilaterais

Análise de indicadores

A análise de indicadores abordou o único disposto para o Programa 2057: o segmento política, governo e instituições do Monitor da Percepção Internacional do Brasil (MPI-BR). O programa foi selecionado em razão de apresentar a maior materialidade dentre os programas finalísticos componentes da Função Relações Exteriores, critério que também levou à escolha do Objetivo 0900.

A avaliação do indicador partiu de informações extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), bem como da Prestação de Contas da Presidência da República 2014.

Indicador Selecionado para Análise

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Segmento política, governo e instituições, do Monitor da Percepção Internacional do Brasil (MPI-BR)	pontos	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	26/5/2011	11	12/3/2012	35	218%

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

A análise do indicador baseou-se nos atributos relevância/suficiência e validade/confiabilidade, estabelecidos pela Norma de Auditoria do TCU (NAT) 108. Com base nessas dimensões, aplicou-se questionário objetivando verificar a aderência do indicador aos requisitos de qualidade definidos pela Portaria TCU-Segecex 33/2010 (representatividade /

praticidade, independência, economicidade, objetividade / compreensão, acessibilidade / tempestividade, credibilidade, estabilidade / homogeneidade e comparabilidade).

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, não foram encontradas evidências para refutar a relevância/suficiência ou a validade/confiabilidade do indicador analisado do Programa Temático 2057, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria TCU-Segecex 33/2010.

No entanto, cabe ressaltar que, apesar de o indicador MPI-BR atender de forma global aos atributos mencionados, ele não cumpre o requisito de qualidade da tempestividade. Isso porque, ao contrário da periodicidade trimestral prevista para apuração do indicador, a última medição ocorreu em março de 2012.

Análise das metas

A análise das metas desenvolveu-se mediante critérios e métodos também utilizados para a avaliação dos indicadores. Nesse sentido, foram escolhidos o Programa 2057 e o respectivo Objetivo 0900, em razão de apresentarem maior materialidade dentro da Função Relações Exteriores.

O exame realizou-se por meio da aplicação de questionário, mediante o qual foram verificadas a presença dos atributos relevância/suficiência e validade/confiabilidade, bem como a aderência das metas aos requisitos de qualidade estabelecidos pela Portaria TCU-Segecex 33/2010, que, no caso, são os seguintes: especificidade, mensurabilidade, adequação, realismo, limitação temporal, credibilidade, estabilidade/homogeneidade e comparabilidade.

As metas foram avaliadas a partir de informações extraídas do Anexo I do Plano Plurianual 2012-2015, das fichas técnicas constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) – Monitoramento Temático Ano 2014/2º Semestre, bem como da Prestação de Contas da Presidência da República 2014.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Meta 1: Apoiar a implementação dos programas e ações de cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), nas áreas de saúde, meio ambiente, igualdade de gênero, cultura e educação	Não informada	Não quantificável	-	-	-	-	Ministério das Relações Exteriores
Meta 2: Apoiar a participação dos países membros nas reuniões da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	Não informada	Não quantificável	-	-	-	-	
Meta 3: Construir ou adquirir instalações para 22 Embaixadas, Delegações Permanentes e Consulados	Embaixadas, Delegações Permanentes e Consulados	22	0	2	2	9,09%	
Meta 4: Expandir e intensificar a agenda de relacionamento e a cooperação com os países com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas	Não informada	Não quantificável	-	-	-	-	
Meta 5: Implementar o Plano de	Não	Não	-	-	-	-	

Descrição da Meta	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015 (f)	Meta realizada – PCPR (acumulada)			% da meta 2012-2015 realizada (h)=(g)/(f)	Fonte de Informação
			2012	2013	2014 (g)		
Concertação Político-Diplomática, a fim de possibilitar que todos os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) tenham representação diplomática em todos os países da CPLP	informada	quantificável					

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano Plurianual 2012-2015; Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento; e Prestação de Contas da Presidente da República 2014.

As metas 1, 2 e 4 não observaram os atributos relevância/suficiência por não serem aderentes aos requisitos de qualidade especificidade, mensurabilidade e realismo. Isso porque não informam os produtos a serem entregues, o patamar que se deseja alcançar, os custos envolvidos na operação, a maneira como ocorre a medição, o histórico de realização e as restrições existentes.

As informações atribuídas a essas metas constantes da PCPR 2014 e do Siop são tipicamente quantitativas, o que revela a possibilidade de melhoria em seus enunciados, já que seria possível estabelecer produtos, patamares, histórico, dentre outras informações importantes para que a meta seja adequada.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para refutar a relevância e suficiência das metas analisadas do Objetivo 0900, componente do Programa Temático 2057, 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: "construir ou adquirir instalações para 22 Embaixadas, Delegações Permanentes e Consulados" e "implementar o Plano de Concertação Político-Diplomática, a fim de possibilitar que todos os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) tenham representação diplomática em todos os países da CPLP".

Análise da cesta de indicadores

A análise da cesta de indicadores utilizou como critério, com o objetivo de verificar sua utilidade, a existência de sólido processo para seleção de indicadores de desempenho apropriados, que sejam alinhados aos objetivos organizacionais.

Nesse sentido, avaliou-se, por meio da aplicação de questionário, a presença das seguintes características: foco (alinhamento com as metas e objetivos definidos); equilíbrio (grau de abrangência dos aspectos eficiência, eficácia, economicidade e efetividade); adequação (consideração de interesses e necessidades dos vários atores relevantes); e economicidade (consideração do custo para a produção do dado em cotejo com os benefícios gerados).

A cesta de indicadores utilizada para mensurar o desempenho do Programa Temático 2057 (Política Externa) apresenta a característica foco, uma vez que os objetivos e a estratégia previamente definidos são priorizados, de modo que o indicador apoia claramente as metas do programa, é consistente com o referencial estratégico do ministério e demonstra razoável relação de causalidade entre as atividades relevantes do programa e os resultados alcançados.

Também há a presença da característica economicidade, a qual diz respeito à relação entre o custo para a produção do dado e os benefícios gerados. O ministério utiliza indicador produzido por outra instituição, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o que implica na inexistência de custos para o MRE.

A cesta de indicadores utilizada para mensurar o desempenho do Programa Temático 2057 (Política Externa) não apresenta a característica do equilíbrio, pois se compõe unicamente de indicador de efetividade.

Assim, não são abordadas as dimensões do desempenho eficiência, eficácia e economicidade, de modo a permitir a aferição do custo envolvido no processo de geração dos produtos/serviços, da qualidade dos serviços, da tempestividade das entregas ou, ainda, possibilitar o melhor aproveitamento dos insumos.

A utilização de indicador somente de efetividade impacta, também, na característica adequação da cesta, na medida em que essa não contém informações sobre aspectos mais importantes para atores internos, tais como custo e eficácia.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2057 - Política Externa, quanto aos atributos equilíbrio e adequação, de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria-Segecex 33/2010.

4.2.33 Programa Temático 2058 – Política Nacional de Defesa

O programa temático em tela incorpora objetivos constantes do Plano Plurianual 2012-2015 destinados a implementar ações previstas na Política Nacional de Defesa, estabelecida pelo Decreto Legislativo 373, de 23 de setembro de 2013.

Em 2014, a dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) do programa foi de R$ 15,9 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 9,4 bilhões, o que representa 59% da dotação atualizada.

O programa, executado pelo Ministério da Defesa, é composto pelos seguintes objetivos:

Objetivos do Programa 2058

0534 - Ampliar a capacidade das Forças Armadas operarem de forma conjunta e combinada, em ambientes diversos, no País ou no exterior, por meio do aperfeiçoamento das doutrinas, do adestramento conjunto e do desenvolvimento de instrumentos e tecnologias adequados de comunicações, comando e controle.

0547 - Elevar o nível de integração das Forças Armadas nos campos da Logística e da Mobilização, por intermédio do desenvolvimento de sistemas, realização de exercícios e aperfeiçoamento de doutrinas, visando à interoperabilidade de meios e ao aprimoramento da Mobilização Nacional.

0502 - Contribuir para a inclusão social de segmentos carentes ou isolados da população brasileira e apoiar o desenvolvimento da infraestrutura nacional.

0520 - Fortalecer o Programa Calha Norte de modo a contribuir para o desenvolvimento e a manutenção da soberania e integridade territorial na região amazônica.

0533 - Modernizar o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos de integração e geração de informações, criando condições propícias ao apoio às políticas públicas na região, inclusive com ações subsidiárias para o apoio à defesa da Amazônia.

0554 - Promover a multilateralidade na área de defesa, por meio dos instrumentos da diplomacia militar, para a intensificação do intercâmbio de doutrinas e tecnologias militares e estabelecimento de parcerias com Forças Armadas estrangeiras de países do espectro de interesse do Brasil.

0462 - Elevar a capacidade operativa da Força Aérea Brasileira para o cumprimento de sua destinação constitucional, por meio do seu preparo e emprego.

0464 - Adequar os meios operacionais da Força Aérea Brasileira para assegurar a capacidade de defesa aeroespacial.

0971 - Adequar a infraestrutura de suporte aos meios operativos da Força Aérea Brasileira.

0463 - Promover o desenvolvimento e capacitação tecnológica da Aeronáutica e da indústria aeroespacial nacional, visando a ampliação da capacidade de defesa aérea.

0461 - Promover a circulação segura e eficiente do tráfego aéreo civil e militar no espaço aéreo sob a jurisdição do Brasil, por meio da adequação dos Sistemas de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo, visando a ampliar a capacidade de defesa aérea, do controle do espaço aéreo, de segurança de voo e o cumprimento de seus compromissos

internacionais.

0532 - Adequar os meios operacionais do Exército para assegurar a capacidade de defesa terrestre.

0552 - Promover o desenvolvimento e a capacitação tecnológica do Exército, visando à ampliação da capacidade de defesa terrestre.

0542 - Elevar a capacidade operativa do Exército, para o cumprimento de sua destinação constitucional, por meio da sua capacitação, adestramento e logística operacional.

0482 - Adequar a infraestrutura das instalações terrestres para ampliar a capacidade de articulação das unidades militares do Exército, sob a égide do trinômio monitoramento, mobilidade e presença militar.

0521 - Desenvolver tecnologias da informação e comunicação, visando a assegurar a capacidade de defesa cibernética nos campos civil, industrial e militar.

0519 - Adequar os meios operacionais da Marinha para assegurar a capacidade de defesa e segurança marítima.

0523 - Elevar a capacidade operativa da Marinha para o cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias, por meio do seu preparo e emprego.

0528 - Promover o desenvolvimento e a capacitação tecnológica da Marinha, visando à ampliação da capacidade de defesa e segurança marítima.

0527 - Prover a segurança da navegação aquaviária nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), mediante o desenvolvimento das atividades de controle e fiscalização do tráfego aquaviário e de formação dos operadores e usuários do sistema.

Fonte: PPA 2012-2015

O programa conta com seis indicadores que visam evidenciar o seu desempenho:

Indicadores do Programa 2058

Indicador	Tipo	Fórmula de Cálculo	Objetivo
Adequação da Força Naval	Eficácia	Relação entre o número de meios operativos existentes e a quantidade de meios previstos no Plano de Articulação e Equipamento da Marinha (PAEMB).	0519
Taxa de acidentes náuticos	Efetividade	Número de acidentes náuticos registrados a cada 1.000 embarcações existentes.	0527
Adequação da Força Terrestre	Eficácia	Relação entre o número de meios operativos existentes e a quantidade de meios previstos no Plano de Necessidades Gerais do Exército.	0532
Adequação da Força Aérea	Eficácia	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).	0464
Índice de Acidentes Aeronáuticos	Efetividade	Relação percentual entre o número de acidentes ocorridos no ano e o número de aeronaves registradas.	0461
Monitoramento do espaço aéreo	Eficiência	Relação percentual entre o espaço aéreo monitorado e o espaço aéreo brasileiro, tomando-se por referência a altitude de 20.000 pés.	0461

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2014 e do PPA 2012 – 2015.

Conforme destacado na introdução desta seção, o programa em comento foi analisado apenas sob a ótica da utilidade da cesta de indicadores, pois seus indicadores e metas foram avaliados no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013.

Os seis indicadores que compõem a cesta dos indicadores utilizados para medir o desempenho do programa apresentaram os resultados a seguir:

Indicadores do Programa 2058

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1*100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Adequação da Força Naval	%	Comando da Marinha	1/7/2011	20,00	31/12/2014	40,8	104

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado – PCPR 2014		Variação % (c) = (b/a)-1*100
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa de acidentes náuticos	1/1000	Comando da Marinha	31/12/2010	1,31	31/12/2014	1,03	-21,37
Adequação da Força Terrestre	%	Comando do Exército	31/12/2010	32,00	31/12/2014	17,64	-44,88
Adequação da Força Aérea	%	Comando da Aeronáutica	31/12/2010	20,00	31/12/2014	40,11	100,55
Índice de Acidentes Aeronáuticos	%	Comando da Aeronáutica	31/12/2010	0,70	7/1/2015	0,89	27,14
Monitoramento do espaço aéreo	%	Comando da Aeronáutica	31/12/2010	89,00	6/1/2015	93,13	4,64

Fonte: PCPR 2014.

Os indicadores evidenciaram, ao final do ano de 2014, ampliação no controle do espaço aéreo, redução na taxa de acidentes náuticos, aproximação ao nível desejado de acidentes aéreos e incremento significativo dos meios operativos militares, salvo os da Força Terrestre, em razão de o correspondente indicador utilizar no seu cálculo o fluxo orçamentário de recursos, consoante verificado na análise da Prestação de Contas da Presidência da República de 2013.

A cesta de indicadores utilizada tem correlação com cinco objetivos do programa e procura medir a suficiência de meios disponíveis para defesa nacional e os impactos dos investimentos públicos no controle do espaço aéreo e na redução dos acidentes aéreos e náuticos. Dessa forma, o conjunto de indicadores mensura produtos e resultados esperados de atividades relevantes do programa, atendendo ao atributo de foco.

Concernente ao equilíbrio, a cesta de medição do desempenho do programa reflete apenas aspectos quantitativos de eficácia, eficiência e efetividade de somente cinco dos vinte objetivos do programa. Para tal, vale-se dos três índices de adequação das Forças para mensuração dos meios operativos gerados pela atuação governamental, e dos demais índices para medição dos resultados obtidos por atividades subsidiárias do programa, relacionadas ao controle do espaço aéreo e à segurança aérea e náutica.

Aspectos importantes do programa e primordiais para a defesa nacional, como, por exemplo, integração das Forças Armadas, comando e controle, aprestamento, capacitação tecnológica e infraestrutura terrestre, expressos por outros objetivos do programa, não foram contemplados pelos indicadores. Dessa forma, a cesta de indicadores não atende ao critério equilíbrio.

Quanto à adequação, os indicadores adotados passam ao largo da avaliação das dimensões eficiência, eficácia e efetividade do programa, associadas às variáveis tempo, custo e qualidade. Procura-se, por meio dos indicadores, ressaltar tão somente a quantidade do que se fez e adquiriu, informações que interessam aos gestores, mas não o quanto foi gasto, a qualidade e a tempestividade das entregas e atividades do programa, dados que são também importantes para a sociedade. Desse modo, a cesta de indicadores atende parcialmente ao atributo adequação.

Considerando que os indicadores utilizam fontes de informações produzidas por atividades rotineiras do próprio órgão executor do programa, sem custo adicional para gerá-las, a cesta de indicadores atende ao atributo economicidade.

Com base no trabalho desenvolvido, conforme descrito na seção que tratou do método aplicado, foram encontradas evidências para afirmar que há limitações na utilidade da cesta de indicadores analisada do Programa Temático 2058, quanto ao atributo equilíbrio, de acordo com as

Normas de Auditoria do Tribunal e com os critérios de qualidade constantes da Portaria-Segecex 33/2010.

4.2.34 Conclusão

A análise da ação setorial do governo, objeto do presente tópico, recebeu nova abordagem a partir do exame da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) relativa ao exercício de 2013. 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 exercer 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 deste capítulo, as inovações que orientaram as análises precedentes alinham-se às recomendações emanadas no estudo comparativo demandado pelo TCU à 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 demonstram o resultado das intervenções governamentais. Tais informações são definidas no plano plurianual e seus valores atualizados foram informados na PCPR 2014. Merece registro a importância dos indicadores e das 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 as 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.

Cumpre mencionar que, conforme explicitado no item 4.2, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2013, o Tribunal apontou distorções materiais que afastavam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas

previstas no Plano Plurianual 2012-2015. Assim, recomendou-se à Controladoria-Geral da União (CGU) que estabelecesse procedimentos para certificar a exatidão das informações de desempenho constantes da PCPR. Nesse sentido, a CGU analisou amostra de indicadores e metas, apontando em seu relatório que há informações que não estão sistematizadas em um instrumento formal com padronização mínima, bem como não estão disponíveis para o público externo interessado. Ademais, a CGU identificou problemas em 46% dos indicadores e em 19% das metas selecionadas para análise. Assim, recomendou à SPI/MP que instituísse ficha dos indicadores e das metas para o próximo PPA, com informações públicas, tais como: definição de conceitos implícitos, memória de cálculo detalhada de cada apuração ocorrida, forma da coleta de dados e testes de consistência dos dados primários realizados.

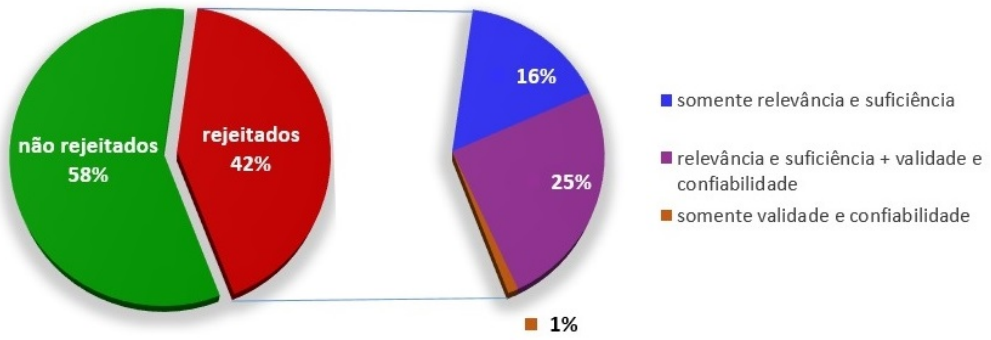
Com relação ao trabalho realizado sobre as Contas do Governo de 2014, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir se tais instrumentos de medição de desempenho poderiam ser considerados evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo. Assim, diante dos padrões estabelecidos pelas Normas de Auditoria do Tribunal, foram analisadas a relevância e a suficiência, bem como a validade e a confiabilidade dos indicadores e das metas, relacionando-se citados atributos com as qualidades desejáveis a um bom indicador ou a uma boa meta.

Entende-se por relevância a importância das informações de desempenho para medir o alcance dos objetivos; por suficiência a quantidade e a qualidade dos instrumentos utilizados; por validade o grau segundo o qual o indicador ou a meta refletem o fenômeno que está sendo medido; e por confiabilidade a fidedignidade da fonte de dados utilizada para o cálculo das informações, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

De forma complementar, avaliou-se a utilidade das cestas de indicadores dos programas temáticos, de acorco com os critérios foco, equilíbrio, adequação e economicidade.

Indicadores: resumo da análise

Do total de indicadores componentes dos programas temáticos presentes no PPA (743), foram selecionados para análise 93. Desses, 42% apresentaram alguma falha: observou-se o não atendimento aos atributos relevância e suficiência em 41% dos indicadores avaliados. Com relação aos atributos validade e confiabilidade, 26% dos indicadores analisados foram rejeitados. O gráfico a seguir ilustra a síntese das conclusões.



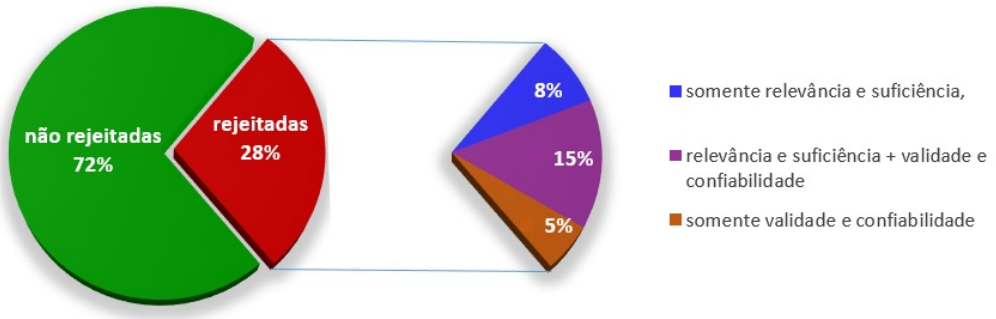
Destaca-se, para exemplificar, o programa temático 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito, que apresentou deficiências em todos os indicadores selecionados para análise.

Em posição diversa, não foram reportadas falhas significativas que justificassem a rejeição de nenhum dos indicadores dos seguintes programas temáticos: 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública; 2050 – Mudanças Climáticas; 2051 – Oferta de Água; 2057 – Política Externa; 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional; e 2076 – Turismo.

Metas: resumo da análise

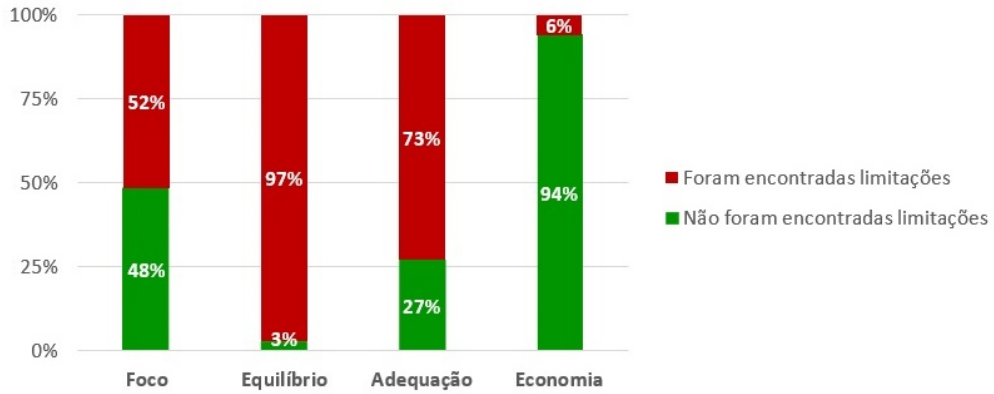
Com relação ao total de metas examinadas (111), 28% foram refutadas. Quanto aos atributos relevância e suficiência, 23% das metas apresentaram falhas, enquanto que 20% das metas foram rejeitadas nos atributos validade e confiabilidade. Não foram encontradas evidências para refutar as metas analisadas dos programas temáticos 2050 – Mudanças Climáticas e 2051 – Oferta de Água. Por outro lado, no caso do programa temático 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes, das quatro metas examinadas, três foram refutadas.

O gráfico seguinte demonstra esses resultados:



Cestas de Indicadores: resumo da análise e principais deficiências

No que se refere à avaliação da cesta de indicadores, foram selecionados 33 programas temáticos. Quanto ao critério foco, foram apontadas limitações em 52% dos programas analisados. Com relação ao equilíbrio, 97% dos programas apresentaram limitações. No critério adequação, encontrou-se limitações em 73% dos programas. O critério economicidade foi o mais bem avaliado, registrando limitações em apenas 6% dos programas selecionados. O gráfico a seguir ilustra esses resultados.



Reitera-se que a PCPR é o instrumento por meio do qual deve ser tornado público o atingimento dos objetivos governamentais e, por essa razão, os dados que refletem os resultados alcançados devem estar livres de inexatidões. Por essa razão, há que se mencionar, em relação às contas prestadas pela Presidente da República referentes ao exercício de 2014, a existência de distorções materiais que afastam a relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015.

Nessa esteira, propõe-se recomendação à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, no processo de

elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, a reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA.

A nova perspectiva adotada pelo Tribunal ressalta a ênfase 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 às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

Impropriedade Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015.
Recomendação À Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, a reavaliação das informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência nos relatórios das Contas do Governo relativos aos exercícios de 2013 e de 2014, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA.

5 AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados da auditoria do Balanço Geral da União (BGU) referente ao exercício de 2014, fiscalização que teve o intuito de verificar se o BGU reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2014 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário também de 2014.

O escopo da análise é a verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. As constatações referem-se somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados. As análises sobre os aspectos fiscal e orçamentário constam no Capítulo 3.

Nesse sentido, a apresentação das conclusões da auditoria 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 a opinião emitida;

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 cabíveis.

- 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 essenciais para o entendimento pelos usuários do BGU.

- Seção 5.5: Outros Assuntos;

Nessa seção são tratados os assuntos não apresentados nas demonstrações financeiras, cujo entendimento é considerado relevante para a opinião sobre as demonstrações consolidadas da União.

- Seção 5.6: 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 5.7: 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 31/12/2014, as quais abrangem os órgãos e as entidades federais

pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, elas 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.

5.2.2 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.

5.2.3 Responsabilidade do Tribunal de Contas da União

De acordo com o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, 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, independentemente se 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 tomadas em conjunto.

5.2.4 Fundamentos para a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas

As evidências obtidas na auditoria do BGU de 2014 permitiram concluir que os balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais de 2014, exceto pelos possíveis efeitos das distorções descritas neste capítulo, refletem a situação patrimonial em 31/12/2014 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício.

A opinião modificada foi fundamentada em dezesseis distorções identificadas e duas limitações de escopo observadas ao longo da auditoria. Algumas constatações são recorrentes, ou seja, já têm sido identificadas nos últimos anos. Nesse sentido, cabe ressaltar que, em relação às constatações recorrentes, a administração teve oportunidade, em decorrência das recomendações consignadas nas auditorias das demonstrações consolidadas de exercícios anteriores, de se manifestar e corrigir as distorções apontadas, com o agravante de não tê-lo feito em 2014.

Os principais motivos para a emissão de uma opinião modificada para as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2014 são:

- As distorções quantificáveis totalizam R$ 281 bilhões, ou 2,38 vezes o Patrimônio Líquido da União;
- O Passivo está subavaliado em R$ 256 bilhões, o que seria suficiente para inverter a situação patrimonial da União, tornando o Patrimônio Líquido negativo, em razão da retificação irregular de restos a pagar não processados, da ausência de registro de passivos junto aos bancos públicos em razão do pagamento de programas sociais, bem como de falha na consolidação do BGU;
- Foram apontadas distorções relacionadas a estimativas contábeis inadequadas ou inexistentes, cujos montantes, caso confirmados, poderiam representar uma parcela substancial do total de ativos e passivos da União. Essas distorções estão relacionadas às estimativas dos passivos contingentes e dos créditos tributários a receber;
- O Ativo Imobilizado não reflete a situação patrimonial da União em decorrência de deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, bem como de deficiências na depreciação de bens móveis e imóveis;
- Há falhas de divulgação em notas explicativas sobre transações com partes relacionadas, e, sobre o déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- Houve limitações de escopo, que impedem a obtenção de evidência de auditoria suficiente e adequada, relacionadas às despesas da União com pensões militares e militares inativos.

Além das distorções identificadas, foram constatadas 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 cinco assuntos, que, apesar de divulgados no BGU, merecem destaque em razão da relevância para o completo entendimento pelos seus usuários.

Assim, o conjunto das seguintes constatações resultou na opinião modificada sobre os balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2014.

1. Limitação de escopo em relação à ausência de projeção e de política de registros contábeis do passivo referente às despesas com militares inativos, em valor não quantificável;
2. Limitação de escopo em relação à ausência de política e registros contábeis do passivo das pensões militares, em valor não quantificável;
3. Falha de Divulgação em Notas Explicativas do Déficit Atuarial do RGPS;
4. Insuficiência de evidenciação contábil de provisões acerca dos riscos fiscais decorrentes de demandas judiciais ajuizadas contra a União, em valor não quantificável;
5. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, subavaliando o Passivo Não Financeiro em R$ 185 bilhões;
6. Ausência de registro de passivos da União relativos a repasse de recursos de programas sociais, no valor de R$ 37,5 bilhões;
7. Subavaliação do resultado da equivalência patrimonial de 2014 em R$ 15 bilhões;
8. Divergências de R$ 7 bilhões em saldos da Dívida Ativa da União;

9. Divergência de R$ 1,7 bilhão em saldos de empréstimos e financiamentos concedidos pelo Tesouro ao BNDES;
10. Uso de metodologia de mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber diversa daquelas estabelecidas pelo Órgão Central de Contabilidade;
11. Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial;
12. Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis dominiais;
13. Deficiências na mensuração da depreciação de bens móveis e imóveis;
14. Subavaliação do Ativo em decorrência da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária;
15. Erro de evidenciação dos Ajustes de Exercícios Anteriores no Balanço Patrimonial;
16. Falha na consolidação do Balanço Patrimonial da União;
17. Reincidência na falha de divulgação de transações com partes relacionadas,
18. Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas.

Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União para as contas de 2015 serão acompanhadas 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.

5.2.5 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 de auditoria:

1. Contabilização das provisões matemáticas previdenciárias dos servidores civis da União;
2. Perda de R$ 14,8 bilhões na participação societária da União junto à Petrobras;
3. Ordens bancárias emitidas em dezembro de 2014 para saque em janeiro de 2015;
4. Falta de transparência sobre a possibilidade de dispensa de recolhimento de dividendos da Caixa;
5. Obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários.

5.2.6 Outros Assuntos

Cabe chamar a atenção dos usuários das informações do Balanço Geral da União ainda para os assuntos não apresentados nas demonstrações financeiras, cujo entendimento é considerado relevante para a opinião sobre as demonstrações consolidadas da União:

1. Critério de reconhecimento de créditos tributários a receber.

5.3 Fundamentação técnica para a opinião emitida

5.3.1 Opinião modificada para as demonstrações contábeis consolidadas

ALERTA
• Alertar a Casa Civil da Presidência da República, 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 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 (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, parágrafo 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, vigente a partir de 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 31/12/2014. Constatou-se que o passivo da União está subavaliado, em decorrência de passivos ocultos relacionados a déficits atuariais e contingências decorrentes de demandas judiciais. Os montantes de alguns desses passivos não estão determinados, uma vez que cabe aos gestores, e não à auditoria, estabelecer estimativas confiáveis. Nos tópicos a seguir são detalhados os efeitos da ausência de cada um desses passivos para a transparência e completa compreensão da situação patrimonial 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. Ademais, no art. 53, § 1º, inciso II, a LRF determina que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício seja acompanhado de demonstrativos das projeções atuariais dos regimes de previdência geral e próprio dos servidores públicos. Anualmente, essas projeções constam no projeto da LDO e no RREO do último bimestre.

Há diferentes regulamentações para cada tipo de passivo atuarial: previdência dos servidores civis, militares inativos, pensões militares e previdência social (RGPS). Após reiteradas recomendações do TCU em contas de governo de exercícios anteriores, em 2014 houve a

contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis (RPPS-Civis) nas demonstrações contábeis da União, contribuindo para a transparência e a qualidade das informações patrimoniais do BGU (vide ênfase no final deste relatório). No entanto, ainda falta transparência nas informações contábeis relacionadas ao passivo atuarial das pensões de militares e de militares inativos, bem como ao passivo atuarial do 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.

Passivo dos militares

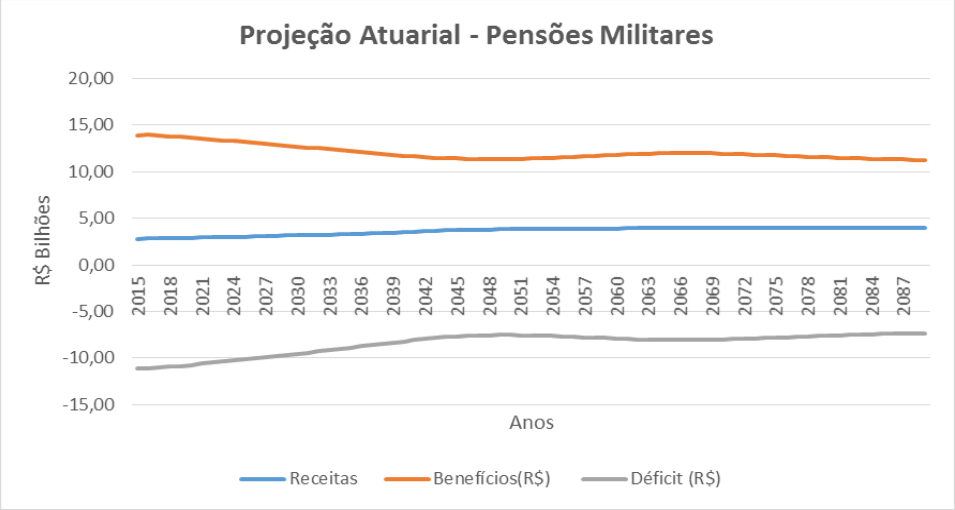
O art. 142 da Constituição Federal trata dos militares da União que integram as Forças Armadas. De acordo com inciso X do citado artigo, a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

Por sua vez, a Lei 6.880/1980, que dispõe sobre o estatuto dos militares, disciplina as hipóteses em que os militares passam para a inatividade, em especial os casos de reserva remunerada e reforma. As pensões militares estão normatizadas pela Lei 3.765/1960, que prevê as hipóteses de concessão. Por fim, a Medida Provisória 2.215-10/2001 dispõe sobre a remuneração dos militares.

Pensões militares: ausência de política e registros contábeis

Atualmente, os militares contribuem apenas para a pensão militar, não havendo previsão de contribuição específica para o pagamento das remunerações dos militares nas situações de reserva remunerada e reforma. De fato, as remunerações dos militares após passagem para a inatividade são custeadas com recursos da União. Em relação às pensões, os militares contribuem com alíquota de 7,5% sobre a remuneração, e parcela complementar de 1,5% para aqueles que já estavam nas Forças Armadas até a edição da Medida Provisória 2.215-10/2001 e mantiveram a opção de contribuição para a garantia de pensão para filhas maiores de idade.

O Ministério da Defesa elabora anualmente as projeções dos encargos atuariais com militares das Forças Armadas para compor um dos anexos do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, em cumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso II, alínea "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, essa projeção é realizada apenas para as despesas com as pensões militares e não contempla gastos futuros com proventos de militares reformados e na condição de reserva remunerada. Não obstante essa limitação, a projeção elaborada para o PLDO 2016 prevê o seguinte comportamento das receitas e despesas futuras, conforme o gráfico seguinte.



Fontes: Ministério da Defesa/PLDO.

Tendo em vista a existência de uma projeção atuarial para pensões militares e em função da existência de déficit projetado em todos os 75 anos projetados, seria natural que houvesse reconhecimento dessas obrigações futuras no Balanço Geral da União, por meio do registro das provisões matemáticas atuariais das pensões militares. Com efeito, as Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (Ipsas 25) preveem que os benefícios de empregados que já foram concedidos ou aqueles a conceder, no futuro, devem ser reconhecidos na contabilidade do ente. Portanto, considerada a existência de uma projeção com fluxos financeiros futuros para receitas e despesas com pensões militares e a existência de insuficiência financeira em toda a projeção, o próximo passo seria o registro na contabilidade da União desse déficit a valor presente.

Porém, mesmo as pensões militares sendo custeadas pelos próprios militares, por meio de contribuição específica prevista na Lei 3.765/1960, alterada pela MP 2.215-10/2001, e seus déficits sendo cobertos com recursos do Tesouro Nacional, ainda não há registro de provisões atuariais desses benefícios no Balanço Geral da União.

Dessa forma, cabe reiterar as recomendações proferidas nas Contas de Governo da República de 2013, nos seguintes termos:

RECOMENDAÇÕES

- ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções das pensões militares das Forças Armadas;

- 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 o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo 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 2015 e seguintes.

Militares inativos: ausência de projeção e de política de registros contábeis

No último Relatório sobre as Contas do Governo da República, foi recomendado ao Ministério da Defesa que calculasse 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; e ao Ministério da Defesa, e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a Coordenação da Casa Civil da Presidência da República, para que tomassem 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.

Essas recomendações não foram atendidas, sendo que as principais causas apresentadas pelo Ministério da Defesa residem nos seguintes pontos:

a) entendimento de que o regramento a que se submetem os militares, por ocasião da transferência para reserva remunerada, cujas remunerações são assumidas integralmente à conta do Tesouro, não se confunde com o conceito de aposentadoria, o qual remete aos regimes previdenciários geral (RGPS) e próprio do servidor público (RPPS);
b) as peculiaridades da carreira militar e o respectivo ordenamento jurídico, uma vez que não há a expectativa do gozo de benefício previdenciário decorrente de aposentadoria, por parte do militar das Forças Armadas, pelo fato de o militar ser transferido para a reserva remunerada, podendo ser convocado para o serviço ativo, a qualquer momento, principalmente nas situações de guerra;
c) a inexistência de regime de contribuição, seja individual ou patronal, para fins de custeio dos benefícios decorrentes da inatividade dos militares;
d) dificuldades técnicas para efetuar projeções de custos constitucionais com militares inativos com base em terminologia e metodologia que considerem a natureza atuarial de dados e valores envolvidos;
e) diferentes sistemas de controle e processamento da folha de pagamento utilizados por cada comando militar;
f) entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, que se pronunciou por meio do Parecer 115/2015/Conjur-MD/CGU/AGU, de 10/2/2015, o qual concluiu que o regime jurídico dos inativos das Forças Armadas deve ser regulado por lei ordinária federal e que o art. 40 da Constituição Federal, o qual dispõe sobre o regime de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não alcança os militares à luz do § 20 desse artigo.

Em paralelo, por meio do Parecer 16/2015/ASSE/CGU/AGU, a Advocacia-Geral da União (AGU) endossou o entendimento manifestado pelo Ministério da Defesa, concluindo que:

a) a avaliação atuarial de um regime próprio de previdência depende da existência de um plano de benefícios e de um plano de custeio;
b) os proventos da reserva remunerada dos militares das Forças Armadas não possuem fonte de custeio específica nos moldes de um regime próprio de previdência;
c) a exigência de avaliação da situação financeira e atuarial não se aplica aos proventos dos militares inativos.

Em face dos argumentos apresentados pelo Ministério da Defesa e pela AGU, cabe destacar que os proventos de reserva remunerada e reforma são desembolsos que afetam diretamente o caixa do Tesouro Nacional, cujo direito do servidor de receber os proventos mensais ocorreu enquanto o militar estava na atividade (pois o serviço que o militar presta em atividade não gera despesas para

o Tesouro apenas quando ele está na ativa, mas também após sua passagem para a inatividade ou mesmo quando da geração de pensão).

Conforme já destacado nas Contas de Governo da República de 2013, a necessidade de evidenciação do déficit atuarial dos encargos com militares inativos inclui-se no processo de convergência às normas internacionais de contabilidade para o setor público (Ipsas, sigla em inglês). De acordo com a Ipsas 25, que descreve a contabilização e a divulgação de informações pelas entidades do setor público dos benefícios a empregados (empregados em sentido geral, abrangendo, portanto, servidores civis, militares e empregados públicos), as entidades públicas devem reconhecer, mensurar e evidenciar os benefícios a empregos. Entre tais benefícios, há aqueles denominados benefícios pós-emprego, os quais representam benefícios que serão pagos após o período de emprego. De acordo com a norma, os planos de benefícios pós-emprego podem ser de contribuição definida ou de benefício definido. No benefício de contribuição definida, a entidade patrocinadora paga contribuições fixas a uma entidade separada (fundo de pensão, por exemplo), não tendo a obrigação legal de pagar contribuições adicionais se o fundo não possuir ativos suficientes para pagar todos os benefícios devidos (o risco do benefício é exclusivo do empregado); enquanto que no benefício definido, eventuais insuficiências de recursos devem ser supridas pelo patrocinador (o risco é repassado para o empregador).

No caso dos militares das Forças Armadas, a MP 2.215-10/2001 prevê a forma de remuneração do militar quando no período de inatividade (proventos na inatividade). Esses proventos, à luz da Ipsas 25, caracterizam-se como um típico benefício definido, mesmo não existindo contribuição específica, vez que são custeados em sua totalidade pelo Tesouro (o risco de insuficiência de recursos é totalmente da União, pois assim foi definido o tratamento aos militares).

À luz da contabilidade internacional, os benefícios (proventos na inatividade) a serem pagos aos militares devem ser avaliados atuarialmente e contabilizados no Balanço Geral da União, haja vista preencherem todos os requisitos de um passivo contábil: i) obrigação atual da União, pois a partir do ingresso no militar nas Forças Armadas, existe a expectativa de direito de transferência para a situação de inativo (reserva remunerada e reforma); ii) resultante de eventos passados, em função da prestação de serviços do militar quando ainda em atividade; e iii) futuras saídas de recursos por meio do pagamento dos proventos de reserva remunerada e reforma.

Vale ressaltar que o entendimento do Ministério da Defesa e da AGU de que as despesas com militares inativos não podem ser consideradas como previdenciárias não invalida a necessidade de evidenciação da informação no BGU, pois está caracterizado que são desembolsos futuros que surgiram em função de um compromisso passado (quando o militar está em atividade tem a expectativa de receber um benefício futuro, no caso os proventos da reserva remunerada ou reforma, além de contribuir para um benefício especial, no caso a pensão militar, que poderá ser concedida a um dependente no futuro). Então, a União deve reconhecer em seu passivo esses desembolsos futuros, sob a forma de uma provisão a valor presente.

Mesmo que a política governamental entenda que o conjunto de pagamentos dos militares inativos não deva ser tratado como um fundo de previdência, é inexorável reconhecer que a União concedeu direitos aos militares para que pudessem gozar do benefício de receber proventos mensais quando na inatividade. A consequência disso é um dever do Estado para com os militares num horizonte temporal que coincide com a expectativa de vida no período de inatividade. Assim, a União deve calcular as projeções, a fim de obter informações, as mais fidedignas possíveis, dos valores com os quais deverá arcar para honrar os compromissos futuros com os encargos dos militares inativos.

Sobre a situação apontada por esta Corte, o Ministério da Defesa foi instado a se pronunciar. Para isso, manifestou-se conforme argumentos seguintes:

d) existe grande dificuldade de adotar plenamente as medidas indicadas pelo TCU e o risco que delas poderá advir, não só para o Ministério da Defesa, mas para o governo federal como um todo, de tratar tal situação como "passivo atuarial", vez que dentro do conjunto de perspectivas desenvolvidas pelo Ministério da Defesa, tal procedimento se equipara, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 29 da LRF), como operação de crédito, o que acaba por elevar o endividamento geral do governo, com todas as consequências previstas nessa própria lei;

e) salienta-se, no entendimento, a impossibilidade de que seja apurado tecnicamente "passivo atuarial" nos exatos termos do que foi indicado pelo TCU, tendo em vista a inexistência de patrimônio acumulado que faça frente às despesas projetadas com pensionistas militares, uma vez que, caso tais valores sejam trazidos a valor presente e lançados no BGU e Siafi, o patrimônio líquido da União será constituído por um montante aquém da realidade;

f) utilização, por parte do TCU, da terminologia "atuarial" quando se refere aos custos constitucionais (encargos da União sem contrapartida) com militares inativos;

g) ausência de normativo próprio que oriente a forma de o Ministério da Defesa efetuar os registros contábeis afetos às pensões militares e aos inativos militares no BGU;

h) a legislação vigente não deixa a matéria sem tratamento, vez que a LRF impõe a todos entes da administração pública controle de despesas total com pessoal, em que as despesas com inativos e pensionistas militares são objeto de informações específicas; e considerando que são despesas de natureza obrigatória, há instrumentos na legislação vigente que permitem o seu controle;

i) o tema está inserido no conjunto de competências do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, de modo que há estudos em curso a fim de melhor compreender e estabelecer procedimentos que possam convergir para as determinações do TCU.

Em resposta às argumentações do Ministério da Defesa (item a), cabe ressaltar que o conceito de passivo atuarial não é necessariamente igual ao conceito de "previdência". Ao separarmos a expressão tem-se que:

- Passivo são obrigações presentes de uma entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos, conforme definido nas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e reproduzido no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público;

- Atuária é uma ciência que estuda as técnicas para apuração dos custos futuros de prêmios de seguros e benefícios previdenciários, mediante uso de variáveis biométricas, demográficas, e econômicas da população analisada, resultando em avaliações atuariais que também podem ser utilizadas em outras situações que lidem com eventos de natureza incerta.

A partir desses dois conceitos, pode-se deduzir que passivo atuarial é um item patrimonial (mais conhecido como obrigação) mensurado a partir de uma técnica de cálculo (atuária) para estimar de maneira confiável o custo final de uma obrigação para a entidade, cuja ocorrência se dará no futuro, a depender de um evento incerto.

Nesse contexto, a Ipsas 25 propõe que seja reconhecido "um passivo quando o empregado prestou serviço em troca de benefícios a serem pagos no futuro". Como se trata de uma obrigação que resultará em saída de recursos no futuro, que dependerá de eventos sobre os quais não se tem certeza de como ocorrerão (tais como mortalidade, expectativa de vida, etc.), a mesma norma propõe a utilização da técnica de atuária para se calcular uma estimativa de um valor que se

aproxime do real valor que a entidade deverá ter para honrar esses compromissos futuros. Por isso, o cálculo atuarial é a técnica de estimativa de valor mais utilizada para se definir o montante do passivo referente aos planos de previdência das instituições.

Outro ponto importante a ser destacado trata do argumento de que o passivo atuarial equipara-se à operação de crédito à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 29), o que poderia afetar o nível de endividamento geral do governo. Sobre isso deve-se ressaltar que o Manual de Demonstrações Fiscais (Relatório de Gestão Fiscal), em seu tópico 04.02.06.05 – União (Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida), define que a União deverá apresentar no Relatório de Gestão Fiscal, em três tabelas separadas, "as dívidas dos regimes previdenciários sob sua responsabilidade", ou seja, deverá apresentar o cálculo da dívida consolidada líquida do Regime Geral de Previdência Social, do Regime Próprio de Previdência Social – Pessoal Civil e do Regime Próprio de Previdência Social – Pessoal Militar". As três dívidas são consideradas passivos atuariais e, conforme o modelo apresentado no manual, não integram a Dívida Consolidada Líquida para fins de cumprimento de limites fiscais. Ademais, o limite de endividamento da União ainda está em regulamentação pelo Senado Federal.

Quanto à argumentação sobre "inexistência de patrimônio acumulado que faça frente às despesas projetadas" (item b), é importante destacar que, para se reconhecer um passivo, não é necessário se ter um patrimônio equivalente que garanta o pagamento. Ter um patrimônio seria o ideal, entretanto sua ausência não elimina a obrigação futura assumida pelo governo. No caso dos militares, a União optou por assumir todo o risco com o pagamento dos inativos num horizonte temporal que coincide com a expectativa de vida dos beneficiários, e para garantir tais direitos, a política adotada foi a de assunção total das obrigações no futuro, sem quaisquer contrapartidas dos beneficiários. Implica dizer que a evidenciação deveria ser ainda mais transparente, já que os cofres públicos arcarão com a totalidade das despesas que garantirão o gozo de tais direitos concedidos.

No que tange à argumentação trazida pelo item c, a projeção de um fluxo futuro das despesas com militares inativos depende de uma avaliação atuarial. Essa avaliação consiste na projeção dos encargos da União com o pagamento dos militares inativos. Sugere-se que se utilize a técnica de atuária, por ser a mais adequada para calcular estimativas de obrigações que trazem em seu conteúdo os riscos de eventos incertos.

Outro argumento (item d) trazido pelo gestor trata da ausência de normativos que ofereçam orientação para os registros contábeis. Sobre isso, entende-se que, se a administração pública federal está em processo de convergência com as normas internacionais de contabilidade, as Ipsas podem ser consideradas o ponto de partida para uma regulamentação específica para a situação.

Sobre o item "e", cabe ressaltar que o registro do passivo atuarial não tem por objetivo propiciar o controle rotineiro sobre as despesas de natureza obrigatória no presente. Trata-se de um instrumento de evidenciação e de transparência sobre a capacidade do governo em garantir que os direitos concedidos sejam cumpridos no futuro. Projetar uma dívida significa, além de prestar contas à sociedade, oferecer subsídios para que seja feita uma análise sobre a sustentabilidade do conjunto de compromissos governamentais no médio e longo prazos, à luz do planejamento governamental.

Por fim, considerando que o pagamento de encargos com militares da União é uma política que envolve decisões que perpassam pela análise não apenas do Ministério da Defesa, mas também do Ministério da Fazenda e da Presidência da República, propõe-se a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

RECOMENDAÇÃO

- à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizem estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares.

Falha de Divulgação do Déficit Atuarial do Regime Geral de Previdência Social

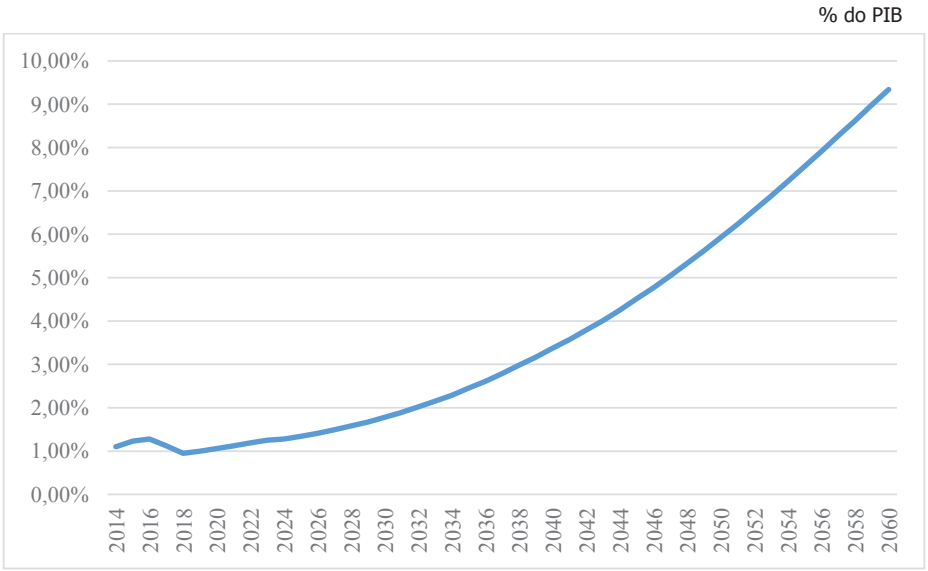
O Regime Geral de Previdência Social está previsto no art. 201 da Constituição Federal. O texto dispõe que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. As principais leis que normatizam o RGPS são a 8.212/1991 e a 8.213/1991, que tratam sobre o financiamento da seguridade social e o plano de benefícios do RGPS, respectivamente.

Outro dispositivo importante que contempla normas sobre RGPS é a Lei Complementar 101/2000. O art. 68 determina a criação do Fundo Geral de Previdência Social (FRGPS). Entretanto, até o exercício de 2013, não havia um fundo contábil para o RGPS. Apesar da existência de uma unidade orçamentária para o RGPS, na realidade, todas as despesas do RGPS ocorriam dentro de rubricas contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), junto com outros gastos daquela autarquia, tais como despesas administrativas, de pessoal e de benefícios assistenciais.

Em razão do disposto na LRF, bem como em recomendação proferida nas Contas de Governo dos exercícios de 2011 e 2012, foi criado o órgão Siafi 37.904 (Fundo do Regime Geral da Previdência Social), em que se apropriam todas as receitas e despesas do RGPS e por meio do qual se gerenciam os ativos e passivos do regime. Em consequência, as contas do RGPS já se encontram contabilizadas nesse fundo desde o início de 2014.

Apesar de o FRGPS permitir um acompanhamento mais efetivo da situação financeira do regime geral, por meio das demonstrações financeiras, ainda não é possível avaliar a viabilidade econômica futura do FRGPS, pois não são contabilizados os valores de superávit ou déficit atuarial. Atualmente a avaliação atuarial do RGPS é publicada apenas nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre de cada ano, em atenção aos arts. 4º, §2º, inciso IV, alínea "a", e 53, §1º, inciso II, ambos da Lei Complementar 101/2000. Essa avaliação é elaborada como um fluxo financeiro futuro de receitas e despesas para um período de 35 anos, apurando o déficit ou superávit para cada ano futuro. No gráfico a seguir é possível verificar a projeção dos déficits do RGPS em relação ao PIB (2014 a 2060), conforme apurado na avaliação atuarial:

Necessidade de Financiamento do RGPS – 2014 a 2060



Fonte: Relatório de Projeções Atuariais do RGPS (PLDO e RREO).

De acordo com o Ministério da Previdência Social e conforme destacado nas Contas do Governo da República de 2013, o Regime Geral de Previdência Social é um sistema aberto de previdência social, e qualquer pessoa, exercendo atividade remunerada em algum momento de sua vida, é segurada obrigatória do sistema. Mas a vinculação da pessoa ao RGPS pode não ser permanente, ou seja, embora a filiação ao regime ocorra apenas uma vez, o período contributivo do trabalhador pode ser interrompido e retomado inúmeras vezes ao longo de sua vida laboral. Além disso, o RGPS é um sistema de repartição simples, em que não há acumulação de reservas.

Ainda assim, foi recomendado ao Ministério da Previdência Social que incluísse nos relatórios de avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social o balanço atuarial do regime, com os valores presentes das projeções, e ao INSS que incluísse em notas explicativas às demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral da Previdência Social o balanço atuarial do regime. Em resposta, o Ministério da Previdência Social entendeu que não caberia a elaboração de um balanço atuarial para o RGPS que pudesse estabelecer um valor estimado de déficit ou superávit atuarial do RGPS e que fosse aproveitado para fins de registro no BGU.

Por outro lado, o TCU destacou nas Contas de Governo da República de 2013 que as justificativas apresentadas pelo MPS não são suficientes para o não reconhecimento do resultado atuarial no BGU, pois, dado que já existem projeções atuariais no projeto de LDO e no RREO, bastaria calcular também o valor presente dessas projeções para uma determinada data focal, a uma taxa de juros tecnicamente viável, o que resultaria em um valor de déficit/superávit atuarial, o qual poderia ser evidenciado nas demonstrações financeiras do FRGPS e no BGU.

Porém, em razão da complexidade da matéria, ainda não há convicção sobre a necessidade de inclusão desse valor no Balanço Geral da União. Conforme destacado nas Contas do Governo de 2013, há grande variedade de abordagens internacionais sobre a relação entre Contas de Governo e Contas de Previdência Social. Por exemplo, nos EUA, são preparadas demonstrações contábeis específicas para apresentar os déficits atuariais da previdência social e de outros grupos relacionados ao conceito mais amplo de seguridade social.

Nesse sentido, foi criado um grupo de trabalho por meio da Portaria Conjunta 218, de 19/12/2014, da Casa Civil, Ministério da Previdência Social e Fazenda, para realizar estudo que avalie as melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social e verifique a

necessidade de elaboração e divulgação de informações específicas sobre a situação atuarial da previdência social, em atendimento à recomendação XXI constante do Parecer Prévio do TCU sobre as Contas do Governo de 2013.

Além disso, as atividades do referido grupo de trabalho balizarão o atendimento tanto da recomendação XIX, para que o Ministério da Previdência Social inclua nos relatórios de avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social – RGPS o balanço atuarial do regime, com base em valores presentes das projeções, quanto a recomendação XX, emitida ao INSS para incluir em notas explicativas às demonstrações financeiras do FRGPS o balanço atuarial do regime, ambas também das Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2013.

Dessa forma, cabe a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

- à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Fazenda, sob a coordenação do primeiro, que apresentem em até 180 dias os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014, especificamente no que tange:
  a) aos resultados sobre a avaliação das melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social e a necessidade de elaboração e divulgação de informações específicas sobre a situação atuarial da previdência social;
  b) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social nos relatórios de avaliação atuarial; e
  c) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social em notas explicativas das demonstrações financeiras do FRGPS e da União.

5.3.1.1.2 Passivos Contingentes: insuficiência de evidenciação contábil

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 possa ser feita uma estimativa confiável do montante da obrigação.

Em casos como o de um processo judicial, 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 existe na data da divulgação das demonstrações ao considerar toda a evidência disponível, incluindo, por exemplo, a opinião de peritos. Para isso, deve-se considerar:

j) quando for mais provável que existe uma obrigação presente na data do balanço, a entidade deve reconhecer a provisão (se os critérios de reconhecimento forem satisfeitos); e

k) 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.

Considera-se, portanto, 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, constarem de notas explicativas.

A Ipsas 19 prevê, também, que o uso de estimativas é 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 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 contexto, por força do disposto no § 3º do art. 4º da LRF e 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. Essas contingências decorrem principalmente de ações judiciais em que a União figura no polo passivo, capazes, portanto, de impactar negativamente o orçamento federal.

Dessa feita, com base no Anexo V – Riscos Fiscais, da Lei 13.080/2015 – LDO de 2015, constatou-se que foram estimados os seguintes valores:

Riscos decorrentes dos Passivos Contingentes – 2015

R$ bilhões

Discriminação	Responsável	Estimativa
Natureza Tributária	PGFN	397,81
Administração Direta	PGU	321,85
Autarquias e Fundações	PGF	58,5
Processo de Reconhecimento	STN	113,2
Garantias Internas e Externas	STN	44,1
Empresas Estatais	EEs	4,1
Total	-	**939,56**

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2015.

Importa mencionar que, no Anexo V, os riscos decorrentes de passivos contingentes podem ser classificados conforme a natureza dos fatores que lhes dão origem, bem como por órgãos responsáveis pela sua gestão. Ademais, 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 as contas públicas, devendo ser, portanto, evidenciados nos demonstrativos financeiros da entidade, de acordo com a boa prática contábil.

De outro modo, em que pese o alto risco de realização dessas despesas e, por conseguinte, o possível impacto na administração das finanças federais, não se verifica no Balanço Geral da União, em semelhança ao apontado no Relatório das Contas do Governo de 2013, nenhum lançamento contábil específico referente a provisões para esses estoques contingentes.

A fim de se analisar mais detidamente o assunto, encaminharam-se requisições aos órgãos envolvidos. Em resposta, a STN, a PGF, a PGU e a PGFN informaram, em síntese, que, em decorrência da recomendação exarada no âmbito das Contas de 2013, foi expedida a Portaria-AGU 40, de 10/2/2015, que busca estabelecer critérios e procedimentos a serem adotados pela Advocacia-Geral da União na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais. Importante salientar que tal normativo, conforme destacado pela própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, vincula também a PGFN, nos termos do § 1º do art. 2º da Lei Complementar 73/1993.

As Procuradorias-Gerais esclareceram, ainda, que cabe a elas a tarefa de efetuar o cálculo da probabilidade de perda nas demandas judiciais, classificando-as, por exemplo, como risco de perda "possível" ou "provável". A partir dessas informações, os órgãos competentes – notadamente o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda – poderão proceder à atividade contábil-orçamentária de provisionar ou classificar determinado valor como passivo contingente.

Adicionalmente, a STN informou que, para o BGU 2014, não foi possível identificar, tempestivamente e com precisão, as demandas judiciais constantes do Anexo de Riscos Fiscais que já deveriam estar reconhecidas como provisão no passivo da União, uma vez que o Anexo V da LDO não segrega as demandas entre obrigações que tenham provável saída de recursos com valor estimado confiável (o que seria uma provisão a ser registrada) das que tenham possíveis ou prováveis saídas de recursos, mas que não seja possível estimar o valor de maneira confiável (esses dois últimos casos seriam passivos contingentes, divulgados apenas em nota explicativa). A STN reforçou que, com a Portaria-AGU 40/2015, será possível analisar de forma mais segura os passivos contingentes que deverão ser reconhecidos na contabilidade (provisão) ou apenas demonstrados em notas explicativas.

Em outro momento, a STN aduziu que, com a adoção do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (Pcasp), a partir de 1°/1/2015, a Coordenação Geral de Contabilidades e Custos da União (Ccont) adequou as rotinas contábeis para receber registros de qualquer passivo por competência. Citou, como exemplo, os passivos contingentes classificados como perda provável que deverão ser reconhecidos como provisões pelas respectivas unidades responsáveis.

Com efeito, ao analisar a PCPR 2014, verifica-se que foram divulgados, nas notas explicativas do BGU – item 5.2.6.1, nota 14.3 –, os passivos contingentes da administração direta, suas autarquias, empresas públicas dependentes e fundações, consignados no Anexo V da LDO 2015. Logo, pode-se concluir que a União optou por considerar todas as demandas judiciais atualmente existentes como "possíveis" perdas, não sendo feita nenhuma estimativa de provisão para essas contingências.

Não obstante, cabe observar que a PGU, a PGF e a PGFN esclareceram que, no que concerne às ações judiciais administradas por aquelas Procuradorias-Gerais, já passaram a realizar a classificação de suas demandas de acordo com a Portaria-AGU 40/2015. No que tange à análise do conteúdo dessa portaria, entende-se que seus preceitos alinham-se ao Mcasp e aos demais normativos contábeis a respeito do reconhecimento, mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes referentes às ações judiciais ajuizadas contra a União.

Nesse sentido, considera-se que os efeitos decorrentes do tratamento contábil, ora proposto, para as 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.

Diante do exposto, entende-se pertinente realizar a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
• à Secretaria do Tesouro Nacional que, com base nos critérios contábeis pertinentes e na Portaria-AGU 40/2015, promova o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes relativos aos riscos fiscais decorrentes de ações judiciais

RECOMENDAÇÃO
impetradas contra a União.

5.3.1.2 Retificação Irregular dos Restos a pagar não processados

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 estabeleceu que a escrituração contábil das inscrições em Restos a Pagar deve ser feita de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período.

Cabe destacar, ainda, que o inciso II do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 dispôs 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 esse regime, 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. Essa determinação foi cumprida pela STN, que passou a segregar os restos a pagar não processados em "a liquidar" e "em liquidação".

Restos a Pagar não processados e respectivas retificações no Balanço Patrimonial da União

R$ milhões

Passivo	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Passivo Financeiro							
Restos a Pagar não processados	188.362	185.131	150.401	116.937	103.282	92.125	67.941
A Liquidar	184.804	179.856	146.547	-	-	-	-
Em Liquidação	3.557	5.275	3.853	-	-	-	-
Passivo Não Financeiro							
Retificação dos Restos a Pagar não Processados a liquidar	(184.804)	(179.856)	(146.547)	(116.937)	(103.282)	(92.216)	(67.941)

Fonte: STN.

Nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, 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.

Dessa forma, a retificação reiterada dos restos a pagar a liquidar, no valor de R$ 184,804 bilhões, registrada no Passivo Não Financeiro do Balanço Patrimonial de 31/12/2014, causa distorção no valor real do total do passivo. Esse procedimento, além de ser contrário à norma vigente, ainda provocou uma distorção na informação contábil registrada no Passivo Não

Financeiro, subavaliando-o em 3,93%, em 2014. 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.

Conquanto 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 31/12/2014, em desconformidade com a determinação outrora proferida pelo TCU. Ainda assim, entende-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 e o novo Plano de Contas Aplicado ao Serviço Público, a partir de 2015 os Restos a Pagar não Processados a Liquidar não mais serão evidenciados no passivo do Balanço Patrimonial, que passará a apresentar o critério circulante ao invés de financeiro. Eles deverão ser registrados apenas em contas de controle orçamentário, porém sendo evidenciados os montantes do ativo e passivo financeiro em quadro auxiliar do Balanço Patrimonial.

5.3.1.3 Ausência de registro de passivos da União relativos ao repasse de recursos de programas sociais

O art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Conforme as normas internacionais de contabilidade para o setor público (Ipsas 1), regime de competência é o regime segundo o qual transações e eventos são reconhecidos quando ocorrem. Portanto, o referido dispositivo da LRF obriga o reconhecimento de todos os passivos da União na ocorrência do fato gerador.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 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).

Na auditoria do BGU 2014, constatou-se que o passivo da União está subavaliado em aproximadamente R$ 37,15 bilhões, em decorrência de passivos ocultos relacionados ao atraso no repasse de recursos a bancos controlados pela União, mais especificamente o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES, para pagamentos entre outras, de despesas de responsabilidade do governo federal referentes a benefícios sociais e previdenciários, ao Bolsa Família, ao Abono Salarial e Seguro-Desemprego, subsídios de financiamento agrícolas etc. As instituições financeiras, no papel de agentes financeiros, efetuaram os pagamentos de tais valores aos respectivos beneficiários mas não têm recebido, do Tesouro Nacional, no mesmo dia, o repasse dos referidos recursos.

A questão está sendo tratada pelo TCU no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, que originou os Acórdãos 825/2015 e 992/2015, ambos do Plenário. O processo tem como objetivo analisar repasses do governo federal às instituições financeiras, com vistas a identificar eventuais irregularidades.

Para a análise dos montantes referentes a esses passivos, foi utilizada a informação constante como crédito a receber do Tesouro Nacional nas seguintes instituições financeiras.

a) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:

As notas explicativas das demonstrações contábeis do BNDES de 30/6/2014 esclarecem que o montante de R$ 7,48 bilhões a receber do Tesouro Nacional refere-se a equalização da remuneração

de programas incentivados pelo governo federal (Pronaf, Revitaliza, Agrícolas e Programa de Sustentação do Investimento – PSI) com taxa menor que a TJLP.

Questionada pelo TCU a respeito do reconhecimento dos passivos junto ao BNDES – Programa de Sustentação do Investimento, a STN informou que estão registrados na conta contábil 6.3.1.1.0.00.00 – RP não processados a liquidar, da Unidade Gestora: 170700 – Copec - Unidade Orçamentária e Financeira no montante de R$ 8.754.577.287,00.

Em relação aos esclarecimentos feitos pela STN, cabe ressaltar que tais valores foram registrados apenas em contas de controle orçamentário, sem o registro do passivo exígivel correspondente, embora o BNDES tenha registrado o crédito a receber do Tesouro Nacional. Além disso, conforme já consignado em auditorias do BGU de exercícios anteriores, os valores registrados em RP não processados a liquidar têm sido irregularmente retificados no passivo do Balanço Geral da União, quando deveriam ser compensados no ativo conforme dispõe o item 9.1.5 do Acórdão 158/2012-TCU-Plenário. Ademais, a divergência entre o montante informado pela STN e o montante registrado nas demonstrações Contábeis do BNDES totaliza R$ 1,27 bilhão, comprometendo sobremaneira a confiabilidade das informações contábeis do BGU.

b) Passivos junto ao Banco do Brasil – Equalização da Safra Agrícola e Títulos e Créditos a Receber junto ao Tesouro Nacional:

As notas explicativas das demonstrações contábeis consolidadas do Banco do Brasil do exercício de 2014 registram R$ 2,26 bilhões a receber do Tesouro Nacional relativos a Alongamento de Crédito Rural, R$ 1,55 bilhão relativo a títulos e créditos a receber do Tesouro Nacional e R$ 10,92 bilhões relativos a equalização de taxas – Safra Agrícola (Lei 8.427/1992).

Valores a receber do Tesouro Nacional – Banco do Brasil

R$ bilhões

Item	2014	2013
Alongamento de Crédito Rural	2,26	1,34
Títulos e créditos a receber	1,55	1,39
Equalização de taxas – safra agrícola	10,92	6,33
Total	**14,73**	**9,06**

Fonte: Demonstrações Contábeis Consolidadas do Banco do Brasil do exercício de 2014

Questionada pelo TCU a respeito do reconhecimento dos passivos junto ao Banco do Brasil, a STN informou que estão registrados na conta contábil de 6.3.1.1.0.00.00 – RP não processados a liquidar, da Unidade Gestora 170700 - Copec - Unidade Orçamentária ,no montante de R$ 11.255.278.613,00.

Em relação aos esclarecimentos feitos pela STN, cabe ressaltar novamente que tais foram registrados apenas em contas de controle orçamentário, sem o registro do passivo exígivel correspondente, embora o Banco do Brasil tenha registrado o crédito a receber do Tesouro Nacional. conforme já consignado em auditorias do BGU de exercícios anteriores, os valores registrados em RP não processados a liquidar têm sido irregularmente retificados, ou seja, deduzidos do total dos passivos no BGU. Ademais, a divergência entre o montante informado pela STN e o montante registrado nas demonstrações contábeis do Banco do Brasil totaliza R$ 3,48 bilhões, comprometendo sobremaneira a confiabilidade das informações contábeis do BGU.

c) Passivos junto à Caixa Econômica Federal – Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego:

A Caixa é uma instituição financeira vinculada ao Ministério da Fazenda que exerce o papel de agente operador de programas sociais de transferência de renda e da política nacional de habitação. Como tal, recursos próprios da Caixa foram utilizados em 2013 e 2014 para o pagamento

de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito dos seguintes programas: Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial, gerando os créditos referidos neste item.

As notas explicativas das demonstrações contábeis da Caixa Econômica Federal do exercício de 2014 registram R$ 1,99 bilhão de crédito relativo a programas sociais.

Questionada pelo TCU a respeito do reconhecimento dos passivos junto à Caixa, a STN informou que os atrasos, se existirem, devem ser informados pelos ministérios responsáveis pelos referidos programas.

d) Passivos junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço:

O item "8.b" das notas explicativas das demonstrações contábeis FGTS do exercício de 2013 apresentam o montante de R$ 12,95 bilhões registrados como "Outros Créditos – Tesouro Nacional – Pagamentos a Ressarcir". Desse montante, R$ 606,3 milhões referem-se a valores relacionados à Resolução-CCFGTS 574/2008; R$ 5,7 bilhões decorrem de adiantamentos efetuados pelo FGTS no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana do Programa Minha Casa Minha Vida, ainda não cobertos pela União, e R$ 6,6 bilhões estão relacionados à arrecadação da contribuição social de que trata a Lei Complementar 110/2001.

Valores a receber do Tesouro Nacional – FGTS

R$ bilhões

Item	2013	2012
Contribuição Social (LC 110/2001)	6,63	2,54
Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	5,71	4,11
Resolução-CCFGTS 574/2008	0,61	0,57
Total	**12,95**	**7,22**

Fonte: Demonstrações Contábeis do FGTS do exercício de 2013.

Questionada pelo TCU a respeito do reconhecimento dos passivos junto ao FGTS, a STN informou que a Lei 11.977/2009 respalda o FGTS a utilizar disponibilidades para adiantamento dos recursos da subvenção. Dado que esses adiantamentos serão ressarcidos pela União ao FGTS devidamente atualizados pela taxa Selic, não há prejuízo financeiro para o referido fundo. A STN informou ainda que, entre 2009 e março de 2015, já foi reembolsado ao FGTS o valor de R$ 1,9 bilhão, havendo monitoramento financeiro permanente para honra dos compromissos assumidos.

Em relação aos esclarecimentos feitos pela STN, cabe ressaltar que, ainda que os adiantamentos do FGTS sejam ressarcidos atualizados pela taxa Selic, a ausência do registro desses passivos da União compromete a transparência e as informações contábeis, subavaliando o passivo da União.

RECOMENDAÇÕES

- à Secretaria do Tesouro Nacional que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Banco do Brasil;
- à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto à Caixa Econômica Federal (Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego);

RECOMENDAÇÕES
• à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Ministério das Cidades, que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

5.3.1.4 Subavaliação do resultado da equivalência patrimonial de 2014 em R$ 15 bilhões

De acordo com o art. 16, § 2º, da Resolução-Bacen 4.192/2013, que dispõe sobre a metodologia para a apuração do patrimônio de referência, os "instrumentos elegíveis a capital principal" devem ser registrados contabilmente como passivos e reclassificados como patrimônio líquido apenas para fins de divulgação das demonstrações financeiras.

Em decorrência desse dispositivo, vigente desde 1º/10/2013, consta da nota explicativa 6 ao BGU de 2014 que os registros referentes às participações societárias da União em instituições financeiras foram objeto de ajuste, mediante a exclusão dos valores registrados sob essa rubrica dos respectivos cálculos de equivalência patrimonial.

Todavia, a partir da análise da evolução dos valores registrados como "instrumentos elegíveis a capital principal" nos demonstrativos do Banco do Brasil, da Caixa e do BNDES, principais instituições financeiras com participação da União, constatou-se que o BNDES já possuía, em 30/9/2013, R$ 15 bilhões sob essa rubrica.

Assim, o ajuste referente à exclusão desse montante, equivocadamente inserido no cálculo da equivalência patrimonial do BNDES em 2013, deveria ter sido efetuado no exercício de 2014, conforme preceituam as normas contábeis relativas à realização de ajustes de exercícios anteriores, ou seja, mediante registro diretamente no patrimônio líquido (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, item 02.05.00, Normas Brasileiras de Contabilidade NBC T 16.5, Ipsas 3, e Lei 6.404/1976, art. 176, § 5º, inciso IV, alínea 'h').

Entretanto, o ajuste em questão teve como contrapartida o resultado do exercício, mais especificamente a conta de perda na apuração de equivalência patrimonial, consoante evidenciado na nota de lançamento 2014NL000489 (UG/Gestão 170510/00001 – Coordenação-Geral de Participações Societárias), de 3/12/2014. Diante disso, o resultado da equivalência patrimonial de 2014 restou subavaliado em R$ 15 bilhões.

Ainda em relação a esses ajustes na apuração da equivalência patrimonial, deve-se destacar a ausência de evidenciação dos efeitos deles decorrentes sobre os saldos de abertura, apresentados para fins de comparação.

A informação contábil deve ter como característica a comparabilidade, de modo a permitir ao seu usuário a análise da situação da entidade ao longo do tempo (Mcasp item 04.05.03, NBC T 1, CPC 00). Por conseguinte, diante da hipótese de ajuste por erro, como ocorrido no presente caso, o reconhecimento deve ser efetuado mediante a correção dos valores apresentados para fins comparativos. (NBC T 19.11, Pronunciamento Técnico CPC 23 e Pronunciamento Conceitual Básico CPC 00, Ipsas1 e 3).

A não realização de tais ajustes nos saldos de equivalência patrimonial, relativos ao exercício anterior, tendem a influenciar equivocadamente a tomada de decisões dos usuários, pois evidenciam uma evolução não fidedigna das informações examinadas.

Diante de tais considerações, propõe-se a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
• à Secretaria do Tesouro Nacional que, na hipótese de realização de ajuste de exercício anterior, observe as práticas contábeis aplicáveis, inclusive no que tange à readequação das informações apresentadas para fins comparativos.

5.3.1.5 Divergências de R$ 7 bilhões em saldos da Dívida Ativa da União

A Dívida Ativa da União – DAU é composta por créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, inscritos nessa rubrica, na forma da legislação própria, após apurada a sua liquidez e certeza. As regras de reconhecimento contábil da DAU encontram-se no item 03.05.00 – Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos – do Mcasp, bem como na macrofunção "02.11.12 – Dívida Ativa da União" do Manual Siafi.

No processo de contabilização da DAU administrada pela PGFN, utiliza-se o Sistema Integrado da Dívida Ativa – Sida, que armazena informações gerenciais da dívida ativa. O Sida alimenta o Siafi, por meio de rotina de processamento informatizado mensal conhecida como Fita DAU.

Nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Governo da República de 2012 e 2013, verificou-se divergências nos saldos da DAU entre os sistemas Sida e Siafi em valores de aproximadamente R$ 135,4 bilhões e R$ 133,9 bilhões, respectivamente. No Balanço Geral da União do exercício de 2014, a divergência apurada é de pouco mais de R$ 7 bilhões, segundo a Nota 4 do item 5.2.6.1 da PCPR 2014 e documentos acostados ao Ofício 423/2015-PGFN/PG.

Apesar da persistente divergência nos saldos dos dois sistemas, percebe-se uma grande redução no valor dessa diferença, resultado dos esforços do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria 310/2014-GMF, de 4/4/2014 em conciliar os valores de arrecadação e o estoque dos créditos 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.

Ademais, o Grupo de Trabalho, em minuta do relatório parcial encaminhada a este Tribunal, propôs a efetivação de nova sistemática de conciliação dos créditos inscritos em dívida ativa tributária, que será uma rotina a ser implantada pela seccional contábil da PGFN, com periodicidade mensal, imediatamente após os registros da Fita DAU, por meio da análise das informações do Siafi em conciliação com o relatório emitido pelo Sida.

Assim, apesar da divergência entre os saldos do Sida e do Siafi em 2014, não será proposta recomendação, tendo em vista que a PGFN tem aperfeiçoado a conciliação contábil desses saldos, sem prejuízo de que o Tribunal acompanhe a matéria em futuras auditorias do BGU.

5.3.1.6 Divergência de R$ 1,7 bilhão em saldos de empréstimos e financiamentos concedidos pelo Tesouro ao BNDES

Compete ao Sistema de Administração Financeira Federal, em especial ao seu órgão central – a STN – administrar os haveres financeiros do Tesouro Nacional (art. 12, inciso II, da Lei 10.180/2001). Compete à STN também, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da administração pública federal (art. 18, inciso II, da Lei 10.180/2001).

Segundo a PCPR 2014, relativamente à administração dos haveres, compete ao Tesouro Nacional a coordenação e operacionalização dos pagamentos de compromissos decorrentes de contratos firmados sob sua responsabilidade, além da contabilização de saldos e pagamentos (amortização de principal e encargos) em sistemas de registros. Dos grupos de haveres gerenciados pela STN, ressaltam-se aqueles originários de legislação específica, pois são os mais relevantes em termos de saldo devedor e de fluxo de recebimento de juros e principal.

Dentre esses haveres, merecem destaque os empréstimos e financiamentos concedidos ao BNDES. Somente em junho e dezembro 2014 houve a emissão, sob a forma de colocação direta, em favor do BNDES, de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, no montante total de R$ 60 bilhões, conforme autorizações da Lei 13.000/2014 e da MP 661/2014.

Para confirmar o saldo dos haveres do Tesouro junto ao BNDES, em 31/12/2014, foram solicitadas informações a esse banco e à Coordenação-Geral de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais – Cofis/STN, responsável por administrar a quase totalidade desses haveres. O BNDES, por meio da Nota AF/Depco 11/2015, informou que nessa data o saldo dos empréstimos e financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional era de R$ 470.676 milhões. Esse saldo é o mesmo apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado de 31/12/2014 do banco (nos itens "Obrigações por Empréstimos e Repasses" do Passivo).

Já a Cofis informou, por meio do Ofício 98/2015/Coger/STN, a posição, ao final de 2014, dos contratos administrados por ela, referentes ao BNDES e BNDESPAR, no montante de R$ 501.798 milhões. Via-se, portanto, uma divergência de R$ 31.122 milhões entre os saldos informados pelo BNDES e pela Cofis em 31/12/2014. Considerando todos os saldos registrados no Siafi referentes a haveres junto ao BNDES, conforme a tabela seguinte, essa divergência chegava R$ 37.232 milhões.

Saldos no Siafi dos empréstimos e financiamentos concedidos pelo Tesouro ao BNDES – em 31/12/2014

R$ milhões

Conta Contábil / UG	Detalhamento da conta	Saldo
11231.00.00 - Emprestimos Concedidos		
170512 - Coafi	PF1705517 - BNDES-Contrato 517 (G2)	1.790
12231.00.00 - Emprestimos Concedidos		
170705 - Cofis	00383281000109 - BNDES Participacoes SA BNDESPAR	2.254
	33657248000189 - Banco Nacional de Desenvolvimento	499.544
	Total	501.798
12232.01.00 - Financiamentos Concedidos		
170526 - Cofis - Projeto Bird 76600	33657248000189 - Banco Nacional de Desenvolvimento	3.458
170705 - Cofis	33657248000189 - Banco Nacional de Desenvolvimento	862
	Total	4.320
	Total Geral	**507.908**

Fonte: Siafi.

Instada a apresentar comentários sobre a divergência, a STN esclareceu que havia uma diferença de classificação entre os contratos celebrados entre as partes. Alguns contratos entre a União e o BNDES (Contratos 867, 963, 964 e 1018/PGFN/CAF), classificados como instrumentos elegíveis ao capital principal, foram registrados contabilmente como passivos e reclassificados como patrimônio líquido apenas para fins de divulgação das demonstrações financeiras do banco, em consonância com as disposições do Conselho Monetário Nacional (Resoluções-CMN 4.192/2013 e 4.193/2013). Dessa forma, grande parte da divergência apontada por este Tribunal, ou

R$ 35.539 milhões, pode ser explicada por essa peculiaridade na classificação para fins de divulgação.

Além de transcrever as notas explicativas às demonstrações do BNDES que detalharam o assunto (Notas 16, item "c", e 26), a STN apresentou conciliação entre os registros no Siafi e os dados apresentados nas demonstrações do BNDES. Essa conciliação pode ser visualizada na tabela a seguir.

Conciliação dos saldos dos haveres do Tesouro junto ao BNDES no Siafi e nas demonstrações financeiras do banco – 31/12/2014

R$ milhões

Saldo no Passivo do Balanço Patrimonial Consolidado do BNDES (item "Obrigações por Empréstimos e Repasses")	**470.676**
(+) Saldo no PL do Balanço Patrimonial Consolidado do BNDES (item "Instrumento elegível ao capital principal")	35.539
(=)	506.215
(+) Provisão referente aos instrumentos elegíveis ao capital principal	947
(+) Saldo em duplicidade no Siafi (Contrato142 PGFN/CAF, quitado pelo BNDES em 2014)	862
(-) Diferença a maior no cálculo dos saldos dos contratos pelo BNDES, em razão de arredondamentos, casas decimais, e juros *pro rata*	(116)
(=) Saldo total no Siafi	**507.908**

Fonte: Coger/STN.

No que se refere à provisão, a STN esclareceu que se trata dos juros do exercício de 2014, relativos aos instrumentos elegíveis ao capital principal, ainda não pagos pelo BNDES. O valor de R$ 947 milhões teria sido apurado por estimativas da STN e o seu pagamento pelo BNDES encontrar-se-ia amparado pelo Parecer PGFN/CAS 326/2015. No entanto, não restou evidenciado pela STN que o registro dessa provisão de fato ocorreu em 2014.

É inegável que a discrepância entre os registros contábeis no Siafi e os dados apresentados nas demonstrações financeiras do BNDES, objeto de verificação por parte de firma de auditoria independente, compromete a confiabilidade das informações do Balanço Patrimonial da União. Tal constatação denota uma superavaliação dos ativos representados pelos empréstimos e financiamentos concedidos, da ordem de R$ 1,7 bilhão, que merece ser ressaltada ao usuário do BGU.

Dessa forma, cabe tecer recomendação à STN, nos seguintes termos:

RECOMENDAÇÃO

- à Secretaria do Tesouro Nacional que aprimore os mecanismos de controle dos saldos de empréstimos e financiamentos concedidos, notadamente daqueles originários de legislação específica, apresentando, em notas explicativas ao BGU, as razões das eventuais divergências que subsistirem, a exemplo daquela observada entre os saldos no Siafi e nas demonstrações financeiras do BNDES, em 31/12/2014, para os haveres do Tesouro Nacional junto a esse banco.

5.3.1.7 Uso de metodologia de mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber diversa daquelas estabelecidas pelo Órgão Central de Contabilidade

A conta ajuste para perdas de créditos a receber é constituída em função da existência de riscos ou incertezas quanto ao recebimento desses créditos, em respeito ao Princípio da Prudência, estabelecido pela Resolução-CFC 750/1993, alterada pela Resolução-CFC 1.367/2011. Sua

estimativa tem por base os prováveis valores de realização desses ativos e sua mensuração deve ser realizada por metodologia contabilmente aceita e que evidencie adequadamente o risco de crédito.

Para o reconhecimento de créditos tributários a receber e de sua conta redutora, ajuste para perdas de créditos a receber, o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (STN) publicou a macrofunção "02.03.33 – Crédito Tributário a Receber e Provisão" do Manual Siafi. Nessa macrofunção, determinou-se que seria usado um dos três métodos de mensuração da conta de ajuste: (i) avaliação de estoque para cálculo da provisão; (ii) histórico de recebimentos passados ou (iii) valores inscritos em dívida ativa. Determinou-se, ainda, que a metodologia adotada deveria ser divulgada em notas explicativas.

Em cumprimento ao normativo, consta no item 5.2.4.10 da PCPR 2014 a informação de que fora utilizada, para a mensuração das perdas estimadas dos créditos tributários, a metodologia baseada no histórico de recebimentos passados, em observância ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais.

Ocorre que, após analisar as memórias de cálculo do ajuste para perdas fornecidas a este Tribunal,verificou-se que não estava sendo adotada a metodologia de histórico de recebimentos passados, tampouco as demais metodologias possíveis determinadas pela STN, de tal forma que houve distorção do índice de recebimento desses ativos de curto e de longo prazo e dos valores de constituição e contabilização de ajustes para perdas prováveis no exercício de 2014.

O índice de recebimento constante das memórias de cálculo apresentadas a esta Corte de Contas é de 99,04%. Porém, em recálculo realizado com base na metodologia de histórico de recebimentos passados, o mesmo índice se reduziu para 8,34%. Tal fato superavaliou o ativo de créditos tributários a receber de curto e de longo prazo.

Índice de recebimento dos créditos tributários	
Pela metodologia apresentada	Pela metodologia do MCASP (5º edição) e do Manual Siafi
99,04%	8,34%

O cálculo feito pela Secretaria da Receita Federal do Brasil diverge daquele previsto na metodologia do histórico de recebimentos passados por utilizar, como parâmetro para a elaboração do índice de recebimento, o somatório das variações de saldos de créditos tributários a receber, e não os valores dos estoques desses créditos, como previsto na norma. Esse procedimento majorou o índice de recebimento em cerca de doze vezes.

Ao ser questionada sobre o uso de forma de cálculo diversa daquelas constantes dos normativos orientadores da matéria, a RFB, por meio do Ofício 10/2015-RFB/Audit/Diaex, simplesmente informou que seguiu orientação apresentada pela STN em 2012.

Ademais, cabe lembrar que, segundo o Mcasp, a metodologia com base na avaliação de estoque para cálculo do ajuste para perdas é a que melhor reflete a situação patrimonial da entidade. E, como exemplo de boa prática da aplicação dessa metodologia, vislumbra-se a Resolução-Bacen 2.682/1999, que dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa.

Ao ser dada a oportunidade de comentar este tópico, a RFB, por meio da Nota RFB/Audit/Diaex 15/2015, apresenta dois apontamentos a seguir resumidos. Afirmou que a utilização da forma de cálculo prescrita pelo Manual Siafi e pela 5ª edição do Mcasp geraria um ajuste de perdas de créditos tributários a receber muito alto, que não retrataria a realidade desses créditos, tendo em vista sua característica de serem altamente recebíveis. E acrescentou a informação de que a 6ª edição do Mcasp, vigente para o exercício de 2015, não mais propõe a metodologia de cálculo de ajuste a valor recuperável, facultando ao ente a sua escolha.

Em análise ao primeiro apontamento, pode-se afirmar que a RFB não poderia ter optado pelo uso da metodologia de histórico de recebimentos passados para a mensuração de ajuste a valor recuperável, visto que, segundo o próprio órgão, tal metodologia não retrata a realidade desses créditos. De modo semelhante, entende-se também que o órgão não poderia ter-se utilizado de forma de cálculo diversa da preconizada pela macrofunção "02.03.33 – Crédito Tributário a Receber e Provisão" do Manual Siafi, haja vista ser essa a orientação então vigente para tal cálculo.

Já com relação ao segundo apontamento, que se refere à faculdade dada aos entes para escolha da metodologia de cálculo de ajuste a valor recuperável para o exercício de 2015, cabe lembrar que permanece vigente para o governo federal, para o exercício de 2015 a macrofunção "02.03.33 – Crédito Tributário a Receber e Provisão" do Manual Siafi, que determina a utilização de uma das três metodologias de mensuração da conta de ajuste para perdas de créditos a receber.

Ante o exposto, cabe proferir as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÕES
• à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, com base em estudo prévio, adote metodologia para mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber que melhor reflita a realidade de recebimento desses créditos;
• à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como com outros órgãos que julgar necessários, considerando a peculiaridade de cada tipo de crédito e de acordo com as práticas contábeis aceitas, que elabore e normatize a metodologia para ajuste para perdas de créditos a receber da União.

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

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão responsável por administrar o patrimônio imobiliário da União por meio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Os bens públicos subdividem-se em bens de uso especial, bens de uso dominial e bens de usos comum.

Consideram-se bens de uso especial os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, inclusive os de suas autarquias. Os dominiais são os bens que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades, ou seja, destinados a aluguel ou venda. As rodovias e estradas federais, praças, redes de saneamento, redes elétricas, as terras devolutas, lagos e rios conforme situações específicas, as florestas, o mar territorial, entre outros, são considerados bens públicos de uso comum integrantes do domínio da União.

De acordo com a Portaria Interministerial STN/SPU 322/2001, o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet), gerenciado pela SPU, é a principal fonte alimentadora do Siafi para efeito de contabilização dos imóveis, mantendo a tempestiva compatibilidade entre as informações existentes nos dois sistemas. Os órgãos e entidades públicos federais, fundações e autarquias, e empresas estatais dependentes são responsáveis pelo cadastramento dos imóveis de uso especial de propriedade da União no Spiunet, nos termos da Lei Complementar 101/2000.

Já os imóveis dominiais da União são cadastrados no Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa), também gerenciado pela SPU. Os dados do Siapa são registrados na conta

1.4.2.1.1.12.00 – Bens Dominiais/Dominicais, por meio da geração automática de arquivo magnético.

5.3.1.8.1 Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial da União

No desempenho da gestão dos imóveis da União, a SPU utiliza o Spiunet, que atualiza em tempo real o Siafi, conforme a macrofunção "02.11.07 – Imóveis de Propriedade da União" do Manual Siafi, com os valores atribuídos aos imóveis de uso especial. No que se refere às avaliações desses imóveis, a SPU emitiu a Orientação Normativa Geade 4/2003, vigente até 2/12/2014, que estabelecia o prazo máximo de dois anos de validade das avaliações.

No entanto, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2014 (TC 013.087/2014-2, Acórdão 171/2015-TCU-Plenário) constatou que, em relação aos bens de uso especial da União, há um grande número de avaliações vencidas (aproximadamente 50%) e que as Superintendências Estaduais de Patrimônio da União não conseguem manter atualizada a avaliação imobiliária dos bens sob sua responsabilidade, conforme normativos vigentes à época. Constatou-se também que há um percentual expressivo de imóveis de uso especial cujo valor apresentado no Spiunet não reflete o que, de fato, pode ser apontado em função de suas características, sendo que 75% das unidades federativas auditadas apresentaram subavaliação dos imóveis selecionados na amostra e 41,6% apresentaram superavaliação. Essas deficiências provocam distorções significativas na conta de imóveis de uso especial, cujo montante apresentado no Balanço Geral da União de 2014 soma R$ 359 bilhões.

> Aproximadamente 50% dos imóveis constantes do sistema SPIUnet possuem data de avaliação vencida. Isso significa que pelo menos a metade dos bens que compõem o total da conta de Imóveis de Uso Especial, registrada no valor de R$ 359 bilhões, não reflete o seu valor real.

A auditoria concluiu ainda, em função das amostras testadas, que há significativo quantitativo de imóveis constantes do sistema SPIUnet que não estão registrados pelo seu valor real, ou próximo deste, ocasionando descumprimento do disposto no art. 3ºA da Lei 9.636/1998.

Diante das deficiências apresentadas, percebe-se que a falta de confiabilidade nos valores dos imóveis de uso especial da União se deu, em grande parte, por um grande número de avaliações vencidas ou por dados que não refletem os valores de mercado. Além disso, a auditoria do TCU constatou que as superintendências estaduais encontram dificuldades em empreender gestões para que os órgãos da administração pública mantenham essas informações atualizadas e que as próprias superintendências não conseguem manter atualizada a avaliação imobiliária dos bens sob sua responsabilidade.

A falta de confiabilidade nos valores registrados dos imóveis de uso especial e a desatualização das avaliações de tais imóveis comprometem a avaliação do patrimônio da União, provocando distorções no Balanço Patrimonial difíceis de quantificar, além de prejuízo no controle dos imóveis pela administração pública.

Tendo em vista as determinações já feitas no âmbito do Acórdão 171/2015-TCU-Plenário, serão monitoradas na auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2015 as ações adotadas para corrigir as deficiências nos registros contábeis dos bens imóveis de uso especial da União.

5.3.1.8.2 Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis dominiais da União

As orientações normativas relativas à avaliação de bens e atualização de Plantas Genéricas de Valores (PGVs), instrumentos utilizados para atualização dos imóveis de uso dominiais da União, estão expressas na Instrução Normativa-SPU 1/2014. Embora ocorram com frequência as revisões desses valores, a grande maioria das PGVs analisadas ao longo de auditoria realizada pelo TCU em 2014 (TC 013.087/2014-2) não refletem a realidade dos imóveis dominiais da União no tocante a seu valor de mercado, ocasionando descumprimento do disposto no art. 3ºA da Lei 9.636/1998.

O TCU, por diversas vezes, promoveu ações de controle na Secretaria do Patrimônio da União, tendo constatado inúmeras deficiências e oportunidades de melhorias no Sistema Integrado de Administração Patrimonial – Siapa, sistema de gestão dos imóveis dominiais da União. O TCU, inclusive, também já deliberou acerca da necessidade de integração das informações das cobranças de créditos patrimoniais feitas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com a base de dados do sistema Siapa, conforme item 1.5.1.9 do Acórdão 100/2010-TCU-2ª Câmara. Assim, foi constatado que há significativa quantidade de imóveis dominiais cadastrados no sistema Siapa cujos valores apresentados não refletem seu valor real, bem como bens cadastrados com valores irrisórios, provocando divergências de grande materialidade no total de bens de uso dominiais, cujo saldo no Balanço Geral da União de 2014 totaliza R$ 37,8 bilhões.

A auditoria do TCU concluiu que há percentual significativo de bens dominiais da União que não estão devidamente precificados, ou seja, em face dos resultados obtidos (50% das equipes de auditoria relataram inconsistências nos valores), pode-se afirmar que existe grande quantidade de bens dominiais incorretamente avaliados na base de dados do Siapa, conforme apontado nos relatórios das equipes locais. Além disso, embora ofício enviado pela SPU afirme que haja um alto índice de atualização das PGV, conclui-se que esses dados não refletem valores de mercado.

Auditoria do TCU constatou que, das unidades analisadas, 50% delas apresentaram subavaliação nos imóveis dominiais da União, correspondente aos estados de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Sergipe.

Embora a SPU já tenha iniciado o planejamento de reestruturação de seus sistemas, percebe-se que a falta de confiabilidade no valor dos imóveis de uso dominiais dá-se também pela falta de atualização dos sistemas informatizados e por deficiência nos controles internos.

A deficiência encontrada na avaliação e mensuração dos imóveis dominiais da União impacta de forma negativa a arrecadação de receitas patrimoniais da União, em função da base de dados deficiente e incompleta. O problema apresentado também compromete a avaliação do patrimônio da União, provocando distorções no Balanço Patrimonial difíceis de quantificar, além de prejuízo no controle dos imóveis pela administração pública.

Ante o exposto, tendo em vista as determinações já feitas no âmbito do Acórdão 171/2015-TCU-Plenário, serão monitoradas na auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2015 as ações adotadas para corrigir as deficiências dos bens imóveis dominiais da União.

5.3.1.8.3 Não contabilização dos imóveis destinados a reforma agrária

O Acórdão 578/2010-TCU-Plenário determinou que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em conjunto com a SPU e a STN, contabilizasse todos os valores de imóveis sob sua administração, permanente ou temporariamente.

No exercício de 2011, o Incra instituiu um Grupo de Trabalho visando à elaboração de um fluxo simplificado de andamentos processuais e sua repercussão contábil. Nesse mesmo exercício, foi solicitada à STN a criação/alteração de contas e eventos contábeis para o registro no ativo

imobilizado da autarquia. Assim, a STN criou, em 2011, a conta 1.4.2.1.1.22.64 – Imóveis a Registrar destinados à Reforma Agrária, para o registro dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária.

O Incra estabeleceu, então, um cronograma de registro dos imóveis obtidos para fins de reforma agrária, que vai de 3/5/2014 até 31/12/2018. Embora haja o cronograma de ações, o TCU constatou que grande parte dos imóveis destinados a reforma agrária não estão contabilizados no Balanço Geral da União. Também verificou-se a existência de imóveis da União irregularmente registrados em nome do Incra, o que exigirá procedimentos e atos especiais da autarquia e da SPU para sua regularização.

Informações apresentadas pelo Incra evidenciaram que, de um total de 7.242 imóveis obtidos para fins de reforma agrária, sendo deles 1.092 registrados em cartório em nome do Incra, apenas 343 foram registrados no Balanço Patrimonial da União em 2014, gerando um impacto de R$ 1,8 bilhão, correspondendo a mais de 34% da conta contábil Bens Dominiais Não Registrados no Siapa no exercício de 2014. Em resposta ao Ofício de Requisição 6-83/2015-TCU/Semag, a SPU informou a proposta de instituição de Grupo de Trabalho, em conjunto com o Incra e a STN, com o objetivo de estabelecer um plano de ação para contabilizar todos os valores de imóveis sob a gestão da autarquia.

Imóveis sob responsabilidade do Incra

Formas de Obtenção	Nº de Imóveis	Registrados em Cartório em nome do Incra	Registrados no Balanço Patrimonial
Desapropriação	5.528	395*	3
Compra e Venda	531	531**	332
Arrecadação	717	146	3
Sequestro	1	1	1
Herança Jacente	1	1	1
Adjudicação	2	2	2
Transferência	1	1	1
Outras Formas	461	15	-
Total	**7.242**	**1.092**	**343**

Fonte: Incra.

* Imóveis com pelo menos um título definitivo emitido;

** Projetos de Assentamento criados em terra pública sem registro contábil em nome do Incra.

Percebe-se que a falta de registro dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária deu-se por omissão de gestores em não priorizar o registro contábil dos imóveis e pelas dificuldades operacionais em identificar os imóveis. Embora o Incra já tenha apresentado plano de ação com cronograma em que se compromete a efetuar o registro contábil dos imóveis destinados à reforma agrária de forma gradual, o montante dos imóveis destinados a reforma agrária ainda não contabilizados no Balanço Geral da União, pela proporção apresentada, provoca distorções materialmente relevantes no valor dos imóveis dominiais da União.

Ante o exposto, tendo em vista o Acórdão 3.050/2014-TCU-Plenário, que tratou das determinações e recomendações ao Incra, será monitorado na auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2015 o cumprimento do cronograma estabelecido pela autarquia, bem como os resultados do grupo de trabalho proposto pela Secretaria de Patrimônio da União para a contabilização dos bens imóveis sob a administração do Incra.

5.3.1.8.4 Deficiências na mensuração da depreciação de bens móveis e imóveis

Segundo a doutrina contábil, depreciação é a redução do valor dos bens pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência. Amortização é a redução do valor aplicado na aquisição de direitos de propriedade e quaisquer outros, inclusive ativos intangíveis, com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado. Já a exaustão é a redução do valor, decorrente da exploração, dos recursos minerais, florestais e outros recursos naturais esgotáveis.

Em decorrência das mudanças na contabilidade do setor público com o objetivo de melhorar a informação contábil, a União começou a efetuar os lançamentos relativos à depreciação do ativo imobilizado a partir de 2010, conforme a macrofunção 02.03.30 do Manual Siafi, intitulada "Reavaliação, redução a valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão na administração direta da União, autarquias e fundações". Por outro lado, os procedimentos relacionados à depreciação dos bens imóveis só foram normatizados no final de 2014, com a publicação da Portaria Conjunta STN/SPU 3/2014.

A tabela a seguir demonstra a variação ocorrida desde o período em que foi iniciada a implantação do registro da depreciação de bens móveis no patrimônio da União, em 2010, até o início do registro da depreciação dos bens imóveis, em 2014.

Registro do Imobilizado no Balanço Patrimonial da União – 2010 a 2014

R$ milhões

	2014	2013	2012	2011	2010
Imobilizado	**748.672**	**661.797**	**536.184**	**302.720**	**260.447**
Bens Móveis e Imóveis	761.336	676.794	542.600	307.526	263.545
Depreciações, Amortizações e Exaustões de Bens Móveis	-10.695	-15.006	-6.425	-4.815	-3.107
Depreciações e Amortizações de Bens Imóveis	-1.978	0	0	0	0

Fonte: Siafi.

Após recomendações do TCU, em 2014 passou a ser feito o registro da depreciação dos bens imóveis da União. A SPU informou que, em razão da inexistência de funcionalidades no Spiunet para contabilização da depreciação diretamente no sistema, o grupo de trabalho formado em conjunto com a STN elaborou uma estimativa da depreciação acumulada até 2013 para os imóveis cadastrados no Spiunet, usando a metodologia definida na Portaria Conjunta STN/SPU 3/2014.

No entanto, informações fornecidas pela SPU por meio do Ofício 247/2015 mostraram que a depreciação acumulada até 2013 dos bens imóveis registrados no Spiunet, não obstante tenha sido fundamentada na portaria citada, não reflete a realidade. Percebeu-se que a metodologia definida foi aplicada de forma generalizada a todos os bens registrados no sistema, resultando, em muitos casos, em valores irrisórios para a depreciação acumulada dos bens imóveis. Isso sem mencionar o baixo valor registrado de determinados imóveis, já objeto de diversas auditorias e recomendações do TCU. Cabe ressaltar, também, que a depreciação registrada refere-se apenas aos bens imóveis registrados no Spiunet, sendo desconsiderados os demais bens.

De acordo com os dados apresentados, o valor de depreciação acumulada de bens imóveis até 2013, contabilizado em 2014, corresponde a apenas 0,8% do valor total dos imóveis registrados no Spiunet, valor irrisório considerando o histórico dos bens da União. Esses valores inadequados refletem no total da depreciação demonstrado no Balanço Geral da União, conforme a tabela a seguir.

Imobilizado e Depreciação – 2014

R$ milhões

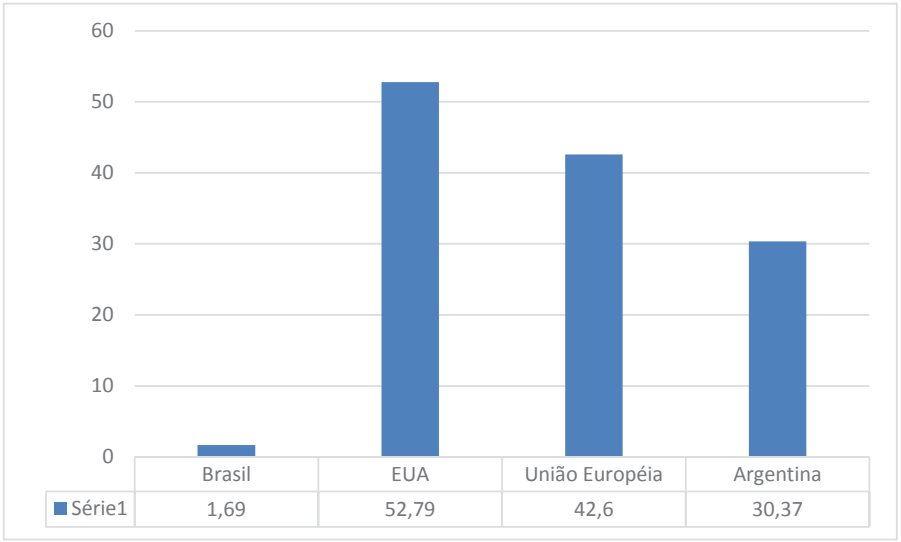
Itens do Ativo	2014	Itens do Ativo	2014	Itens do Ativo	2014
Bens Imóveis	676.563	Bens Móveis	84.772	Imobilizado	748.672
(-) Depreciação	(1.978)	(-) Depreciação	(10.695)	(-) Depreciação	(12.673)
Valor líquido	674.585	Valor líquido	74.077	Valor Líquido	735.999
% Depreciação/bens imóveis	**0,29%**	**% Depreciação/bens móveis**	**12,62%**	**% Depreciação/Imobilizado**	**1,69%**

Fonte: Siafi.

Situando-se em menos de 2%, conforme demonstrado, verifica-se que na União o valor da depreciação está muito aquém do esperado, quando comparado aos índices de outros entes governamentais, em que a depreciação chega a ser superior a 50% do valor do imobilizado.

Comparação da relação depreciação/imobilizado de governos

% Depreciação/Imobilizado



Fontes: (1) Balanço Geral da União de 2014;
(2) *2014 Financial Report of the U.S. Government;*
(3) *Consolidated annual accounts of the European Union 2013;*
(4) *Estados Contables de la Administración Central al 31/12/13 – Argentina.*

Comparando com o percentual de depreciação sobre o imobilizado total em outros países, verifica-se que ainda há muito o que avançar no Brasil em termos de evidenciação do patrimônio público, no que se refere à rubrica depreciação do imobilizado.

Diante do exposto, entende-se que, apesar de ter sido criado o normativo regulamentando os procedimentos de depreciação dos bens imóveis, os valores registrados são resultado de uma aplicação generalizada da metodologia, sem levar em consideração as características de cada bem e, por isso, não refletem o real valor depreciado.

Dessa forma, a falta de confiabilidade nos valores registrados de depreciação de bens móveis e imóveis da União compromete a avaliação do patrimônio da União, provocando distorções no Balanço Patrimonial difíceis de quantificar, além de prejuízo no controle dos imóveis pela administração pública.

Ante o exposto, cabe a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
• à Secretaria do Patrimônio da União que aprimore a metodologia de cálculo e registro da depreciação acumulada de bens móveis e imóveis, de forma a melhor refletir a realidade patrimonial dos bens da União.

5.3.1.9 Erro de evidenciação dos Ajustes de Exercícios Anteriores no Balanço Patrimonial

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o Balanço Patrimonial evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação. Nesse sentido, esse demonstrativo deve evidenciar a verdadeira situação do patrimônio em 31 de dezembro.

Embora seja apenas de caráter orientador, a Instrução de Procedimentos Contábeis 3, publicada pela STN, dispõe que, caso haja saldo na conta Ajuste de Exercícios Anteriores ao final de um exercício, a mesma não é encerrada, pois seu saldo será evidenciado no Balanço Patrimonial. Porém, quando da abertura do exercício seguinte, esse valor deve ser transferido para a conta Superávit ou Déficits de Exercícios Anteriores.

No Balanço Patrimonial de 2014, a conta Ajustes Patrimoniais de Exercícios Anteriores, do Patrimônio Líquido, foi apresentada com valor zerado, embora tenha recebido registro ao longo do ano no montante aproximado de R$ 1,3 trilhão, grande parte referente ao registro do Passivo Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis.

Em resposta ao Ofício de Requisição 7-83/2015-TCU/Semag, a STN informou que não há tratamento específico para a conta Ajuste de Exercícios Anteriores no Mcasp ou nas normas CPC/IFRS. Assim, de acordo com o gestor, em função da ausência de norma de observação obrigatória ou norma assemelhada para uso por analogia, a União definiu como prática contábil o uso transitório da conta 2.4.6.2.0.00.00 (ajustes Patrimoniais de Exercícios Anteriores), sendo o seu saldo transferido, no caso de unidades da administração direta, para a conta 2.4.1.1.0.00.00 – Patrimônio, no momento do encerramento do exercício.

Assim, a STN optou por, no encerramento do exercício, zerar a conta Ajuste de Exercícios Anteriores contra a conta Patrimônio, de forma que os valores registrados ao longo do exercício não foram evidenciados no balanço patrimonial. Essa falta de evidenciação deveu-se a uma rotina automática de encerramento de exercício realizada pelo Siafi.

O encerramento da conta de Ajustes Patrimoniais de Exercícios Anteriores provocou a não evidenciação dessa conta no Balanço Patrimonial de 2014, no montante de R$ 1,3 trilhão, ao passo que a totalidade dos valores foram evidenciados na conta de Patrimônio Social/Capital Social.

Ante o exposto, cabe a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
• à Secretaria do Tesouro Nacional que evidencie no Balanço Patrimonial os valores referentes aos ajustes de exercícios anteriores ocorridos ao longo do período de referência das demonstrações contábeis, indicando em notas explicativas a sua natureza.

5.3.1.10 Falha na consolidação do Balanço Patrimonial da União

O art. 50 da LRF, que trata de disposições a serem observadas na escrituração das contas públicas, determina, no § 1º, que serão excluídas as operações intragovernamentais, no caso das demonstrações conjuntas, e, no § 2º, que a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67 da mesma lei.

Segundo a Parte V do Mcasp, a consolidação é o processo que ocorre pela soma ou agregação de saldos ou grupos de contas, excluídas as transações entre entidades incluídas na consolidação, formando uma unidade contábil consolidada. Dessa forma, busca-se evitar a dupla contagem de transações ou saldos entre unidades, aumentando, assim, a utilidade dos dados consolidados.

Além disso, o Manual da STN aborda que a consolidação pode ser elaborada em diferentes níveis, a saber: a) intragovernamental (abrangendo cada ente da federação) e b) intergovernamental (Contas Nacionais). Também informa que, segundo a doutrina, nas demonstrações consolidadas devem ser excluídos, entre outros itens, as transações e saldos recíprocos entre entidades.

Na PCPR 2014 registrou-se que, na consolidação das demonstrações contábeis, alguns saldos das operações intragovernamentais, ou seja, operações realizadas dentro de um mesmo ente da federação, são excluídos por meio de regras cadastradas no Siafi. Esse procedimento permite a eliminação das movimentações ocorridas entre os órgãos e entidades pertencentes ao mesmo ente, de maneira que, na consolidação, as informações sejam apresentadas sem duplicidade de valores, permitindo que o efeito nas demonstrações seja apenas pelo saldo líquido.

No caso do Balanço Patrimonial da União, foi observado, no detalhamento da conta contábil 1.2.2.3.1.00.00 – Empréstimos Concedidos, do Ativo Não Financeiro, o saldo de R$ 33.871 milhões referente ao INSS. Em contrapartida, na conta 2.2.2.1.0.00.00 – Operações de Crédito - Interna, do Passivo Não Financeiro, há o saldo correspondente (R$ 33.860 milhões) vinculado ao INSS. Ou seja, não houve a exclusão do saldo recíproco entre órgão e entidade da União, no caso a Cofis/STN (UG/Gestão 170705/00001) e a Coordenação Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade – CGFOC/INSS (UG/Gestão: 510001/57202). Essa situação gerou superavaliação do Ativo Não Financeiro e do Passivo Não Financeiro em quase R$ 34 bilhões.

Isso não traria, por si só, impacto materialmente relevante na situação líquida da União, visto que o valor é praticamente o mesmo nos dois lados do Balanço. Ocorre que o valor foi objeto de retificação do lado do Ativo, pois foi considerado no cálculo da Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos (conta contábil 1.2.2.3.9.00.00), segundo informações prestadas pela Cofis por meio do Ofício 98/2015/Coger/STN.

Instada a apresentar a metodologia utilizada para o cálculo dessa provisão, a Cofis informou que consiste em projetar, para cada haver financeiro no término do período, um porcentual de inadimplemento obtido pelo histórico de fluxos previstos e inadimplidos dos últimos três exercícios. Assim, a provisão de cada haver é obtida multiplicando-se seu saldo pelo porcentual calculado. No caso de haveres com fluxo de recebimentos todo vencido, é considerado um provisionamento de 100% do saldo devedor em aberto.

Sobre esses haveres, a Cofis destacou os contratos constantes da tabela a seguir, que estão com prazo vencido e falta de pagamento há mais de doze meses:

Empréstimos vencidos e sem pagamento a mais de doze meses

R$ milhões

Detalhamento da Conta 12231.00.00 – Empréstimos Concedidos	Saldo em 31/12/2014	Data da Celebração do Contrato	Breve Assunto
PF1705314 - INSS - Recebimentos	33.871	4/12/1997	Concessão de crédito ao INSS no valor de R$ 6 bilhões mediante emissão de LFTs. Vencido desde 2009.
PF1705450 - Banco do Brasil S/A - INSS CT NR 054/PG	23.984	28/12/2001	Pagamento de dívida do INSS junto ao Banco do Brasil. Vencido desde 2002.
510001 - Coord.Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade	4.130	20/12/2004	Compromisso de efetuar pagamentos de valores devidos pelo INSS junto a rede bancária. Vencido desde 2009.
Total	**61.985**		

Fontes: Siafi e Cofis/STN.

Como se pode notar, o saldo recíproco que não foi excluído para fins da consolidação do Balanço Patrimonial da União, ao ser retificado do lado do Ativo, gerou distorção no Passivo, e por conseguinte, na situação líquida da União, em quase R$ 34 bilhões. Os outros dois saldos não foram identificados entre as contas do Passivo no Siafi.

Sobre a presente constatação, a STN esclareceu que, até 2014, a eliminação das operações intragovernamentais com vistas à consolidação das demonstrações contábeis, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, não era possível para todos os casos, pois as regras cadastradas no Siafi somente permitiam o cadastro em nível de conta contábil. O ativo e o passivo aqui mencionados eram controlados em nível de conta corrente, o que, segundo a STN, não possibilitava a consolidação de forma correta.

Ainda, para a STN, a questão estará solucionada com a implantação do novo plano de contas, tendo em vista a criação de mecanismos mais precisos de consolidação. Ademais, a 6ª edição do Mcasp já traria mecanismo específico para as contas de natureza patrimonial, havendo, no entanto, a necessidade de incluir, em 2015, orientações adicionais sobre a consolidação de saldos recíprocos entre órgãos e entidades no Manual Siafi.

Diante do exposto, cabe apontar a falha e, para evitar situações semelhantes à relatada, recomendar à STN, nos seguintes termos:

RECOMENDAÇÃO

- à Secretaria do Tesouro Nacional que aprimore as regras de consolidação do Balanço Geral da União no Siafi, bem como as orientações a respeito, de modo a identificar e excluir transações e saldos recíprocos relevantes entre os órgãos e entidades pertencentes à União.

5.3.1.11 Reincidência de falha na divulgação de transações com partes relacionadas

Conforme apontado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2012 e segundo as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – Ipsas 20 – Divulgação sobre partes relacionadas –, as partes são consideradas relacionadas quando uma delas tem o poder de controlar a outra ou de exercer influência significativa sobre essa no que tange a decisões financeiras e operacionais. As operações entre tais entidades que envolvam transferência de recursos ou obrigações são consideradas transações entre partes relacionadas.

A divulgação de tais transações é exigida pela referida norma tanto para fins de *accountability* (prestação de contas, transparência e responsabilização nas ações de gestão), quanto para

possibilitar uma melhor compreensão da magnitude, das características e dos efeitos dessas transações sobre a situação financeira e patrimonial e sobre os resultados da entidade.

Diante da ausência de divulgação dessas informações nas notas explicativas ao BGU de 2012, foi recomendado à STN incluir em notas as seguintes informações: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridos no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância dessas 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.

Em análise ao cumprimento dessa recomendação no BGU de 2013, foi apontado, nas Contas do Governo de 2013, que, embora a nota explicativa 6, referente aos créditos de gerenciamento de fundos e operações fiscais, trouxesse informações com natureza de transação entre partes, tipo de transações ocorridas (empréstimos e financiamentos) e o valor de cada transação, não foram apresentados os valores dos ativos e dos passivos das empresas estatais com o governo federal. Por conseguinte, foi recomendado à STN que adequasse as notas explicativas sobre transações com partes relacionadas aos padrões e boas práticas internacionais, inclusive quanto à denominação e numeração, de modo a facilitar a identificação e a compreensão pelos usuários do Balanço Geral da União.

Da análise das notas explicativas ao BGU de 2014, constata-se o não atendimento da referida recomendação, haja vista não ter sido feita qualquer alteração em relação ao exercício anterior no que tange à evidenciação de transações da União com suas partes relacionadas. Em que pese a apresentação de informações com natureza de divulgação sobre partes relacionadas, não são observados os requisitos mínimos fixados normativamente (Ipsas 20).

Nesse sentido, a STN informou, por meio do Ofício 127/2015/Coger/STN, que realizará estudos com vistas à adequação das notas explicativas integrantes do BGU à referida norma. A evidenciação adequada das transações da União com suas partes relacionadas fornecerá aos usuários do BGU informações relevantes para o processo de tomada de decisão e para fins de prestação de contas.

Desse modo, faz-se necessário reiterar a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
• à Secretaria do Tesouro Nacional que evidencie, em tópico individualizado das notas explicativas, as transações da União com suas partes relacionadas, com a observância das normas contábeis aplicáveis à matéria, fazendo constar, no mínimo: a evidenciação das principais partes relacionadas, com a descrição da natureza do relacionamento; as transações relevantes ordinárias e extraordinárias ocorridas no exercício, incluindo os principais termos e as receitas e despesas decorrentes de tais transações; os ativos e passivos da União com suas partes relacionadas ao término do exercício; e a remuneração agregada do pessoal-chave da administração.

5.3.1.12 Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas

Consoante a Constituição Federal de 1988, art. 165, § 6°, a renúncia de receita consiste em isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal informa que a renúncia de receita compreende 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 correspondem a tratamento diferenciado.

Nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Governo da República de 2011, 2012 e 2013, esta Corte apontou a insuficiência de evidenciação contábil das renúncias de receitas no Balanço Geral da União. Tal apontamento teve como fundamentação o inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e o inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009, que determinam que o Sistema de Contabilidade Federal deve evidenciar as renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais.

Para o exercício de 2014, percebe-se uma evolução na evidenciação dessas renúncias na Prestação de Contas da Presidência da República. Mantiveram-se os registros dos chamados Incentivos Fiscais (conta de dedução da receita 4.9.1.0.0.00.00) e as subvenções econômicas (conta de despesa 3.3.3.9.0.45.00), que alcançaram os montantes de R$ 6,7 milhões e R$ 27.466 milhões, respectivamente, e foram incluídas informações sobre os gastos tributários, alteração de alíquotas e modificação de base tributária (quando a base de cálculo varia de acordo com a operação), produzidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, no item 5.2.5.4 da PCPR 2014. Restou, no entanto, evidenciar contabilmente os benefícios creditícios que constam de demonstrativo elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

As justificativas para a não evidenciação desses benefícios creditícios no BGU de 2014 é apresentada na Nota Técnica 4/2013-Cconf/Sucon/STN/MF-DF e está baseada em dois aspectos. O primeiro, relativo à publicidade dessa informação, esclarece que os benefícios creditícios já estão evidenciados no demonstrativo publicado pela SPE, além do demonstrativo da estimativa e compensação das renúncias de receitas em anexo à LDO e dos demonstrativos das informações complementares e de medidas de compensação em anexo ao PLOA. E o segundo diz respeito à forma de obtenção dos valores dos benefícios creditícios, que resultam da utilização do conceito econômico de custo de oportunidade, normalmente não associado à informação contábil.

O contraponto a essas justificativas está no conteúdo das normas: Lei 10.180/2001 e Resolução-CFC 1.133/2008. De acordo com o inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001, o Sistema de Contabilidade Federal deve evidenciar as renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, ou seja, sua evidenciação deve se dar também contabilmente, por meio dos demonstrativos contábeis, e não é impeditivo a isso o fato de as renúncias de receitas estarem sendo evidenciadas em documentos diversos, em cumprimento a normas orçamentárias e fiscais.

Consoante a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução-CFC 1.133/2008, são demonstrações contábeis, entre outras, as notas explicativas , cujas informações devem ser relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis, incluindo informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, legal, física, social e de desempenho. Isto é, o fato de o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios ser elaborado com base em conceitos econômicos não impede que seja evidenciado em notas explicativas no BGU.

Ao avaliar este tópico, a STN, por meio do Ofício 127/2015/Coger/STN, manifestou concordância com as argumentações apresentadas, mas sugeriu, por motivo de viabilidade técnica, que se façam constar como nota explicativa as informações encaminhadas por ocasião do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual, quais sejam, as estimativas para os subsídios creditícios e financeiros para o ano em curso e para os dois subsequentes.

Diante do exposto, entende-se pertinente realizar a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
• à Secretaria do Tesouro Nacional que faça constar nas Notas Explicativas do Balanço Geral da União informações referentes à renúncia de receitas financeiras e creditícias, 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 Contabilização das provisões matemáticas previdenciárias dos servidores civis da União

O regime de previdência dos servidores civis está previsto no art. 40 da Constituição Federal, o qual assegura 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.

Além da Constituição Federal, as Leis 8.112/1990, 9.717/1998, 10.887/2004 contêm dispositivos que tratam da previdência dos servidores públicos civis da União, sendo que, desses normativos legais, o que traz impacto direto sobre as contas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União é a Lei 9.717/1998. O art. 1º determina que os regimes próprios de previdência, inclusive o da União, deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Já no campo das leis complementares, destaca-se a Lei Complementar 101/2000, a qual determina, em seu art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", que os projetos de lei de diretrizes orçamentárias deverão conter avaliação atuarial dos regimes de previdência dos servidores. Ainda na LRF, o art. 53, § 1º, inciso II, obriga a publicação das respectivas projeções atuariais no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de cada ano.

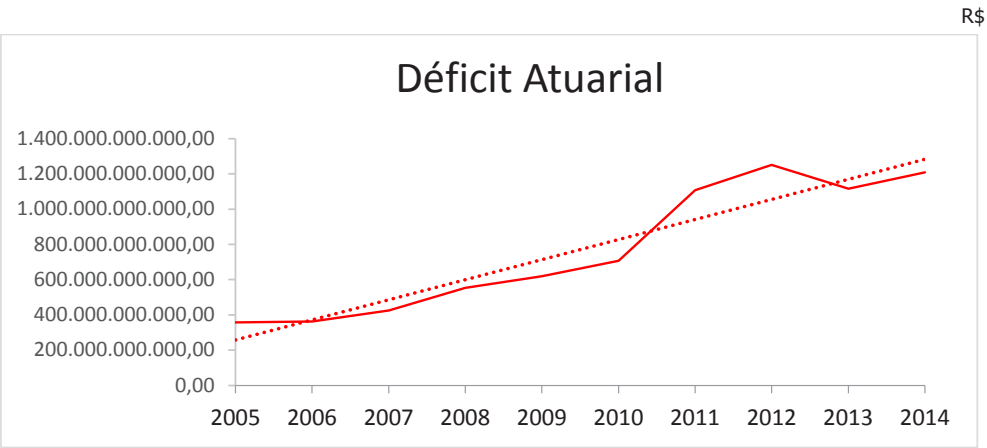
Essa avaliação atuarial representa o cálculo das obrigações e direitos previdenciários, gerenciados pela União ao longo das próximas décadas, para com servidores públicos federais, titulares de cargos efetivos civis, demonstrando-se os fluxos monetários de receitas de contribuição e despesas com pagamento de benefícios. A avaliação resulta em um instrumento gerencial de análise dos fluxos financeiros futuros esperados com a previdência dos servidores públicos da União.

As informações utilizadas na avaliação atuarial são de três naturezas: funcional (órgão ao qual o servidor é vinculado, data de posse, data do último cargo e outros); financeira (remuneração e contribuição); e pessoal (composição familiar, data de nascimento etc.). Para a realização das projeções, são utilizadas as seguintes variáveis e hipóteses: tábuas biométricas (sobrevivência de válidos e inválidos; mortalidade de inválidos; entrada em invalidez; auxílio-doença e salário-maternidade); crescimento salarial; taxa de inflação futura; reposição ou não de servidores; alíquotas de contribuição; família-padrão; idade de entrada no mercado de trabalho; taxa de rotatividade; taxa de juros; regras de elegibilidade; regime financeiro e método de custeio.

Agrega-se à avaliação atuarial, que compõe o projeto de lei de diretrizes orçamentárias em cada ano, o balanço atuarial das receitas e despesas futuras. Esse balanço consiste no cotejamento entre as receitas e despesas previdenciárias futuras, trazidas a valor presente mediante desconto por uma taxa de juros pré-determinada. O resultado apresentado no balanço atuarial demonstra a existência ou não de déficit/superávit no regime previdenciário.

De acordo com levantamento nos projetos de LDO, em 2005, o valor do déficit atuarial dos servidores civis da União foi estimado em R$ 357,4 bilhões. Nova estimativa, realizada em 2014, indicou que esse valor atingiu o montante R$ 1,2 trilhão, conforme gráfico e tabela a seguir:

Evolução do passivo atuarial do RPPS de servidores civis federais – 2005 a 2014



Fonte: Projetos de leis de diretrizes orçamentárias da União.

Balanço Atuarial do RPPS dos servidores públicos civis da União em 31/12/2014

R$ bilhões

Ativo		Passivo	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	**396,1**	**Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos**	**602,2**
Sobre salários	364,0		
Sobre benefícios	32,1		
Déficit Atuarial	**1.208,4**	**Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder**	**1.002,3**
Total	**1.604,5**	**Total**	**1.604,5**

Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial do RPPS da União para a data-base 31/12/2014.

Nos últimos Relatórios sobre as Contas do Governo da República, tem sido recomendada ao governo federal a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS-Civis nas demonstrações contábeis da União, conforme o valor apurado no balanço atuarial. Em cumprimento à recomendação das Contas do Governo de 2013, a STN criou uma unidade gestora para abrigar os registros do passivo atuarial. Segundo a STN, não foi possível segregar os cálculos atuariais individuais por órgão gestor dos inativos da União. O lançamento foi feito na UG STN-RPPS-Atuarial (código no Siafi 170579), por meio da 2014NL000001, no valor de R$ 1.208.428.653.500,77 (posição do cálculo em 31/12/2014). Ainda segundo a STN (PCPR 2014, Parte V, p. 641):

> o mérito das demais medidas relativas ao RPPS (como estruturação de Unidade Gestora), ainda estão sendo estudadas e amadurecidas. O MPS está efetuando os cálculos atuariais do Regime Próprio a partir das informações encaminhadas pelo MPOG e demais poderes. Em relação às chamadas providências estruturantes relativas ao RPPS, estas continuarão a ser discutido, com vistas ao amadurecimento de possíveis encaminhamentos de Projeto Lei ao Congresso Nacional.

Portanto, considerando que houve a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias dos servidores civis da União, conclui-se que não há necessidade de nova recomendação aos órgãos interessados na matéria, em especial, Casa Civil da Presidência da República e Ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

5.4.2. Perda de R$ 14,8 bilhões na participação societária da União junto à Petrobras

As participações societárias da União em entidades sob seu controle, tais como Banco do Brasil, Caixa, BNDES, Petrobras e Eletrobras, devem ser avaliadas pelo método da equivalência patrimonial. De acordo com tal método, o valor do investimento, inicialmente registrado a preço de custo, é aumentado ou diminuído mediante a aplicação do percentual de participação sobre o patrimônio líquido da investida, deduzidos os resultados não realizados de operações intercompanhias e os adiantamentos para aumento de capital.

Conforme evidenciado nas notas explicativas ao BGU de 2014, no caso específico da Petrobras, o cálculo do valor da participação societária foi efetuado com base nos demonstrativos da entidade referentes ao primeiro semestre de 2014, por serem os últimos disponíveis submetidos à auditoria independente, à época da elaboração do BGU.

As demonstrações contábeis da entidade referentes aos terceiro e quarto trimestres de 2014, respectivamente revisadas e auditadas pela auditoria independente, foram divulgadas apenas em 22/4/2015, em decorrência dos efeitos da denominada "Operação Lava Jato", investigação conduzida pela Polícia Federal sobre denúncias de atos ilícitos praticados por empresas fornecedoras, agentes políticos e funcionários da Petrobras, dentre outros.

Do produto entre o valor então divulgado do patrimônio líquido da Petrobras em 31/12/2014, R$ 310,722 bilhões, e o percentual de participação da União junto àquela entidade, 28,674%, obteve-se o valor da respectiva equivalência patrimonial ao término do exercício, correspondente a R$ 89,098 bilhões.

A variação entre esse valor e aquele contabilizado no BGU de 2014, de R$ 103,871 bilhões, apurado com base no balanço patrimonial da Petrobras de 30/6/2014, que apresentava um patrimônio líquido de R$ 362,240 bilhões, evidencia uma perda de equivalência patrimonial no montante de R$ 14,772 bilhões para a União. Embora essa perda deva ser atribuída ao exercício de 2014, as demonstrações contábeis integrantes das presentes Contas de Governo não contemplam tal valor, haja vista a divulgação apenas a posteriori das informações necessárias à sua apuração.

Desse modo, é necessário destacar a importância de que os usuários das informações constantes do BGU de 2014 atentem para os reflexos da referida perda de equivalência patrimonial sobre as demonstrações contábeis divulgadas, especialmente no que se refere ao seu impacto diminutivo sobre as rubricas "participação societária" e "resultado da equivalência patrimonial", integrantes, respectivamente, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

5.4.3. Ordens bancárias emitidas em dezembro para saque em janeiro

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. Além disso, cabe à STN, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, promover a conciliação da Conta Única com as disponibilidades no Bacen (art. 7º, inciso VIII, do Decreto 6.976/2009).

A conciliação referente à 31/12/2014 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 a tabela a seguir.

Divergência em saldos da Conta Única em 31/12/2014

R$ milhões

Composição da Conta Única	Tesouro Nacional (A)	Bacen (B)	Divergência (A-B)
1 - Tesouro Nacional	381.063	407.083	(26.019)
2 – Fundo do RGPS	3.190	3.190	-
3 - Recursos da Dívida Pública	195.648	195.648	-
Total	**579.901**	**605.921**	**(26.019)**

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$ 22.782 milhões), cuja baixa efetiva na Conta Única no Bacen ocorreu somente em 2015; e b) da existência, também na Conta Única no Bacen, de valores não pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (R$ 3.237 milhões). Esses valores são recursos de entidades e fundos não pertencentes aos OFSS, que foram aplicados na Conta Única, dos quais quase a totalidade se refere à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), R$ 3.127 milhões.

Sobre as ordens bancárias, para alguns tipos de OBs o dia da contabilização no Siafi e o da baixa nas disponibilidades financeiras no Bacen são diferentes. Nesse caso, o saque da Conta Única no Bacen ocorre no dia útil seguinte ao da emissão da OB no Siafi (regra de saque D+1). A tabela seguinte detalha, por tipo de OB, aquelas que deram saída no Bacen em 2/1/2015, para 99,8% do valor total de OBs.

Ordens bancárias emitidas em dezembro/2014 e sacadas em janeiro/2015

R$ milhões

Tipo de OB	Descrição	Quantidade	Valor total	Datas de emissão	Regra de saque Conta Única
11	OBC para terceiros em outros bancos	45.840	2.382	30 e 31	D+1
12	OBC para terceiros no mesmo banco	75.993	2.806	30 e 31	D+1
13	OBB para mesmo banco/ agência	16.227	3.281	30 e 31	D+1
53	OBR rede bancária	49	2.402	31	D+1
58	OB pagamento pessoal	2.813	11.872	31	D+1
Total		**140.992**	**22.743**		
Total geral de OBs		**141.419**	**22.782**		

Fonte: Siafi e Manual Simplificado de Ordem Bancária (versão: abril/2012)

No caso do dia 30, em princípio, pela regra de saque, as OBs D+1 deveriam ter ocasionado a baixa nas disponibilidades no Bacen ainda em 2014. No entanto, o arquivo dessas OBs, juntamente com o daquelas emitidas no dia 31, foi enviado ao Banco do Brasil somente em 31/12/2014, conforme procedimento-padrão estabelecido pela STN e acertado com o Serpro para o encerramento do exercício.

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 em dezembro, nos últimos sete exercícios, é ilustrada a seguir.

Ordens bancárias emitidas em dezembro e sacadas em janeiro – 2008 a 2014

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 Conta Única (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%
31/12/2014	579.901	22.782	3,93%

Fonte: Siafi.

Nota-se que, embora tenha ocorrido um decréscimo no valor total de OBs emitidas em 31/12/2014, em comparação a 2013, o valor continua materialmente relevante e o percentual, em relação ao saldo da Conta Única, mantém-se no patamar observado desde 2008 (em torno de 4%). Dessa forma, na transição dos exercícios, esse mecanismo de pagamento das OBs D+1 continua contribuindo 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.

Instada a apresentar comentários acerca deste tópico, a STN destacou os fatores que contribuem para a maior liberação de recursos ao final de cada mês e, em especial, ao final do ano: a) volume considerável da arrecadação de recursos efetivado no final dos meses; b) pressão adicional pela liberação de recursos no final do exercício, decorrente da abertura de créditos adicionais em dezembro; c) grande volume de liberações de despesas obrigatórias (pessoal, transferências constitucionais e benefícios previdenciários) nos últimos dias de cada mês; e d) data limite para emissão de empenhos em dezembro, que acarreta concentração de pagamentos para o final desse mês.

Especificamente sobre o montante de OBs emitidas em dezembro de 2014 e sacadas em janeiro de 2015, a STN ressaltou que: a) R$ 11,9 bilhões corresponderam a ordens bancárias para pagamento de pessoal, tendo em vista que a maior parte dos servidores federais recebe no primeiro dia útil do mês subsequente; b) R$ 4,5 bilhões se referem ao pagamento de despesas discricionárias, em que houve redução de 45% em relação ao montante pago no último dia de 2013; e c) R$ 2,0 bilhões se relacionam a despesas do Programa de Aceleração do Crescimento, que também sofreram uma diminuição de 21% quando comparadas ao último dia de 2013.

Para a STN, o fato de o impacto das ordens bancárias emitidas nos últimos dias do ano ocorrer no ano seguinte decorre da própria natureza ou sazonalidade da execução orçamentária e financeira. Nas palavras da Secretaria, "esse fenômeno ocorre todos os anos, ou seja, as ordens bancárias emitidas nos últimos dias de 2013 impactaram a apuração do Resultado Primário de 2014".

Ainda que as observações da STN sejam pertinentes, o efeito financeiro intertemporal dessas ordens bancárias não se dá exatamente na mesma proporção ao longo dos exercícios, o que pode ocasionar superavaliação do resultado primário do governo federal. Por conta disso, cabe, chamar a atenção do usuário da informação do BGU sobre o fato de que o montante de ordens bancárias emitidas em dezembro 2014, mas sacadas somente em janeiro 2015 deixou de ser computado nos indicadores fiscais de 2014.

5.4.4. Falta de transparência sobre a possibilidade de dispensa de recolhimento de dividendos da Caixa

As deficiências na divulgação das políticas de dividendos das principais participações societárias do governo federal foram objeto de ênfase no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2013.

Na oportunidade, recomendou-se à Caixa e ao BNDES que ampliassem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais. Ademais, recomendou-se à STN que

incluísse, 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.

Da análise das providências adotadas diante dessas recomendações, contata-se que permanece pendente de atendimento a referente à transparência da política de dividendos da Caixa, sobre a qual há uma particularidade que merece destaque, conforme descrito a seguir.

De acordo com o art. 3º da Lei 12.868/2013, a União pode dispensar a Caixa do recolhimento de parte dos dividendos e dos juros sobre capital próprio que lhe seriam devidos, em montante definido pelo ministro da Fazenda, referentes aos exercícios de 2013 e subsequentes, enquanto durarem as operações realizadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, para fins de cobertura do risco de crédito e dos custos operacionais dos financiamentos de bens de consumo duráveis destinados às pessoas físicas do referido Programa.

Esse dispositivo foi regulamentado pela Resolução-Bacen 4.393/2014, segundo a qual a Caixa deverá encaminhar ao Ministro de Estado da Fazenda, ao final de cada exercício, juntamente com a proposta de destinação do lucro do exercício, informação sobre os valores referentes à cobertura do risco de crédito e aos custos operacionais das operações de financiamento de bens de consumo duráveis destinadas às pessoas físicas do Programa Minha Casa Minha Vida.

De acordo com a proposta de distribuição dos resultados de 2014 da Caixa, aprovada pelo Conselho de Administração e pelo Conselho Fiscal, há a previsão de destinação de R$ 534 milhões ao Programa Minha Casa Melhor.

Acerca do assunto, a STN informou que a previsão normativa mencionada não causou qualquer impacto na arrecadação de dividendos em 2014 e, até meados de abril de 2015, a proposta de destinação de resultado de 2014 da Caixa ainda não havia sido submetida àquele Ministério, motivo pelo qual não houve menção sobre o assunto em notas explicativas. Adicionalmente, comprometeu-se a divulgar nos próximos BGUs os valores que eventualmente venham a ser dispensados em razão da referida disposição normativa.

Em que pesem tais informações, tendo em vista a atipicidade dessa natureza de destinação de resultados e a relevância social de sua divulgação, espera-se, por meio das recomendações a seguir, que haja transparência acerca não só dos valores que efetivamente venham a ser dispensados, como também da possibilidade em si de dispensa de recolhimento de dividendos.

RECOMENDAÇÕES

- à Secretaria do Tesouro Nacional que evidencie, nas notas explicativas relativas às receitas de dividendos da União, a hipótese de dispensa do recolhimento de dividendos da Caixa devidos à União, utilizado para cobertura do risco de crédito e dos custos operacionais das operações de financiamento no âmbito do Programa Minha Casa Melhor, prevista no art. 3º da Lei 12.868/2013, bem como informações sobre os valores efetivamente dispensados;

- à Caixa Econômica Federal que inclua, no documento de formalização da política de distribuição de resultados da instituição, informações sobre a hipótese de dispensa de recolhimento de dividendos da entidade em favor do Programa Minha Casa Melhor, prevista no art. 3º da Lei 12.868/2013.

5.4.5. 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. O art. 50, inciso II, da LRF dispõe que, além de obedecer às normas de contabilidade pública, as despesas e a assunção de compromissos serão registrados segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

A auditoria do BGU do exercício de 2014 identificou o valor de R$ 1.061.582.382,53 inscrito em uma conta contábil do passivo do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) denominada "Benefícios Previdenciários por Insuficiência de Créditos Orçamentários". O citado valor refere-se a despesas com benefícios previdenciários da folha de pagamento de dezembro de 2014. O procedimento normal para apropriação dessas despesas seria o empenho, a liquidação e a inscrição em restos a pagar, processados ou não processados. Entretanto, a contabilização ocorreu diferente do padrão e gerou uma obrigação no passivo do FRGPS sem que houvesse o trânsito pelo orçamento da União.

O contador do INSS, responsável pela contabilização e 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 2014 com o orçamento de 2015.

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 empenhamento da totalidade das despesas previdenciárias do exercício de 2014.

Esse procedimento gerou um aumento de R$ 1,061 bilhão no Passivo Não Financeiro do Balanço Patrimonial da União, registrado como obrigações em razão da insuficiência de créditos orçamentários para o 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 ou Não 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$ 1,061 bilhão integra o Sistema Patrimonial e, como tal, não gera efeitos no Sistema Financeiro.

Nesse sentido cabe alertar os usuários das informações contábeis do governo federal que há um registro de R$ 1,061 bilhão na conta contábil 2.1.2.1.9.08.11 (Benefícios Previdenciários por Insuficiência de Créditos de Recursos), referente à folha de pagamento com benefícios de 2014, empenhados e liquidados em janeiro de 2015 como despesas do exercício de 2015. 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 em questão faz parte do Sistema Patrimonial da Contabilidade Pública.

5.5 Outros Assuntos

5.5.1 Critério de 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, 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 embargos de declaração ao mencionado acórdão, os quais ainda não foram apreciados pelo Tribunal.

Portanto, na data-base de referência das demonstrações contábeis da União (31/12/2014), e até o encerramento da auditoria do BGU, não havia critério para orientar o exame 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.

Não obstante, é possível que parcela dos créditos tributários a receber registrados no ativo da União ao final de 2014 tenha se convertido em receita ainda naquele exercício. Isso porque a contabilização da arrecadação de receitas 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 gerenciais de cobrança, cujos dados fornecidos à contabilidade possuem defasagem de um mês.

5.6 Deficiências nos controles internos contábeis

5.6.1 Divergências de valores de imóveis de uso especial registrados no Siafi e no Spiunet

O Manual Siafi preconiza que os órgãos públicos federais deverão cadastrar no Spiunet os imóveis de propriedade da União, de fundações, autarquias e de empresas estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar 101/2000. Além disso, o item 3.1.1.4 da mesma macrofunção determina que a contabilização dos imóveis de uso especial (registrados no Siafi na conta 1.4.2.1.1.10.00 – Imóveis de Uso Especial) deverá ocorrer unicamente através do Spiunet.

Embora todo registro na conta Imóveis de Uso Especial do Siafi deva ocorrer por meio do Spiunet, no Balanço Patrimonial do exercício de 2014 foi constatada uma diferença de R$ 719.675.995,48 entre os dois sistemas.

A SPU informou que as diferenças apresentadas entre o Siafi e o Spiunet são decorrentes de três motivos: a) valores não pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; b) saldos registrados a maior no Siafi no montante de R$ 4.550.715,94, decorrentes de diferenças cambiais não levadas em conta pelo Spiunet; e c) lançamento manual efetuado no Siafi, fora do Spiunet, no valor de R$ 965.000,00.

A diferença apresentada decorrente de diferenças cambiais de imóveis registrados em moeda estrangeira foi causada por deficiências tecnológicas no Spiunet, que não possui ferramenta de tratamento de câmbio, à semelhança do tratamento automático presente no Siafi. Por outro lado, percebeu-se também deficiência nos controles internos que permitiram registro indevido na conta de Imóveis de Uso Especial do Siafi, sem passar pelo Spiunet.

Embora a STN tenha incluído em nota explicativa a justificativa quanto à divergência dos valores do Spiunet e do Siafi, a divergência apresentada compromete a confiabilidade dos dados do patrimônio da União, implicando confronto com o princípio da transparência, além da fragilidade das informações apresentadas, face às falhas nos controles impeditvos de lançamento manual.

Embora o lançamento feito fora do Spiunet tenha baixa materialidade, ele indica a fragilidade dos mecanismos de controle e a possibilidade de que outros lançamentos incorretos voltem a ocorrer.

RECOMENDAÇÕES

- à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria do Patrimônio da União que aperfeiçoem os mecanismos de controle, incluindo as atualizações tecnológicas necessárias, para minimizar as divergências entre os saldos de bens imóveis registrados nos sistemas Spiunet e Siafi;
- à Secretaria do Tesouro Nacional que apresente, no prazo de 90 dias, esclarecimentos sobre o motivo de o Siafi ter permitido o lançamento manual na conta 1.4.2.1.1.10.00 – Imóveis de Uso Especial, contrariando o item 3.1.1.4 da macrofunção "02.11.07 - Imóveis de Propriedade da União" do Manual Siafi, bem como as medidas corretivas e preventivas adotadas.

5.6.2 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, que consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Siafi, à vista dos princípios e normas 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.

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 2014, entre os 33 órgãos contábeis superiores do Poder Executivo Federal, seis deles (Ministério Público da União, Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica e da Marinha, Ministério da Pesca e Aquicultura e Conselho Nacional do Ministério Público) encerraram o exercício sem restrições na conformidade contábil; para outros quatro órgãos (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Esporte, Gabinete da Vice-Presidência da República e Defensoria Pública) não constam nenhum registro de conformidade contábil. Todos os outros 23 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 – 2014

Código	Órgão Superior	Quantidade Restrições	Nº Órgãos Subordinados	Média de Restrições por Órgãos Subordinados
36000	Ministério da Saúde	87	6	14,5
33000	Ministério da Previdência Social	27	3	9,0
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	17	2	8,5
30000	Ministério da Justiça	78	10	7,8
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	21	3	7,0
55000	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	14	2	7,0
42000	Ministério da Cultura	55	8	6,9

Código	Órgão Superior	Quantidade Restrições	Nº Órgãos Subordinados	Média de Restrições por Órgãos Subordinados
41000	Ministério das Comunicações	20	3	6,7
56000	Ministério das Cidades	26	5	5,2
53000	Ministério da Integração Nacional	45	9	5,0
44000	Ministério do Meio Ambiente	37	9	4,1
63000	Advocacia-Geral da União	4	1	4,0
32000	Ministério de Minas e Energia	18	5	3,6
20113	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	7	2	3,5
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	24	7	3,4
28000	Ministério do Desenv, Ind. e Comércio Exterior	23	7	3,3
39000	Ministério dos Transportes	6	2	3,0
54000	Ministério do Turismo	8	3	2,7
20101	Presidência da República	50	19	2,6
25000	Ministério da Fazenda	15	9	1,7
52121	Comando do Exército	5	4	1,3
26000	Ministério da Educação	128	111	1,2
35000	Ministério das Relações Exteriores	1	1	1,0
Total		**716**	**231**	**3,1**

Fonte: Siafi.

Como visto, as demonstrações contábeis de 2014 dos órgãos superiores do Poder Executivo Federal apresentaram 716 restrições. Em média, foram 21,6 ocorrências por órgão superior. Considerando os 231 órgãos contábeis (unidades de evidenciação) vinculados aos órgãos superiores, a média reduz-se para 3,1 restrições. Em relação a 2013, houve redução de 11,8% no número absoluto de restrições e de 12,7% na média de restrições por órgão subordinado.

A tabela seguinte apresenta os dados distribuídos de acordo com a codificação das restrições registradas nos órgãos superiores do Poder Executivo da União.

Restrições Contábeis por Códigos do Siafi – 2014

Código	Descrição	Quantidade	%
642	Falta ou Evolução Incompatível com o Ativo Imobilizado	86	12,01%
318	Não Atendimento da Orientação Órgão Contábil (Set/Central)	57	7,96%
315	Falta/Restrição Conformidade de Registros Gestão	54	7,54%
657	Convênios a Aprovar com Data Expirada	50	6,98%
674	Saldos Alongados em Contas Transitórias (Passivo Circulante)	35	4,89%
656	Convênios a Comprovar com Data Expirada	35	4,89%
680	Divergência Valores Liquidados X Passivo Financeiro	36	5,03%
659	Convênios a Liberar Expirados	21	2,93%
Outros 70 códigos de restrições		342	47,77%
Total		**716**	**100%**

Fonte: Siafi.

Entre as 716 restrições registradas, 86 referem-se a falta ou evolução incompatível com o ativo imobilizado. Outras 57 foram classificadas como "não atendimento da orientação do órgão contábil (setorial ou central). Falta de registro de qualquer tipo de conformidade de gestão é responsável por 7,5% das restrições.

Cabe destacar que, no Relatório sobre as Contas do Governo de 2013, foi feita recomendação para que a STN orientasse as setoriais contábeis a justificar a permanência das restrições contábeis. Embora tenha havido uma redução de 11,8%, entre 2013 e 2014, no âmbito do Poder Executivo, ainda é considerada elevada a quantidade de restrições registradas, o que indica possíveis problemas na contabilidade dos órgãos e compromete a qualidade das informações constantes do Siafi e do BGU.

Sobre essa recomendação, a STN informou seu atendimento com o estabelecimento da Declaração do Contador dos órgãos superiores em relação aos órgãos subordinados na macrofunção 02.03.18 (Encerramento do Exercício, item 9.2.2, do Manual Siafi Web). A macrofunção define que o contador responsável pelo órgão superior deverá emitir declaração referente aos seus órgãos subordinados de acordo com o seu julgamento, com base nas demonstrações contábeis. A declaração deve levar em conta as restrições contábeis apontadas na conformidade do mês de dezembro, considerando o seu grau de relevância (se alerta ou ressalva) e a materialidade dos valores envolvidos.

O subitem 9.2.2.6 da mesma macrofunção informa que os órgãos superiores deverão envidar esforços para correção dos problemas contábeis, durante o exercício, que ensejem o registro de restrições na conformidade mensal. Havendo a permanência de restrições ao final do exercício, essas deverão ser devidamente justificadas por meio da Declaração do Contador, com a finalidade de esclarecer os motivos das restrições apontadas.

Em razão disso, analisou-se o conteúdo das declarações dos contadores dos órgãos superiores e respectivos subordinados, a fim de verificar se todos seguiram as orientações expedidas na macrofunção de encerramento do exercício, justificando as restrições nas mencionadas declarações. Os resultados apontaram que, dos 33 órgãos superiores, onze apresentaram declarações com justificativas para as restrições, 3 apresentaram justificativas parciais, 5 não apresentaram quaisquer esclarecimentos e em dez não havia restrições registradas.

Conclui-se, pois, que as providências adotadas contribuíram para redução no total de restrições contábeis. Porém, as justificativas, na Declaração do Contador, que deveriam permitir maior compreensão acerca do alto número de restrições, não foram amplamente apresentadas pelos contadores da administração pública federal, restando ainda um baixo nível de transparência quanto às razões das restrições, além da permanência de um elevado número de restrições nas demonstrações contábeis dos órgãos superiores, o que compromete a qualidade das informações constantes do Siafi e do BGU. Em razão disso, propõe-se as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÕES

- à Secretaria do Tesouro Nacional que oriente e monitore as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal com o objetivo de reduzir o número de restrições contábeis registradas no encerramento do exercício, por meio da Declaração do Contador, estimulando a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e o devido esclarecimento dos problemas remanescentes;

- à Secretaria do Tesouro Nacional que monitore as justificativas acerca dos registros de restrições contábeis, de modo a dar transparência às razões pelas quais as setoriais contábeis não adotam todas as medidas necessárias para correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e que, doravante, encaminhe uma análise consolidada das restrições contábeis e das Declarações de Contador de órgão superior junto com as prestações de contas anuais da Presidência da República.

5.7 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 livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, as demonstrações obrigatórias são compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais.

A seguir estão reproduzidas as demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2014. O objetivo da reprodução dessas demonstrações é facilitar o entendimento das distorções e demais aspectos apresentados neste capítulo.

Balanço Orçamentário – Receitas

R$ bilhões

RECEITAS	2014				2013			
	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO/ INSUFICIÊNCIA ARRECADAÇÃO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO/ INSUFICIÊNCIA ARRECADAÇÃO
RECEITAS CORRENTES	**1.405**	**1.405**	**1.278**	**127**	**1.315**	**1.315**	**1.244**	**71**
Receitas Tributárias	444	444	401	43	419	419	376	43
Receitas de Contribuição	721	721	687	34	677	677	657	20
Receitas Patrimoniais	100	100	82	18	110	110	85	25
Receitas Industriais	1	1	1	0	1	1	1	0
Receitas de Serviços	55	55	42	13	49	49	50	(1)
Transferências Correntes	1	1	1	0	1	1	1	0
Outras Receitas Correntes	83	83	64	19	58	58	74	(16)
RECEITAS DE CAPITAL	**978**	**978**	**952**	**26**	**851**	**851**	**641**	**210**
Operações de Crédito	851	851	832	19	738	738	512	226
Alienação de Bens	6	6	1	5	10	10	2	8
Amortização de Emprést.	36	36	33	4	35	35	36	(1)
Transferências de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0
Outras Receitas de Capital	85	85	86	(1)	68	68	91	(23)
SUBTOTAL I	**2.383**	**2.383**	**2.230**	**153**	**2.166**	**2.166**	**1.885**	**281**
Superávit Financ. de Exercícios Anteriores		212		212		183		183
Excesso de Arrecadação		13		13		6		6
SUBTOTAL II	**2.383**	**2.608**	**2.230**	**378**	**2.166**	**2.355**	**1.885**	**470**
DÉFICIT			**78**	**(78)**			**45**	**(45)**
TOTAL	**2.383**	**2.608**	**2.308**	**300**	**2.166**	**2.355**	**1.930**	**425**

Balanço Orçamentário – Despesas

R$ bilhões

DESPESAS	2014				2013			
	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA / EXCESSO EXECUÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA / EXCESSO EXECUÇÃO
CRÉDITOS INICIAIS/SUPLEMENTARES								
DESPESAS CORRENTES	**1.381**	**1.431**	**1.362**	**69**	**1.238**	**1.295**	**1.212**	**83**

DESPESAS	2014				2013			
	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA / EXCESSO EXECUÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA / EXCESSO EXECUÇÃO
Pessoal e Encargos Sociais	242	241	239	2	226	226	222	4
Juros e Encargos da Dívida	189	203	170	33	153	187	142	45
Outras Despesas Correntes	950	987	953	34	859	882	848	34
DESPESAS DE CAPITAL	**1.002**	**1.157**	**929**	**228**	**928**	**1.041**	**703**	**338**
Investimentos	81	80	55	25	86	86	63	23
Inversões Financeiras	76	79	65	14	63	67	63	4
Amortização da Dívida	813	966	809	157	747	863	577	286
Reserva de Contingência	32	32	0	32	32	25	-	25
CRÉDITOS ESPECIAIS								
DESPESAS CORRENTES						**1**	**1**	
Outras Despesas Correntes						1	1	
DESPESAS DE CAPITAL		**2**	**1**	**1**		**1**		**1**
Investimentos		1	0	0				
Inversões Financeiras		1	1	1		1		1
CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS								
DESPESAS CORRENTES		**6**	**5**	**1**		**7**	**5**	**2**
Outras Despesas Correntes		6	5	1		7	5	2
DESPESAS DE CAPITAL		**12**	**11**	**1**		**10**	**9**	**1**
Investimentos		1		1		4	3	1
Inversões Financeiras		11	11	0		6	6	
SUBTOTAL					**2.166**	**2.355**	**1.930**	**425**
SUPERÁVIT								
TOTAL	**2.383**	**2.608**	**2.308**	**300**	**2.166**	**2.355**	**1.930**	**425**

Balanço Financeiro

R$ bilhões

INGRESSOS	2014	2013	DISPÊNDIOS	2014	2013
ORÇAMENTÁRIOS	**2.226**	**1.859**	**ORÇAMENTÁRIOS**	**2.305**	**1.905**
RECEITAS CORRENTES	**1.302**	**1.233**	**DESPESAS CORRENTES**	**1.368**	**1.194**
Receitas Tributárias	421	398	Pessoal e Encargos Sociais	221	205
Receitas de Contribuição	669	636	Juros e Encargos da Dívida	171	142
Receitas Patrimoniais	85	88	Outras Despesas Correntes	940	842
Receitas Industriais	1	1	Despesas Correntes Intraorçamentárias	36	5
Receitas de Serviços	42	51			
Transferências Correntes	1	1			
Outras Receitas Correntes	49	58			
Receitas Correntes Intraorçamentárias	34				
RECEITAS DE CAPITAL	**949**	**640**	**DESPESAS DE CAPITAL**	**937**	**711**
Operações de Crédito	828	509	Investimentos	56	67
Alienação de Bens	1	2	Inversões Financeiras	73	67
Amortização de Empréstimos	33	37	Amortização da Dívida	808	577
Outras Receitas de Capital	86	91	Despesas de Capital Intraorçamentárias		-
Receitas de Capital Intraorçamentárias	1	1			
DEDUÇÕES DE RECEITA	**(25)**	**(14)**			
EXTRAORÇAMENTÁRIOS	**2.009**	**2.234**	**EXTRAORÇAMENTÁRIOS**	**1.968**	**2.172**
Valores em Circulação	474	526	Valores em Circulação	449	474
Valores a Classificar	1	2	Valores a Classificar	1	1
Valores Pendentes a Curto Prazo	125	289	Valores Pendentes a Curto Prazo	125	289
Depósitos	29	19	Depósitos	19	16
Obrigações em Circulação	666	669	Obrigações em Circulação	657	661
Receita Extraorçamentária	2	2	Despesa Extraorçamentária	7	7
Ajustes de Direitos e Obrigações	712	727	Ajustes de Direitos e Obrigações	710	724
DISPONIBILIDADES DO EXERCÍCIO ANTERIOR	**691**	**675**	**DISPONIBILIDADES PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE**	**653**	**691**
Conta Única do Tesouro Nacional	410	324	Conta Única do Tesouro Nacional	381	410
INSS	5	14	INSS	3	5
Recursos à Disposição da Dívida Pública	208	258	Recursos à Disposição da Dívida Pública	196	208
Aplicações Financeiras	42	48	Aplicações Financeiras	46	42
Outras Disponibilidades	26	31	Outras Disponibilidades	27	26
TOTAL GERAL	**4.926**	**4.768**	**TOTAL GERAL**	**4.926**	**4.768**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 005.335/2015-9

Balanço Patrimonial

R$ bilhões

ATIVO	31/12/2014	31/12/2013	PASSIVO	31/12/2014	31/12/2013
ATIVO FINANCEIRO	**701**	**749**	**PASSIVO FINANCEIRO**	**270**	**257**
Disponível	653	691	Depósitos	29	19
Créditos em Circulação	48	58	Obrigações em Circulação	240	237
			Valores Pendentes a Curto Prazo	1	1
ATIVO NÃO FINANCEIRO	**3.326**	**2.873**	**PASSIVO NÃO FINANCEIRO**	**4.697**	**3.142**
Realizável a Curto Prazo	509	284	Obrigações em Circulação	608	657
Realizável a Longo Prazo	2.817	2.589	Exigível a Longo Prazo	4.076	2.482
			Resultado de Exercícios Futuros	4	3
			Instrumentos de Divida - AFAC	9	-
Permanente	1.058	959			
Investimentos	308	295	**PASSIVO REAL**	**4.967**	**3.399**
Imobilizado	748	662			
Intangível	2	2	**PATRIMÔNIO LÍQUIDO**	**118**	**1.182**
			Patrimônio Social/Capital Social	125	1.183
			Reservas	3	8
			Ajustes de Exercícios Anteriores		
			Resultados Acumulados	(10)	(9)
			Resultado do Exercício	-	(1)
			Resultados de Exercícios Anteriores	-	(8)
ATIVO REAL	**5.085**	**4.581**	**PASSIVO REAL + PL**	**5.085**	**4.581**

Demonstração das Variações Patrimoniais

R$ bilhões

VARIAÇÕES ATIVAS	2014	2013	VARIAÇÕES PASSIVAS	2014	2013
VARIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	**3.383**	**2.785**	**VARIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**	**3.203**	**2.509**
RECEITAS CORRENTES	**1.267**	**1.233**	**DESPESAS CORRENTES**	**1.333**	**1.194**
Receita Tributária	421	398	Pessoal e Encargos Sociais	221	205
Receita de Contribuições	669	636	Juros e Encargos da Dívida	170	142
Receita Patrimonial	85	88	Outras Despesas Correntes	940	842
Receita Industrial	0	1	Despesas entre Órgãos do OFSS	2	5
Receita de Serviços	42	51			
Outras Transferências Correntes	1	1			
Outras Receitas Correntes	49	58			
Receita Corrente entre Órgãos do OFSS					
RECEITAS DE CAPITAL	**950**	**640**	**DESPESAS DE CAPITAL**	**937**	**711**
Operações de Crédito	828	509	Investimentos	56	67
Alienação de Bens	1	2	Inversões Financeiras	73	67
Amortização de Empréstimos/Financiamentos	33	37	Amortização/Refinanciamento da Dívida	808	577
Outras Receitas de Capital	86	91	Despesas entre Órgãos do OFSS	-	-
Receita de Capital entre Órgãos do OFSS	1	1			
DEDUÇÕES DA RECEITA	**(25)**	**(14)**			
MUTAÇÕES ATIVAS	**1.191**	**926**	**MUTAÇÕES PASSIVAS**	**933**	**605**
Incorporação de Ativos	106	93	Desincorporação de Ativos	93	86
Desincorporação de Passivos	1085	833	Incorporação de Passivos	840	519
VARIAÇÕES EXTRAORÇAMENTÁRIAS	**5.004**	**2.804**	**VARIAÇÕES EXTRAORÇAMENTÁRIAS**		**2.798**
RECEITAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS	**2**	**3**	**DESPESAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS**	**7**	**6**
ACRÉSCIMOS PATRIMONIAIS	**5.002**	**2.801**	**DECRÉSCIMOS PATRIMONIAIS**	**4.977**	**2.792**
Incorporação de Ativos	1.354	1.266	Desincorporação de Ativos	1.138	1.129
Ajustes de Bens, Valores e Créditos	2.666	271	Ajustes de Bens, Valores e Créditos	2.326	211
Desincorporação de Passivos	794	834	Incorporação de Passivos	964	704
Ajustes de Obrigações	122	405	Ajustes de Obrigações	486	717
Resultado da Equivalência Patrimonial	66	25	Resultado da Equivalência Patrimonial	63	31
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-
RESULTADO PATRIMONIAL			**RESULTADO PATRIMONIAL**		
Déficit	-	-	Superávit	200	282
TOTAL DAS VARIAÇÕES ATIVAS	**8.387**	**5.589**	**TOTAL DAS VARIAÇÕES PASSIVAS**	**8.387**	**5.589**

6 GOVERNANÇA PÚBLICA PARA A COMPETITIVIDADE NACIONAL

O nível de competitividade nacional pode ser conceituado como "uma medida de vantagem ou desvantagem de um país em vender seus produtos no mercado internacional", como propõe a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). De forma semelhante, o Fórum Econômico Mundial define competitividade como um conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país. Com o grau crescente de abertura dos mercados, a questão tem ganhado importância continuamente, requerendo atenção de diversos setores da atuação governamental, haja vista que a competitividade do produto nacional é em grande medida condicionada por decisões e políticas públicas.

Conquanto não haja uma definição única para o termo competitividade, é possível identificar um conjunto de fatores que são relacionados em estudos governamentais, técnicos e acadêmicos como estruturantes para que uma economia se torne mais competitiva, com capacidade de concorrer vantajosamente nos mercados interno e externo. A esse respeito, merece destaque o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, que é editado anualmente e considera doze pilares para estabelecer um ranking de competitividade entre 144 países – o "Índice de Competitividade Global" *(Global Competitiveness Index* - GCI). Os dados para cálculo do GCI consideram três eixos que compreendem doze pilares, categorizados em três grupos:

- **Requisitos Básicos**: instituições, infraestrutura, ambiente macroeconômico, saúde e educação primária;
- **Determinantes de Eficiência**: educação superior e treinamento, eficiência do mercado de produtos, eficiência do mercado de trabalho, desenvolvimento do setor financeiro, prontidão tecnológica e tamanho do mercado;
- **Inovação e Sofisticação**: sofisticação empresarial e inovação.

O Brasil vem apresentando quedas consecutivas nesse *ranking*, sendo que, de 2013 para 2014, passou da 56ª para a 57ª posição. Dos integrantes do Brics, se manteve apenas à frente da Índia (71ª), sendo superado por China (28ª), Rússia (53ª) e África do Sul (56ª).

Posição do Brasil no ranking de competitividade (GCI)

	2014	2013	Variação 2014/2013
Global Competitiveness Index	**57**	**56**	**-1**
Requisitos básicos	**83**	**79**	**-4**
Instituições	94	80	-14
Infraestrutura	76	71	-5
Ambiente macroeconômico	85	75	-10
Saúde e educação fundamental	77	89	+12
Determinantes de eficiência	**42**	**44**	**+2**
Educação superior e treinamento	41	72	+31
Eficiência do Mercado de produtos	123	123	0
Eficiência do Mercado de trabalho	109	92	-17
Desenvolvimento do setor financeiro	53	50	-3
Prontidão tecnológica	58	55	-3
Tamanho do mercado	9	9	0
Inovação e sofisticação empresarial	**56**	**46**	**-10**
Sofisticação empresarial	47	39	-8
Inovação	62	55	-7

Fonte: Fundação Dom Cabral (http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Documents/2014/brasil_no_global_competitiviness_report2014.pdf)

Segundo o relatório de competitividade 2014-2015, com relação ao Brasil, os requisitos básicos representam 34,2% do GCI; os determinantes de eficiência, 50%; e a inovação e sofisticação, 15,8%. A importância relativa de cada um desses eixos depende do estágio de desenvolvimento do país, uma vez que cada um dos pilares que compõem o GCI afeta de maneira diferente cada economia nacional. Para determinar essa importância, os países são classificados em estágios e transições entre eles: *"factor-driven"*, *"efficiency-driven"* e *"innovation-driven"*. Atualmente, a economia brasileira encontra-se na transição do segundo para o terceiro estágio.

Dos três eixos, o Brasil ocupou a pior posição nos requisitos básicos (passou da 79ª para a 83ª posição), sendo que dentro dele o pilar mais mal avaliado foi o de instituições (passou da 80ª para 94ª). A partir desse relatório, observa-se que dos elementos multitemáticos que compõem o pilar instituições, alguns contribuíram sobremaneira para esse baixo desempenho, como por exemplo: "desvio de recursos públicos" *(diversion of public funds)* (135ª posição); "confiança pública nos políticos" *(public trust in politicians)* (140ª); "desperdício dos gastos governamentais" *(wastefulness of government spending)* (137ª); "peso da regulamentação governamental" *(burden of government regulation)* (143ª); e "transparência da formulação das políticas governamentais" *(transparency of government policymaking)* (128ª).

Já o pilar infraestrutura, que se refere à logística e ao transporte, caiu da 71ª para a 76ª posição e os seus componentes que tiveram os piores resultados foram: "qualidade da infraestrutura geral" *(quality of overall infrastructure)* (120ª); "qualidade das estradas" (quality of roads) (122ª); "qualidade das ferrovias" (*quality of railroad infrastructure*) (95ª); "qualidade dos portos" *(quality of port infrastructure)* (122ª); "qualidade do transporte aéreo" *(quality of air transport infrastructure)* (122ª); e "qualidade do fornecimento de energia" *(quality of electricity supply)* (89ª).

O pilar ambiente macroeconômico caiu da 75ª para 85ª posição. Essa queda se deu principalmente pelo baixo desempenho dos seguintes fatores: "poupança nacional bruta" *(gross national savings)* (110ª), "inflação anual" *(Inflation, annual % change)* (110ª) e "dívida bruta do governo" *(general government debt)* (109ª).

Ainda dentro do eixo referente aos requisitos básicos de competitividade, tem-se o pilar saúde e educação fundamental, cujos resultados demonstram uma melhora, passando da 89ª para a 77ª posição. Nada obstante, a "qualidade da educação fundamental" *(quality of primary education)* ainda ocupa uma posição bastante ruim (126ª).

Cumpre ressaltar que serviços públicos de qualidade são importantes condicionantes de competitividade. Não é sem propósito que constituem parte dos quesitos analisados anualmente pelo Fórum Econômico Mundial para composição do *ranking* de competitividade global, inclusive por meio das referidas políticas que se inserem no campo dos direitos sociais fundamentais, como saúde e educação primária. Além disso, a identificação dos pilares com diversas políticas governamentais ressalta o papel crucial dos atores públicos, especialmente em um país como o Brasil, em que parte considerável da oferta desses serviços é feita de forma predominante pelo Estado.

Em sentido semelhante, o relatório Competitividade Brasil 2014: Comparação com Países Selecionados, produzido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), procura situar a posição do Brasil frente ao contexto internacional. Diferentemente do trabalho do Fórum Econômico Mundial, contudo, o relatório da CNI opta por considerar um conjunto limitado de países que considera mais apropriados à comparação com o caso brasileiro, seja por suas características econômicas e sociais ou por seu posicionamento no mercado internacional. Além disso, esse estudo contempla um conjunto mais restrito de variáveis, relacionadas à realidade dos países selecionados,

sem perder de foco o propósito institucional da Confederação, relacionado especificamente à competitividade industrial.

Para realizar o estudo, a CNI considera oito fatores, que, direta ou indiretamente, afetam o desempenho das empresas brasileiras: disponibilidade e custo de mão de obra; disponibilidade e custo de capital; infraestrutura e logística; peso dos tributos; ambiente macroeconômico; ambiente microeconômico; nível educacional da população; e tecnologia e inovação.

Dessa forma, em comparação com África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Índia, México, Polônia, Rússia e Turquia, o Brasil ocupa a penúltima posição. Conforme aponta o relatório, o país situa-se de forma predominante no terço inferior do ranking (entre a 15ª e a 11ª posição) em cada fator, com exceção de "disponibilidade e custo de mão de obra" e "tecnologia e inovação".

As conclusões de ambos os estudos levantam alertas a respeito da capacidade da economia brasileira em atuar em condições vantajosas face ao avanço do processo da globalização. Como referido, a questão da competitividade tornou-se tema recorrente na agenda de discussões internacionais e nacionais. No Brasil, essa ideia está registrada de forma explícita na Mensagem Presidencial que acompanha o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, ao se referir ao contexto econômico e comercial internacional contemporâneo:

> O novo ambiente internacional de acirramento da concorrência por mercados com maiores perspectivas de expansão se apresenta, portanto, como um desafio importante para a economia brasileira manter sua trajetória de crescimento ao longo do período do PPA 2012-2015. Assim, o novo cenário internacional requer a adoção de políticas que elevem a competitividade da economia brasileira e possibilitem uma inserção ativa do país na economia mundial.

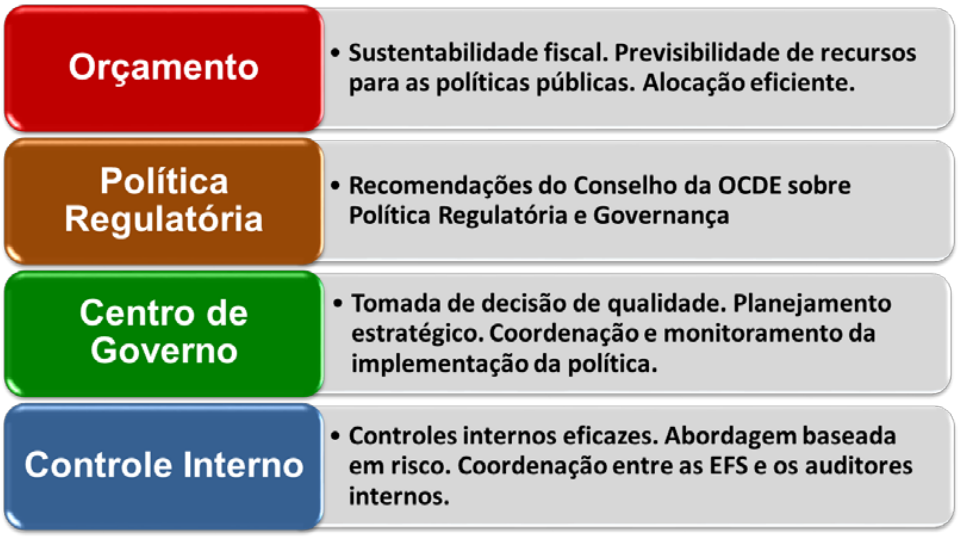
A Mensagem Presidencial indica uma série de áreas de atuação governamental a serem priorizadas em prol da elevação da competitividade nacional, o que sugere uma outra questão: em que medida essas políticas estão sendo capazes de produzir os resultados necessários, verdadeiramente prementes à luz do que as comparações internacionais indicam. Ou, buscando as causas raízes, deve-se questionar se as políticas necessárias, em seus aspectos essenciais, são dotadas de condições estruturantes para que possam gerar os resultados projetados – vale dizer, condições de governança que atendam ao que demanda o país.

Governança em Políticas Públicas

O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) firmaram parceria para condução de projeto internacional denominado "Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o papel das Entidades de Fiscalização Superior". O estudo teve início em 2013 e será concluído em 2016.

Como produto da primeira etapa desse estudo, foi elaborado um quadro analítico denominado "Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions" (OCDE, 2014), em que foi abordado o papel das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) na promoção da boa governança. Quatro eixos nortearam a execução desse estudo, configurando os pilares em que devem se fundamentar o fortalecimento institucional e a atuação dos governos democráticos: a Governança Orçamentária, a Política Regulatória, o Centro de Governo e o Controle Interno.

Áreas-Chave para a Boa Governança Pública



Fonte: Elaboração própria a partir do Referencial Analítico sobre Governança Público produzido pelo estudo TCU-OCDE (Parceiros para boa governança: mapeando o papel das entidades fiscalizadoras superiores)

Sobre a governança orçamentária, a OCDE mencionou que as EFS tradicionalmente já atuam sobre a gestão das finanças públicas, mas os contextos de dificuldade econômica e fiscal enfrentados internacionalmente têm impulsionado a reavaliação do papel dessa gestão como também o papel da elaboração de orçamentos, de forma a ressaltar conexões com outas áreas da governança pública, tal como o planejamento de médio prazo com uma abordagem integrada de governo, entre outras. O papel da gestão fiscal e da elaboração de orçamentos transcende os assuntos acerca da alocação de recursos e dotações, para se conectar com aspectos mais amplos, como o alcance dos objetivos estratégicos governamentais.

Quanto à política regulatória, foi enfatizado pela OCDE que ela constitui-se com frequência de várias políticas e muitas vezes desconexas. O foco do estudo se deu sobre a regulação econômica e sobre o papel da EFS na avaliação das ferramentas e dos programas de gestão regulatória. Muitas EFS ratificam a posição de que sua participação deve ocorrer no momento da avaliação dessas políticas regulatórias, a fim de não prejudicarem sua independência em relação ao Executivo. A OCDE ressaltou que a atuação das EFS depende da extensão do seu mandato sobre a questão. No caso do Brasil, a Constituição Federal, nos arts. 70 e 71, dispõe que tanto a administração direta quanto a indireta (na qual se inclui os entes reguladores) estão sujeitos à prestação de contas ao TCU.

Com relação ao centro de governo, que compreende aquelas instituições que apoiam o Executivo na visão de um Estado mais estratégico, foi indicado pela OCDE que as EFS poderiam disponibilizar avaliações do governo como um todo a respeito das funções de coordenação e controle e fornecer informações sobre riscos e desafios para a implementação e o desempenho do orçamento. Também foi sugerido que o próprio centro de governo poderia se constituir em objeto de avaliação pelas EFS, para se verificar como está estruturado e se possui processos eficazes. Conforme destacado no estudo da OCDE, o fortalecimento do papel e do desempenho dos governos contribuem para o desenvolvimento econômico sustentável, para a melhora da coerência das políticas, como também melhora da capacidade de implementação.

A respeito dos controles internos, a OCDE afirmou serem eles os elementos críticos para manter a confiança da sociedade na capacidade do governo na gestão dos recursos, implementação

das políticas e prestação dos serviços públicos. Sendo que as EFS teriam o potencial de colaborar para processos mais eficientes e eficazes de controle interno em dois níveis, no ministerial e no governo como um todo.

A motivação do projeto do TCU com a OCDE perpassa a possibilidade de os órgãos de controle induzirem a melhora da governança pública, em face da necessidade de o país superar uma série de desafios, seja o alcance da qualidade dos serviços públicos, com destaque para as áreas da saúde e da educação, como o aprimoramento daquelas políticas públicas que impactam diretamente a competitividade dos produtos e serviços nacionais, como operações de comércio exterior, infraestrutura e logística. A governança pública assume assim posição de destaque para a superação desses desafios, na medida em que o Estado Brasileiro desempenha papel preponderante na promoção de serviços dessa natureza.

A melhora da governança pública tem o potencial para impactar positivamente a qualidade dos serviços prestados à população, uma vez que se materializa no fortalecimento das estruturas dos entes governamentais, de modo a se otimizar as ações dos diversos atores (públicos e privados) envolvidos na prestação dos serviços públicos. Vislumbra-se, dessa forma, que uma visão integrada do governo, melhor clareza na definição dos papéis, maior coordenação e coerência, por exemplo, possam resultar na redução das ações desconexas e no aperfeiçoamento da eficiência e capacidade governamental na aplicação dos recursos públicos.

Assim, a atuação do TCU tem buscado abranger as questões estruturantes da Administração, a exemplo da qualidade do gasto público, indo além dos aspectos legal e de conformidade, de forma a colaborar com a formação de "um ambiente mais seguro e favorável para que as políticas públicas apresentem resultados efetivamente transformadores", conforme disposto no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, publicado pelo TCU, por meio da Portaria-TCU 230, de 25 agosto de 2014.

Na página de abertura do referencial, foi ressaltado que a qualidade do gasto público está relacionada ao "contexto e forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas".

Esse referencial foi resultado de esforço interno com o objetivo de orientar os trabalhos do próprio TCU com o enfoque na governança pública. Ele se trata, portanto, de um documento paralelo e complementar ao estudo internacional conduzido pela OCDE. A partir da compilação de vários documentos e artigos de autores e instituições reconhecidas, as considerações do referencial procuraram fornecer um modelo de avaliação da governança em políticas públicas, contemplando oito componentes. Para cada um desses componentes, foram destacadas no material algumas boas práticas correlacionadas. A seguir, seguem os componentes com algumas informações a respeito de cada um:

- Institucionalização: se refere aos aspectos da existência da política, sejam formais ou informais, que se relacionam com capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos. Nesse componente, salienta-se que é esperado que uma política pública seja jurídica e oficialmente formalizada, com definição clara das arenas decisórias. É destacado que a inexistência de formalização pode comprometer a sustentabilidade da política em face da fragilidade da constituição dos arranjos legais e da definição das fontes de recursos;
- Planos e Objetivos: se referem à coesão interna da política pública, cujas intervenções escolhidas devem se relacionar aos objetivos e metas definidos. De maneira que os objetivos estejam integrados a todos os níveis do sistema;

- Participação: uma política pública formulada de maneira mais participativa possui mais legitimidade. Considera-se fundamental a participação em políticas públicas que envolvam o atendimento das reais necessidades da população. Deve existir espaço que facilite a interlocução com as partes interessadas, em momentos diversos do ciclo da política;
- Capacidade Organizacional e Recursos: esse componente se refere às estruturas e processos da organização para empreender as atividades necessárias à política pública. Está relacionado ao empreendimento de ações planejadas, supervisão, monitoramento dos resultados, disponibilidade de recursos (orçamentários, financeiros, matérias, sistema e pessoas entre outros) e realimentação do processo decisório;
- Coordenação e Coerência: busca avaliar em que medida as organizações públicas trabalham em conjunto de forma a melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. Ou se, de modo contrário, as organizações públicas estão agindo de forma fragmentada e se há sobreposição de programas, o que pode dificultar a gestão de programas transversais;
- Monitoramento e Avaliação: o monitoramento fornece subsídios para se acompanhar o progresso da implementação da política e pode retornar alguma situação que requeira algum ajuste. Já a avaliação permite conhecer os sucessos e as falhas, de modo a alimentar o aperfeiçoamento da própria política, o que tende a levar ao aprimoramento da atuação governamental;
- Gestão de Riscos e Controle Interno: os responsáveis pela implementação devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados. Trata-se de um componente que integra todas as fases da política, pois uma vez identificado, deve ser avaliado, tratado e monitorado. Quanto ao controle interno, este se refere ao arcabouço utilizado pelas instituições responsáveis pela política para assegurar a conformidade das ações e o alcance dos objetivos e metas estabelecidos; e
- Accountability: se relaciona com a transparência, a responsabilização, a comunicação e a prestação sistemática de contas. Com mais enfoque sobre a melhora do desempenho do que sobre a punição propriamente dita.

Ao considerar o conhecimento teórico e os instrumentos postos à disposição pelos referidos projetos, o que abrange a compreensão sobre a importância das condições de governança para que uma política pública tenha maior probabilidade de êxito, o TCU empreendeu uma série de trabalhos de fiscalização ao longo de 2014 e no início de 2015.

Esse conjunto de trabalhos, destinados prioritariamente a subsidiar a análise temática proposta para o Relatório das Contas de Governo referentes a 2014, incluiu uma série de avaliações qualitativas da governança em diversos aspectos da ação governamental, focalizando políticas públicas relacionadas diretamente aos fatores condicionantes da competitividade do produto nacional.

Análises de governança em políticas públicas relacionadas à competitividade

Ao longo do presente relatório, examinaram-se temas relevantes para a indução da competitividade do produto nacional, porém sob uma ótica distinta da proposta para este capítulo. A título de exemplo, cabe mencionar as análises realizadas no capítulo 2, sobre inflação, nível de empregos e salários e carga tributária nacional, que são variáveis importantes para o ambiente produtivo do país. Além disso, no capítulo 4, analisaram-se diversas políticas públicas, consubstanciadas em programas temáticos do Plano Plurianual 2012-2015, cujos objetivos

coadunam-se com a busca pela melhoria da competitividade do país, como os programas "2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação" e "2042 – Inovações para a Agropecuária". O foco desses trabalhos foi avaliar a relevância e a suficiência, assim como a validade e a confiabilidade das informações de desempenho dos referidos programas, que demonstram o resultado dessas intervenções governamentais.

Além de apresentar um amplo diagnóstico sobre a governança das instituições federais, estaduais e municipais, as análises que compõem este capítulo temático, por sua vez, foram desenhadas com o objetivo de verificar as condições de governança de algumas políticas públicas relacionadas direta ou indiretamente ao tema competitividade, tendo por base as orientações do referencial para análise de governança em políticas públicas. São elas: programas para aprimoramento da gestão pública federal; análise de aspectos relacionados a planos e orçamentos públicos; pactuação intergovernamental no âmbito da saúde pública; educação voltada para a qualificação profissional e tecnológica; política de trabalho, com foco na intermediação de mão de obra; tratamento administrativo do comércio exterior; contratualização de resultados no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; investimento em infraestrutura de transportes ferroviários (PIL Ferrovias); e política pública de mobilidade urbana.

São temas que guardam estreita relação com os compromissos propostos pelo Governo Federal por intermédio do PPA 2012-2015, cuja mensagem de apresentação ao Congresso Nacional assevera:

> (...) o novo ambiente requer a adoção de políticas com vistas a elevar a competitividade da economia brasileira nos próximos anos. O Governo já está atuando nessa direção, com destaque para as ações relativas à redução dos custos tributários – conforme agenda tributária do Governo Federal; à melhoria nas condições de infraestrutura – como o PAC; ao reforço do capital humano, com o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e com medidas para a expansão da qualificação profissional; além de incentivos para ampliação da inovação produtiva – conforme agenda da política industrial, dentre outras ações.

Com o objetivo de avaliar a capacidade de atuação da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP) como órgão central indutor do aperfeiçoamento da governança pública, foi realizada auditoria em que foram analisados programas e instrumentos de gestão utilizados pelo governo federal. No trabalho, foram identificadas as diretrizes e os principais instrumentos utilizados, com destaque para o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). Nesse sentido, convém ressaltar que o Decreto 5.378/2005, que instituiu o Gespública, no seu art. 1º, informa que a finalidade do programa é "contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País".

A análise realizada na auditoria acerca da utilização dos programas e instrumentos indica que a boa governança constitui papel relevante para a busca pela excelência na gestão pública nas diversas áreas de atuação estatal. Entretanto, a reduzida disseminação do MEGP, do Gespública e dos seus instrumentos demonstra o insucesso dessa atuação, o que ressalta a necessidade de fortalecimento do centro de governo, representado por aqueles órgãos que prestam apoio direto ao titular do Poder Executivo, como requisito para aprimorar o direcionamento, a coordenação e coerência do governo como um todo, fatores fundamentais para aperfeiçoar o desenho das políticas públicas, em especial as que requerem ações transversais.

A respeito dos efeitos das gestão orçamentária sobre a governança pública, com base no princípio da OCDE para a Governança Orçamentária que trata da integridade e qualidade das previsões orçamentárias, empreendeu-se análise da credibilidade das previsões realizadas pelo

governo federal dos principais parâmetros macroeconômicos utilizados para a elaboração do PPA e do PLOA, bem como daqueles utilizados pela LDO e pela LOA, em comparação com os valores observados *ex post*, no período de 2011 a 2014. As projeções verificadas se referem ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), taxa de câmbio R$/US$ e taxa básica de juros (Selic). Na mesma análise, foram verificados também desvios nas previsões das receitas primárias das leis orçamentárias anuais e nas previsões das despesas primárias (em especial as discricionárias) da LOA e do PLOA do mesmo período.

O referencial do TCU destacou como boa prática, dentro do componente coordenação e coerência, a "previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas, abrangendo recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios". Dessa forma, a previsão e alocação de recursos de modo mais coerente com os cenários macroeconômicos tem o potencial de impulsionar um planejamento governamental mais consistente, fator essencial para a governança das políticas públicas, que são financiadas em sua maioria pelas despesas fixadas no orçamento. Essa melhor governança pode induzir a uma melhor sustentabilidade dos programas governamentais, inclusive aqueles de infraestrutura e logística que constituem gargalos para o aumento da competitividade do país.

Em seguida, seguem-se as análises de governança em políticas públicas específicas, associadas ao tema competitividade. Inicialmente, a partir do pressuposto de que a melhora da governança pública tem o potencial de aperfeiçoar a qualidade dos serviços ofertados à sociedade, o TCU realizou auditoria para avaliação de aspectos estruturantes da pactuação intergovernamental no SUS – aspecto atinente à questão da coordenação federativa. Os componentes selecionados para auditoria foram: institucionalização; coordenação e coerência; e gestão de riscos e controle interno.

Sobre esse aspecto, merece destaque que a qualidade dos serviços de saúde prestados à sociedade em geral tem efeito sobre a saúde do trabalhador e pode gerar externalidades para a sua produtividade. Há diversos estudos internacionais sinalizando o impacto sobre a produtividade de empresas e os custos financeiros para os países devido a problemas como o absenteísmo, os custos com assistência médica, a incidência de acidentes no trabalho e a concessão de aposentadorias precoces. Além disso, a prevalência crescente de sedentarismo, obesidade, hábitos nutricionais inadequados, tabagismo e estresse, tipicamente associados como fatores de risco para diversas doenças crônicas, afeta diretamente a produtividade do trabalhador e, por conseguinte, a competitividade das empresas.

Em relação à educação, por sua vez, as análises apresentadas neste capítulo focalizam a vertente profissional e tecnológica, alinhando-se às concepções do Ministério da Educação, para o qual:

> é na educação profissional e tecnológica que se tornam ainda mais evidentes os vínculos entre educação, trabalho, território e desenvolvimento, elementos cuja articulação é indispensável. Uma educação profissional e tecnológica de qualidade, voltada para a pesquisa e para o desenvolvimento científico e alinhada com as necessidades do mercado de trabalho, é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país.

A análise de aspectos de governança, neste caso, visa identificar possíveis oportunidades de aprimoramento na área, capazes de potencializar os resultados associados aos gastos governamentais, crescentes ao longo dos últimos anos.

Também com relação à disponibilidade e à qualidade do mercado de trabalho, tendo em vista a necessidade de aprimorar a alocação dos recursos humanos disponíveis, apresenta-se análise sobre a política federal de intermediação de mão de obra, com ênfase em aspectos de eficiência das

organizações públicas destinadas à implementação dos correspondentes programas de governo. Em que pese a ampla disponibilidade de mão de obra e os elevados índices de emprego da população nos anos recentes, é preciso atenção ao descasamento entre necessidades das empresas e oferta de trabalhadores, sobretudo no que se refere à adequação da qualificação profissional.

Outro fator de relevância, relacionado diretamente à inserção competitiva do produto nacional, é o quadro institucional burocrático destinado a operacionalizar as relações comerciais entre o Brasil e os mercados internacionais. Dessa forma, com atenção à necessidade de simplificar os fluxos e facilitar as transações entre os países, foi realizada auditoria sobre a governança no tratamento administrativo do comércio exterior. O tratamento administrativo se relaciona com as análises efetuadas por órgãos e entidades da administração pública para conferir o atendimento dos requisitos nas operações de importação ou exportação. Nesse trabalho, foram analisados quatro dos componentes descritos anteriormente: institucionalização; planos e objetivos; coordenação e coerência; e capacidade organizacional e recursos.

Ainda sobre os fatores indutores da competitividade, foi realizada auditoria a respeito da governança dos Contratos de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, uma vez que o tema tem ganhado relevância na agenda de discussões sobre o desenvolvimento nacional e foi descrito como um dos macro desafios estabelecidos no PPA 2012-2015: tornar o Brasil uma potência tecnológica. Nessa análise, foram contemplados os componentes institucionalização; accountability; capacidade organizacional e recursos; e gestão de riscos e controles internos.

Essa questão é especialmente importante porque diversos estudos ressaltam que parte significativa da disparidade de renda per capita e crescimento entre os países pode ser relacionada a discrepâncias na produtividade total dos fatores, que, por sua vez, são associadas ao nível de evolução tecnológica das economias. Dado que o investimento em inovação é reduzido no Brasil, além de muito concentrado em termos financeiros nas ações estatais, é preciso atenção especial às formas pelas quais a atuação governamental pretende romper com o atual quadro comparativo, que coloca o país em condições francamente desvantajosas em relação à comunidade internacional – distante, portanto, do desafio proposto no atual PPA.

Quanto ao tema da infraestrutura, em face do alto montante de recursos envolvidos e da relevância do Programa de Infraestrutura Logística (PIL) Ferrovias para a competitividade do produto nacional, realizou-se auditoria para avaliar a governança dessa política pública. É sabido que esse programa constitui uma das ações de governo federal para reduzir o desequilíbrio com outras modalidades de transporte público, com destaque para o transporte rodoviário. Em comparação com outros países de dimensões semelhantes, como China, Estados Unidos, Austrália, Canadá e Rússia, observa-se que o transporte ferroviário na matriz de carga brasileira é bastante reduzido, o que acarreta alto custo logístico e impacta a competitividade nacional. Os componentes do referencial do TCU selecionados para a auditoria foram a institucionalização e os planos e objetivos.

Trata-se de tema também evidenciado na Mensagem Presidencial que acompanha o PPA 2012-2015, de maneira inequivocamente associada à questão da competitividade:

> A dinamização, sobretudo dos investimentos em infraestrutura durante o período do PPA 2012-2015, possibilitará superar os gargalos para o setor produtivo que poderiam inviabilizar a sustentação do crescimento - especialmente nos setores de energia, transporte rodoviário, ferroviário, portos, aeroportos e nas condições de armazenagem. A constituição de uma adequada e eficiente rede de infraestrutura promoverá uma redução dos custos e melhoria da competitividade das empresas nacionais no mercado internacional.

Ademais, a posição do Brasil no ranking de infraestrutura, integrante do índice de competitividade global (GCI), no 76º lugar entre 144 países, evidencia a situação crítica dessa área no país. Para os próximos anos e possivelmente décadas, recursos vultosos serão necessários para o enfrentamento do problema, mas seus resultados só virão mediante uma intensa qualificação da governança e da gestão pública que regem a atuação governamental no setor.

Por fim, foi realizada auditoria para avaliar as condições de governança na política pública de Mobilidade Urbana, com ênfase na qualidade dos serviços públicos ofertados aos cidadãos brasileiros e na competitividade do produto nacional, e considerando a necessidade de atuação intergovernamental para a geração de resultados satisfatórios ao cidadão. Os componentes do referencial de governança utilizados para a realização dessa análise foram: institucionalização; planos e objetivos; e coordenação e coerência.

Ressalta-se que, não obstante os impactos diretos da mobilidade urbana sobre a qualidade de vida dos cidadãos, os efeitos negativos dos problemas que perseveram na maior parte das nossas médias e grandes cidades se espraiam pela economia. Estudos têm ressaltado prejuízos relacionados à perda de atratividade a investimentos em zonas urbanas com sistema de mobilidade deficiente, restrição de acesso a serviços públicos essenciais, oneração da gestão pública e danos ambientais severos. Adicionalmente, acredita-se que a boa governança nas políticas de mobilidade urbana pode induzir a uma maior fluidez e a mais eficiência nos deslocamentos de pessoas e de bens e serviços, colaborando para a redução dos custos e do tempo de trânsito, com impactos sobre a produtividade individual e organizacional.

Apesar da abrangência de temas e da complexidade de alguns trabalhos, esse conjunto de análises, que se apresentam nos tópicos seguintes, não pretendem explorar de forma exaustiva as condições de governança de cada política pública e suas interações com o nível de competitividade nacional. Pretendem representar contribuições próprias do órgão de controle externo, que, por meio de suas auditorias operacionais realizadas com esse enfoque, procura realizar diagnósticos sobre aspectos estruturantes – apontando, assim, boas práticas observadas e as fragilidades das políticas públicas, tendo sempre em vista a missão de contribuir para o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública no país.

6.1 Governança Pública em âmbito nacional

O Tribunal de Contas da União vem realizando, sistematicamente, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e assim estimular suas organizações a adotarem boas práticas de governança. O objetivo principal dos referidos levantamentos é auxiliar órgãos e entidades públicos na correção de causas estruturais da maior parte dos problemas afetos à qualidade dos serviços públicos.

Importa destacar que a atuação dos entes federados tem impacto direto na competitividade nacional, uma vez que o Estado contemporâneo ocupa lugar de relevo no desenvolvimento nacional, seja pela magnitude dos gastos governamentais realizados nas esferas federal, estadual e municipal, seja pela importância estratégica e econômica dos setores regulados pelo poder estatal.

Em 2014, considerando que grande parte desses serviços são prestados à sociedade por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o TCU decidiu, em cooperação com os tribunais de contas dos estados e dos municípios, realizar levantamento na área de governança pública abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal (TC 020.830.2014-9).

Segundo o "Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" (BRASIL, 2014), doravante chamado de RBG, os mecanismos de

governança pública servem para "avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". Assim, as boas práticas de governança contribuem para que as organizações públicas atuem de maneira colaborativa, com ações integradas que possibilitem a intersetorialidade e transversalidade necessárias para que as políticas e os serviços públicos se adequem à complexidade dos problemas sociais, e atendam à orientação constitucional para a gestão descentralizada.

Nesse contexto, o Levantamento de Governança 2014 se reveste de grande importância, pois as informações obtidas sobre a situação da governança pública em âmbito nacional poderão ser utilizadas como subsídio no aperfeiçoamento da governança das organizações federais, e também na estruturação de ações integradas para melhorar o cenário apresentado pelas organizações dos demais entes federativos, aos quais a União repassa recursos para a execução de diversas ações governamentais.

Neste relatório são apresentados apenas os principais resultados relativos às organizações federais. Os dados consolidados relativos às organizações estaduais e municipais podem ser consultados no relatório do levantamento (TC 020.830.2014-9).

6.1.3 Principais resultados – esfera federal

O levantamento de governança pública nacional foi realizado pelo TCU, em coordenação com o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), e mais 28 tribunais de contas de estados/municípios. Suas conclusões baseiam-se em dados coletados por meio de questionário de autoavaliação, respondido pelos dirigentes máximos de 7.770 organizações públicas (respostas válidas), sendo 380 federais, 893 estaduais e 6.497 municipais.

Visando adequar-se aos municípios menores, adotaram-se dois tipos de questionário: um simplificado, contendo menor quantidade de itens de controle (perguntas), com aplicação em organizações com estrutura mais simples (e que, em princípio, necessitam de menos controle por estarem sujeitas a menor quantidade de riscos relevantes); e um completo, contendo todos os itens de controle (perguntas) do modelo, aplicável a organizações mais complexas (e que, em princípio, necessitam, de mais controle por estarem sujeitas a maior quantidade de riscos relevantes).

Para apresentar os dados de forma mais clara, as respostas foram categorizadas em três níveis, chamados de "estágios de capacidade", conforme modelo seguido em levantamentos anteriores realizados pelo TCU. Assim, foram definidos três estágios de capacidade: inicial, intermediário e aprimorado. Posteriormente, dividiu-se o estágio inicial em três subníveis (inexistente, insuficiente e iniciando), a fim de possibilitar melhor diferenciação entre os respondentes.

O modelo de autoavaliação utilizado foi elaborado com base na versão de 2014 do RBG, e contempla três mecanismos de governança – liderança, estratégia e controle – que são divididos em dez componentes. Os componentes, por sua vez, são formados por 32 práticas de governança. Finalmente, para avaliar o grau de adoção de uma prática de governança, foram desenvolvidos itens de controle que evidenciam a sua adoção.

Para construção dos gráficos e cálculo do índice de governança, optou-se por analisar descritivamente somente as práticas comuns entre os questionários simplificados e completos, tornando-se possível assim uma análise comparativa entre todas as organizações respondentes. As demais informações constam dos relatórios encaminhados aos respectivos respondentes.

O perfil de governança pública obtido sugere significativas deficiências na administração pública. Grande parte dos respondentes apresentou baixa capacidade em quase todas as práticas do

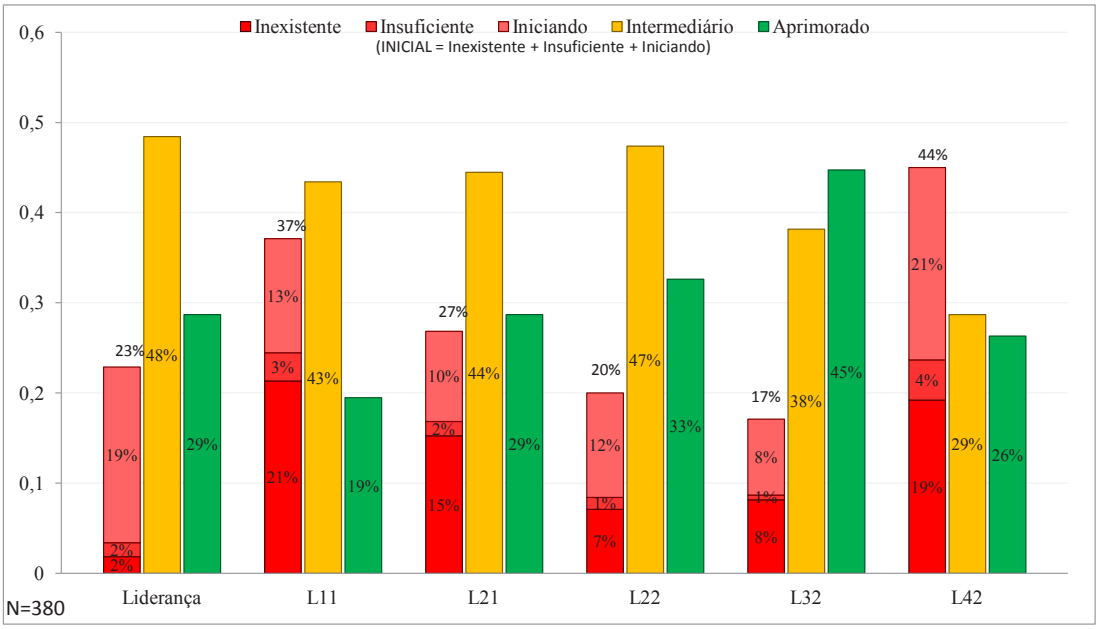
modelo de autoavaliação utilizado no trabalho. Tais limitações podem estar aumentando a exposição dessas organizações a riscos relevantes e reduzindo a capacidade de alcance de resultados. A seguir, são apresentadas as principais deficiências apontadas nas organizações respondentes da esfera federal. Os gráficos apresentados indicam o percentual arredondado de respondentes em cada estágio, e a soma (valor arredondado) dos três estágios iniciais (valores sem arredondamento).

6.1.1.1 Liderança

Segundo o RBG, esse mecanismo refere-se ao conjunto de práticas que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. O mecanismo é formado por cinco componentes: Pessoas e competências; Princípios e comportamentos; Liderança organizacional; e Sistema de Governança.

A figura a seguir representa a distribuição das organizações federais, por estágio de capacidade, no mecanismo Liderança, seguida da mesma distribuição pelas práticas que o compõem.

Capacidade em Liderança (organizações federais)



L1.1 Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior.

L2.1 Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior.

L2.2 Estabelecer mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior.

L3.2 Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.

L4.2 Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.

Segundo as respostas declaradas e o método de análise utilizado no trabalho, pode-se afirmar que 23% das organizações federais respondentes estariam em estágio de capacidade inicial em Liderança. Esse resultado sugere baixo nível de capacidade dessas organizações em gerir por competências, em estabelecer mecanismos que reforcem princípios éticos, e em garantir o

balanceamento de poder e a segregação de funções críticas, todos com respeito à alta administração e a conselhos ou colegiados superiores.

Destaque-se o alto percentual de organizações (44%) no estágio inicial de capacidade na prática L4.2 (Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas) e na prática L1.1 (37%) (Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior). Esses conceitos são fundamentais para evitar a concentração de poder nas mãos de poucos indivíduos, ou ainda o exercício, por um único agente, de funções críticas, com potencial de dano ao Erário e/ou ao cidadão.

Registre-se que a gestão de pessoas por competências é diretriz na Administração Pública Federal, tanto no poder executivo (Decreto 5.707/2006, art. 1º, III e art. 5º, III) quanto no poder judiciário (Lei 11.416/2010, art. 10, c/c art. 1º do anexo III da Portaria Conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007). Entretanto, como tais normativos não alcançam o mais alto escalão da Administração, não contribuem para elevar o percentual apresentado, na faixa aprimorada (19%), na prática L1.1, para as organizações federais.

Mesmo na situação melhor existente na prática L3.2 (Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos), é preocupante que 17% das organizações federais ainda se declarem em estágio inicial, pois isto significa que quase dois em cada dez dirigentes máximos não se consideram responsáveis pelos rumos das organizações que lideram e, nesta situação, é razoável presumir que o risco de a organização não conseguir atingir os resultados esperados (em termos de políticas e serviços públicos de qualidade) pode ser muito alto.

Os resultados apresentados demonstram a necessidade de aprimoramento do mecanismo Liderança, de maneira a afastar, por exemplo, riscos de práticas nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar na alta administração ou no conselho superior.

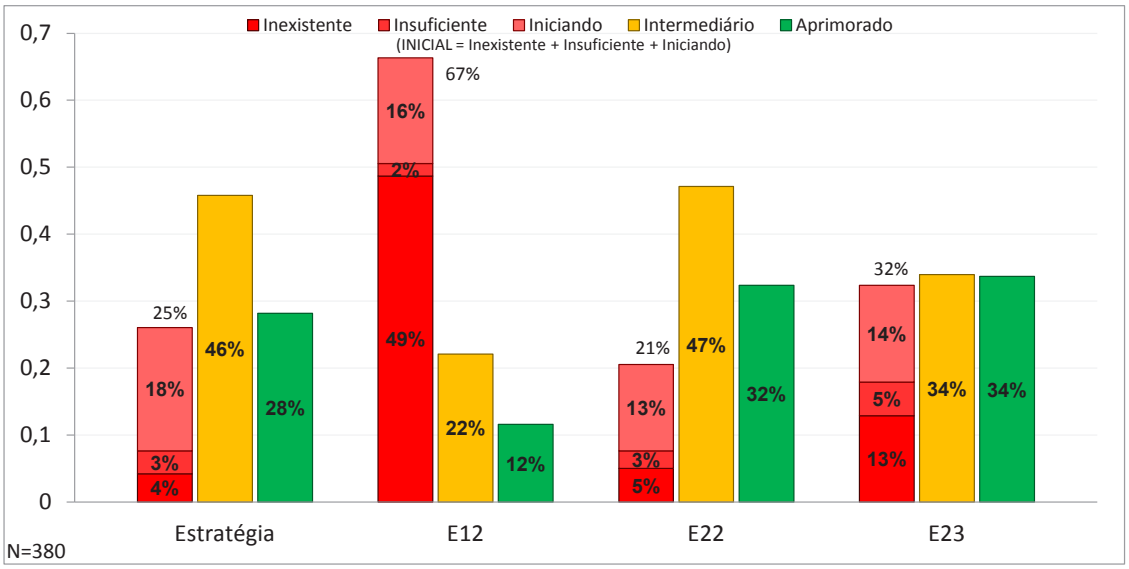
6.1.1.2 Estratégia

De acordo com o RBG, o mecanismo Estratégia refere-se ao conjunto de práticas que permitem aos líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária ao alcance de resultados institucionais. Para tanto, contempla a escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

Esse mecanismo é formado por três componentes: “Relacionamento com partes interessadas”, composto por práticas que direcionam a organização a considerar a atuação e as necessidades das partes interessadas na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas; “Estratégia organizacional”, constituído por práticas concernentes ao estabelecimento da estratégia da organização, bem como ao monitoramento e avaliação da sua execução; e “Alinhamento transorganizacional”, voltado para estimular as organizações a trabalharem em conjunto para a condução de políticas públicas

O gráfico a seguir representa a distribuição das organizações federais, por estágio de capacidade, no mecanismo em comento, seguida da mesma distribuição pelas práticas que o compõem.

Capacidade em Estratégia (organizações federais)



E1.2 Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.

E2.2 Estabelecer a estratégia da organização.

E2.3 Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

Observando a figura, segundo as respostas declaradas e o método de análise utilizado no trabalho, pode-se afirmar que 25% das organizações federais respondentes estariam em estágio de capacidade inicial em Estratégia (Figura 2). Esse resultado reflete o baixo nível de capacidade dessas organizações em executar um processo de planejamento estratégico, em promover a participação social na governança da organização, e em monitorar e avaliar o desempenho organizacional.

Cabe destaque negativo para o elevado percentual de organizações (67%) no estágio inicial de capacidade na prática E1.2 (Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização). Esse resultado sugere uma baixa capacidade do Estado em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão, o que reduz o conhecimento do governo sobre os problemas que mais preocupam a sociedade, bloqueia a comunicação que oferece o retorno sobre a satisfação dos serviços que estão sendo prestados, enfraquece a democratização das decisões sobre políticas públicas, e não mitiga o risco de que a atuação do Estado não reflita os interesses das partes interessadas.

Além disso, observa-se que 21% das organizações federais estariam em estágio inicial de capacidade na prática E2.2 (Estabelecer a estratégia da organização), e, portanto, não estabeleceriam de forma adequada a estratégia para o alcance dos objetivos. Tais resultados sugerem risco de ausência ou deficiência, nessas organizações, de um direcionamento comum que promova o alinhamento de forças em prol do alcance dos objetivos.

A elaboração do planejamento estratégico e sua competente execução são fatores críticos de sucesso para que as organizações administrem, de maneira eficiente, os recursos a sua disposição. O planejamento estratégico possibilita à organização traçar planos e metas com vistas ao alcance dos seus objetivos. Nesse sentido, o TCU formulou recomendação à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo (comando análogo foi emitido para o CNJ e o CNMP), por meio Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, para que, em atenção

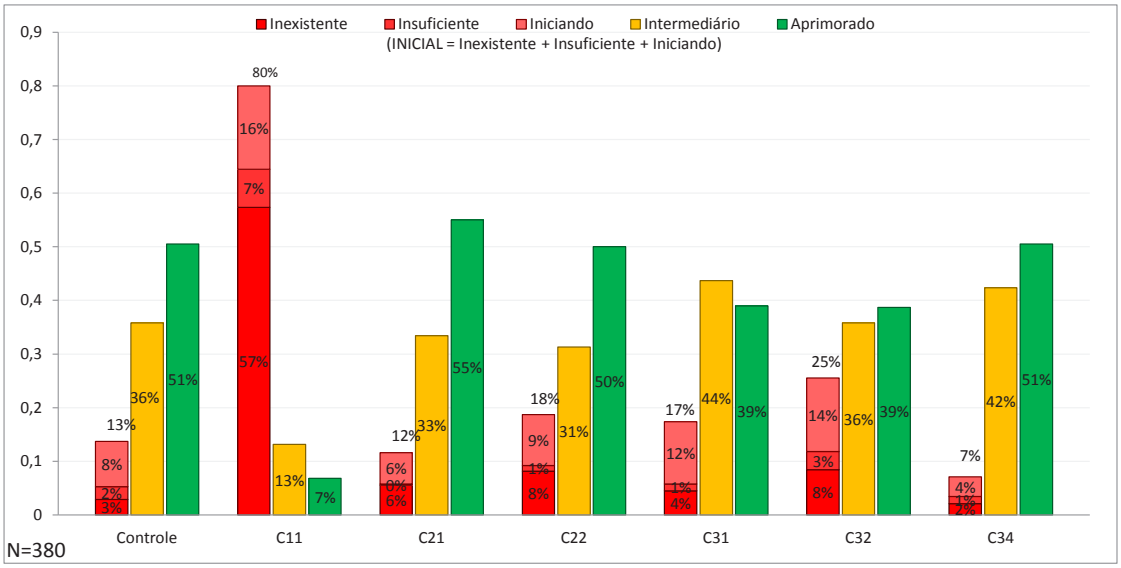
Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatizasse a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabelecessem processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema.

6.1.1.3 Controle

O Controle, terceiro mecanismo previsto no RBG, reúne as práticas relativas à capacidade de monitorar a organização e garantir que os desvios em relação aos rumos traçados pela estratégia sejam corrigidos rapidamente. Apresenta três componentes: Gestão de riscos e controle interno, que analisa a capacidade da organização em assegurar que a gestão de riscos seja eficaz e contribua para a melhoria de desempenho organizacional; Auditoria interna, que avalia a estruturação e independência da função de auditoria interna, bem como sua capacidade de adicionar valor à organização; e *Accountability* e transparência, constituído por práticas relacionadas à transparência, prestação de contas e avaliação da satisfação das partes interessadas.

O gráfico a seguir representa a distribuição das organizações federais respondentes, por estágio de capacidade, no mecanismo Controle, seguida da mesma distribuição pelas práticas que o compõem.

Capacidade em Controle (organizações federais)



C1.1 Estabelecer estrutura de gestão de riscos.

C2.1 Estabelecer a função de auditoria interna.

C2.2 Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.

C3.1 Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.

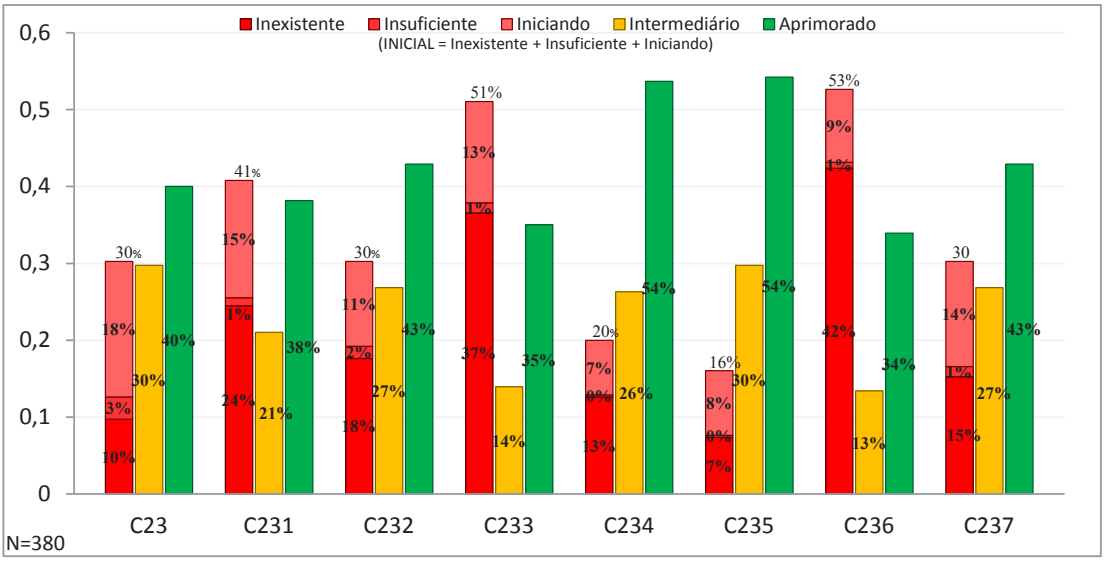
C3.2 Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*.

C3.4 Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Observando a figura acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise utilizado no trabalho, pode-se aferir que 70% das organizações federais estariam em estágio de capacidade inicial na prática C1.1 (Estabelecer estrutura de gestão de riscos). Esse resultado foi o mais preocupante dentre todas as práticas avaliadas, e sugere a ineficácia da gestão de riscos na maioria das organizações, em contrariedade às boas práticas de governança sugeridas por organismos internacionais.

A fim de avaliar a hipótese de que deficiências na auditoria interna podem ser causa para as deficiências em gestão de riscos e controles internos nas organizações federais, analisaram-se os dados detalhados destas no que tange à prática C.2.3 (Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização), que não fazia parte do questionário simplificado, conforme figura a seguir.

Capacidade em Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização (organizações federais)



C2.3.1 Diretrizes para que a função de auditoria interna contribua para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles, utilizando abordagem sistemática, estão definidas.

C2.3.2 Diretrizes para o planejamento dos trabalhos de auditoria interna estão definidas e levam em consideração os riscos relevantes para a organização.

C2.3.3 Objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de auditoria interna estão estabelecidos.

C2.3.4 Plano de auditoria interna, elaborado com base nos objetivos, riscos e metas da organização, está aprovado.

C2.3.5 Trabalhos de auditoria interna são executados em conformidade com as diretrizes e os planos definidos.

C2.3.6 O desempenho da função de auditoria interna é mensurado e avaliado com base nos indicadores e metas definidos.

C2.3.7 Medidas visando o aprimoramento da função auditoria interna são implementadas sempre que necessário.

A figura informa que, em mais de 40% das organizações federais, não há diretrizes estabelecidas para que a função de auditoria interna contribua para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles, utilizando abordagem sistemática (item de controle C2.3.1). Esses resultados sugerem que a omissão da alta administração em dirigir a efetividade da função auditoria interna pode ser causa da quase inexistência de sistema de gestão de riscos na esfera federal (prática C1.1, Figura 3, com 80% das organizações em estágio inicial).

Ressalte-se que o relatório do Acórdão 3.023/2013-Plenário registrou a importância da gestão de riscos e da auditoria interna na organização nos seguintes termos:

> Cabe mencionar que a gestão de riscos e a auditoria interna são mecanismos essenciais para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da organização (IFAC, 2001). A gestão de riscos serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor. Já a auditoria interna é importante para detectar tempestivamente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são eficazes e apoiam o desempenho organizacional.

6.1.4 Resultados gerais – indicador de governança

O cálculo de um indicador de governança foi realizado, pela primeira vez, no Levantamento de Governança de TI 2010. Desde então, tal indicador (iGov) tem se tornado um referencial amplamente difundido e discutido para práticas de governança de organizações públicas.

O modelo de governança, conforme supracitado, está estruturado em mecanismos, componentes e práticas que descrevem, com base na literatura e na visão do TCU, o que seria uma boa governança organizacional no setor público. Para fazer mensurações do grau de aderência às práticas preconizadas nas organizações públicas, tais práticas foram desdobradas em itens de controle verificáveis e auditáveis, sendo possível assim estabelecer um índice geral de governança pública (iGG) por meio de método que atribui pesos a cada um dos quesitos avaliados.

O iGG não deve ser percebido como uma medida precisa da governança pública de uma dada organização, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área, e também um guia no processo de melhoria. Além disso, foram utilizadas para cálculo apenas as práticas do questionário simplificado, de modo que todos os respondentes fossem comparáveis, resultando no indicador iGG simplificado (abreviado por iGGs).

Frise-se que o iGGs está baseado em informações declaradas pelos próprios gestores, não tendo havido qualquer verificação da real confiabilidade das respostas. Portanto, as respostas de algumas organizações podem não representar adequadamente a realidade, em função de erros no processo de autoavaliação, problemas na interpretação de questões, entre outros fatores que podem tornar as respostas imprecisas.

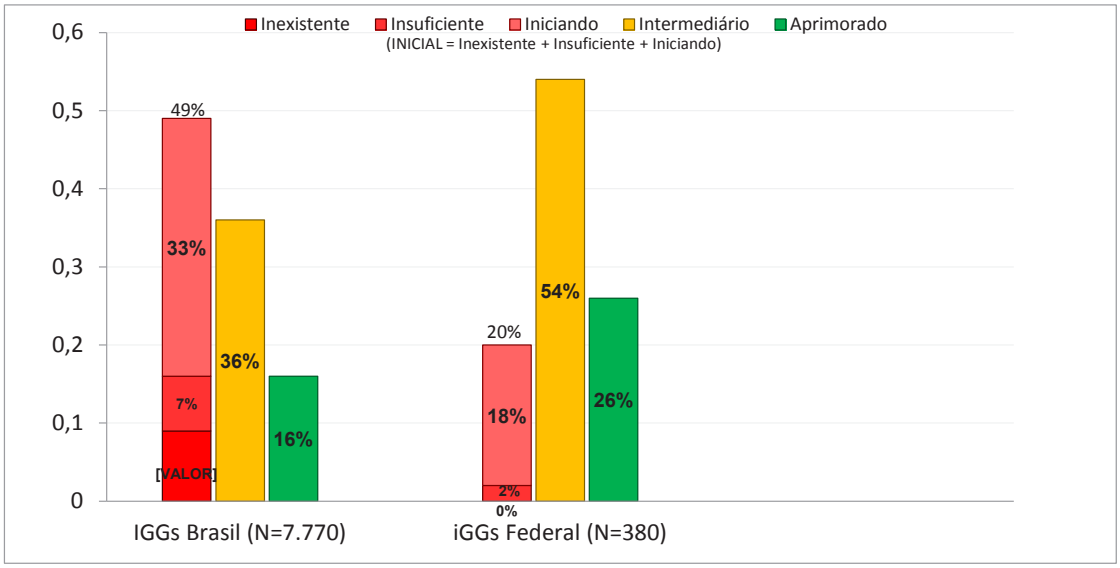
Entretanto, apesar de imprecisa, a medida trazida pelo IGGs traz diversas vantagens, pois:

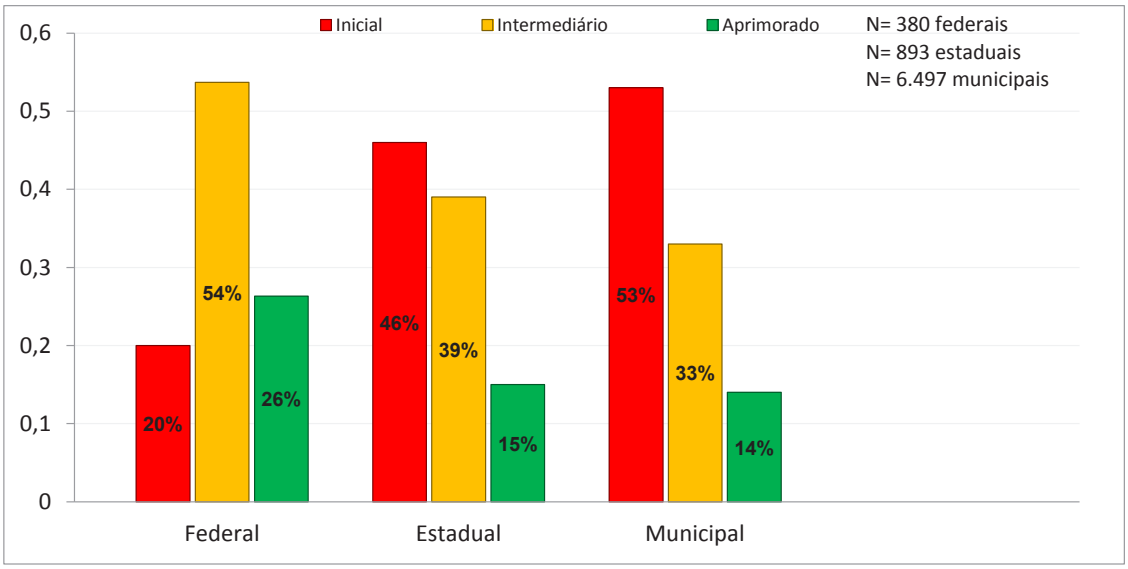
- uma medida com alguma imprecisão é melhor do que nenhuma medida, que era a situação anterior a esse trabalho em relação à governança corporativa das organizações públicas;
- permite comunicar à alta administração, de forma sintética, uma ideia aproximada da situação local da governança, consolidando a grande quantidade de dados do questionário;
- permite a comparação entre organizações (*benchmarking*), o que pode motivar dirigentes máximos a adotarem as melhores práticas já adotadas por outras organizações públicas e trazer melhorias sistêmicas na Administração Pública Federal.

Nesse sentido, é importante compreender que não é obrigatório almejar o valor máximo no iGGs. Entretanto, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 31000, autoridade máxima tem a responsabilidade de decidir - por meio de análise crítica dos riscos relevantes e das necessidades da organização - qual a meta mais adequada a ser alcançada em cada prática do instrumento de autoavaliação. O conjunto de metas deve ser formalizado como parte de um plano, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório.

A distribuição de frequência das organizações com base no iGGs é apresentada nas figuras a seguir.

Distribuição de frequência do iGGs por estágio de capacidade (todas as organizações e organizações federais)





A última figura indica que cerca de metade das organizações estaduais e municipais está em estágio inicial de governança pública, caracterizado por graves deficiências na atuação das instâncias internas de governança nessas esferas, com provável prejuízo na condução de políticas públicas e provável prestação de serviços inadequados.

Considerando que grande parte dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira é realizada de forma descentralizada, pelos estados e pelos municípios, percebem-se preocupantes os resultados apresentados, haja vista que a atuação eficaz das instâncias internas de governança é fator crítico de sucesso para que as organizações administrem, de maneira eficiente, os recursos (inclusive federais) à sua disposição.

O cenário seria menos gravoso para a esfera federal, tendo em vista que a maior parte das organizações já estaria em estágio intermediário (56%), enquanto 26% já teriam alcançado o estágio aprimorado. Entretanto, conforme observado em relatório, o iGG simplificado abrange somente catorze práticas (do total de 32 no iGG completo) que foram consideradas factíveis até mesmo nos

pequenos municípios brasileiros. Portanto, não causa estranheza que as organizações federais tenham obtido desempenho significativamente melhor no iGG simplificado.

6.1.5 Conclusão

Os resultados deste levantamento apontam diversas oportunidades de melhoria para a governança na administração pública federal. De fato, revelaram deficiências em praticamente todos os controles e práticas sugeridos no modelo de autoavaliação, o que pode estar impactando o desempenho do governo na condução das políticas públicas e no planejamento de novas ações governamentais.

O preenchimento das lacunas de governança na administração pública federal exige a atuação coordenada dos Órgãos Governantes Superiores e das instâncias internas de governança das organizações – conselhos e alta administração.

No que tange ao papel dos Órgãos Governantes Superiores no aprimoramento da governança pública, entende-se importante que eles elaborem um modelo de governança para as organizações da sua esfera de atuação, prevendo: os princípios de governança que devam ser observados; o estabelecimento da estratégia da organização, da estrutura de gerenciamento de riscos na organização e da função de auditoria interna; a responsabilidade do dirigente máximo da organização em estabelecer a estratégia da organização e a estrutura de gerenciamento de riscos; e a relevância da atuação do conselho de governança ou de uma autoridade supervisora no estabelecimento da função de auditoria interna da organização.

Somando-se às ações dos Órgãos Governantes Superiores, as instâncias internas de governança das organizações participantes poderão utilizar os relatórios devolutivos individualizados para refletirem sobre as deficiências encontradas, bem como compararem os seus resultados com o resultado geral da avaliação e com o resultado dos seus respectivos segmentos de negócio, utilizando as informações como subsídio na definição de objetivos e na estruturação de ações de melhoria em governança pública.

Espera-se que os resultados desse trabalho contribuam para o aperfeiçoamento das instâncias de governança na administração pública federal, de modo que elas possam guiar a gestão das organizações para que atuem alinhadas aos objetivos organizacionais e ao interesse da população; otimizem a produção de resultados; melhorem a eficiência do Governo, contribuindo para que o país se torne mais competitivo (World Competitiveness Yearbook 2014); melhorem a eficiência da aplicação dos recursos públicos e a qualidade dos serviços públicos ofertados à sociedade.

Sem dúvida, a governança pública é o grande desafio do Brasil, ao seu desenvolvimento econômico e social e à sua competitividade. Apesar dos avanços conquistados nas últimas décadas, ainda existem grandes gargalos a serem superados. A maior parte deles apresenta causas comuns relacionadas à avaliação do ambiente externo e interno, ao direcionamento, à qualidade do planejamento e ao monitoramento das ações previstas para dar consecução aos planos e programas.

6.2 Aperfeiçoamento da gestão pública

Além do ambiente macroeconômico e do peso dos impostos, a competitividade de um país no cenário internacional está relacionada a fatores estratégicos como: educação; tecnologia e inovação; e infraestrutura e logística. Vê-se portanto, a possibilidade de estabelecer uma correlação entre a baixa competividade brasileira no cenário internacional e a crescente insatisfação da população com a qualidade dos serviços públicos prestados.

No Brasil, o Estado é um ator importante para o desenvolvimento do país. Há despesas e investimentos vultosos direcionados para a educação e para a infraestrutura, por exemplo, financiados com o produto dos tributos cobrados da população e das empresas. Também há gastos expressivos com a previdência, saúde e programas sociais que, embora possam ser meritórios, oneram a já excessiva carga tributária e contribuem para reduzir a nossa competitividade.

Não sem motivo, portanto, o TCU tem insistido na tese de que o aperfeiçoamento do Estado se configura em requisito básico para o incremento da competitividade do Brasil, bem como para o seu crescimento econômico e a melhoria dos indicadores de qualidade de vida da população.

Esse almejado aperfeiçoamento é missão a ser perseguida tanto no nível estratégico, onde se situam os governantes e a alta administração, quanto no nível gerencial. Conforme divulgado no Referencial Básico de Governança (TCU/2013), os gestores públicos são os responsáveis diretos pela execução das políticas e dos serviços públicos, mas seu direcionamento e monitoramento é tarefa da governança.

Assim, o aperfeiçoamento da gestão pública não pode ser resultado de iniciativas individuais e espasmódicas. Deve decorrer de uma atuação concatenada das instâncias estratégicas dos poderes constituídos. Constitui boa prática de governança a escolha criteriosa, a capacitação e a avaliação dos gestores, os quais devem dispor de boas ferramentas para executar com excelência as políticas e serviços públicos sob sua alçada. Somente com iniciativas consistentes das instâncias superiores de governança é que eventual aperfeiçoamento da gestão pública poderá ser consistente e duradouro.

Em diversos países, a partir das décadas de 1980 e, sobretudo, 1990, foram impulsionadas reformas para a melhoria da administração pública, com foco na entrega de resultados para a sociedade. No Brasil, principalmente desde 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, pela Câmara da Reforma do Estado, intensificou-se a busca pela superação das disfunções próprias do paradigma burocrático de administração, abrindo espaço para a incorporação de valores, conceitos e técnicas administrativas oriundas da Nova Gestão Pública (NGP) – modelo de administração pública de origem anglo-saxônica, fundado na busca pela eficiência e pela qualidade dos serviços prestados, entendidas respectivamente como a maximização dos resultados em função dos custos incorridos e como a satisfação dos usuários ante os serviços públicos ofertados pelos governos.

Nesses termos, o discurso em defesa da excelência na gestão pública ganhou relevante alcance, inicialmente no âmbito da União e, em seguida, disseminando-se por diversos estados. Tratava-se de um paulatino avanço de ideias relacionadas à ação planejada, orientada por objetivos, indicadores e metas, associada a sistemas de monitoramento e avaliação capazes de aferir o desempenho e apontar possibilidades de aprimoramento, tendo em vista as necessidades eleitas pela sociedade. Um modelo que, sinteticamente, passou a receber a denominação de gestão pública orientada a resultados, que se revelaria influente no delineamento de diversos programas e ações voltadas ao aprimoramento da gestão governamental, que serão abordados em seguida.

Atualmente, no âmbito federal, segundo o Decreto 8.189/2014, a competência para formular políticas e diretrizes, bem como para propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicos de inovação e aperfeiçoamento da gestão pública é da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP). Essa secretaria foi criada por meio do Decreto 7.675/2012, que aprovou a estrutura regimental do MP, sendo resultado da fusão da Secretaria de Gestão (Seges) e da Secretaria de Recursos Humanos (SRH). Segundo consta no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012, a fusão das secretarias objetivou potencializar sinergias, promover a gestão integrada e a melhoria dos

processos de trabalho, além de eliminar a sobreposição de atividades relativas aos sistemas de Pessoal Civil (SIPEC) e de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG).

Segundo o Mapa Estratégico da Segep referente a 2012-2015, sua missão é "promover a excelência da gestão pública na atuação do governo em benefício da sociedade" e sua visão é "ser reconhecida como agente transformador da gestão pública no âmbito do Estado brasileiro". Assim, observa-se seu papel precípuo na promoção da melhoria e aperfeiçoamento da gestão pública.

Nesse contexto, e ciente de que a melhoria da gestão pública, além de ser requisito essencial para a boa prestação de serviços públicos e para a maior competitividade, é imperativo constitucional, por força do princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*), o Tribunal de Contas da União realizou, no âmbito do TC 011.303/2014-0, auditoria na Secretaria de Gestão Pública com o objetivo de avaliar a capacidade de atuação dessa secretaria como órgão central de governança, indutor do aperfeiçoamento da gestão.

As razões que motivaram essa fiscalização foram o risco de má gestão dos serviços públicos devido ao não acompanhamento, avaliação e incentivo de mecanismos de melhoria da gestão, tais como a adoção da Carta de Serviços ao Cidadão, exigida no art. 11 do Decreto 6.932/2009, do Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública), instituído pelo Decreto 5.378/2005, do Prêmio Nacional de Gestão Pública e do ciclo para atualização do Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (IAGP), entre outros. Apresentamos nos tópicos seguintes, a partir dos dados e informações coletados na referida fiscalização, um panorama atualizado sobre esses instrumentos, cujo manejo está a cargo da Segep/MP.

6.2.1 Principais instrumentos do Governo Federal para a melhoria da gestão pública

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública)

Com a promulgação do Decreto 5.378/2005, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, resultado da fusão do Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) com o Programa Nacional de Desburocratização (Decreto 83.740/1979). O Gespública resultou de iniciativas do Governo para promoção da gestão pública por excelência, com vistas à prestação de melhores serviços públicos aos cidadãos e aumento da competitividade do país, nos termos do art. 1º do referido normativo. O art. 2º do Decreto 5.378/2005 determina que:

> Art. 2º O Gespública deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:
>
> I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
>
> II - **promover a governança**, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
>
> III - promover a **eficiência**, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
>
> IV - assegurar a **eficácia e efetividade** da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
>
> V - promover a **gestão democrática, participativa, transparente e ética**. (Grifos inseridos)

Com a formulação e implementação dessas medidas, o programa visava alçar, até 2015, a excelência em gestão pública como valor preservado pelas instituições e requerido pelo cidadão.

Para alcançar esses objetivos, o Gespública tinha como estratégia a mobilização de pessoas e organizações voluntárias para atuarem como agentes transformadores da gestão pública. Ressalte-se que, durante os trabalhos de auditoria, foi verificado que tanto a visão quanto a estratégia aqui consignadas estão em processo de rediscussão e atualização no Ministério do Planejamento.

Modelo de Excelência em Gestão Pública

O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) foi desenvolvido na década de 1990, no contexto dos antigos programas de qualidade, ganhando impulso no âmbito do extinto Programa de Qualidade no Serviço Público, com o objetivo de disponibilizar um referencial, de padrão internacional, alinhado com o estado da arte em gestão. O MEGP foi então aproveitado e atualizado para, em atendimento ao art. 3º, inc. IV do Decreto 5.378/2005, no âmbito do Gespública, ser a principal referência para as instituições públicas que desejassem aprimorar seus níveis de gestão. Desenvolvido com foco em resultados e orientado para o cidadão, o referido modelo foi concebido a partir da premissa de que a Administração Pública deve ser excelente sem desconsiderar particularidades inerentes à sua natureza pública.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública deveria orientar as organizações na busca da transformação gerencial e, ao mesmo tempo, permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com organizações do setor privado.

Instrumentos indutores da melhoria da gestão

Além do MEGP, o Gespública disponibiliza, por meio do seu sítio eletrônico (www.gespublica.com.br), tecnologias de gestão associadas a oito dimensões do modelo, desenvolvidas "com o objetivo de estimular e promover a melhoria continuada de processos gerenciais e de resultados nos órgãos e entidades públicos".

Esses instrumentos indutores da melhoria da gestão, por inferência, foram criados para atender ao disposto no art. 3º incs. I e II, do Decreto 5.378/2005, no sentido de que o Comitê Gestor, cuja secretaria executiva, nos termos do art. 12, é a Segep/MP, deveria mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização. Além disso, deveria apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da Administração Pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas. Os principais instrumentos identificados são:

Guia de gestão de processos

O Guia de Gestão de Processos de Governo, concluído em maio de 2011 e desenvolvido no âmbito do Gespública, em cooperação com o programa e-Ping (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), foi desenvolvido de modo a exercer papel de referência na gestão pública, e subdivide-se em duas partes, para: a) fornecer orientação metodológica de suporte à gestão de processos; e b) oferecer metodologia e boas práticas para a contratação de serviços de modelagem de processos.

De acordo com o documento, a gestão de processos guarda correlação com a implementação de Cartas de Serviços ao Cidadão, exigência prevista no Decreto 6.932/2009, haja vista que os compromissos presentes nas referidas cartas acarretam a necessidade de que os processos sejam modelados, automatizados e geridos, provendo maior controle e qualidade. Ainda, a gestão dos processos exige que se apresente a descrição dos resultados a serem atingidos pelos processos, complementados, preferencialmente, por meio de indicadores de desempenho.

Guia "d" Simplificação

O Guia "d" Simplificação tem como objetivo auxiliar as organizações públicas a simplificar seus processos e normas, visando à melhoria dos serviços, e está organizado em quatro etapas, quais sejam: a) Planejamento da Simplificação; b) Mapeamento do Processo; c) Análise e Melhoria dos Processos; e d) Implementação das Melhorias. Esse guia deve ser entendido como uma ferramenta de trabalho para realizar a análise e a melhoria de processos organizacionais.

Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores

O "Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores" foi produzido, no âmbito do Gespública, de modo a constituir referencial metodológico para a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal e oferecer instrumento de subsídio a políticas públicas, programas e organizações públicas, de forma a definir, mensurar, pactuar, avaliar e divulgar indicadores de desempenho.

O guia em comento apresenta um metamodelo que orienta a construção de modelos específicos de definição e mensuração do desempenho caso a caso, respeitando-se os conceitos e princípios básicos. Buscou-se ao mesmo tempo reconhecer a complexidade e perseguir a simplicidade, renunciando-se à busca de soluções exaustivas ou universalmente válidas.

Segundo o documento, o metamodelo pode ser aplicável em diferentes níveis da administração pública, quais sejam: nível macro (Governo), nível meso (política pública ou setor de governo), nível meso-micro (redes de organizações), nível micro (organizações) e nível nano (unidade de organização). Ademais, tem como objetivo contribuir para a unificação do conceito de desempenho no setor público, favorecendo a integração entre as áreas.

Carta de Serviços ao Cidadão

A Carta de Serviços ao Cidadão, instituída pelo Decreto 6.932/2009, é um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos. A sua prática implica a organização de um processo de transformação sustentada em princípios como participação e comprometimento, informação e transparência, aprendizagem e participação do cidadão. Esses princípios têm como premissas o foco no cidadão e a indução do controle social.

Aprimoramento Contínuo

Em síntese, a estratégia utilizada pelo governo federal para a melhoria da gestão pública seria a seguinte: o Modelo de Excelência em Gestão Pública fornece um paradigma ideal, um referencial a ser seguido pelas organizações públicas; por meio da autoavaliação preconizada no âmbito do Gespública, o órgão pode realizar seu diagnóstico institucional e, com base em um sistema de pontos, verificar o quão próximo está do modelo ideal de administração pública. Para que haja o avanço institucional de forma a aproximar a organização pública do referencial MEGP, a Segep disponibiliza os instrumentos indutores da melhoria da gestão, que serão úteis à organização para que ela se aperfeiçoe nos quesitos que ainda não atendem aos padrões estabelecidos, conforme identificado pela autoavaliação.

Essa estratégia contribuiria para o cumprimento da missão da Segep de promover a excelência em gestão pública, com reflexos na melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e no aumento da competitividade do país.

6.2.2 Análise da Utilização dos Programas e Instrumentos

Conforme definido no já citado Referencial Básico de Governança "a governança compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". A gestão é "inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos".

Assim, conforme registra o citado documento, a gestão parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível. De modo complementar, vale mencionar que a gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão; preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício). Em resumo, são funções da gestão: implementar programas; garantir a conformidade com as regulamentações; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas; e avaliar o desempenho e aprender.

Verificou-se, desse modo, a existência de um conjunto de iniciativas, no âmbito estratégico, para o aprimoramento da gestão. Vale mencionar a qualidade dos materiais disponibilizados pela Segep no âmbito do Gespública: foram analisados todos os guias disponibilizados no âmbito do programa e constatou-se que esses materiais têm potencial relevante para aperfeiçoar a administração pública; além de redigidos em linguagem simples e objetiva, seu conteúdo está alinhado com a visão acadêmica atual e com as proposições de órgãos de cooperação internacional. Apesar disso, restam fragilidades críticas que tendem a comprometer a efetividade das iniciativas, como descrito a seguir.

Reduzida disseminação do Modelo de Excelência em Gestão Pública, do Gespública e dos seus instrumentos indutores

De fato, a estratégia adotada pelo governo federal para a melhoria da gestão pública ainda não logrou conduzir ao amplo conhecimento e à aplicação dos seus modelos e técnicas pela administração pública em geral, com potenciais impactos sobre a qualidade insuficiente dos serviços prestados aos cidadãos e reflexos na manutenção do elevado custo imposto ao produto brasileiro.

Quanto à baixa disseminação do MEGP, em questionário aplicado a 48 órgãos/entidades do Poder Executivo Federal, dos quais 39 (81,2%) responderam, constatou-se que 51,3% ainda não foram apresentados ao modelo, ou seja, mais da metade dos órgãos consultados não o conhecem. Por certo, essa situação constitui desafio para que o MEGP exerça sua principal função, qual seja, servir de referencial de gestão a ser alcançado.

De forma semelhante, em relação ao Gespública, 20,5% dos órgãos/entidades respondentes desconhecem o programa, 10,2% não consideram a adesão ao programa como prioridade da organização e 35,9% apresentaram "Outros" como resposta. Entre estes últimos, há destaque para os seguintes detalhamentos: "O programa não foi apresentado oficialmente à organização"; "Conhecemos superficialmente o Gespública"; " O ministério não estava preparado para aderir ao Programa"; "Não houve adesão de minha organização como um todo, apenas de algumas de suas subdivisões".

Em relação ao instrumento de avaliação proporcionado pelo Gespública, apenas 10,3% realizam a autoavaliação anualmente, enquanto 15,4% realizaram a avaliação apenas uma vez. Além disso, 35,9% desconhecem o instrumento de autoavaliação e 12,8% ressaltaram que não realizaram a autoavaliação, uma vez que seu uso é opcional. Das demais respostas, destacam-se: "Desconhecimento dos instrumentos do Gespública" e "Começamos a auto avaliação, mas paramos pela dificuldade que as áreas tiveram para responder". No entanto, houve manifestação de algumas organizações no sentido de estarem receptivas a uma eventual adesão ao Gespública.

Houve também o questionamento aos órgãos/entidades públicas de quais tecnologias de gestão eram utilizadas pelas respectivas organizações. Os principais resultados foram: apenas 15,4% dos órgãos/entidades utilizam o Guia "d" Simplificação; 33,3% utilizam o Guia de Gestão de Processos; 20,5% utilizam o Guia Referencial para Medição de Desempenho; 33,3% utilizam o Manual para Construção de Indicadores; e 20,5% desconhecem todas as tecnologias de gestão apresentadas. No detalhamento aberto às organizações pesquisadas, destacaram-se: "A organização optou por implementar a gestão de processos com recursos próprios"; "Utiliza outras ferramentas/tecnologias"; "Estamos em processo de elaboração de indicadores próprios de gestão"; "Não atende às necessidades"; e "A organização, gradativamente, tem implantado um modelo de gestão que se adequa às suas necessidades".

Ressalte-se que os órgãos consultados representam a alta administração do Poder Executivo Federal, evidenciando que o MEGP, o Gespública e os instrumentos indutores possuem baixa disseminação na administração pública federal, o que compromete o alcance dos resultados intentados pela Segep em termos de aperfeiçoamento da gestão pública.

Ausência de constituição válida do Comitê Gestor do Gespública

O Comitê Gestor do Gespública possui importantes atribuições dentro do programa, conforme os termos do Decreto 5.378/2005: propor ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o planejamento estratégico do Gespública; articular-se para a identificação de mecanismos que possibilitem a obtenção de recursos e demais meios para a execução das ações; constituir comissões setoriais e regionais, com a finalidade de descentralizar a gestão do programa; monitorar, avaliar e divulgar os resultados; certificar a validação dos resultados da autoavaliação dos órgãos e entidades participantes; e reconhecer e premiar os órgãos e entidades da administração pública, participantes, que demonstrem qualidade em gestão, medida pelos resultados institucionais obtidos.

Em suma, trata-se de competências destinadas a orientar tecnicamente, fomentar a aplicação, aprimorar e monitorar o engajamento de organizações públicas no programa. Entretanto, o Comitê Gestor do Gespública teve sua última atuação registrada em novembro de 2010, renunciando, assim, ao exercício de suas atribuições institucionais e, por conseguinte, prejudicando o alcance e a efetividade do programa. Despreza-se, dessa forma, uma forma de aperfeiçoamento da gestão pública com uma visão estratégica. Assim, eventuais melhorias pontuais dependem de iniciativas individuais e descoordenadas.

Ausência de mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo quanto à implementação da Carta de Serviços ao Cidadão

Nos termos do art. 15 do Decreto 6.932/2009, é estabelecida competência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que sejam instituídos mecanismos que possibilitem uma maior adesão dos órgãos e entidades do poder público à Carta de Serviços ao Cidadão. Por certo que, não havendo incentivos apropriados, nem tampouco mecanismos que permitam aferir a adesão e avaliar a implementação do modelo, o grau de adesão tenderá a permanecer baixo, tornando

inócuos o dispositivo infralegal e seu objetivo de "informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público".

Baixa priorização das atribuições relativas ao desempenho da administração pública, à melhoria dos processos, à simplificação de procedimentos, à autoavaliação para ciclos de melhoria e à desburocratização

Conforme descrito acima, a criação da Segep foi resultante da fusão da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) e da Secretaria de Gestão (Seges) em 2012. Após essa fusão, o que se constata é que a maior parte dos recursos da Segep tem sido destinada a cumprir com as atribuições decorrentes da Secretaria de Recursos Humanos, em detrimento das atribuições que advieram da Secretaria de Gestão. A título de exemplo, no relatório de gestão do ano de 2013, a Segep elencou quinze projetos estratégicos que seriam voltados ao aperfeiçoamento da gestão pública. Desses quinze projetos, quatorze são afetos a área de pessoal, como os seguintes: Nova Legislação de Terceirização; Revisão da Sistemática de Recrutamento e Seleção; e Aperfeiçoamento da Gestão da Folha de Pagamentos.

O único projeto estratégico não voltado à administração de pessoal foi a Política Nacional de Atendimento ao Cidadão, que foi ajustada para "Aperfeiçoamento do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública".

Vê-se, portanto, que a prioridade eleita pela Segep é a atuação orientada à gestão de pessoas da Administração Pública Federal. Ocorre que os esforços realizados para promover esta linha de atuação refletiram em baixa ênfase aos programas que abarcam o desempenho, a melhoria dos processos, a simplificação de procedimentos, a autoavaliação para ciclos de melhoria e a desburocratização, objetivos do Gespública.

6.2.3 Conclusão

As análises permitem concluir que, embora seja elemento essencial para a disponibilização de serviços públicos de qualidade e para a evolução de nossa competitividade nacional, o aperfeiçoamento da gestão pública, no governo federal, está relegado a segundo plano.

A despeito das características e potenciais inerentes à concepção dos seus programas e instrumentos de gestão, são necessários avanços significativos no estímulo, na coordenação e no acompanhamento das ações a cargo da Segep junto aos demais órgãos e entidades da administração pública, sob pena de que essa secretaria não logre êxito em sua missão de promover a excelência da gestão governamental.

O alcance de resultados dentro de uma política pública exige que o gestor trabalhe em conjunto com outras organizações, a fim de minimizar a dificuldade de coordenação de programas transversais, que perpassam diversas organizações, como ocorre com o programa de aperfeiçoamento da gestão pública, a cargo da Segep.

De acordo com o Referencial para Avalição de Políticas Públicas (TCU, 2013), há a necessidade da institucionalização dos mecanismos de coordenação, para que a atuação seja conjunta e sinérgica. No caso da Segep, o seu papel indutor de melhoria da gestão pública implica na indispensável atuação conjunta com o restante da administração pública em geral.

Entretanto, como resta evidente pelas análises efetuadas, falta uma comunicação efetiva e um diálogo entre os diversos órgãos da administração federal e a Secretaria, indicando falhas no componente coordenação e coerência necessário para a boa governança da política pública, tais

como: ausência do Comitê Gestor do Gespública e baixa priorização das ações voltadas aos objetivos do Gespública.

Isso inviabiliza, principalmente, sua função de mobilizar os órgãos e entidades da Administração Pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização, assim como apoiá-los tecnicamente na melhoria do atendimento ao cidadão, na simplificação de procedimentos e normas e orientá-los e capacitá-los para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão.

Verifica-se que a estratégia utilizada pela Segep tem sido a de disponibilizar referenciais, guias e modelos para a Administração Pública Federal. No entanto, apenas disponibilizar os referenciais não basta para uma efetiva indução à melhoria. Há que se disseminar e ter controle sobre esses instrumentos. Perquirir se eles atendem às necessidades dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal, se as organizações públicas os estão utilizando em sua gestão, bem como receber a retroalimentação do sistema.

As consequências decorrentes dessa inefetividade são graves. Afinal, ao instituir o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), o Decreto 5.378/2005 elegeu como suas finalidades contribuir "para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos" e "para o aumento da competitividade do País". O programa deveria ser, portanto, um instrumento de indução, multiplicando pelas diversas organizações públicas, suas políticas e seus programas, um ideal de aprimoramento contínuo e um conjunto de recursos capazes de promovê-lo.

Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2013), as políticas públicas devem buscar uma coesão interna, selecionando as ações de intervenção de acordo com os objetivos e metas definidos. As políticas públicas precisam contar com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação. Ao não priorizar ações relacionadas aos objetivos propostos relacionados ao Gespública, o programa demonstra possuir falhas de governança relacionadas ao componente capacidade organizacional e recursos.

Ao não produzir os resultados almejados, perde-se, no âmbito de atuação da Segep/MP, a oportunidade de liderar uma agenda de transformações capazes de consolidar a profissionalização e a qualificação da administração pública federal, tendo como foco central o cidadão, a sociedade e suas demandas. Perde-se, vale dizer, a oportunidade de cumprir um objetivo expresso na instituição do próprio Gespública, de "promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas", concorrendo para a qualidade dos serviços públicos e o aumento da eficiência governamental, reduzindo custos incidentes sobre o produto nacional para torná-lo mais competitivo nos mercados interno e externo.

Espera-se que, no curto prazo, as demandas sociais e a atenção dos órgãos de gestão e controle possam promover uma reversão nesse cenário, enfatizando a importância do tema e reposicionando as agendas da boa governança e da gestão pública no centro das prioridades governamentais. Os potenciais impactos sobre as políticas públicas, cujos benefícios podem se espraiar nas diversas formas de atendimento aos cidadãos e no ambiente operacional das empresas, justificam a importância das questões levantadas e a premência por uma atuação célere do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

6.3 Efeitos das previsões orçamentárias sobre a governança pública e a competitividade

No âmbito do projeto sobre governança pública, realizado em parceria entre TCU e OCDE, discutiu-se uma compreensão mais ampla da boa governança e o papel das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) na sua promoção, especialmente quanto à governança orçamentária. Mencionou-se que as interconexões com outras áreas da governança pública, com destaque para o planejamento de médio prazo sob a perspectiva de uma abordagem integrada de governo, estão sendo enfatizadas na reavaliação dos papéis da gestão de finanças públicas e da elaboração de orçamentos. Nesse sentido, nos últimos anos, organizações internacionais têm atualizado suas orientações sobre esse assunto, a exemplo da própria OCDE que lançou, em 2014, o documento intitulado Princípios da OCDE para a Governança Orçamentária (*OECD Principles of Budgetary Governance*), disponível no endereço eletrônico http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm.

Esses princípios também foram mencionados no documento "Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions" (OCDE, 2014), destacando-se os seguintes princípios:

- os orçamentos devem ser geridos dentro de limites claros, verossímeis e previsíveis e devem estar estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- os documentos e dados orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- o debate sobre opções orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- a execução do orçamento deve ser ativamente planejada, administrada e monitorada;
- o desempenho, a avaliação e o custo-benefício devem ser elementos integrantes do processo orçamentário;
- a sustentabilidade e outros riscos fiscais de longo prazo devem ser identificados, avaliados e administrados com prudência;
- a integridade e qualidade das previsões orçamentárias, dos planos fiscais e da execução orçamentária devem ser promovidas por meio de medidas rigorosas de garantia de qualidade, que devem incluir uma auditoria independente.

Segundo a OCDE, esses princípios colaboram para orientar as práticas de elaboração, implementação e melhoria do orçamento, de forma que a sua execução esteja alinhada aos resultados almejados.

Assim, entende-se que uma boa técnica orçamentária, passando por uma previsão realista dos parâmetros macroeconômicos utilizados, e a efetiva e tempestiva alocação de recursos, é fator fundamental para a governança das políticas públicas que são financiadas por meio do orçamento público. Em outros termos, uma peça orçamentária fundamentada em parâmetros desconectados da realidade irá impactar negativamente no fornecimento dos serviços públicos, como saúde, educação, segurança e etc. Assim também, irá prejudicar a execução dos programas diretamente relacionados à infraestrutura e logística, que são gargalos para a melhoria da competitividade do país.

6.3.1 Boas práticas mencionadas do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU

No Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), quanto ao componente "planos e objetivos", foi destacada a necessidade da previsão tanto das atividades necessárias ao alcance dos objetivos de determinada política pública ou programa quanto dos recursos correspondentes para a sua realização. Nesse contexto, foi mencionada a importância da definição de prioridades para que os processos de execução sejam bem orientados e, caso surja a necessidade de ajustes (a exemplo de escassez de recursos ou mudanças de cenários), possam ser redesenhados.

Entre as boas práticas relacionadas tanto ao componente de governança pública "planos e objetivos" quanto o de "capacidade organizacional e recursos", tem-se a "identificação e provisão de recursos humanos, físicos, **financeiros** e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública" (grifo nosso).

Com relação ao componente de governança pública "coordenação e coerência", o Referencial salientou duas boas práticas que se relacionam com a credibilidade das previsões governamentais, são elas: "disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política"; e "previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas, abrangendo recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios".

Essas boas práticas reforçam a importância de que as previsões governamentais de receitas e de despesas, considerando inclusive os parâmetros macroeconômicos que embasam essas previsões, sejam cada vez mais fidedignos, a fim de que possam subsidiar a execução das políticas públicas e dos programas pretendidos. Em suma, a adequada previsão e alocação dos recursos é fator preponderante para o êxito das diversas políticas públicas; em sentido semelhante, as falhas na definição da disponibilidade de recursos pode gerar impactos de maneira direta e transversal, prejudicando o alcance de resultados e gerando ineficiências na atuação governamental.

6.3.2 Avaliação das previsões governamentais

A partir dos princípios orçamentários, principalmente no que se refere à integridade e à qualidade das previsões orçamentárias, foi analisada a credibilidade das previsões realizadas pelo governo federal de alguns parâmetros macroeconômicos para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado ao Congresso Nacional e daqueles utilizados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), em comparação com os valores observados *ex post*, no período de 2011 a 2014.

Foram identificados, nesses exercícios, desvios nas projeções governamentais dos parâmetros macroeconômicos: crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), taxa de câmbio R$/US$ e taxa básica de juros (Selic).

Para se ter uma medida de comparabilidade dos desvios identificados nesses parâmetros, calcularam-se as diferenças entre os valores *ex post* e as projeções do mercado e aquelas projeções utilizadas para a elaboração das leis orçamentárias.

As fontes de informações sobre as projeções governamentais para esses parâmetros foram coletadas dos seguintes documentos: Mensagem Presidencial do PPA 2008-2011 (Cenário do Desenvolvimento), elaborada em 2007; Mensagem Presidencial do PPA 2012-2015 (Dimensão Estratégica), elaborada em 2011; Mensagem Presidencial do PLOA 2011 (agosto de 2010);

Mensagem Presidencial do PLOA 2012 (elaborada em 2011); Mensagem Presidencial do PLOA 2013 (elaborada em 2012); Mensagem Presidencial do PLOA 2014 (elaborada em 2013). As mensagens presidenciais referentes ao PLOA apresentaram as projeções macroeconômicas utilizadas tanto para a elaboração da LDO quanto para o PLOA.

As projeções de mercado foram coletadas do Relatório de Mercado Focus do Banco Central (Bacen), referentes as datas de 24/9/2010, 30/9/2011, 28/9/2012 e 27/9/2013.

Já os valores observados foram obtidos com base nos dados disponibilizados na internet pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata) e pelo Bacen.

Também foram verificados desvios nas previsões das receitas primárias das leis orçamentárias anuais dos exercícios de 2011 a 2014, bem como desvios nas previsões das despesas primárias (em especial as discricionárias), da LOA e do PLOA do mesmo período.

6.3.2.1 Parâmetros macroeconômicos

O governo federal utiliza os indicadores macroeconômicos para fundamentar a elaboração da proposta orçamentária, a exemplo dos já mencionados: crescimento do PIB, IPCA, taxa de câmbio R$/US$ e taxa Selic.

Vários componentes da expressão matemática utilizada para estimar as receitas e despesas estão sujeitos às hipóteses de variação desses parâmetros, que podem passar por ajustes ao longo do tempo. Desse modo, a credibilidade da proposta orçamentária e do orçamento perpassa a qualidade da previsão dos parâmetros macroeconômicos que embasaram a sua elaboração. Assim, quanto mais próxima da realidade se configurar a previsão, mais sólida e consistente será a proposta orçamentária e o próprio orçamento, o que propiciará a plena execução das políticas públicas inseridas na peça orçamentária.

A proposta orçamentária, além de passar para a sociedade a mensagem acerca da pretensão de gastos para o próximo exercício, também aponta para o ambiente fiscal esperado pelo governo. Se os parâmetros utilizados para elaboração das projeções das receitas e, consequentemente, estipulação das despesas a elas relacionadas, forem muito discrepantes dos parâmetros observados na prática, pode ocorrer frustração de receitas. Com isso, ajustes nas despesas discricionárias se farão necessários, prejudicando a execução dos programas e ações previstos inicialmente, o que contraria alguns dos princípios mencionados anteriormente, como: "os orçamentos devem ser geridos dentro de limites claros, verossímeis e previsíveis" e "a integridade e qualidade das previsões orçamentárias, dos planos fiscais e da execução orçamentária devem ser promovidas".

Com o objetivo de verificar a qualidade das previsões no âmbito do governo federal, analisaram-se os desvios entre as projeções do governo e os valores observados *ex post* relativos aos principais parâmetros utilizados para a previsão de receita orçamentária, comparando-se com as previsões do mercado. Assim, as tabelas seguintes apresentam a diferença entre os valores previstos pelo governo (e também pelo mercado) e os valores observados, para os exercícios de 2011 a 2014, para cada um dos parâmetros (crescimento do PIB, da inflação - IPCA -, do câmbio - R$/US$ - e da taxa Selic).

Parâmetro: Crescimento Real do PIB (% a.a.) (1)

Variáveis	2011	2012	2013	2014
Diferença entre Projeção do PPA 2008-2011 ou PPA 2012-2015 e Valor Observado	1,10	3,20	2,80	5,40

Diferença entre PLOA e Valor Observado	1,60	3,20	1,80	3,90
Diferença entre Projeção da LDO e Valor Observado	1,60	3,20	2,80	4,40
Diferença entre Projeção de Mercado e Valor Observado	0,60	1,90	1,30	2,10

Fontes: Mensagem Presidencial: Plano Plurianual 2008-2011 (Cenário do Desenvolvimento) para 2011;

Mensagem Presidencial: Plano Plurianual 2012-2015 (Dimensão Estratégica) para 2012 a 2014;

Mensagem Presidencial: Projeto de Lei Orçamentária 2011, 2012, 2013 e 2014;

Focus - Relatório de Mercado - Bacen (24/9/2010, 30/9/2011, 28/9/2012 e 27/9/2013);

(1) Os valores observados se basearam nas atualizações do Sistema de Contas Nacionais, promovidas pelo IBGE em 2015 (http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2841).

Em 2010, ocasião em que se deram as projeções para o exercício de 2011, a taxa de crescimento do PIB obteve a quinta colocação quando comparado aos países do G20 e cresceu em termos reais 7,5% em relação ao ano anterior. Com relação às previsões de crescimento para 2011, observa-se que elas foram superestimadas. A projeção para o crescimento do PIB constante do PPA 2008-2011 de 5% ao ano e as projeções da LDO e do PLOA (realizadas em 2010) foram de 5,5% ao ano, enquanto a projeção de mercado (também realizada em 2010) foi de 4,5% ao ano. No entanto, a taxa de crescimento observada foi de 3,9% ao ano. A projeção do PPA superou a taxa observada em 1,1 p.p e as projeções das demais leis orçamentárias superaram em 1,60 p.p, enquanto que a previsão do mercado teve um erro ou desvio menor, de 0,6 p.p.

Em 2011, exercício em que se deram as projeções para o exercício de 2012, como visto, o crescimento do PIB foi modesto e o Brasil situou-se em 9º lugar entre os membros do G20, em pesquisa realizada pela OCDE. Apesar disso as previsões de crescimento para 2012 continuaram otimistas. As projeções para o crescimento do PIB constantes do PPA 2012-2015, da LDO e do PLOA foram de 5% ao ano, enquanto a projeção de mercado foi de 3,7% ao ano. Ao contrário das expectativas do governo, a taxa de crescimento foi de apenas 1,8% ao ano. Assim, a projeção constante das normas orçamentárias superou o valor observado em 3,2 p.p, enquanto que a previsão do mercado teve um erro ou desvio menor, 1,9 p.p.

Em 2012, exercício em que se deram as projeções para o exercício de 2013, o Brasil obteve o menor desempenho do PIB em relação aos países do BRICS, conforme se observa no Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo da República daquele exercício. Mesmo assim, as previsões de crescimento para 2013 se mantiveram otimistas (o PPA e a LDO projetaram 5,5%, o PLOA, 4,5%, e o mercado, 4%). Contudo, a taxa de crescimento foi de 2,7% ao ano. A projeção do PPA e da LDO superaram o valor observado em 2,8 p.p. e a do PLOA, em 1,8 p.p., enquanto que a previsão do mercado teve um erro ou desvio menor, 1,3 p.p.

Ainda que as previsões governamentais tenham se frustrado nos três anos anteriores, as previsões de crescimento utilizadas pelas leis orçamentárias para 2014 se mantiveram otimistas. A projeção para o crescimento do PIB constante do PPA 2012-2015 foi de 5,5%, da LDO foi de 4,5%, do PLOA foi de 4,0%, enquanto a projeção de mercado foi de 2,2% ao ano. Ao contrário das expectativas, a taxa de crescimento foi de 0,1% ao ano. Assim, a projeção do PPA superou o valor observado em 5,4 p.p, a da LDO superou em 4,4 p.p., e a do PLOA, em 3,9 p.p. A previsão do mercado teve um erro ou desvio menor, de 2,1 p.p.

Observa-se, assim, que em todos os exercícios de 2011 a 2014 o cálculo empreendido pelo mercado se aproximou mais do desempenho do PIB observado na prática, em comparação com as projeções realizadas pelo governo federal, mesmo quando essas previsões foram contemporâneas. Pode-se afirmar, então, que o mercado adota uma postura mais prudente com relação a essas projeções para o crescimento do PIB, do que o que se observa nos cálculos governamentais.

Parâmetro: Inflação IPCA (% acumulada a.a.)

Variáveis	2011	2012	2013	2014
Diferença entre Projeção do PPA 2008-2011 ou PPA 2012-2015 e Valor Observado	-2,00	-1,04	-1,41	-1,91
Diferença entre PLOA e Valor Observado	-2,00	-1,04	-1,41	-1,41
Diferença entre Projeção da LDO e Valor Observado	-2,00	-1,24	-1,41	-1,91
Diferença entre Projeção de mercado e Valor Observado	-1,56	-0,31	-0,43	-0,44

Fontes: Mensagem Presidencial: Plano Plurianual 2008 -2011 (Cenário do Desenvolvimento) para 2011;
Mensagem Presidencial: Plano Plurianual 2012-2015 (Dimensão Estratégica) para 2012 a 2014;
Mensagem Presidencial: Projeto de Lei Orçamentária 2011, 2012, 2013 e 2014;
Focus - Relatório de Mercado - Bacen (24/9/2010, 30/9/2011, 28/9/2012 e 27/9/2013);
Ipeadata e Bacen para os valores observados.

Conforme demonstrado na tabela, em todo o período de 2011 a 2014, tal como ocorreu com relação ao PIB, o mercado teve menor taxa de erro quanto às previsões de inflação aferidas pelo IPCA em comparação com as projeções do governo federal.

Parâmetro: Taxa de Câmbio Comercial para compra R$/US$ - taxa média anual

Variáveis	2011	2012	2013	2014
Diferença entre Projeção do PPA 2008-2011 ou PPA 2012-2015 e Valor Observado	0,43	-0,31	-0,44	-0,61
Diferença entre PLOA e Valor Observado	0,17	-0,31	-0,13	-0,15
Diferença entre Projeção da LDO e Valor Observado	0,21	-0,16	-0,32	-0,35
Diferença entre Projeção de mercado e Valor Observado	0,13	-0,24	-0,16	0,02

Fontes: Mensagem Presidencial: Plano Plurianual 2008 -2011 (Cenário do Desenvolvimento) para 2011;
Mensagem Presidencial: Plano Plurianual 2012-2015 (Dimensão Estratégica) para 2012 a 2014;
Mensagem Presidencial: Projeto de Lei Orçamentária 2011, 2012, 2013 e 2014;
Focus - Relatório de Mercado - Bacen (24/9/2010, 30/9/2011, 28/9/2012 e 27/9/2013);
Ipeadata e Bacen para os valores observados.

No caso do câmbio, as projeções governamentais foram mais precisas do que as do mercado em duas situações, nos anos de 2012 e 2013. A tabela evidencia, no entanto que, em regra, mantém-se o quadro apresentado para o PIB e para o IPCA.

Parâmetro: Taxa Selic (% a.a.) - média anual

Variáveis	2011	2012	2013	2014
Diferença entre Projeção do PPA 2008-2011 ou PPA 2012-2015 e Valor Observado	-3,08	4,01	2,78	-1,4
Diferença entre PLOA e Valor Observado	-0,91	3,91	-0,22	-1,6
Diferença entre Projeção da LDO e Valor Observado	-2,91	2,31	1,18	-3,6
Diferença entre Projeção de Mercado e Valor Observado	-0,06	2,01	-0,64	-1,15

Fontes: Mensagem Presidencial: Plano Plurianual 2008 -2011 (Cenário do Desenvolvimento) para 2011;
Mensagem Presidencial: Plano Plurianual 2012-2015 (Dimensão Estratégica) para 2012 a 2014;
Mensagem Presidencial: Projeto de Lei Orçamentária 2011, 2012, 2013 e 2014;
Focus - Relatório de Mercado - Bacen (24/9/2010, 30/9/2011, 28/9/2012 e 27/9/2013);
Ipeadata e Bacen para os valores observados.

Com relação às projeções para a taxa Selic, a tabela demonstra que somente em 2013 a projeção constante do PLOA se aproximou mais da realidade do que o cálculo realizado pelo mercado. Nos demais casos, o desvio do mercado foi inferior ao desvio verificado nas previsões governamentais.

Em suma, a análise em conjunto das projeções desses parâmetros macroeconômicos permitem afirmar que o governo projetou cenários mais otimistas do que o mercado, que, por sua vez, apresentou melhor capacidade preditiva e, consequentemente, cometeu erros menores em comparação com as previsões do PPA, da LDO, do PLOA e da LOA, no período de 2011 a 2014.

Ressalta-se que esse assunto está sendo tratado também no TC 020.367/2014-7, que ainda não foi julgado. Nesse processo foram propostas recomendações por parte da Unidade Técnica ao Poder Executivo no sentido de que se melhore os sistemas de previsão de receitas, bem como se leve em consideração os indicadores macroeconômicos balizados pelo mercado. Por esse motivo, dispensa-se a proposição de recomendações no âmbito do presente relatório.

6.3.2.2 Receita primária

A avaliação da capacidade de previsão das receitas governamentais, a exemplo dos indicadores macroeconômicos, também evidencia necessidade de se aperfeiçoar essa prática no âmbito governamental. A partir dos grupos que compõem as receitas primárias, foram explicitadas, na tabela a seguir, as diferenças entre a previsão na LOA e a arrecadação para os exercícios de 2011 a 2014 (diferenças positivas indicam a previsão superou a realização).

Evolução das Fontes de Recursos 2011-2014

R$ milhões

Discriminação	Prev - Arrecad 2011 (A)	Prev - Arrecad 2012 (B)	Prev - Arrecad 2013 (C)	Prev - Arrecad 2014 (D)
1 - Receita Administrada, exceto RGPS	13.180,8	77.021,5	36.173,7	57.977,3
2 - Receita do RGPS	(5.836,5)	(1.695,8)	8.698,9	20.336,3
3 - Receitas Não Administradas	(8.063,0)	(8.258,0)	29.432,7	31.973,7
4- Incentivos Fiscais	155,6	10,0	0,0	(140,3)
Receita Primária Total	**(563,1)**	**67.077,70**	**74.305,3**	**110.147,0**

Nota: valores negativos representam excesso de arrecadação

Fontes: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República dos Exercícios de 2011, 2012 e 2013; Secretaria de Orçamento Federal referente aos dados de 2014.

Quando se comparam as previsões de receitas primárias com as arrecadações realizadas nesses quatro exercícios, constata-se a superestimação nas previsões de receita em três deles. Observa-se que, conforme tratado no item 6.3.1, as estimativas dos parâmetros macroeconômicos influenciam na projeção das receitas.

Ao se considerar apenas as receitas primárias administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), observa-se que houve frustração na arrecadação em R$ 13,1 bilhões em 2011, o que representa 2% da arrecadação efetiva. Em 2012, o previsto foi maior do que o arrecadado em R$ 77 bilhões, representando 12% do total arrecadado, enquanto em 2013 esse desvio foi de R$ 36,17 bilhões (5% da arrecadação realizada) e em 2014 de R$ 57,9 bilhões (8% da arrecadação realizada).

Com relação à receita do RGPS, que é fortemente influenciada pela massa salarial, houve excesso de arrecadação em 2011 e em 2012. Nos anos seguintes houve arrecadação menor do que a prevista na LOA, de R$ 8,69 bilhões, equivalente a 3% da arrecadação efetiva líquida do INSS (2013), e de R$ 20,33 bilhões, equivalente a 6% (2014).

Quanto às receitas não administradas, verifica-se um excesso de arrecadação de R$ 8 bilhões, o que equivale a 7% da arrecadação efetiva da receita não administrada (2011), e de R$ 8,2 bilhões, 6% (2012). A previsão da LOA estava superestimada nos exercícios seguintes em R$ 29,4 bilhões, 19% (2013), e R$ 31,9 bilhões, 22% (2014).

Observa-se assim que há uma variação significativa entre a previsão e a efetiva arrecadação das receitas primárias, o que ressalta a necessidade de aprimoramento dessas projeções, inclusive no que tange ao cálculo dos parâmetros macroeconômicos.

Cumpre destacar também que, ao longo dos quatro exercícios, 85 fontes de recursos apresentaram diferença entre o valor projetado e o valor realizado superior a um bilhão de reais.

Consoante o disposto no art. 11 da LRF, a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. O § 1º do art. 1º dessa lei assim dispõe:

> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e **corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** (...) (grifo nosso)

Essas superestimações sistemáticas vão de encontro a esse dispositivo na condução da programação e execução orçamentária referente à receita pública federal. Apesar das dificuldades intrínsecas ao cálculo de estimativas, deve-se atentar para a "ação planejada" buscando um aprimoramento de metodologia, de forma a atenuar essas distorções significativas entre o planejado e o executado.

De acordo com o dispositivo supramencionado, a prevenção de riscos e a correção de desvios deve ser feita "mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas", ou seja, busca-se alcançar um resultado primário suficiente para atingir a meta fiscal estipulada na LDO, conforme tratado no TC 020.367/2014-7. Sendo assim, a frustração de receitas primárias pode levar ao contingenciamento de despesas primárias discricionárias ou pode resultar no comprometimento da meta de resultado primário.

6.3.2.3 Despesas Primárias

A análise a seguir leva em consideração a realização das despesas primárias (somatório das primárias obrigatórias, primárias sem impacto fiscal e primárias discricionárias), cujo critério de realização é o pagamento, em comparação com os valores previstos na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo (PLOA) e no orçamento aprovado (LOA), nos exercícios de 2011 a 2014. Observa-se que, para o exercício de 2014, também foram consideradas no orçamento aprovado a execução das despesas discricionárias e decorrentes de emenda individual.

Despesas Primárias - PLOA x LOA x Real (pago)

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Real	Desvio (Real x PLOA)	%	Desvio (Real x LOA)	%
2011	913.877,92	935.096,41	822.163,06	-91.714,85	-10%	-112.933,35	-12%
2012	1.019.228,35	1.049.122,17	908.602,16	-110.626,18	-11%	-140.520,01	-13%
2013	1.142.339,14	1.166.191,47	1.008.180,36	-134.158,77	-12%	-158.011,10	-14%
2014	1.254.957,79	1.271.216,72	1.125.335,67	-129.622,12	-10%	-145.881,05	-11%
				Desvio Médio*:	**11%**	**Desvio Médio*:**	**13%**

Fonte: Siafi Gerencial 2011, 2012, 2013, 2014

* Média dos valores absolutos da série

Nota-se que, para a totalidade das despesas primárias do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, nos exercícios de 2011 a 2014, o desvio médio foi de 11% em relação à proposta orçamentária e de 13% com relação ao orçamento aprovado.

Nesse tópico optou-se por não avaliar as despesas primárias obrigatórias de forma isolada, uma vez que mais de 80% dessas despesas tem caráter de transferência financeira. Já as despesas primárias discricionárias, que sofrem variações mais relevantes, são analisadas a seguir, considerando o mesmo período.

Despesas Primárias Discricionárias - PLOA x LOA x Real (pago)

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Real	Desvio (Real x PLOA)	%	Desvio (Real x LOA)	%
2011	88.157,76	103.379,68	49.689,98	-38.467,77	-44%	-53.689,69	-52%
2012	95.690,16	113.509,75	53.491,32	-42.198,84	-44%	-60.018,43	-53%
2013	104.806,85	117.933,87	61.359,72	-43.447,12	-41%	-56.574,14	-48%
2014	123.532,01	114.860,37**	68.491,17**	-55.040,83	-45%	-46.369,19	-40%
				Desvio Médio*:	**43%**	**Desvio Médio*:**	**48%**

Fonte: Siafi Gerencial 2011, 2012, 2013, 2014

* Média dos valores absolutos da série

** Foram consideradas as despesas discricionárias e decorrentes de emenda individual

No decorrer dos exercícios de 2011 a 2014, o percentual médio de inexecução das despesas primárias discricionárias foi de 43% com relação à proposta orçamentária do executivo e de 48% com relação à lei orçamentária aprovada.

Os itens das despesas discricionárias que mais influenciaram os desvios verificados foram os investimentos. Para que se possa ter uma visão mais ampla sobre a execução dos investimentos, além daqueles integrantes dessas despesas discricionárias, também serão apresentados nas tabelas a seguir a execução dos investimentos sem impacto fiscal e os que fazem parte das despesas obrigatórias.

Investimentos (primário discricionário)

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Real	Desvio (Real x PLOA)	%	Desvio (Real x LOA)	%
2011	21.550,96	36.382,99	8.058,79	-13.492,16	-63%	-28.324,20	-78%
2012	19.633,67	42.261,86	6.308,66	-13.325,00	-68%	-35.953,19	-85%
2013	21.693,14	38.790,01	5.113,57	-16.579,57	-76%	-33.676,43	-87%
2014	20.761,83	37.050,84**	5.248,74**	-15.513,08	-75%	-31.802,09	-86%
				Desvio Médio*:	**70%**	**Desvio Médio*:**	**84%**

Fonte: Siafi Gerencial 2011, 2012, 2013, 2014

* Média dos valores absolutos da série

** Foram consideradas as despesas discricionárias e decorrentes de emenda individual

A média dos desvios absolutos dos investimentos integrantes das despesas discricionárias foi de 70% com relação ao PLOA e de 84% com relação à LOA.

Investimentos (primário sem impacto fiscal)

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Real	Desvio (Real x PLOA)	%	Desvio (Real x LOA)	%
2011	29.044,98	25.721,47	8.053,60	-20.991,37	-72%	-17.667,87	-69%
2012	37.266,65	36.911,15	14.523,31	-22.743,34	-61%	-22.387,84	-61%

Ano	PLOA	LOA	Real	Desvio (Real x PLOA)	%	Desvio (Real x LOA)	%
2013	42.684,84	46.358,84	10.933,02	-31.751,81	-74%	-35.425,82	-76%
2014	45.078,31	42.992,74	13.155,66	-31.922,65	-71%	-29.837,08	-69%
				Desvio Médio*:	**70%**	**Desvio Médio*:**	**69%**

Fonte: Siafi Gerencial 2011, 2012, 2013, 2014

* Média dos valores absolutos da série

A partir de informações constantes no Manual Siafi, disponível no endereço http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/021200/021215/?searchterm=primário, os investimentos sem impacto fiscal correspondem aos de indicador de resultado primário de código "RP 3" (Resultado Primário 3). A LDO 2014, art. 7º, § 4º informou que essas despesas referem-se às discricionárias e abrangidas pelo PAC. A média dos desvios absolutos dos investimentos sem impacto fiscal foi de 70% com relação ao PLOA e de 69% com relação à LOA.

Investimentos (primário obrigatório)

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Real	Desvio (Real x PLOA)	%	Desvio (Real x LOA)	%
2011	842,52	818,03	544,34	-298,17	-35%	-273,69	-33%
2012	1.027,81	1.159,79	718,15	-309,66	-30%	-441,64	-38%
2013	1.406,97	1.406,97	880,74	-526,22	-37%	-526,22	-37%
2014	1.336,60	1.362,48	655,11	-681,48	-51%	-707,37	-52%
				Desvio Médio*:	**38%**	**Desvio Médio*:**	**40%**

Fonte: Siafi Gerencial 2011, 2012, 2013, 2014

* Média dos valores absolutos da série

A média dos desvios absolutos dos investimentos integrantes das despesas obrigatórias foi de 38% com relação ao PLOA e de 40% com relação à LOA.

Investimentos (primário discricionário + sem impacto fiscal + obrigatório)

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Real	Desvio (Real x PLOA)	%	Desvio (Real x LOA)	%
2011	51.438,46	62.922,50	16.656,74	-34.781,72	-68%	-46.265,76	-74%
2012	57.928,15	80.332,82	21.550,13	-36.378,01	-63%	-58.782,68	-73%
2013	65.784,96	86.555,83	16.927,34	-48.857,62	-74%	-69.628,49	-80%
2014	67.176,76	81.406,07	19.059,52	-48.117,23	-72%	-62.346,54	-77%
				Desvio Médio*:	**69%**	**Desvio Médio*:**	**76%**

Fonte: Siafi Gerencial 2011, 2012, 2013, 2014

* Média dos valores absolutos da série

A partir dessas considerações, não é possível afirmar que as despesas fixadas no PLOA e mesmo na LOA irão se realizar. A média do desvio absoluto para o período de 2011 a 2014, dos investimentos, foi de 69% com relação à proposta orçamentária e de 76% com relação ao orçamento aprovado.

Essa constatação demonstra fragilidades do orçamento público enquanto instrumento de alocação de recursos, principalmente no que tange às despesas com investimentos, que são extremamente relevantes para o crescimento do país. Isso acarreta atrasos na execução das políticas públicas e, provavelmente, maiores custos e prejuízos para a sua conclusão.

6.3.3 Conclusão

Considerando que governar está relacionado à avaliação, direcionamento e monitoramento das entidades e políticas públicas, a qualidade das previsões macroeconômicas, das receitas e das despesas orçamentárias é vital para uma boa governança pública. Direcionar uma entidade, seja um pequeno município, seja um país, depende de uma boa avaliação do cenário e do ambiente, de forma que a melhor rota seja estabelecida. Nesse sentido, imprecisões nos parâmetros orçamentários podem comprometer a qualidade das políticas públicas já em sua origem, afetando negativamente a competitividade e o desenvolvimento nacional.

O Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2007, p.50) ressalta a importância de o orçamento anual ser realista e ser preparado e apresentado no contexto de um quadro abrangente de política fiscal e macroeconômica de médio prazo.

> Uma combinação de vários fatores determina se uma proposta de orçamento é realista ou não. É de vital importância que o quadro macroeconômico subjacente se baseie num conjunto de pressupostos coerentes entre si que sejam plausíveis, tenham uma possibilidade razoável de se concretizarem e não estejam sujeitos a tendenciosidade. Isso constituirá uma base sólida para a projeção da parcela do orçamento necessária para custear as obrigações previstas em lei, como o seguro-desemprego e outros benefícios sociais. O realismo das projeções de receitas diz respeito à compatibilidade com a evolução recente da arrecadação, e a contribuição de novas medidas e/ou melhorias administrativas deve ser confiável (...). As implicações das políticas e programas atuais e futuros devem ser consideradas integralmente, assim como as dos fundos extra orçamentários, renúncias fiscais significativas e atividades parafiscais.

A falta de realismo dos parâmetros, diante de uma conjuntura de restrição fiscal, prejudica a credibilidade, o planejamento e a qualidade do orçamento. Na verdade, há um descompasso entre os indicadores macroeconômicos projetados pelo governo e utilizados na elaboração do orçamento e o que de fato se realiza no decorrer do exercício. Independentemente de os parâmetros poderem vir a ser afetados por variáveis exógenas e por alterações na conjuntura econômica, que encontram-se fora do controle do governo, esse descompasso gera fontes de receitas não realizáveis, que dão suporte a despesas que não poderão ser executadas. Isso se configura em evento de risco ao processo de elaboração do orçamento geral da União, em face de seu alto impacto, já que receitas irreais não poderão suprir despesas reais, e com alta probabilidade, visto que a superestimação dos parâmetros tem ocorrido nos últimos exercícios (TC 020.905/2014-9).

Ainda que não seja razoável exigir que o governo acerte com precisão a projeção dos parâmetros macroeconômicos, é factível que essas projeções sejam mais realistas. Tanto é assim que o mercado tem apresentado maior coerência e, consequentemente, melhor poder preditivo. A frustração da arrecadação de receitas pode levar o governo a ter que rever suas prioridades para equacionar receitas e despesas, o que pode levar a contingenciamentos excessivos, em prol do equilíbrio fiscal. Isso frustra o planejamento das políticas públicas, impactando negativamente sua execução, com reflexos nos custos finais dessas políticas e no prazo de conclusão, especialmente no que se refere aos investimentos. O governo pode ainda se ver impelido a lidar com a expansão dos restos a pagar, sem falar nos problemas de sustentabilidade que podem ser desencadeados para as ações em andamento.

A boa gestão das finanças públicas, traduzida de forma específica, neste tópico, pela previsão e alocação de recursos de modo mais coerente com os cenários macroeconômicos, tem o potencial de incentivar um planejamento mais consciente e exequível, com vistas a que se reduza o descompasso entre as projeções governamentais e sua realização posterior. Isso se reveste de grande importância para a governança das políticas públicas, dado que seu financiamento se dá primordialmente por meio das despesas fixadas em leis orçamentárias.

Uma vez que esse assunto está sendo tratado também no TC 020.367/2014-7, que ainda não foi julgado, em que constam propostas de recomendações no sentido de que se melhore os sistemas de previsão de receitas, bem como se leve em consideração os indicadores macroeconômicos balizados pelo mercado, deixa-se de propor recomendações no âmbito deste relatório.

6.4 Pactuação Intergovernamental no Sistema Único de Saúde

As ações e serviços de saúde afetam as condições humanas relacionadas à dignidade e ao bem-estar, influenciando diariamente a produtividade dos trabalhadores, empregadores, fornecedores e consumidores. Fatores como o absenteísmo, incapacidades laborais, redução da eficiência no trabalho e mortes prematuras, por exemplo, são determinantes e críticos para os resultados gerados pela população economicamente ativa de um país.

No Brasil, embora a expectativa de vida tenha avançado nas últimas décadas, há ainda diversos indicadores de saúde que colocam o país em uma posição desvantajosa. Exemplo disso é o indicador de "Anos Potenciais de Vida Perdidos (APVP)", que é influenciado pela mortalidade infantil e de jovens. Em uma comparação feita em 2010 com outros 34 países, o Brasil ficou na antepenúltima posição (TC 032.624/2013-1 – FiscSaude 2013).

A inexistência ou o funcionamento deficiente do sistema público de saúde, além de afetar diretamente a qualidade de vida das pessoas, pode transferir aos empregadores os ônus do absenteísmo e da redução de produtividade média, por exemplo. Ademais, fragilidades nos resultados das políticas públicas de saúde representam ineficiências do gasto público, caracterizadas por formas diversas de desperdício, falhas de alocação e demanda adicional por recursos provenientes da sociedade.

Desse modo, a manutenção e o bom funcionamento do sistema público de saúde têm relação direta com a competitividade do Brasil no cenário internacional. É interessante notar que os encargos sociais representam parcela significativa do gasto público brasileiro. Em 2014, a função Saúde foi responsável pela liquidação de R$ 86 bilhões, o que representou 4% do total de valores liquidados pela União naquele ano (Siafi). A fim de que esse gasto seja mais eficiente na promoção de dignidade e bem-estar, associando-se ainda à elevação da produtividade no país, convém avaliar aspectos da governança do Sistema Único de Saúde (SUS) que afetem seu desempenho.

A Constituição Federal estabelece que as ações e serviços públicos de saúde constituem um sistema único e integram uma rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada (art. 198). Assim, na medida em que o sistema é único e ao mesmo tempo descentralizado, é preciso que a atuação de cada ente aconteça de modo harmônico e planejado, para a gestão racional dos recursos e o alcance dos objetivos.

Portanto, a prestação das ações e dos serviços públicos de saúde, de todos os entes federados, impõe ao SUS um modelo próprio de gestão compartilhada, dotado de mecanismos que permitam que diversos entes autônomos possam se organizar de modo cooperativo, com foco na gestão regionalizada. Essa organização traz como desafio integrar a oferta de ações e serviços de saúde de todos os níveis de complexidade para a população, superando limites territoriais municipais e estaduais.

A Lei 8.080/1990 estruturou o SUS de maneira a instituir uma direção única em cada esfera de governo, atribuindo-lhes responsabilidades compatíveis com sua posição federativa.

Ainda na década de 1990, foram desenhadas estratégias para organizar o sistema de saúde, tais como as Normas Operacionais Básicas (NOB 91, NOB 01/93 e NOB 01/96), com o objetivo de

instituir mecanismos de financiamento, municipalização e descentralização e formular um modelo de gestão do SUS.

Em 2001 e 2002, as Normas Operacionais da Assistência à Saúde (NOAS) incluíram conceitos vinculados à regionalização e ampliaram a responsabilidade de gestão com a definição de Programações Pactuadas Integradas (PPI), que buscaram organizar os fluxos assistenciais e financeiros.

Em 2006, após discussão e aprovação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e no Conselho Nacional de Saúde (CNS), foi publicada a Portaria 399 do Ministério da Saúde, que instituiu o Pacto pela Saúde, para definição de compromissos dos gestores do SUS em torno de prioridades que apresentassem impacto sobre a situação de saúde da população brasileira. Essas prioridades foram expressas em objetivos e metas pactuadas entre os gestores. Em 2012, 3.994 municípios haviam aderido ao pacto, cuja assinatura significava assumir compromissos perante a sociedade e os demais signatários (União, estados e municípios).

Em 2011, publicou-se o Decreto 7.508, que dispôs sobre a articulação interfederativa e criou o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP), a fim de substituir gradativamente o Pacto pela Saúde. O COAP é definido como um acordo de colaboração firmado entre entes federativos com a finalidade de organizar e integrar as ações e serviços de saúde na rede regionalizada e hierarquizada, com definição de responsabilidades, indicadores e metas de saúde, critérios de avaliação de desempenho, recursos financeiros que serão disponibilizados, forma de controle e fiscalização de sua execução e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde (art. 2º, inciso II). Até setembro de 2014, havia sido noticiada a assinatura desse instrumento em 24 regiões de saúde nos estados do Ceará e Mato Grosso do Sul.

Tanto o Pacto pela Saúde quanto o COAP são modelos que têm em comum o estabelecimento de metas e responsabilidades num documento tripartite, com a participação dos governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais de saúde, bem como do Ministério da Saúde. A proposta do COAP é a de aumentar a segurança administrativa, a transparência e a publicidade da pactuação.

As estratégias que buscam organizar a pactuação intergovernamental podem ser compreendidas como acordos entre os gestores dos três níveis de governo para implementar diversos programas de saúde, de modo a tornar possível o aporte suficiente de recursos e o compartilhamento da capacidade instalada entre os diferentes entes, com o objetivo de prover atendimento integral de saúde à população.

6.4.1 Governança da pactuação intergovernamental no SUS

Pactuar responsabilidades é um processo inerente ao funcionamento do sistema público de saúde, como instrumento para organizar, delimitar, medir e monitorar as ações realizadas pelo poder público nas três esferas federativas. Portanto, fragilidades na definição das responsabilidades de cada ente, na coordenação quanto à atuação de cada um e na gestão dos riscos envolvidos podem comprometer o alcance dos objetivos. Nesse ponto, compreende-se o quão importante se mostra a governança nesse processo.

Nos termos do Referencial Básico de Governança e Gestão aplicável às Organizações do Setor Público deste Tribunal de Contas da União, a governança pública pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (1) Estado e sociedade; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades; e (4) atividades intraorganizacionais.

Para a avaliação da governança da pactuação intergovernamental no SUS, foram priorizados os seguintes componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas: institucionalização; coordenação e coerência; e gestão de riscos e controle interno. Embora os demais componentes sejam relevantes, após entrevistas com atores envolvidos e estudo sobre o objeto avaliado, entendeu-se que esses três aspectos seriam os mais críticos para a pactuação intergovernamental.

Sucintamente, o componente da institucionalização pode ser compreendido como os aspectos formais e informais da existência de determinada política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.

Por sua vez, ter coordenação e coerência significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos e estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum (BRASIL, 2013; GAO, 2005).

Por fim, os responsáveis pela implementação da política pública devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados. Desse modo, os riscos chave devem ser regularmente identificados, avaliados, comunicados, tratados e monitorados, de maneira que o componente da gestão de riscos perpasse todas as fases da política pública.

Para efetuar a presente análise, realizaram-se entrevistas com diversos atores envolvidos nas pactuações intergovernamentais: secretários municipais e estaduais de saúde e membros dos Conselhos Estaduais de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS) nos estados do Ceará e do Paraná, gestores e técnicos do Ministério da Saúde envolvidos com temas relacionados à regionalização e articulação interfederativa, bem como representantes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Além disso, o trabalho envolveu: análise das normas que regulamentam a relação intergovernamental (Decreto 7.508/2011, Resoluções 4 e 5 da CIT, dentre outros normativos); análise de documentos orientadores produzidos pelo Ministério da Saúde sobre o COAP; análise de COAPs assinados em regiões de saúde do Ceará e do Mato Grosso do Sul; análise do relatório de gestão de 2013 da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), do Ministério da Saúde; análise de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e de dados de produção de assistência à saúde consolidados no Tabnet/Datasus; consolidação de questionários eletrônicos aplicados a gestores municipais de saúde e representantes de regionais de saúde no âmbito da auditoria coordenada de avaliação da qualidade dos serviços de atenção básica prestados nas unidades básicas de saúde (TC-008.963/2014-2).

Nos termos estritos da Constituição, a prestação dos serviços de saúde cabe aos municípios (art. 30, inciso VII). Entretanto, o atendimento integral da saúde de uma pessoa frequentemente requer cuidados de alta complexidade e de alto custo, não disponíveis na maior parte dos municípios. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos 5.570 municípios brasileiros existentes em 2014, 44,1% têm até 10 mil habitantes e 69% têm população inferior a 20 mil habitantes. De acordo com os dados dos sistemas do Ministério da Saúde (consolidados no Tabnet), 41,5% dos municípios não registraram nenhuma internação no próprio território em 2014. Por outro lado, 80% de todas as internações foram realizadas em 571

municípios (10% do total), e 80% dos gastos totais com internações foram suportados por 195 municípios (3,5% do total).

Esses dados ilustram que os serviços de saúde de maior custo acabam por se concentrar em poucos municípios, em geral os de maior porte. Assim, embora a Constituição estabeleça que os municípios sejam autônomos e competentes para prestar os serviços de saúde, a lógica intrínseca do sistema evidencia que não se exige que cada município seja autossuficiente para a prestação integral da atenção à saúde da respectiva população. É indispensável a organização em regiões, visando a otimizar o uso dos recursos por municípios próximos, de modo a possibilitar integralidade no atendimento dos cidadãos de cada região de saúde. Essa lógica impõe que haja cooperação entre os entes federativos dos três níveis de governo, sobretudo no âmbito financeiro, uma vez que seria insustentável para alguns municípios arcar com todo o ônus dos gastos de saúde de munícipes provenientes de seu entorno.

Historicamente, não só os municípios têm sido gestores da prestação dos serviços de saúde. A União mantém em sua estrutura alguns estabelecimentos hospitalares, a exemplo de hospitais federais no Rio de Janeiro, do Grupo Hospitalar Conceição no Rio Grande do Sul e de hospitais universitários em todo o Brasil. Por sua vez, os estados também gerem estabelecimentos de saúde, preponderantemente nas ações hospitalares, sendo responsáveis por 6,8% do total de estabelecimentos, de acordo com dados do CNES (consulta realizada em 9/2/2015). Considerando somente os hospitais, 11,3% são geridos pelos estados e 13% têm gestão dupla (estadual e municipal). Por fim, dados de produção de internações de 2014 (Tabnet/Datasus) demonstram que 42,3% delas ocorreram em estabelecimentos de gestão estadual, correspondendo a 42,5% do valor total de gastos com internações.

Assim, a atuação em regiões de saúde tem também o desafio de conciliar as ofertas de serviços providas pela União, pelos estados e pelos municípios. Desde a Constituição de 1988, vem-se buscando o aperfeiçoamento do SUS por meio da regionalização, de maneira que estão atualmente definidas 438 regiões de saúde em todo o país. Entretanto, somente com a criação do COAP pelo Decreto 7.508/2011 vinculou-se diretamente um documento formal às ações oferecidas no âmbito de cada região.

Nos instrumentos de planejamento do governo federal, o apoio à organização regionalizada do SUS está estabelecida no Plano Plurianual (PPA), com a definição do objetivo 0724: "Implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável". A isso foi associada a Iniciativa 02S5: "Aprimoramento do Pacto Federativo, com desenvolvimento do processo de contratualização, cooperação interfederativa e gestão compartilhada do SUS".

Além disso, foi estipulada a meta de assinar o COAP em pelo menos 80% regiões de saúde até fevereiro de 2015, tendo sido formalizado o contrato para somente 24 regiões em dois estados, menos de 7% do total das regiões de saúde brasileiras (438).

O Decreto 7.508/2011, em seu art. 30, definiu que cabe às comissões intergestores pactuar a organização e o funcionamento das ações e dos serviços de saúde integrados em redes de atenção à saúde, sendo a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) vinculada ao Ministério da Saúde para efeitos administrativos e operacionais; a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), no âmbito de cada estado, vinculada à Secretaria Estadual de Saúde para efeitos administrativos e operacionais; e a Comissão Intergestores Regional (CIR), no âmbito regional, vinculada à Secretaria Estadual de Saúde para efeitos administrativos e operacionais, devendo observar as diretrizes da CIB.

Nesse sentido, as inovações trazidas pelo decreto foram regulamentadas em caráter mais específico nas pactuações tripartite, tendo sido editadas resoluções orientadoras no âmbito da CIT (Resoluções 3, 4 e 5 de 2012) quanto ao processo de discussão, elaboração e assinatura do COAP, cujo objetivo maior é organizar as responsabilidades de cada ente, de modo a fortalecer o pacto federativo.

6.4.2 Deficiências na definição das competências dos entes envolvidos

Um dos aspectos fundamentais do componente da institucionalização é a definição, de maneira clara e formal, das competências das principais partes interessadas na política pública, a fim de viabilizar a identificação de objetivos, papeis, responsabilidades e recursos de cada um. O atendimento desse requisito contribui para a fluidez e previsibilidade da execução da política, facilitando a identificação de responsáveis e a correção tempestiva de eventuais falhas.

A Constituição Federal prevê que compete ao município prestar serviços de atendimento à saúde da população, com cooperação técnica e financeira da União e dos estados (art. 30, inciso VII). Estabelece, ainda, que o sistema único de saúde deve ser financiado com recursos dos três entes federativos, além de outras fontes (art. 198, § 1º). Assim, ao prever que a cooperação técnica e financeira será realizada tanto pelos estados como pela União, a própria CF prevê sobreposição de atribuições.

A Lei 8.080/1990, quando define com mais detalhe as competências dos entes federativos, prevê também sobreposições quanto à cooperação técnica e financeira (arts. 16, inciso XIII, e 17, inciso III). Além disso, a lei comete aos estados um papel supletivo nas atividades de execução (art. 17, inciso III), de maneira a responsabilizar simultaneamente dois agentes, município e estado, por uma atribuição comum: a de executar as ações de saúde.

Especificamente quanto ao financiamento, a Lei 8.080 limita-se a enunciar a cooperação interfederativa, sem detalhar a participação financeira de cada ente (arts. 7º, inciso XI, 16, inciso XIII, e 17, inciso III).

Essa sobreposição de competências e a ampla solidariedade na prestação de ações e serviços de saúde gera, como efeitos, confusão de responsabilidades, multiplicidade de centros de tomada de decisão, excesso de normas, impasses políticos na definição de ações específicas e possibilidade de não exercício da competência.

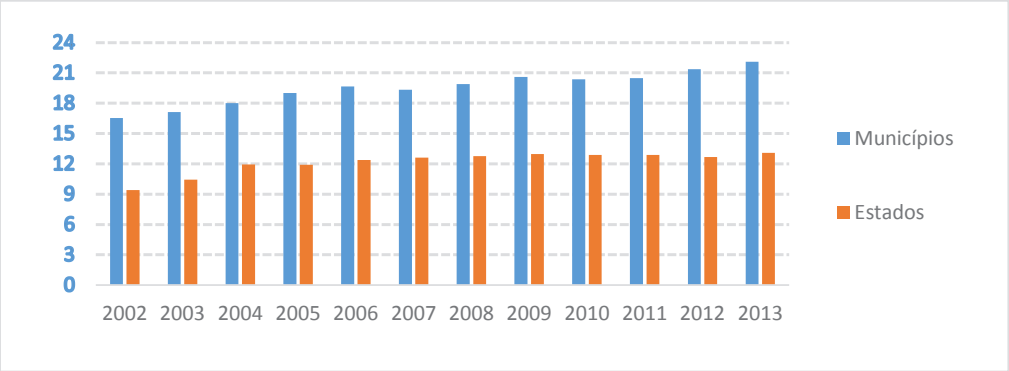
Por não exercício de competência, entende-se a omissão de um dos entes competentes em prestar apoio técnico e financeiro quando já houver uma iniciativa semelhante de outro ente. Exemplo disso são os baixos aportes financeiros dos estados na Atenção Básica. De acordo com dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), no período de 2002 a 2013, a média de aplicação pelos estados na subfunção Atenção Básica foi de 4,9% do total dos gastos estaduais em saúde. No ano de 2013, esse percentual foi de 3,5%, ano em que a União destinou à Atenção Básica 18,06% dos gastos federais em saúde. Portanto, ao menos em termos financeiros, a contribuição dos estados para essas ações demonstra que esse nível de governo não tem dado prioridade às atividades sanitárias preventivas, que são objeto da Atenção Básica, não obstante essa priorização seja mandamento constitucional (art. 198, inciso II, da Constituição).

Ainda em relação ao total dos gastos com saúde, a participação de transferências do SUS nas despesas totais dos municípios, de acordo com dados do SIOPS, foi inferior a 50%, em 2013, em 4.062 municípios, que representam 73% do total de municípios. Ou seja, nesses casos, a soma das transferências estaduais e federais foi inferior ao total gasto pelo próprio município. Em 2013, um

terço dos municípios arcaram com mais de 70% dos aportes em saúde, de modo que o apoio financeiro da União e do estado foi inferior a 30% nesses municípios.

Desde 2006, mais de 99% dos municípios brasileiros gastam acima de 15% dos seus impostos em saúde, que é o patamar mínimo definido pela Lei Complementar 141/2012 (art. 7º). Esse gasto ultrapassou os 20% para um terço dos municípios naquele mesmo ano, o que se tornou realidade para mais da metade dos municípios em 2013 e em 2014. O Gráfico 1 abaixo mostra o percentual médio de recursos próprios aplicados em saúde por municípios e estados, por ano. É possível observar que, enquanto os estados têm atingido, em média, pouco mais de 12% de aplicação em saúde (o mínimo é 12%), os municípios ultrapassaram, em média, 21% (o mínimo é 15%).

Percentual médio de recursos próprios dos municípios e dos estados que foram aplicados em saúde, por ano



Fonte dos dados: SIOPS

Entre os municípios cujos gastos em saúde são custeados em mais de 70% com recursos próprios, há diversos portes e níveis socioeconômicos: 76 têm mais de 100 mil habitantes, representando 25% dos municípios com esse porte populacional, e 1.053 têm menos de 10 mil habitantes, o que corresponde a 42% dos municípios nessa faixa populacional. Ademais, dentre os mil municípios brasileiros com o pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), publicado em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 605 (60%) suportaram, naquele ano, mais da metade dos gastos em saúde em seu território.

Esses dados indicam que o financiamento da saúde, na prática, tem sobrecarregado os orçamentos municipais.

Em termos de regulamentação infralegal, o Decreto 7.508/2011, nos arts. 32, inciso IV, e 36, inciso IX, atribuiu às comissões intergestores a tarefa de pactuar as responsabilidades executivas e financeiras dos entes federativos, a serem formalizadas no COAP.

De fato, a estrutura do COAP, discutida e aprovada na CIT em 15/12/2012, prevê responsabilidades organizativas, executivas, orçamentárias e financeiras. Uma vez assinado o contrato, de acordo com a estrutura prevista, o problema da imprecisão quanto às competências estaria, em tese, sanado. Ocorre que, para que a institucionalização realmente cumpra seu papel organizador, não basta sua formalização em normas, é preciso que, sendo legítima, a medida seja de fato posta em prática. Até a finalização do trabalho da auditoria, menos de 7% das regiões de saúde haviam aderido o COAP. Logo, as demais regiões prosseguem com a mesma fragilidade quanto à imprecisão das responsabilidades de cada ente, sobretudo quanto ao financiamento, que tem impacto direto na capacidade de ofertar serviços de saúde.

Observou-se também que, no modelo pactuado de COAP, as responsabilidades dos municípios no contrato são claras e específicas quanto aos objetivos traçados, aos resultados a serem atingidos, aos prazos estipulados e às sanções pelo inadimplemento. Porém, para o estado e a União, não há o mesmo nível de detalhamento das responsabilidades organizativas, executivas, orçamentárias e financeiras nem de sanções por inadimplemento das obrigações assumidas.

Seguindo o modelo aprovado, previu-se como sanção administrativa a suspensão de repasses e realocação de recursos, em caso de descumprimento das cláusulas e condições do contrato, proporcionalmente à infração verificada. Porém, na prática, essa sanção só tem impacto nos municípios. Desse modo, eventual inadimplência contratual do estado ou da União não lhes geraria qualquer sanção.

Em suma, lacunas e sobreposições de competências podem comprometer a capacidade de oferecer serviços de saúde, tendo em vista possível insuficiência financeira dos municípios, omissão dos estados como apoiadores financeiros e imprecisão quanto ao volume de recursos que cada ente deve aportar. Embora o COAP venha a suprir a indefinição dessas competências quanto ao financiamento e às sanções, esses aspectos ficam prejudicados até a assinatura do contrato.

6.4.3 Fragmentação das políticas incentivadas pelo Ministério da Saúde

Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, caso as organizações públicas não atuem com coordenação e coerência, "a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados". Atuações bem coordenadas e coerentes permitem a otimização de recursos públicos (financeiros e não financeiros) e permitem o alcance dos resultados pretendidos. Com isso, espera-se que as ações e os objetivos específicos de cada intervenção sejam alinhados, reforcem-se mutuamente e não sejam contraditórios.

As transferências realizadas da União para estados e municípios na área de saúde se dão de acordo com diversos critérios, e podem ser classificadas em "Transferências Diretas" e em "Transferências Fundo a Fundo". As transferências diretas referem-se a desembolsos para custear diretamente serviços prestados ou convênios com entes ou entidades. Por sua vez, as transferências fundo a fundo, que em 2014 representaram 65% do gasto da Função Saúde, ocorrem de modo regular, automático e em valores definidos segundo critérios estabelecidos em portarias específicas. Atualmente essas transferências são realizadas considerando seis blocos diferentes, cada um relativo a um gênero específico de ações de saúde, quais sejam: (1) Atenção Básica, (2) Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, (3) Vigilância em Saúde, (4) Assistência Farmacêutica, (5) Gestão do Sistema Único de Saúde e (6) Investimentos na Rede de Serviços de Saúde.

Cada bloco pode ser ainda subdividido em diferentes incentivos, e cada incentivo possui regramento específico, contido em portarias, que define os requisitos para adesão dos municípios ou estados, bem como as medidas exigidas para a sua permanência nos programas. A regulamentação contida nas portarias é importante para exigir padrões de qualidade e orientar tecnicamente a implantação de serviços de saúde, porém, em excesso, cria tantas exigências que pode também comprometer a eficácia dos programas e a adesão de municípios, seja por falta de conhecimento técnico ou por ausência de recursos humanos e tecnológicos para lidar com esse complexo normativo. Além disso, há incentivos que exigem contrapartidas, de maneira que a falta de recursos financeiros para custeá-las pode representar um motivo de não adesão dos entes federativos.

Ademais, a existência de diversos incentivos acaba representando uma fragmentação das políticas de saúde. Essa fragmentação reflete-se ainda na própria estrutura do Ministério da Saúde,

na medida em que cada tipo de apoio está relacionado a secretarias ou a departamentos específicos no ministério, cada um com suas especificidades e sistemas. Tal multiplicidade dificulta uma orientação mais integrada, que contemple, sem contradições ou sobreposições, todas as perspectivas da atenção à saúde.

Em 2014, o Ministério da Saúde transferiu 14,5 bilhões de reais a municípios no âmbito da Atenção Básica. Desse total, 34% refere-se ao Piso de Atenção Básica (PAB) Fixo, cujo critério de distribuição é populacional e não depende de adesão. Os demais 66% estão inseridos no PAB Variável, cujas transferências estão fragmentadas em diversas políticas distintas, na forma de incentivos, que exigem medidas específicas por parte dos municípios e em muitos casos não são suficientes para arcar com todo o custo financeiro da política, dependendo de aportes adicionais do orçamento municipal. O quadro a seguir demonstra as transferências a municípios realizadas em 2014 no âmbito do PAB-Variável, por tipo de incentivo:

R$

Programas	Valor
Agentes Comunitários de Saúde (ACS)	3.165.406.842,00
Atenção Domiciliar	216.858.000,00
EMAP - Equipes Multiprofissionais de Apoio	14.334.000,00
Equipe de Saúde Bucal - Unidade Odontológica Móvel (UOM)	5.222.880,00
Equipes de Consultórios na Rua	24.360.700,00
Equipes de Saúde da Família para Populações Ribeirinhas	7.570.275,00
Incentivo Adicional ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde	266.224.686,00
Incentivo Adicional do Microscopista na Atenção Básica	547.560,00
Incentivo Adicional PSF	64.720.000,00
Incentivo Adicional Saúde Bucal	7.413.000,00
Incentivo Adicional Unidade Odontológica Móvel (UOM)	63.000,00
Incentivo ao Programa Academia da Saúde	5.616.000,00
Incentivo de Implantação aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF)	14.096.000,00
Incentivo Financeiro de Inclusão do Microscopista na Atenção Básica	6.338.514,00
Incentivo Financeiro para a Atenção à Saúde de Adolescente	989.385,00
Incentivo para Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário	4.062.884,56
Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF)	681.628.000,00
Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade (PMAQ)	1.234.113.397,85
Saúde Bucal (SB)	773.651.934,00
Saúde da Família (SF)	3.044.328.818,61
Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS Fronteira (Fase II)	16.265,34
Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS Fronteira (Fase III)	143.151,78
Unidade de Saúde da Família (Fluvial)	3.440.000,00
Total	**9.541.145.294,14**

Fonte: http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf

No Bloco de Média Complexidade há também outras políticas de adesão por parte dos municípios, que dependem de medidas específicas e aportes financeiros complementares, a exemplo do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e do funcionamento das Unidades de Pronto Atendimento (UPA). No bloco de Gestão do SUS há uma série de outros incentivos, que obedecem à mesma lógica de condicionantes. Em 2014, eram 28 diferentes incentivos relacionados à gestão, incluindo implantação de ações e qualificação da gestão.

Há ainda as redes temáticas (Rede Cegonha, Rede de Atenção às Urgências, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiências), que perpassam diversos níveis de atenção e possuem, também, regramento específico.

Sabe-se que nem todos os municípios aderem a todos os programas, porém a existência por si só de diversas frentes de apoio financeiro, cada uma com regramento próprio, cria controles que,

embora desejáveis e muito úteis, têm como efeitos colaterais a necessidade de uma máquina administrativa com conhecimento técnico qualificado e, também, a necessidade de instâncias de controle para avaliar o cumprimento dos requisitos previstos nas normas.

Além disso, a lógica da regionalização preconiza que as ações de saúde implantadas em cada município devem buscar compatibilização com as necessidades de saúde da região na qual se inserem. Entretanto, as transferências fundo a fundo têm como destinatário sempre um ente da federação (estado ou município), de modo que a responsabilidade pela proposição, implementação e execução das ações é de cada um individualmente. Como consequência, tem-se que para cada incentivo financeiro existente vem também a necessidade de diálogo regional para sua implantação, mantendo-se, porém, a responsabilidade municipal por sua condução.

Embora não seja propriamente incompatível com a regionalização o fato de cada município buscar, individualmente, adesão a incentivos, certamente é um ponto que torna mais complexo o processo de se pensar em serviços de saúde voltados para a região de saúde, além dos limites do território municipal.

Não somente as regras específicas de cada programa são complexas, como também há diversas diretrizes do SUS que não podem ser perdidas de vista e por si só já representam um desafio. O art. 36 do Decreto 7.508/2011 lista as disposições essenciais do COAP, dentre as quais estão a identificação das necessidades de saúde locais e regionais, a oferta de ações e serviços de saúde, as responsabilidades assumidas pelos entes federativos no processo de regionalização e investimentos na rede de saúde, dentre outras.

O mesmo decreto definiu o COAP nos seguintes termos:

> acordo de colaboração firmado entre entes federativos com a finalidade de organizar e integrar as ações e serviços de saúde na rede regionalizada e hierarquizada, com definição de responsabilidades, indicadores e metas de saúde, critérios de avaliação de desempenho, recursos financeiros que serão disponibilizados, forma de controle e fiscalização de sua execução e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde.

Integrar o COAP às peças de planejamento (Planos de Saúde e Programações Anuais de Saúde) implica harmonizar interesses de uma multiplicidade de atores, obedecer prazos para elaboração das peças orçamentárias, atenção a planejamentos com diferentes níveis de qualidade, atenção à dinâmica das necessidades de saúde, atenção à dinâmica da mudança no perfil de oferta de serviços, busca de consensos, enfrentamentos político-ideológicos. Além de todos esses desafios é necessário ainda harmonizar as diferentes políticas implantadas em cada um dos municípios envolvidos.

Os pressupostos para que a regionalização ocorra são diversos e complexos para todos os gestores envolvidos. É preciso aprender e pôr em prática uma série de conhecimentos complexos e há o risco de que a rotatividade de gestores seja um forte entrave a esse aprendizado. Nas entrevistas realizadas com gestores nas três esferas de governo, foi consenso a percepção de que a rotatividade de gestores é alta e afeta a qualidade da gestão.

Os COAPs assinados até então se mostraram documentos volumosos, muito detalhados e complexos, o que prejudica a sua celeridade e qualidade, bem como seu uso como documento orientador das ações de saúde e como ferramenta que apoie o controle social. A complexidade do instrumento adotado também consta do Relatório de Gestão da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde de 2014, segundo a percepção de muitos gestores do SUS e do próprio Ministro da Saúde.

Os controles para garantir o uso dos recursos públicos dentro de estratégias de governo e do interesse público exigem, de fato, um regramento detalhado que garanta o fluxo de informações adequado e a demonstração do uso dos recursos. Entretanto, diante da dimensão que a fragmentação dos incentivos alcançou, criou-se o desafio de se buscar simplificação dos apoios financeiros transferidos na forma de incentivos, sem abrir mão do fluxo de informações e da transparência.

Outra implicação da existência de múltiplos incentivos é a possibilidade de competição de algumas políticas de saúde entre si, e dessas com o processo de regionalização. Programas como Saúde da Família, Saúde Bucal e Academia da Saúde requerem contrapartidas municipais significativas para serem financeiramente viáveis. Ao aderir a um desses programas, o município compromete seu orçamento e em geral realiza contratações de pessoal, com impacto nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, esse processo de complementação pode demandar uma parcela elevada do orçamento, inviabilizando outros incentivos, cujo objeto também atenderia as necessidades da população. Como consequência, fica comprometida a capacidade de oferecer serviços identificados como necessidade de saúde da população de determinada região de saúde.

Levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) com 14 municípios apontou que os recursos federais de 9 programas avaliados não seriam suficientes para arcar com a metade do custo das ações incentivadas. Assim, municípios com baixa capacidade financeira são também os que têm menores condições de receber recursos transferidos por meio de incentivos que careçam de complementos financeiros municipais.

Em resumo, a vinculação de transferências financeiras a parcelas fracionadas na forma de diversos incentivos, cada um com condicionantes específicos, inclusive financeiros, pode gerar os seguintes efeitos: baixa adesão de municípios, por falta de recursos tecnológicos e humanos com conhecimento técnico, assim como falta de capacidade financeira para complementar as políticas incentivadas; dificuldade, por parte do Ministério da Saúde, de uma orientação mais integrada, que contemple, sem contradições ou sobreposições, todas as perspectivas da atenção à saúde; necessidade de uma máquina administrativa com conhecimento técnico qualificado e de instâncias de controle para avaliar o cumprimento dos requisitos previstos nas normas; dificuldade de harmonizar os diversos incentivos com as necessidades de saúde da população; dificuldade de integrar o COAP com as diferentes peças de planejamento de todos os municípios da região de saúde; dificuldade de elaborar COAPs com a celeridade e qualidade de modo a não comprometer seu uso como documento orientador das ações de saúde; possibilidade de competição de políticas de saúde entre si e com o processo de regionalização.

6.4.4 Falta de consistência nos apoios à regionalização

De acordo com informação do Ministério da Saúde, das atuais 438 regiões de saúde, 24 assinaram o COAP. O fato de mais de 90% das regiões de saúde não terem assinado o contrato demonstra que a estratégia tem avançado pouco desde a publicação do Decreto 7.508/2011.

A assinatura do documento é um ponto importante no processo, por representar a formalização de responsabilidades e do planejamento regional. Porém, todo o processo que antecede a assinatura do contrato é complexo e demanda esforço conjunto dos três entes. Sobretudo no momento inicial de difusão do instrumento e orientação quanto à elaboração e apoio à construção de consensos, é necessária uma atuação consistente. Nesse sentido, nos termos do Decreto 7.508/2011, caberá ao Ministério da Saúde dispor sobre critérios, diretrizes, procedimentos e demais medidas que auxiliem os entes federativos no cumprimento de suas atribuições no sentido da organização das regiões de saúde em função do atendimento das necessidades de saúde da população.

Além disso, ao definir as competências da direção nacional do SUS, a Lei 8.080 atribui ao Ministério da Saúde uma série de competências relacionadas à cooperação técnica e financeira, à descentralização dos serviços e ações de saúde e ao Planejamento Estratégico Nacional (art. 16).

Na mesma linha, as diretrizes, metas e iniciativas do PPA, além de menção expressa na respectiva mensagem presidencial, mostram que o desafio de aperfeiçoar a regionalização é uma prioridade. Consta no capítulo "Dimensão estratégica" do PPA e na mensagem presidencial:

> Os desafios do SUS passam também pela elevação da capacidade de planejamento de forma territorializada, a partir da constituição de regiões de saúde com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde de forma regionalizada e hierarquizada. A perspectiva é de assinaturas, durante o período do Plano, de Contratos Organizativos da Ação Pública da Saúde, a partir dos quais os entes, de forma integrada, identifiquem, entre outros itens, as necessidades de saúde, a oferta de serviços, as metas e os investimentos previstos.

O Ministério de Saúde tem publicado diversas orientações voltadas para esses objetivos, editado portarias e conduzido, na CIT, discussões acerca da implementação do COAP. A edição das Resoluções 3, 4 e 5 da CIT, bem como a publicação dos documentos "Série Articulação Interfederativa" (Volumes 1, 2 e 3) e "Painel de Indicadores do SUS" (Volumes 1 a 8) ilustram essas iniciativas. A despeito disso, a formalização dos COAPs não avançou, o que pode apontar para insuficiência da atuação ou falhas na estratégia de implementação do contrato.

Em entrevistas realizadas com gestores de saúde estaduais e municipais foi mencionada falta de regularidade da atuação do Ministério da Saúde para incentivar a adesão ao COAP e promover a continuidade do processo de regionalização, demonstrada tanto pelo apoio financeiro episódico, como pela redução das ações voltadas diretamente para promover a regionalização. Foi mencionada ainda a lentidão da fase de assinatura do contrato por parte do Ministério da Saúde.

Na Agenda Tripartite para a Implantação do Decreto 7.508/2011 e Aprimoramento do Pacto pela Saúde, pactuada na CIT, acordou-se que os três entes contribuiriam para "garantir apoio técnico e financeiro tripartite para qualificação da CIR, estruturando câmaras técnicas de funcionamento permanente, dando organicidade à região de saúde".

Na Lei Orçamentária Anual vigente, a ação 8287 (Aprimoramento da Articulação e Cooperação Interfederativa e da Gestão Compartilhada do SUS) prevê despesa no montante de 50 milhões de reais para 2015. Essa ação tem como objetivo "implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável". Desde 2011 os valores destinados a essa ação se mantiveram em patamares próximos, porém os valores efetivamente empenhados tiveram forte queda em 2012, de R$ 34 milhões para menos de R$ 10 milhões (em torno de 70%), conforme ilustra a tabela a seguir:

Execução orçamentária da ação 8287

R$

Ano	Dotação	Empenhado	%
2011	35.327.552,00	34.172.365,37	97%
2012	33.866.667,00	9.696.624,49	29%
2013	40.610.000,00	34.767.872,05	86%
2014	35.000.000,00	32.245.400,00	92%

Fonte: Siafi

Além da ação 8287, outras ações orçamentárias envolveram iniciativas voltadas à articulação interfederativa. As transferências financeiras a estados e municípios relacionadas à melhoria da

gestão do SUS estão inseridas no que o Ministério da Saúde denomina Bloco de Gestão. Especificamente em relação às ações relacionadas direta ou indiretamente à regionalização, foram identificadas as seguintes transferências:

Transferências a estados e municípios do componente "Qualificação da Gestão do SUS"

R$ 1,00

Descrição do programa	2011	2012	2013	2014
Gestão de políticas de saúde	16.499.935			
Incentivo à implantação ou implementação de complexos reguladores	499.289	238.750	24.552.312	20.520.750
Incentivo financeiro do sistema de planejamento do SUS - Planejasus	13.928.050	7.639.848		
Qualificação da regulação do acesso às ações e serviços de saúde		55.746.625	970.701	
Incentivo para implantação. Implementação e fortalecimento das CIR e do sistema PlanejaSUS		21.586.000	2.713.846	
Incentivo para implementação e fortalecimento da política Participasus, com foco no COAP			21.500.000	
Projeto de formação e melhoria da qualidade de rede de atenção à saúde			21.293.393	20.827.585
Total	**30.927.274**	**85.211.223**	**71.030.252**	**41.348.335**

Fonte: http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf

As variações nos tipos de incentivo, bem como a oscilação nos valores confirmam o apontamento dos gestores quando mencionam a falta de regularidade do apoio financeiro ao aperfeiçoamento da regionalização. Embora o apoio financeiro, por si só, não seja garantia de efetividade das ações, o aperfeiçoamento da regionalização é um processo perene, logo os apoios precisam ser constantes.

Integrar o COAP, ou outro instrumento formalizador das relações entre entes, aos Planos de Saúde e Programações Anuais de Saúde dos entes é um desafio complexo, dada a multiplicidade de atores, os prazos para elaboração das peças orçamentárias, diferentes níveis de qualidade do planejamento de cada município, dinâmica das necessidades de saúde, dinâmica da mudança no perfil de oferta de serviços e dificuldade de construir consensos. Por todas essas razões, os apoios técnico e financeiro são indispensáveis para a ocorrência de pactuações adequadas à realidade de cada região de saúde.

No documento editado pelo Ministério da Saúde "Painel 8 – Regionalização", ao discorrer sobre os elementos indispensáveis à governança, enumeram-se os seguintes: "Institucionalizar a CIR"; "Garantir as pactuações entre regiões na CIB"; "Ter maior participação do gestor estadual"; "Criar Câmaras Técnicas"; "Garantir a continuidade de projetos regionais, pelos membros da CIR"; "Ampliar a participação de outros atores no processo de governança regional (Conselhos de Saúde, movimentos sociais, iniciativa privada, etc)"; "Estabelecer parcerias entre SES", "Regionais do Estado e Cosems"; "Contar com apoiadores de campo"; "Existência de Consórcios Públicos"; e, "Existência de Ouvidorias".

Conciliar planejamento, programação, fluxo de recursos, atendimento às necessidades de toda a população regional exige um nível de envolvimento constante e tecnicamente elaborado. Implementar essas ações requer dispêndio constante de recursos, porque, uma vez implantadas, devem permanecer. Portanto, a insegurança em relação à disponibilidade de recursos compromete a sustentabilidade da estratégia.

Em pesquisa realizada com municípios no âmbito da auditoria coordenada de avaliação da qualidade dos serviços de atenção básica prestados nas unidades básicas de saúde (TC-008.963/2014-2), 2.289 responderam aos questionários eletrônicos aplicados, excluindo-se os municípios dos estados da Bahia, do Maranhão, Alagoas e Sergipe. Indagados sobre a existência de acordos de colaboração entre municípios, 414 dos respondentes deixaram este ponto sem resposta e 387 informaram não possuir nenhum tipo de acordo. Como motivo para não celebração de qualquer acordo foram apresentadas as seguintes respostas:

Motivo para não realização de acordos de colaboração (COAP, PPI, Termo de Compromisso de Gestão, Consórcio)*	Quantidade
Falta de recursos do município para assumir responsabilidades em relação a outros municípios participantes das Redes de Atenção à saúde	200
Infraestrutura inadequada para o funcionamento das Redes de Atenção à Saúde	98
Dificuldades na sistemática de financiamento	149
Ausência de articulação regional entre municípios	144
Ausência de atuação da Secretaria Estadual de Saúde	91
Outros	20

* Os respondentes poderiam assinalar mais de um motivo.

Fonte: TC-008.963/2014-2

Entre aqueles que informaram não possuir nenhum tipo de acordo, 362 informaram participar de reuniões na CIR para discutir sobre redes de atenção. Essa última informação mostra que, mesmo havendo participação em reuniões intergestores sobre o tema, não necessariamente houve sucesso em formalizar pactos de cooperação intergovernamental.

Embora a informação apresentada no questionário não seja suficiente para demonstrar cabalmente falhas na pactuação de cooperação, ela corrobora o que é percebido também pela falta de regularidade das ações voltadas ao apoio financeiro à regionalização e ao que foi relatado em entrevistas com gestores.

Ainda no âmbito da auditoria coordenada mencionada acima, em entrevistas com gestores municipais foi apontada a percepção de que havia pouco conhecimento acerca da elaboração e implementação do COAP.

O Ministério da Saúde disponibiliza apoiadores como uma das estratégias para apoiar a implantação do COAP. Além de apoiadores presentes no ministério, que atendem todos os estados, em vinte deles há apoiadores localizados no próprio estado, para promover a implantação das medidas previstas no Decreto 7.508/2011.

Outra medida informada pelo Ministério diz respeito a convênio celebrado em 2012 com a Fundação Oswaldo Cruz, no valor de R$ 9,96 milhões, com o seguinte objetivo:

> avaliar o processo de implementação do Contrato Organizativo de Ação Pública – COAP nas 27 unidades federativas e respectivas regiões de saúde, considerando a influência de um conjunto de fatores de natureza **estrutural**, **institucional** e **política** da regionalização do SUS. Busca-se, assim, compreender como a implementação do COAP se relaciona com os diversos "ambientes de implementação" presentes em cada estado. (Grifos inseridos)

O diagnóstico referido no documento estava previsto para ser concluído em dezembro de 2014, mas os resultados ainda não haviam sido apresentados até a conclusão da auditoria.

O referido convênio prevê dois tipos de produtos. Uma parte de caráter executivo: painel de monitoramento do COAP, tipologias para classificação das características das regiões de saúde e cenários prospectivos sobre a implementação do COAP nas regiões; e outros produtos de viés acadêmico, como disponibilização de livros e artigos sobre o tema objeto do projeto, além da

publicação, ao final, de um livro contendo todos os resultados da pesquisa e as análises sobre as implicações para a regionalização do SUS e para as relações federativas na política de saúde.

Presumivelmente essas informações trarão fundamentos para apoiar ações que enfrentem as principais dificuldades na implementação do COAP, possibilitando aperfeiçoar as estratégias que visem organizar a gestão das regiões de saúde. Ainda assim, ainda que depois do estudo o apoio oferecido pelo Ministério da Saúde venha a ser mais qualificado, é necessário que seja consistente, e não ocasional, de modo a prover segurança quanto à continuidade do processo de regionalização.

Outro fator que pode contribuir para a inconsistência do aperfeiçoamento das regiões de saúde é a rotatividade dos secretários municipais de saúde. Todos os entrevistados, nas três esferas de governo, apontaram a rotatividade como um problema que afeta sobremaneira o processo de pactuação. Nesse sentido, é importante considerar o envolvimento direto dos prefeitos nas reuniões, que são signatários do COAP e usufruem de maior garantia de permanência no cargo, ao menos por quatro anos. Ademais, embora as discussões nas comissões intergestores sejam protagonizadas pelos secretários de saúde, os compromissos assumidos nessas reuniões têm implicações na gestão municipal, dependendo, em certa medida, da concordância dos prefeitos e de sua força política para assegurar a implementação das medidas pactuadas no município.

A alta rotatividade reforça também a necessidade de que a orientação técnica por parte dos demais entes (União e estado) seja constantemente renovada, de modo que a substituição dos profissionais à frente das secretarias de saúde não impeça a compreensão acerca de como se dará o processo de regionalização e de articulação intergovernamental.

Portanto, a despeito da existência de atuação consistente do Ministério da Saúde em relação à publicação de normas orientadoras, o apoio financeiro e a orientação técnica mais próxima dos municípios mostraram-se instáveis e descontínuos. Essa insegurança em relação à continuidade e à disponibilidade de recursos e de orientação técnica compromete a sustentabilidade da estratégia.

6.4.5 Conclusão

A história do SUS apresenta diversas iniciativas de aprimoramento da gestão e da prestação de serviços de saúde de qualidade à população. O Decreto 7.508/2011, que regulamentou a Lei 8.080/1990, aprimorou o Pacto pela Saúde, reconhecendo o papel das comissões intergestoras, definindo diretrizes para a regionalização e para as relações nacionais de medicamentos essenciais, ações e serviços de saúde (RENAME e RENASES), além de instituir o COAP, no intuito de esclarecer as responsabilidades federativas e aumentar a segurança jurídica.

No presente trabalho, analisaram-se as condições de governança para o desenvolvimento da articulação interfederativa, especialmente em relação à institucionalização e à coordenação e coerência, sendo possível identificar avanços e oportunidades de melhoria.

Foram detectadas experiências de fortalecimento de comissões intergestores de saúde, bem como a reunião dos técnicos e gestores dos três níveis de governo para discutirem a programação e pactuação em conjunto. Além disso, constitui avanço no âmbito do componente da institucionalização a definição das regras em documentos formais e com força normativa, por órgãos dotados de legitimidade e competência para fazê-lo, tais como o Decreto 7.508/2011, as Resoluções da CIT e documentos orientadores pactuados. Esses são passos importantes em direção à organização do SUS de forma descentralizada, hierarquizada e regionalizada, em conformidade com o mandamento constitucional.

Porém, mais de 90% das regiões de saúde brasileiras não assinaram o COAP desde 2011, ano de publicação do Decreto 7.508, o que indica que essa estratégia não tem alcançado os resultados pretendidos.

No que diz respeito à institucionalização, as principais falhas constatadas foram a ausência de indicação clara e específica das responsabilidades dos estados e da União nas normas que regulamentam as competências, e a inexistência de previsão de sanções, nos contratos assinados, para estados e União, em caso de inadimplência de responsabilidades assumidas. Toda a ideia de contratualização e de pactuação de metas, objetivos e responsabilidades solidárias em um acordo formal fica fragilizada se não puderem ser claramente identificadas as responsabilidades dos entes que movimentam a maior parte dos recursos, e se não houver sanções efetivas para o seu descumprimento, de maneira a inibir o inadimplemento.

Em relação à coordenação e coerência, representa fragilidade da pactuação intergovernamental a fragmentação de políticas incentivadas pelo Ministério da Saúde, ao gerar um número expressivo de regras para transferências de recursos, que podem trazer como efeitos negativos dificuldades de harmonizar os diversos incentivos com as necessidades específicas dos municípios e dificuldades para integrar as políticas incentivadas com as necessidades da região e, portanto, com os planejamentos regionais.

Além disso, evidenciou-se a falta de consistência nos apoios federais à regionalização, uma vez que o apoio financeiro e a orientação técnica mais próxima dos municípios, embora existentes, mostraram-se instáveis. Isso se mostra prejudicial para o processo de regionalização, visto que implementar ações que visem a organizar o sistema de saúde de forma regionalizada requerem dispêndio constante de recursos, em razão da necessária continuidade dessas ações. Portanto, a insegurança em relação à continuidade e à disponibilidade de recursos e de orientação técnica compromete a efetividade da estratégia.

As falhas de governança identificadas, relacionadas à institucionalização e à coordenação, dificultam a organização, entre os entes federados, das ações e serviços de saúde ofertados à população, gerando potenciais prejuízos à gestão dos recursos públicos e à sociedade, além de efeitos negativos sobre as condições de saúde da população.

Em 2014, o TCU divulgou o Relatório Sistêmico de Fiscalização em Saúde – FISCSaúde, que, ao traçar um diagnóstico nacional sobre o setor, a partir da condensação de várias fiscalizações, identificou forte desigualdade do sistema de saúde brasileiro, quando comparadas as diversas regiões e os setores públicos e privados (Acórdão 693/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler). Além disso, ao analisar a assistência hospitalar no SUS, algumas conclusões do FISCSaúde confirmam a impressão geral da população de que o sistema de saúde pública necessita ser bastante aprimorado. Por meio de visitas a 116 hospitais federais, estaduais e municipais, no âmbito do SUS, foi constatado, por exemplo, que em 81% das unidades avaliadas faltavam profissionais (médicos, enfermeiros e outros), em 71% havia bloqueio de leitos por falta de equipamentos mínimos, em 73% a estrutura física era inadequada e em 59% havia atendimento inadequado em razão de equipamentos antigos e desatualizados.

Cabe aos governantes, a partir daquele diagnóstico e das falhas de governança ora identificadas, atacar as causas dos problemas que interferem de forma negativa na assistência prestada aos trabalhadores e suas famílias na rede pública, com inegáveis reflexos sobre a produtividade no trabalho e a competitividade nacional.

O relatório completo da auditoria, constante dos autos do TC 027.767/2014-0, abrangerá propostas de encaminhamento referentes às falhas de governança diagnosticadas, a fim de promover

avanços relevantes para a qualidade dos serviços nessa área e, por conseguinte, para a competitividade do país. Destaca-se a proposta de recomendação ao Ministério da Saúde para apresentar plano de ação que: indique as medidas adotadas no sentido da definição dos critérios legais para o rateio dos recursos federais vinculados à saúde, previstos no art. 17 da Lei Complementar 141/2012; informe as medidas de aperfeiçoamento da orientação a estados e municípios sobre o processo de regionalização; e integre os incentivos financeiros do Ministério. Por fim, em relação ao componente da gestão de riscos e controle interno, frisa-se a recomendação de estruturação de processo de gestão de riscos na implementação do Coap nas regiões de saúde brasileiras.

6.5 Educação profissional e tecnológica

A educação profissional e tecnológica é um dos fatores que contribuem para impulsionar a competitividade do país, permitindo o aumento da qualidade e da produtividade do trabalho e, consequentemente, vantagens comerciais em relação às demais nações e redução dos preços no mercado interno. Nos termos do art. 21 da Lei 9.394/1996, são dois os níveis de educação escolar no Brasil: a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a educação superior. A educação profissional e tecnológica, em paralelo, e de igual relevância, é classificada como modalidade de ensino que visa preparar o estudante para exercer atividades produtivas, além de atualizar e aperfeiçoar os conhecimentos tecnológicos dos trabalhadores. O Decreto 5.154/2004 define que a educação profissional será desenvolvida por meio de cursos e programas de: qualificação profissional; educação profissional técnica de nível médio; e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

O Conselho Nacional de Educação, no Parecer 16/1999, relata que até meados da década de 1970, a formação profissional limitava-se ao treinamento para a produção em série e padronizada, com a incorporação maciça de operários semiqualificados, desempenhando tarefas simples, rotineiras e previamente delimitadas. Havia pouca margem de autonomia para o trabalhador, uma vez que o monopólio do conhecimento técnico e organizacional cabia, quase sempre, aos níveis gerenciais. A baixa escolaridade da massa trabalhadora não era entrave significativo à expansão econômica.

A situação atual modificou-se, com os empregadores a exigirem trabalhadores cada vez mais qualificados. Nesse contexto, a educação profissional deixa de ser vista como simples instrumento de política assistencialista ou de ajustamento às demandas do mercado de trabalho, impondo um enfoque para além do domínio operacional de um determinado fazer, ampliando a compreensão do estudante para o processo produtivo de forma global, o saber tecnológico e a valorização da cultura do trabalho.

Em nível federal, a condução dessa política está a cargo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação (MEC). Há uma grande quantidade de instituições públicas e privadas atuando no setor, além daquelas vinculadas ao sistema nacional de aprendizagem (Sistema S). O foco deste tópico foi a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT), que se vincula ao MEC e foi instituída no sistema federal de ensino por meio da Lei 11.892/2008. Foram abordados seis componentes de governança relacionados à constituição da rede federal: institucionalização; planos e objetivos; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; além de gestão de riscos e controle interno.

Os recursos investidos na área representam valores significativos. As despesas empenhadas pelo governo federal no Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica mais que dobraram

entre 2010 e 2014 (valores ajustados pelo IPCA), passando de R$ 4,4 bilhões para R$ 11,9 bilhões, com 59% destes recursos alocados em ações relacionadas ao funcionamento das instituições que integram a rede federal de EPCT. O empenho no pagamento de pessoal ativo foi de R$ 5,1 bilhões em 2014, configurando-se como principal item de despesa.

Os institutos federais, na condição de instituições pluricurriculares e multicampi, oferecem desde cursos de curta duração, como os de formação continuada e inicial, em que são requeridos apenas níveis fundamentais de educação, até cursos de mestrado, atuando, assim, de forma verticalizada. Contudo, a nova institucionalidade preconizada para a rede federal de EPCT vai além do ensino na perspectiva da aprendizagem de uma profissão. Além de ministrar cursos profissionais, são objetivos dos institutos federais, conforme estabelecido no art. 7º, incisos III e IV, da Lei 11.892/2008, realizar pesquisas aplicadas e desenvolver atividades de extensão, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais. Tendo em vista sua especificidade, capilaridade e perfil de atuação das entidades que a compõem, a rede apresenta uma complexidade de gestão intrínseca às suas atribuições, fato este que justificou a sua escolha para ser objeto de análise de governança.

6.5.1 Institucionalização

O componente "Institucionalização" está intimamente relacionado com a definição das competências das partes envolvidas na política pública e com a constituição de fóruns específicos para discussão e deliberação de propostas de atuação. As políticas formalmente institucionalizadas dispõem de maior grau de legitimidade e de governança.

Ao longo da sua história, a configuração da rede federal de educação profissional evoluiu da atuação inicial voltada precipuamente para o atendimento de pessoas carentes, em uma época em que o processo de industrialização brasileira ainda ocorria de maneira lenta e precária (início do século XX), para uma atuação centrada em intensificar a formação de técnicos diante da aceleração do processo de industrialização do país (ocorrido na década de 1950), e para uma atuação com visão de preparar o país para a revolução tecnológica ocorrida nos anos finais do século XX. Até 2008, quando o sistema foi reorganizado, as instituições federais que ofertavam ensino técnico e tecnológico interagiam com a proposta de atuação em rede, porém sem a formalização desta.

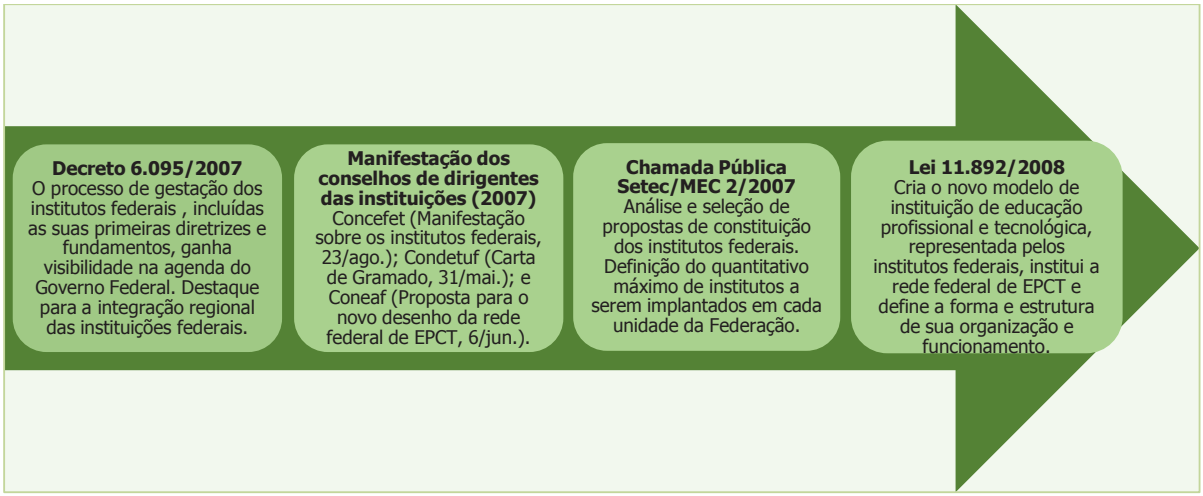


Fonte: MEC, 2009; TAVARES, 2012. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Na caracterização de políticas públicas, também tem assumido reconhecida importância o grau de participação social e política de segmentos da sociedade. Nas discussões que antecederam à implantação da rede federal de EPCT, pelo menos três entidades representativas do corpo diretivo das instituições federais de educação profissional e tecnológica registraram, em documentos, as suas preocupações e anseios quanto à transformação de suas instituições em institutos federais: Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefet); Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (Condetuf); e Conselho das Escolas Agrotécnicas Federais (Coneaf).

Em suma, a atual institucionalização da rede federal de EPCT tem sua legitimidade constituída nos marcos elencados na figura a seguir.

Marcos da rede federal de EPCT sob a perspectiva de sua atual institucionalização.



Fonte: Setec/MEC. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Com a aprovação da Lei 11.195/2005, foi possível superar a barreira imposta pela Lei 8.948/1994 e criar condições favoráveis para a expansão de unidades de ensino profissional no sistema federal. Com a publicação do Decreto 6.095/2007, foram definidas as diretrizes de integração das instituições federais que dariam vida aos institutos federais, os quais, por sua vez, comporiam a atual rede federal de EPCT, criada pela Lei 11.892/2008. O processo de integração teve início com a celebração de acordo que formalizou a agregação de Cefets, escolas técnicas federais, escolas agrotécnicas federais e escolas técnicas vinculadas às universidades federais, localizados em uma mesma unidade da Federação. O modelo adotado pelo governo federal também vai definir a sua ampliação, uma vez que a criação de novas instituições federais, bem como a expansão daquelas já existentes, levará em conta a formatação estabelecida para os institutos.

O art. 10 da Lei 11.892/2008 definiu que a administração dos institutos federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes, instância de perfil administrativo-executivo, e o Conselho Superior, com atribuições consultivas e deliberativas e que será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, do MEC e do Colégio de Dirigentes, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica. Sua legitimidade advém da forma com que os seus integrantes venham a ser indicados e da qualificação de seus componentes para deliberar sobre políticas estratégicas para a instituição. A lei também define critérios para nomeação de reitores, pró-reitores e diretores-gerais.

Outro *stakeholder* de destaque é o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), criado em 2009, que contava com sete câmaras temáticas de discussão, proposição e promoção de ações afetas à rede: desenvolvimento institucional; gestão de pessoas; ensino; extensão; educação no campo; pesquisa e inovação; e relações internacionais.

Em sua estrutura de governança, a Setec conta com duas instâncias que a auxiliam no planejamento, desenvolvimento institucional, acompanhamento e avaliação dos programas e ações da rede federal de EPCT: Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal (Portaria 24/2012) e Comitê Permanente de Gestão e Controle Interno (Portaria 18/2012).

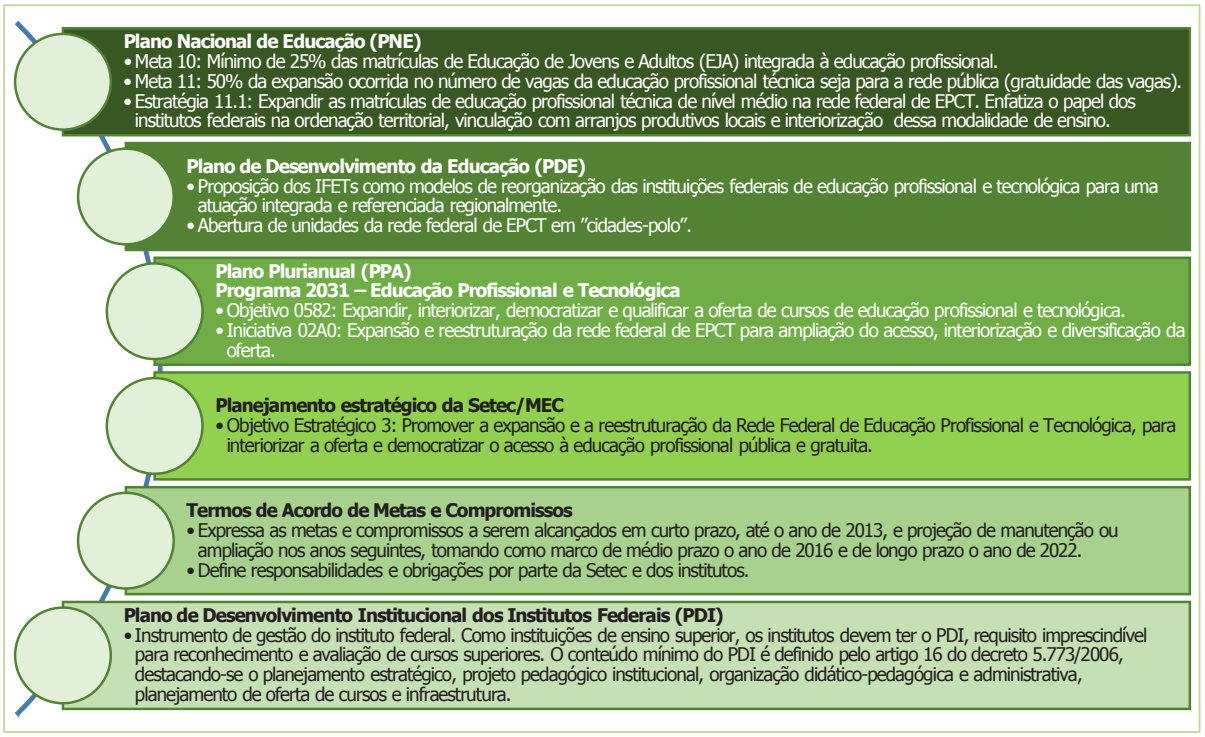
Com base nas análises realizadas, considera-se que a constituição da rede federal de EPCT foi pautada por normas, padrões e procedimentos que definem as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos principais atores envolvidos, situação essa identificada como boa prática sob o ponto de vista do componente de governança "institucionalização". A afirmação da nova identidade da rede federal de EPCT apresenta-se com um dos principais desafios imposto para os gestores e a comunidade acadêmica dos institutos federais no tocante à governança institucional. Para boa parte das instituições, essa afirmação representa abdicar de uma identidade construída ao longo do tempo e passar a contribuir para o crescimento coletivo de uma nova institucionalidade.

6.5.2 Planos e objetivos

O componente "Planos e Objetivos" está relacionado à lógica de intervenção e definição dos resultados que a política se propõe a alcançar. Uma vez incluída a temática na agenda do poder público, a política deve explicitar diretrizes, objetivos, prioridades, programas, ações e metas, de modo a orientar sua execução e avaliação.

A visão estratégica da rede federal de EPCT colocada na agenda do governo federal está contemplada nos principais planos estratégicos do governo federal e orienta-se por instrumentos de planejamento em nível de entidade formalmente estabelecidos, conforme mostrado na Figura 3.

Marcos da rede federal de EPCT sob a perspectiva do planejamento governamental.



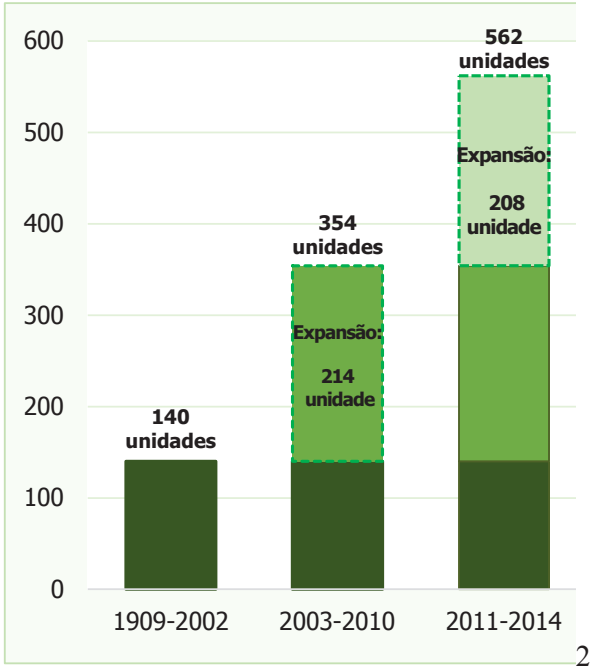
Fonte: PNE 2014-2024; PDE; PPA 2012-2015; Relatório de Gestão da Setec de 2013; Setec/MEC. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Em 2005, foi aprovado projeto de lei que abriu ao MEC crédito adicional destinado à execução da primeira fase do plano de expansão da rede federal, com a instalação de 64 novas instituições (MEC, 2009). As linhas de atuação prioritária contemplaram: estados desprovidos dessas instituições (Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal); periferia de grandes centros urbanos; e municípios interioranos distantes de centros urbanos (SETEC, 2011). Quando da realização desta fase do plano de expansão, ainda não se conhecia a norma de criação dos institutos federais.

Na segunda fase do plano de expansão, que começou a ser efetivada em 2007, a meta era implantar uma escola técnica em cada cidade-polo do país, representando 150 unidades. Os critérios para definição dessas cidades levaram em consideração: distribuição territorial equilibrada das novas unidades; cobertura do maior número possível de mesorregiões; sintonia com arranjos produtivos locais; aproveitamento de infraestruturas físicas existentes; e identificação de potenciais parcerias (SETEC, 2011).

No Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, o governo federal explicitou o Objetivo 0582, trazendo associado a ele a Iniciativa 02A0 que remete à "Expansão e reestruturação da rede federal de EPCT para ampliação do acesso, interiorização e diversificação da oferta". Os critérios de escolha dos municípios onde as unidades serão instaladas priorizam a universalização de atendimento aos territórios da cidadania; o atendimento a cidades polo ou com mais de cinquenta mil habitantes; e o atendimento a municípios populosos e com baixa receita *per capita* (SETEC, 2014a). Constava do sítio eletrônico do MEC (consulta em 8/5/2015) que das 208 novas unidades previstas para o período 2011-2014, todas entraram em funcionamento, totalizando, assim, 562 escolas em atividade ao fim de 2014.

Expansão da rede federal de EPCT, por número de unidades e períodos, entre 1909 e 2014.



1.

Fonte: Setec/MEC. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Unidades da rede federal de EPCT, por estado, em 2014.



2.

Fonte: Setec/MEC.

Pela análise da expansão da rede, segmentada por região, constata-se que cerca de 35% das unidades instaladas até 2014 se localizam no Nordeste. Como observado anteriormente, os critérios de implantação utilizados nas diferentes fases da expansão privilegiam a redução das desigualdades regionais. Além disso, 85% das unidades estão fora das capitais e 31% em municípios com menos de 50.000 habitantes, sinalizando o objetivo com a interiorização da rede. Quantitativo de unidades da rede federal de EPCT, por região e fase de expansão.

Período/Região	Norte	Nordeste	Centro-oeste	Sudeste	Sul	Total
Pré-existentes	13	49	11	39	28	140
2003-2010	18	68	21	66	41	214
2011-2014	22	77	32	41	36	208
Total	**53**	**194**	**64**	**146**	**105**	**562**

Fonte: Setec/MEC; TCU, processo TC 026.062/2011-9.

Como instrumento de pactuação, a Setec e os institutos federais celebraram, em 2009, termo de metas e compromissos. Entre as metas quantitativas definidas, destacam-se: a) alcance de, no mínimo, 80% de eficácia da instituição em 2016 (relação entre o número de alunos concluintes e o número de vagas ofertadas no processo seletivo para cada uma dessas turmas); b) alcance da meta mínima de 90% de eficiência da instituição em 2016 (relação entre o número de alunos regularmente matriculados e o número total de vagas de cada turma, sendo que este total de vagas é resultado da multiplicação das vagas ofertadas no processo seletivo pelo número de períodos letivos para cada uma dessas turmas); c) relação de um professor para cada vinte alunos regularmente matriculados em cursos presenciais; e d) manter o mínimo de 50% de matrículas no ensino técnico de nível médio e 20% de matrículas em curso de licenciaturas e de formação de professores. O termo ainda estipula metas qualitativas, a exemplo da oferta de cursos na modalidade educação de jovens e adultos (EJA) e de cursos na modalidade educação à distância.

O PNE 2014-2024 sinalizou como meta triplicar, em dez anos, o número de matrículas na educação profissional e tecnológica, sendo que metade dessas novas vagas deve ser provida pela rede pública. Nota-se, portanto, o destaque e, ao mesmo tempo, o desafio imposto à rede federal de EPCT em contribuir para o alcance dessa meta. Isso reforça a importância da consolidação da rede federal como projeto estruturante para o desenvolvimento do ensino no Brasil.

A partir das análises realizadas, considera-se que as diretrizes, os objetivos e as metas para o funcionamento da rede federal de EPCT foram definidos e encontram-se declarados em planos e instrumentos organizacionais de planejamento do governo federal, da Setec e dos institutos federais, com sua ação visando resultados de médio e longo prazo. Além disso, a política de expansão da rede federal é coerente com a visão estratégica do PNE 2014-2024, tendo em vista que há uma convergência de agendas quanto a: a) ampliar a formação de mão de obra qualificada; b) ampliar o número de vagas e infraestrutura das escolas pré-existentes com a construção de novos campus nas regiões metropolitanas, de modo a fazer frente ao dinamismo econômico dessas regiões; e c) interiorizar os institutos, visando ocupar os lugares de maior carência socioeconômica e contribuir para criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento regional e sub-regional.

Apresenta-se como grande desafio para o poder público o alcance da meta 10 do PNE fixada para 2024, que é oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA) na forma integrada à educação profissional. O resultado mais recente divulgado pelo Observatório do PNE apontava que, em 2013, as matrículas estavam em 3,9%. Tradicionalmente, a rede federal de EPCT dispõe de pouca experiência no que se refere à atuação na modalidade EJA. A operacionalização dessa meta apresenta-se complexa em virtude da necessidade de integrar o ensino médio, a educação profissional e a EJA. Além disso, no Voto condutor do Acórdão 506/2013-TCU-Plenário, o Ministro Relator destacou que entre os cursos com alta taxa de evasão estavam os relacionados ao programa nacional de integração da educação profissional com a educação básica na modalidade EJA, com índices alcançando 24% do total de alunos matriculados.

6.5.3 Capacidade organizacional e recursos

O componente "Capacidade Organizacional e Recursos" está relacionado às estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas. Engloba não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.

Pela amplitude do tema, a análise teve como foco a governança de recursos humanos. Foram enfatizados os procedimentos adotados pelo MEC para adequação da força de trabalho e desenvolvimento profissional de docentes, técnicos e pessoal de suporte administrativo. Além disso, são apresentados os resultados mais significativos apurados em fiscalizações conjuntas do TCU e da Controladoria Geral da União (CGU) sobre boas práticas de gestão de pessoas nos institutos federais.

O relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU na rede federal de EPCT (Acórdão 506/2013-TCU-Plenário) reconheceu a qualidade do ensino promovido pela rede federal relativamente às demais redes de ensino (municipal, estadual e privada), tomando como base o desempenho dos alunos oriundos daquelas instituições em exames nacionais oficiais.

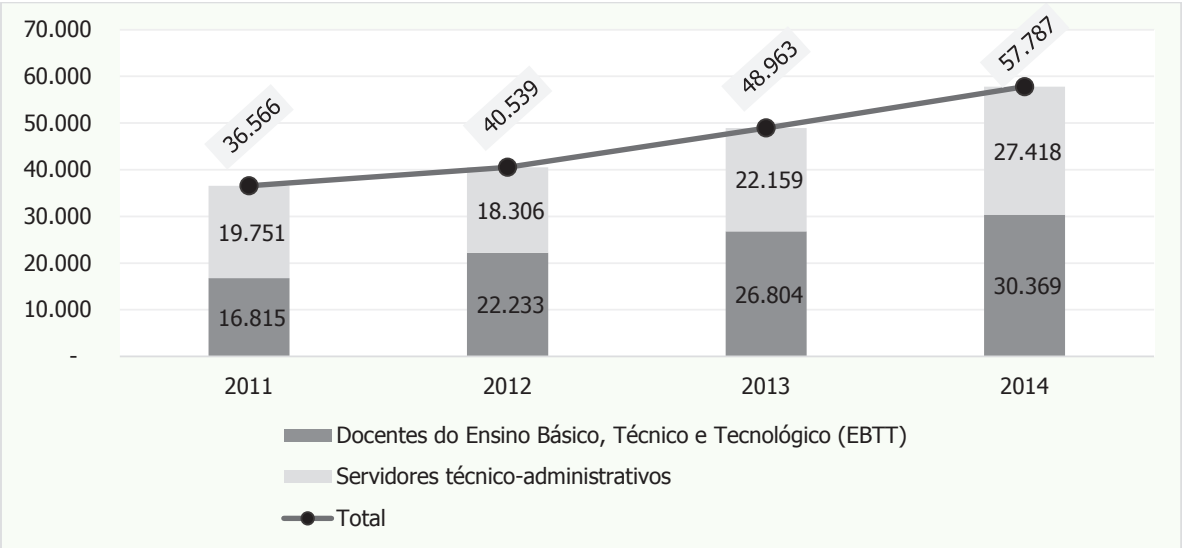
Ao apontar os riscos que poderiam comprometer a excelência que marca as instituições de rede federal, o Ministro Relator enfatizou, no Voto condutor do Acórdão, o *déficit* de 7.966 professores e 5.702 técnicos de laboratório existentes à época, correspondendo, respectivamente, a 20% e 25% de cada quadro. Quanto à formação pedagógica, a pesquisa realizada pelo TCU com professores indicou que somente 21% dos respondentes haviam participado de cursos de formação

para atuar na educação profissional e que 66% gostariam de fazê-lo assim que tivessem oportunidade. Com a verticalização da educação ofertada pelos institutos federais, conforme preconiza o art. 6º, III, da Lei 11.892/2008, os professores contratados podem vir a lecionar em níveis e modalidades diversas de ensino, o que reforça a importância de programas especiais de formação pedagógica para esse público.

A Lei 12.677/2012 criou cargos efetivos, no âmbito do MEC, para redistribuição às instituições federais de ensino: 19.569 cargos de Professor de 3º Grau, integrantes da Carreira do Magistério Superior; 24.306 cargos efetivos de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT); e 27.714 cargos de técnicos-administrativos. A autorização para o provimento dos cargos efetivos, para cada instituição federal de ensino, será escalonada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (art. 1º, § 2º).

A evolução do quadro de servidores ativos da rede federal de EPCT foi expressiva no período de 2011 a 2014, sendo de 81% no caso dos docentes de EBTT e de 39% para os servidores técnico-administrativos, conforme dados apresentados pela Setec. Em seu Relatório de Gestão de 2013, a Secretaria informa que a criação de códigos de vagas serviu, ainda, para a operacionalização do Banco de Professor Equivalente e do Quadro de Referência dos servidores técnico-administrativos.

Evolução do quadro de servidores ativos da Rede Federal de EPCT, de 2011 a 2014.



Fonte: Setec/MEC. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Resultados mais recentes do indicador que trata da relação aluno/professor (SETEC, 2014b), obtido pela razão entre o número de estudantes matriculados e o de professores lotados nas instituições que compõem a rede federal, indicam os seguintes resultados: 18,2 (2010); 24,1 (2011); 29,4 (2012); e 29,5 (2013). Ressalte-se que esse indicador apresenta resultados agregados e com base na média de toda a rede, portanto, sua desagregação por instituto é necessária para avaliar de modo mais preciso e fidedigno a realidade de cada instituição. As duas últimas apurações do indicador mostram que ele se encontrava bem distante ao estipulado no acordo de metas e compromissos, que era de vinte alunos regularmente matriculados nos cursos presenciais por professor.

Ainda a respeito dos docentes, tem-se a edição da Lei 12.772/2012, que criou o Plano de Carreira e Cargos de Magistério Federal, que abrange as carreiras dos magistérios superior e EBTT. A lei não cria uma nova carreira para os docentes das instituições federais de ensino, mas uniformiza a estrutura das carreiras, que passaram a ter os mesmos níveis e faixas de remuneração.

Além disso, a Setec destacou que foi estabelecido procedimento de Reconhecimento de Saberes e Competências para a carreira de EBTT. Cabe a uma comissão, criada em cada instituto federal, homologar os regulamentos específicos que tratem dos procedimentos para a concessão desse reconhecimento.

Foram identificadas oportunidades de melhorias quanto à governança de pessoal no conjunto dos institutos federais fiscalizados em 2014. De forma geral, os institutos encontravam-se em estágio ainda inicial ou de pouca maturidade na profissionalização da gestão de pessoas. A ênfase ocorria na administração de atividades típicas de departamento de pessoal. O desafio é aumentar a capacidade das instituições em desenvolver talentos e líderes para o cumprimento dos seus objetivos, assim como avançar na implantação de cultura de gestão de pessoas orientada a resultados.

Adoção de práticas relacionadas à governança e gestão de pessoas, em amostra de dez institutos fiscalizados pela CGU em 2014

Itens avaliados	% de instituições que adotam a prática (integralmente ou parcialmente)
Identifica e divulga a legislação, jurisprudência e orientações normativas relacionadas a Pessoal.	90%
Identifica as necessidades individuais de capacitação.	50%
Identifica lacunas de competência da equipe de recursos humanos de forma a avaliar suas necessidades de capacitação.	40%
Executa processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.	30%
Oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível.	30%
Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas.	20%
Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores.	20%
Executa processo formal, baseado em competências, para seleção de gestores.	10%
Monitora, por meio de sistema informatizado de gestão de pessoas, informações relevantes sobre a força de trabalho.	10%
Designou formalmente corpo colegiado para auxiliar nas decisões relativas à gestão de pessoas.	0%

Fonte: CGU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

O Ministro Relator do FiscEducação 2014 atentou para certas especificidades que as instituições federais de ensino superior possuem em relação às entidades da administração pública em geral. A governança daquelas instituições é influenciada pela particular estrutura organizacional que elas possuem, a exemplo da existência de órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa, integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes. Incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

Quanto à formação dos quadros da rede federal, a Setec apresentou iniciativas do Plano de Formação Continuada para Servidores da Rede Federal, além de destacar o avanço no diálogo com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para capacitação de docentes em instituições internacionais de referência na educação profissional e no desenvolvimento de pesquisa aplicada.

Considera-se que tanto a gestão quanto o desenvolvimento de pessoas na rede federal de EPCT vêm sendo aprimorados continuadamente. Os gestores apresentaram medidas que vão ao encontro da necessidade de dotar as instituições da rede de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade compatível com suas atribuições. Com a aprovação da Lei 12.772/2012, foi possível ao MEC tratar uma das causas do problema do *déficit* de docentes e de técnicos-administrativos, que

residia na impossibilidade de contratação e provimento de novos cargos ao largo da expansão da rede federal.

6.5.4 Coordenação e coerência

O componente "Coordenação e Coerência" aborda a integração e o alinhamento da política pública, tanto interna quanto externamente, pelas diversas partes interessadas. Trata da promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos.

A relação entre ensino, pesquisa e extensão nos institutos federais deve-se pautar pela busca de maior proximidade com o setor empresarial e os APL. De acordo com o art. 6º, incisos VII e VIII, da Lei 11.892/2008, os institutos federais têm por finalidade o desenvolvimento de programas de extensão e a realização de pesquisa aplicada, ambos voltados para o desenvolvimento científico e tecnológico. Busca-se, igualmente, consoante inciso IV do mesmo dispositivo, orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais. A fase mais recente da expansão da rede federal assumiu como um dos critérios para a implantação de unidades a existência de um APL prioritário.

Ao apresentar a auditoria operacional realizada pelo Tribunal na rede federal de EPCT (Acórdão 506/2013-TCU-Plenário), o Ministro Relator destacou em seu Voto que os próprios institutos, em regra, estavam custeando suas atividades de pesquisa e extensão, denotando uma modesta articulação das instituições de ensino junto aos setores produtivos e às agências de fomento. Um dos motivos identificados para a dificuldade de articulação reside no próprio ideal de interiorização dos institutos federais. A economia de muitas microrregiões nas quais os *campus* são instalados é demasiadamente dependente do setor público. Em tais situações, o estabelecimento de parcerias com agentes econômicos corre o risco de ser inviável, em função de o setor produtivo ser pouco desenvolvido.

A Setec informou ao Tribunal que elaborou, em conjunto com os institutos federais, estratégia de desenvolvimento de competências e projetos de inovação tecnológica, envolvendo ações estruturantes com quatro instituições parceiras: Capes; CNPq; Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii); e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

A Chamada MEC/SETEC/CNPq 94/2013 teve por objetivo selecionar propostas para apoio financeiro a projetos de pesquisadores vinculados aos institutos federais ou às escolas técnicas de universidades federais que visem contribuir com o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação do Brasil. Os projetos devem estar alinhados às características do Plano Brasil Maior e da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI).

A Chamada CNPq-SETC/MEC 17/2014 destinou-se à seleção e ao financiamento de quatro linhas de pesquisa: a) desenvolvimento e inovação para solução de problemas do setor produtivo; b) melhoria contínua e aumento da competitividade de empresas, associações e cooperativas; c) preparação de estudantes dos institutos federais para competições de conhecimento e competências técnicas de abrangência regional, nacional e internacional; e d) projetos elaborados e executados por professores com a participação obrigatória de alunos de cursos técnicos, com foco na solução de problemas de natureza institucional, empresarial ou comunitária.

A Chamada Pública Setec/Embrapii 2/2014 objetivou selecionar cinco unidades de institutos federais para implantação de polos de inovação, locais especializados no atendimento de demandas das cadeias produtivas com foco em pesquisa aplicada, desenvolvimento e inovação.

Mais recentemente, destaca-se a promulgação da Emenda Constitucional 85/2015, conhecida como "PEC da Inovação", que estabeleceu novo marco legal para Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). No leque das entidades que podem receber apoio do setor público para pesquisas, foram incluídas as instituições de educação profissional e tecnológica.

Aliado ao processo de instalação de unidades da rede federal de EPCT em municípios ou regiões sem oferta dessa modalidade educacional, que apresenta novas oportunidades de qualificação de mão-de-obra técnica, torna-se necessária a realização de estudos que avaliem como a expansão dos institutos está contribuindo para o desenvolvimento local e regional, que é uma das finalidades expressas na Lei 11.892/2008. Desse modo, observa-se a importância que tem a institucionalização de instrumentos de pesquisa destinada a investigar de que forma ocorre a relação dessas instituições com o território no qual estão instaladas. A pesquisa com egressos pode responder algumas questões que norteiam essa relação, a exemplo de: se os alunos estão se inserindo no mercado de trabalho como técnicos; se os alunos estão verticalizando os estudos na graduação; e se a região na qual se insere o instituto tem mercado de trabalho para o técnico formado (SILVA e TERRA, 2013).

Considera-se que estão sendo criados mecanismos com potencial de criar ambiente favorável ao desenvolvimento de atividades de extensão e pesquisa pelas instituições que compõem a rede federal de EPCT, como a abertura de editais de financiamento por agências de fomento. São medidas que, inclusive, vão ao encontro de algumas agendas demandadas em encontros recentes promovidos pelo Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições de Educação Superior Públicas Brasileiras.

6.5.5 Monitoramento e avaliação

O componente "Monitoramento e Avaliação" pressupõe que a política pública possua procedimentos para monitorar e aferir suas metas e resultados. O levantamento buscou identificar que rotinas e sistemas foram instituídos para acompanhar as ações da rede federal de EPCT.

Quanto ao acompanhamento da execução do Termo de Acordo de Metas e Compromissos, a Setec utiliza dados registrados nos seguintes sistemas: a) Sistec, que organiza as informações sobre oferta de cursos e matrículas por parte de todas as escolas técnicas do país e das matrículas do acordo de gratuidade com o Sistema S; b) Simec, portal operacional e de gestão do MEC; e c) Educacenso, ferramenta gerida pelo Inep, que permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas quanto da rede privada.

No monitoramento da gestão das instituições da rede federal, a Setec adota os indicadores recomendados pelo TCU nos Acórdãos 2.267/2005-TCU-Plenário, 104/2011-TCU-Plenário e 2.508/2011-TCU-1ª Câmara. Buscou-se aperfeiçoar o modelo de mensuração de desempenho da gestão da rede com indicadores que se adequassem à estrutura organizacional da rede à época. A análise crítica da Setec é feita com base na consolidação das informações apresentadas, visto que o TCU também determina aos institutos federais que apresentem, em seus relatórios de gestão, a análise desses indicadores. A tabela a seguir detalha onze dos doze indicadores adotados, com resultados no período de 2010 a 2013.

Indicadores de gestão das instituições de EPCT (Acórdão 2.267/2005-TCU-Plenário).

Indicador	Média nacional (38 institutos e dois Cefets)			
	2010	2011	2012	2013
Relação de candidato por vaga	5,10	5,77	5,02	5,02
Relação de ingressos por matrícula	48,0%	40,6%	35,1%	34,2%
Relação de concluintes por matrículas	12,8%	15,4%	15,2%	12,9%

Indicador	Média nacional (38 institutos e dois Cefets)			
	2010	2011	2012	2013
Eficiência acadêmica de concluintes[1]	NA[3]	50,7%	53,4%	49,3%
Retenção do fluxo escolar[2]	NA[3]	34,0%	39,6%	36,2%
Relação de alunos por docente em tempo integral	18,2	24,1	29,4	29,5
Índice de titulação do corpo docente[4]	3,4	2,7	3,2	3,6
Gasto corrente por aluno	R$ 8.757	R$ 6.788	R$ 6.687	R$ 7.708
Gasto com pessoal	57,6%	62,5%	63,1%	62,9%
Gasto com outros custeios	15,1%	16,7%	17,8%	17,7%
Gasto com investimentos	23,2%	16,6%	14,9%	15,0%

Fonte: Setec/MEC (Ofício 1144/2014). Elaboração: SecexEducação/TCU.
Nota: (1) Indicador representa a relação entre todos os alunos que concluíram exitosamente seu curso no período, independentemente da época de seu ingresso; e, todos os que, de alguma forma, finalizaram seu curso, independentemente do êxito ou não; (2) Indicador representa a relação de alunos que não concluem seus cursos no período previsto; (3) NA – não aplicável para efeito de comparação histórica, pois houve mudança na metodologia de cálculo a partir de 2011. (4) Indicador varia de 1 a 5 (titulação do docente/ponderação: graduação - peso 1; aperfeiçoamento - peso 2; especialização - peso 3; mestrado - peso 4; doutorado - peso 5).

A Portaria Setec 25/2012 instituiu grupo de trabalho com a finalidade de propor novo conjunto de indicadores de gestão, que fossem aderentes não somente às orientações e conceitos contidos no Acórdão 2.267/2005-TCU-Plenário, mas também ao Termo de Acordo de Metas e à Matriz Orçamentária da rede federal. Os resultados foram entregues pelo grupo e encontravam-se em análise pela Setec (SETEC, 2014a).

Além desses indicadores, outros dois relacionados à rede federal de EPCT constam do PPA 2012-2015, no Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, conforme mostrado na tabela a seguir. São indicadores de eficácia, que medem o número de unidades da rede federal e o número de matrículas nessas instituições. Outras dimensões constantes dos objetivos declarados no PPA para a rede federal, tais como a interiorização e a democratização, não possuem indicadores associados.

Indicadores relacionados à rede federal de EPCT constantes do Programa 2031

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de Referência – PPA		Valor Informado na PCPR 2014		Variação
			Data	Índice	Data	Índice	
Número de matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica	Milhar	Censos da Educação Básica e Superior	2009	250,9	2013	303,2	20,8%
Número de unidades da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	Unidade	Setec/MEC	2010	354	2013	562	58,8%

Fonte: Presidência da República.

Por fim, tem-se a que o acompanhamento das taxas de evasão foi um dos pontos destacados no Acórdão 506/2013-TCU-Plenário. Em seu Voto, o Ministro Relator apontou que os institutos federais conviviam com significativas taxas de evasão em alguns de seus cursos, sendo os cursos do Proeja e os cursos médios subsequentes aqueles com índices mais altos, atingindo 24% e 19% do total de alunos matriculados, respectivamente. Cursos de nível superior (bacharelado, licenciatura e tecnólogo), embora apresentassem taxa de evasão em patamares mais baixos, possuíam percentual de concluintes aquém daqueles obtidos pelas demais instituições de ensino superior. A Setec informou uma série de ações em andamento voltadas ao diagnóstico, acompanhamento e tratamento das taxas de evasão e retenção: a) elaboração, pelos institutos federais, de planos estratégicos de permanência e êxito dos estudantes e constituição de comissão permanente para acompanhamento desses planos; b) construção de novos indicadores para monitoramento das ações das instituições; e c) discussão de encaminhamentos junto ao Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal de EPCT.

Considera-se, ante as informações obtidas, que houve avanços na disponibilidade de dados e na estruturação de indicadores e sistemas de monitoramento da rede federal de EPCT. Apesar disso, os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar um adequado sistema de avaliação ainda não se encontram suficientemente implantados.

Encontrava-se em construção a proposta do Sistema de Avaliação da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, destinada a mensurar itens de desempenho relacionados à instituição, aos cursos, aos estudantes e aos egressos. A proposta preliminar desse sistema ainda seria apresentada e discutida com as redes de educação profissional e tecnológica e o Inep. Além disso, havia necessidade de revisão da matriz de indicadores voltados a monitorar a gestão da rede federal de EPCT, objeto do Acórdão 2.267/2005-TCU-Plenário, de modo a se adequar a mudanças ocorridas na política, como a reorganização da rede a partir de 2008, e da expansão de novas ofertas de cursos, em especial nos programas e-Tec Brasil, a partir de 2010, e Bolsa Formação, a partir de 2012.

6.5.6 Gestão de risco e controle interno

O componente "Gestão de Risco e Controle Interno" enfatiza a responsabilidade que têm as instituições de executar atividades coordenadas com as seguintes finalidades: identificar e avaliar os riscos da política pública durante sua formulação, bem como ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados (gestão de riscos); e adotar atividades, planos e métodos com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas sejam alcançados (controle interno).

Neste tópico são apresentadas as conclusões de fiscalizações conjuntas do TCU e a da CGU acerca da atuação e funcionamento da unidade de auditoria interna (Audin) de institutos federais. O art. 14 do Decreto 3.591/2000, com alterações promovidas pelo Decreto 4.440/2002, estipulou que "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".

Adoção de práticas relacionadas à unidade de auditoria interna, em amostra de doze institutos auditados pelo TCU e pela CGU em 2014.

Itens avaliados	% de instituições
Envolvimento do conselho diretor ou órgão colegiado equivalente	
Aprovação das decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe	90%
Aprovação do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (Paint)	82%
Aprovação do regulamento da Audin	73%
Recebimento de comunicações sobre o cumprimento do Paint	64%
Política formalizada para o funcionamento da Audin	
Definição da missão da Audin	67%
Garante ao auditor-chefe a autoridade necessária para desempenhar suas atribuições	58%
Estabelece que a Audin tenha acesso irrestrito a todos os documentos, registros, bens e servidores	50%
Garante ao auditor-chefe a autonomia necessária para determinar o escopo dos trabalhos	50%
Definição das responsabilidades do auditor-chefe perante o conselho diretor e a administração	42%
Estabelece que o auditor-chefe opine sobre a adequação e efetividade dos controles internos administrativos	33%
Estabelece que o auditor-chefe deva opinar sobre a gestão de riscos	25%
Realização de trabalhos com foco em riscos e controles internos	
Foram realizados trabalhos envolvendo avaliação dos controles internos administrativos	50%
A prática de gestão de risco é realizada no instituto	17%
Assessoramento prestado à alta administração	
Propõe ações corretivas para os desvios gerenciais identificados	100%
Contribui com recomendações para a melhoria da gestão quanto à economicidade, eficiência e eficácia	100%

Itens avaliados	% de instituições
Presta apoio nas ocasiões em que haja suspeitas de práticas fraudulentas	83%
Condições de trabalho	
As instalações utilizadas pela Audin são satisfatórias	83%
A Audin não se envolve com atividades típicas de gestão, como elaboração de editais e minutas de contratos	83%
A disponibilidade de auditores internos para realizar os trabalhos previstos no Paint é adequada	25%
Existe política formalizada de desenvolvimento de competências para os auditores internos	17%

Fonte: TCU e CGU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Foi verificado que o normativo que regulamentava as atribuições da Audin não estava plenamente alinhado aos princípios e recomendações do *Internal Audit Capability Model for the Public Sector*, publicação do *Institute of Internal Auditors* (IIA), quanto à definição da sua missão, responsabilidade e autoridade. Na amostra analisada, o percentual de instituições que definiram a missão da Audin em seus normativos foi de 67%, considerado baixo. Outros itens analisados apresentaram situação ainda pior, com alto percentual de instituições não adotando as boas práticas recomendadas, a exemplo de: regulamentar o nível de autonomia e autoridade do auditor-chefe; e estabelecer que o auditor-chefe deve emitir opinião sobre a gestão de riscos da entidade e sobre a adequação e efetividade dos controles internos administrativos. Em apenas 50% das instituições, foram realizados trabalhos envolvendo avaliação dos controles internos administrativos, enquanto que em 17% a prática de gestão de risco encontrava-se institucionalizada.

Segundo as normas do IIA, os auditores internos devem possuir conhecimento, habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas atribuições. A fim de auxiliá-los nesse intento, a instituição deve possuir política formalizada de capacitação dos seus auditores internos. Em apenas 17% das instituições auditadas foi constatada a existência de algum tipo de plano de capacitação formalizado ou mapeamento de competências com ações de capacitação estabelecidas ou em construção. Sobre a alocação de funcionários às unidades de auditoria interna, em 75% das instituições fiscalizadas o número de auditores internos foi considerado insuficiente, tomando-se como base de comparação o número de trabalhos previstos no Paint.

Como ponto positivo, tem-se que, em 83% das instituições fiscalizadas, foi observado que a Audin não executa trabalhos próprios de gestores, o que aponta o baixo risco da utilização indevida da unidade de auditoria nesses trabalhos, principalmente quando subordinada diretamente ao reitor da entidade.

Com base nas análises realizadas, considera-se que os institutos federais apresentam pouca maturidade na adoção de boas práticas relacionadas às suas unidades de auditoria interna. Se mostrou necessário o fortalecimento da estrutura e da atuação das Audins em boa parte das instituições fiscalizadas, sobretudo pela pouca importância que ainda lhes é dada como indutoras de melhoria da governança dos institutos federais e, por consequência, da própria rede federal de EPCT. Isso se justifica, em boa parte, pelo desconhecimento da alta administração sobre o papel das Audins na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos.

6.5.7 Conclusão

As exigências cada vez maiores de se buscar a competitividade da produção na valorização e na qualificação da força de trabalho, ao invés do uso intensivo de mão de obra barata e pouco qualificada, denota a grande relevância da política de educação profissional e tecnológica para o desenvolvimento do Brasil.

Os critérios utilizados na expansão da rede federal de EPCT ao longo dos últimos anos revelam um conjunto de motivações de naturezas distintas: por um lado, o crescimento do país

pressionou a demanda por mão de obra qualificada; por outro lado, a interiorização das escolas técnicas, reinstitucionalizadas em institutos federais, assume-se na agenda política como fator estratégico para o desenvolvimento de microrregiões menos desenvolvidas e, por consequência, para o desenvolvimento nacional. Em ambos os casos, tem-se como impacto esperado contribuir para o aumento do nível da competitividade do produto nacional.

Como forma de aperfeiçoar os instrumentos de governança de monitoramento e avaliação da política de educação profissional e tecnológica, entende-se conveniente que a Setec/MEC desenvolva e institucionalize instrumentos de pesquisa destinada a avaliar de que forma a expansão da rede federal de EPCT está contribuindo para o desenvolvimento local e regional, mapeie as boas práticas de interação dessas instituições com o território no qual estão instaladas e identifique em que segmentos do mercado de trabalho os egressos estão se inserindo.

Por fim, seria oportuno que a Secretaria agilizasse a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, criando condições de mensurar itens de desempenho relacionados à instituição, aos cursos e aos estudantes. O ensino ofertado pelas instituições, além de primar pela qualidade da oferta de seus cursos, deve reforçar os vínculos entre a educação e as necessidades do mercado de trabalho.

Essa coerência mais ampla entre as ações governamentais, que pode relacionar políticas de educação profissional e tecnológica e políticas de intermediação de mão de obra – tratadas também neste capítulo –, é um exemplo adicional da necessidade de aperfeiçoamento da governança: nesse caso, no âmbito intergovernamental. Trata-se de desafio complexo, cuja superação é essencial para maximizar os resultados relacionados à qualificação do trabalho desenvolvido no país, em termos de eficiência produtiva e excelência, contribuindo para a elevação da competitividade nacional.

6.5.8 Referências

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (IFRN). Institutos Federais - Lei 11.892, de 29/11/2008: comentários e reflexões. Organização: Caetana Juracy Resende Silva. – Natal: IFRN, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: http://redefederal.mec.gov.br/historico. Brasília, 2009.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (SETEC). Apresentação sobre a Rede Federal de EPCT. Reunião técnica Setec e TCU. Março de 2015.

_____. Relatório de Gestão 2013. Brasília: 2014a. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/econtrole/Web/EControle/ConsultaPublica/ConsultaPublicaRelatorioGestao.faces.

_____. Relatório Anual de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica relativo ao exercício de 2013. Junho de 2014. Brasília, 2014b.

_____. Diretrizes e Políticas da Educação Profissional e Tecnológica: 2003-2010. Disponível em: www.ia.ufrrj.br/. Brasília, 2009. Acesso em: 10 abr. 2015.

SILVA, Arthur Rezende; TERRA, Denise. A expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia e os desafios na contribuição para o desenvolvimento local e regional. Artigo apresentado no 1º seminário nacional de planejamento e desenvolvimento. Curitiba, 2013.

TAVARES, Moacir Gubert. Evolução da rede federal de educação profissional e tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil. Artigo apresentado no IX ANPED SUL 2012 –

Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. 2012. Disponível em: http://www.ucs.br /etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103.

6.6 Política de Intermediação de Mão de Obra

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é o responsável pelas políticas de geração de emprego e renda e apoio ao trabalhador, de modernização das relações do trabalho, de salários, de formação e desenvolvimento profissional, de segurança e saúde no trabalho, de imigração, e de cooperativismo e associativismo urbanos.

Para a execução dessas políticas, o MTE conta em sua estrutura organizacional com várias subunidades, das quais destaca-se a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), responsável pelo desenvolvimento e implementação de instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e dos programas do ministério.

Numa análise mais detalhada dos programas voltados à proteção aos trabalhadores, pode-se separá-los em dois grupos distintos. Um deles refere-se às políticas passivas, que buscam oferecer algum tipo de assistência financeira temporária aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade, causada pelo desemprego involuntário ou por baixos salários. Outro grupo engloba as políticas ativas, que visam a promover ações com vistas a prolongar o tempo de permanência dos trabalhadores na condição de empregados, reduzir o tempo para (re)colocação dos trabalhadores desempregados, aumentar a probabilidade de obtenção de emprego ou, ainda, fomentar a participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda.

Entre as políticas passivas executadas no orçamento do Trabalho e Emprego, citam-se o Seguro-Desemprego (SD) e Abono Salarial (AS). Já no que se refere às políticas ativas, o ministério é responsável pela Intermediação de Mão de Obra (IMO), operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine), e pelas políticas de Qualificação Social e Profissional (QSP). As políticas de IMO e QSP são essenciais para a diminuição do desemprego friccional (também chamado de desemprego de transição ou de mobilidade, que ocorre quando um trabalhador demite-se de um emprego e parte à procura de outro), o que aumenta a capacidade de produção das empresas e concorre para o incremento da competitividade nacional.

Com relação às ações de qualificação profissional do governo federal, ressalte-se que, com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (Lei 12.513/2011, com as alterações da Lei 12.816/2013), grande parte das atividades de qualificação profissional do trabalhador passou a ser responsabilidade do Ministério da Educação. Essa atribuição do MEC é objeto de análise no item 6.5 deste relatório, que trata das políticas relacionadas à educação profissional e tecnológica.

Em termos orçamentários, as despesas do MTE aumentaram de forma acentuada: passaram de R$ 14,7 bilhões em 2002 para R$ 70,6 bilhões em 2014, um aumento de 380%.

Embora se observe um acentuado crescimento dos gastos com as políticas de emprego e renda, tais despesas estão, entretanto, concentradas em políticas passivas, que somente buscam oferecer algum tipo de assistência ao trabalhador, não atuando na organização e desenvolvimento dos recursos produtivos. Assim, tais políticas não cooperam para a melhoria da competitividade da produção nacional.

As políticas ativas, e, em especial, a de intermediação de mão de obra, atuam, como já foi dito, na redução do desemprego friccional, com vistas ao pleno emprego. Assim, incrementam o uso dos fatores de produção, aumentando a oferta de bens e serviços que, ao entrarem no mercado, reforçam a concorrência e, consequentemente, induzem o aumento da competitividade.

Em síntese, tais políticas são fundamentais para o desenvolvimento do país, pois visam a aumentar a produtividade do trabalhador e das empresas, gerando maior competividade da economia e, em última análise, maiores ganhos de bem-estar para toda a população no longo prazo.

Nesse contexto, a presente análise propõe-se a avaliar aspectos chaves da estrutura de governança do sistema nacional de intermediação de mão de obra (IMO) e sua correlação com a melhoria da produtividade do país. São abordados aspectos da estrutura institucional, da capacidade organizacional e dos recursos utilizados, e do monitoramento e avaliação, sendo esse último aspecto focado em uma análise de eficiência dos serviços de intermediação de mão de obra ofertados aos trabalhadores por meio das agências Sistema Nacional de Emprego (Sine).

6.6.1 Governança na política de Intermediação de Mão de Obra

Dentre as atribuições do MTE, destaca-se a política de intermediação de mão de obra. O Decreto 76.403/1976 estabelece a competência da pasta para coordenar e supervisionar as atividades do Sine, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE).

Desde 1948, a Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho define normas sobre um serviço público e gratuito de emprego nos países membros. Essa Convenção, da qual o Brasil é signatário, determina que cada país membro mantenha um serviço público e gratuito de emprego, com o apoio de organismos públicos e privados interessados, para a melhor organização possível do mercado de trabalho, destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, assim como a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos.

Como política de ação integrada, o Sistema Público de Emprego foi criado com o objetivo de atenuar a gravidade dos impactos resultantes do reordenamento do mercado de trabalho, a partir da promoção de ações integradas, articulando a assistência financeira temporária (seguro-desemprego) à (re)inserção no mercado de trabalho (intermediação) e à formação e capacitação profissional do trabalhador desempregado.

Cabe destacar que um serviço de intermediação de mão de obra adequado gera benefícios para vários atores do mercado. No que concerne ao governo, uma atuação efetiva da IMO gera efeitos benéficos nas despesas do seguro-desemprego, uma vez que uma rápida recolocação do empregado diminuiria os custos com pagamento desse benefício. Além disso, uma alocação adequada do empregado resultaria em empregos mais duradouros, diminuindo a rotatividade do mercado de trabalho e, portanto, as despesas com seguro-desemprego.

Do lado das empresas, a (re)alocação adequada também pode gerar queda nos custos, advindos de menores gastos com captação de empregados e com qualificação/treinamento destes.

Já para as famílias, há o benefício com a obtenção de renda mais estável e mais compatível com as qualificações do trabalhador.

O MTE tem sido questionado sobre a qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo Sine. Vários trabalhos foram feitos no intuito de avaliar os serviços desse sistema, entre os quais destaca-se o "Estudo dos Custos do Sistema Nacional de Emprego – Sine", elaborado pela Universidade de Brasília por meio de convênio com o ministério. Tais estudos mostram que muitos aspectos devem melhorar.

Nesse sentido, o MTE instituiu o Portal MTE - Mais Emprego, sistema informatizado, ainda em fase de implementação, que visa integrar as políticas relacionadas à função trabalho, agregando ao pagamento do benefício de seguro-desemprego, as políticas de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. O Portal pretende promover o atendimento integrado da rede de agências do Sine, com a reunião das informações dos trabalhadores num mesmo banco de dados.

Esse mecanismo permitirá, entre outras possibilidades, o encaminhamento de requerentes do seguro-desemprego às vagas disponíveis no Sine, caso sejam compatíveis com o perfil profissional do trabalhador.

Estrutura institucional e legal

Sob a coordenação e supervisão do MTE, o Sistema Público de Emprego compreende uma rede de unidades locais e regionais presente em todas as unidades da Federação, com cerca de 1.600 postos distribuídos nas capitais e regiões metropolitanas e em cidades do interior.

Em consonância com o Decreto 5.063/2004, o Sine oferece um serviço público gratuito destinado a inserir o trabalhador no mercado de trabalho. Esse serviço, desde 1976, é prestado sob a forma de convênios celebrados com os governos estaduais e com o Distrito Federal. A partir de 1998, essa forma de administração descentralizada do governo federal foi estendida às entidades representativas de trabalhadores, sem fins lucrativos, que também passaram a executar esse serviço, por meio da criação de agências de emprego.

A implementação da política nacional de intermediação de mão de obra é implementada por meio de um sistema de parceria entre MTE, estados, DF, municípios com mais de 200 mil habitantes e instituições privadas sem fins lucrativos. Esta rede atualmente constitui-se de mais de 80 convenentes, os quais são responsáveis pela execução local das ações do Sine.

Nos âmbitos estaduais e municipais, o sistema conta com outros órgãos ou instâncias colegiadas. As comissões de emprego têm caráter permanente e são constituídas de forma tripartite e paritária, compostas de, no mínimo, seis e, no máximo, dezoito membros, devendo contar com representação da área urbana e rural, em igual número, de trabalhadores, de empregadores e do governo.

A secretaria executiva da comissão é exercida pela coordenação estadual do Sine e, no caso das comissões municipais, pelo órgão da prefeitura responsável pela operacionalização das atividades inerentes ao Sistema Nacional de Emprego na localidade, cabendo a ela a realização das tarefas técnicas e administrativas.

As comissões de emprego devem atuar na busca pelo conhecimento do mercado de trabalho local, por meio da articulação com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa e da elaboração de relatórios técnicos. Também têm por função orientar a execução local das políticas, devendo propor ao Sine medidas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural ou que aperfeiçoem as ações relativas às políticas de emprego. Além disso, atuam no controle da execução das ações, fazendo cumprir os critérios técnicos estabelecidos pelo MTE na alocação de recursos repassados.

A opção pela execução das atividades materiais por meio da cooperação entre os diferentes níveis de governo, em vez de se criar uma estrutura própria para desempenhar essas atividades, está em consonância com dispositivos constitucionais que tratam da competência comum das três esferas de governo na condução de políticas de assistência social e, em última instância, do próprio pacto federativo.

Como a estrutura do Sine envolve as três esferas de governo, os recursos para sua manutenção também têm origem mista, contando com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de contrapartida dos convenentes. Além da contrapartida oficialmente consignada em convênio, o Estudo de Custos do Sine indica que diversos parceiros, particularmente aqueles cujos resultados são mais expressivos, aportam recursos suplementares do orçamento estadual/municipal, além do previsto na contrapartida, para o desenvolvimento das ações e manutenção da rede de atendimento.

Capacidade Organizacional e Recursos

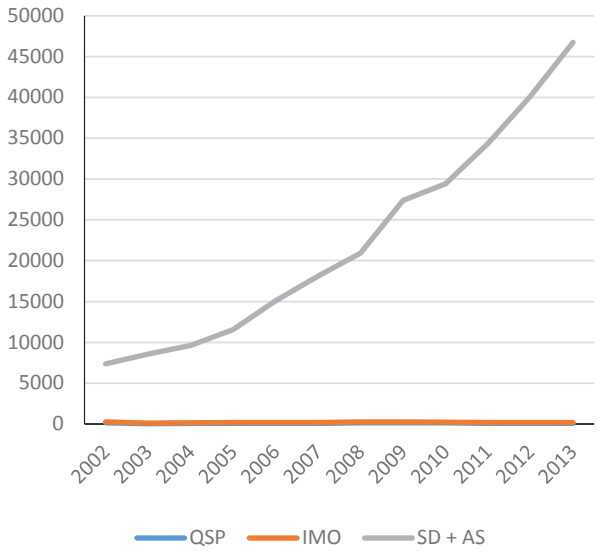
Nos últimos anos, o Ministério do Trabalho e Emprego firmou vários convênios e instrumentos congêneres com estados, municípios e entidades não governamentais para a consecução das políticas relacionadas com sua atividade fim. À SPPE competem a gestão do Projovem Trabalhador, do Plano Nacional de Qualificação – PNQ (nele compreendidas as ações Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores em Base Setorial - Planseq e Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores em Base Territorial - Planteq) e as ações relativas à manutenção do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Entre 2009 e 2013, a SPPE firmou 91 convênios com estados e municípios para manutenção dos postos do Sine, no valor de R$ 169 milhões.

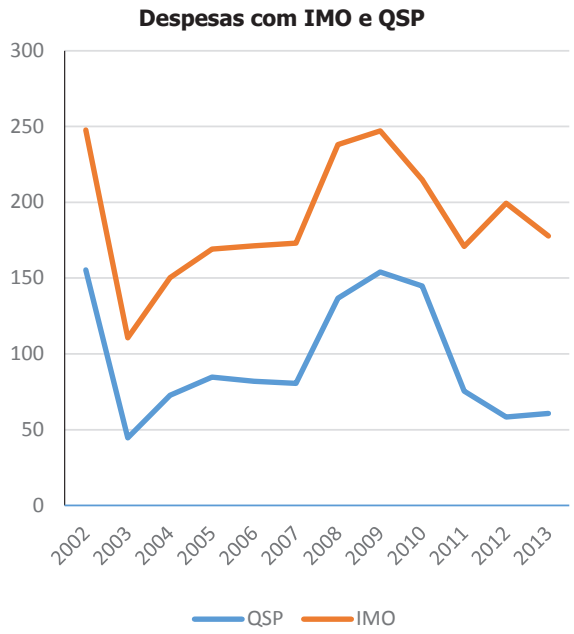
O tribunal, por meio do TC 015.423/2013-1, identificou graves falhas nos convênios do MTE, em todas as fases dos processos: celebrações, acompanhamentos e análises de prestações de contas. Alguns dados do processo demonstram a gravidade da situação: o MTE em 2013 apresentou a informação de que o estoque de prestações de contas sem apreciação na SPPE era de 1.377 processos, existindo ajustes com vigência expirada desde o ano de 1994 e ainda sem a devida apreciação da prestação de contas.

Em relação às ações governamentais envolvidas, essa situação ressalta as deficiências na governança da política pública. A desorganização interna do órgão compromete o alcance dos objetivos traçados, gerando, ainda, danos e prejuízos financeiros, concretizados no grande número de tomadas de contas especiais instauradas pelo MTE.

Em relação à execução orçamentária, há o comprometimento de quase a totalidade dos recursos do Trabalho e Emprego com as políticas passivas, seguro desemprego (SD) e abono salarial (AS), em detrimento das políticas ativas, intermediação de mão de obra (IMO) e qualificação social e profissional (QSP), excluindo-se dessa base o valor constitucional repassado ao BNDES, e as despesas de gestão e manutenção do MTE. Os gráficos a seguir demonstram esse desequilíbrio:

Execução das políticas de emprego ativas e passivas do MTE, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador de 2002 a 2013 (em milhões de reais)





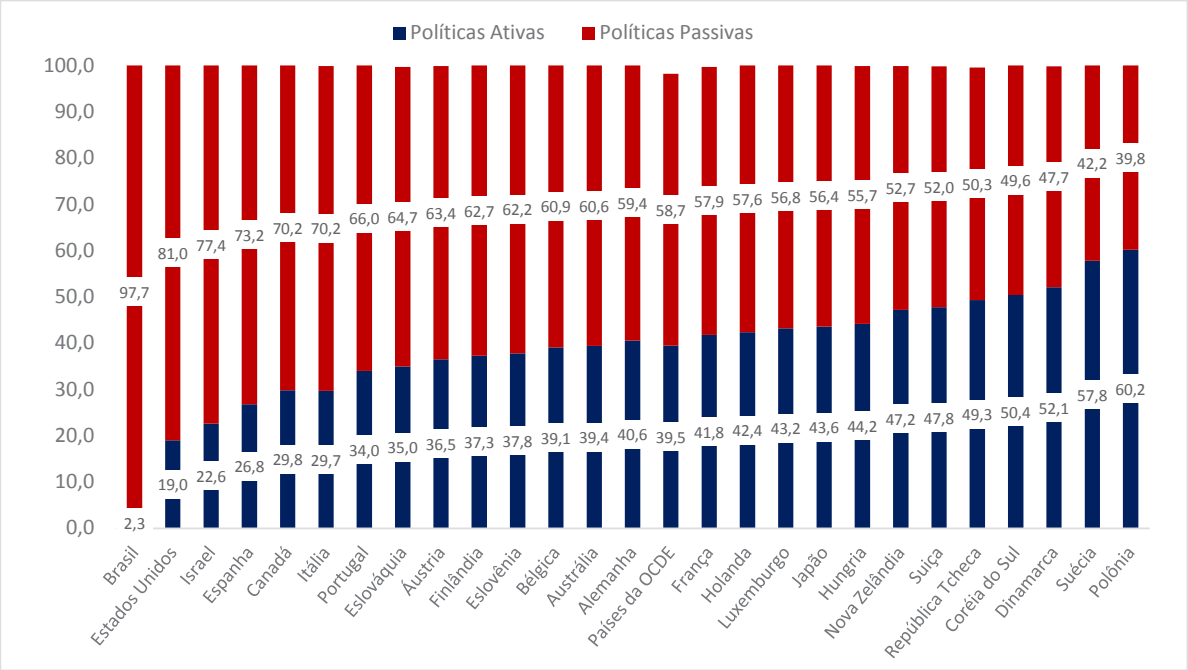
Fonte: Siafi. Elaboração TCU.

Nota: Não foram apresentados no gráfico os valores referentes ao repasse constitucional ao BNDES (Programa 0902: Operações Especiais - Financiamentos com Retorno), nem os quantitativos do Programa 2127 (Programa de Gestão e Manutenção do MTE).

Os dados apresentados nos gráficos mostram que, no período analisado, enquanto os gastos com políticas passivas cresceram de R$ 7.108,4 milhões para R$ 46.560,8 milhões (aumento de 555%), as despesas com políticas ativas caíram de R$ 247,7 para R$ 178,1 milhões (decréscimo de 28%). Em termos percentuais, o valor gasto com políticas ativas em relação ao total das despesas teve uma queda de 3,47% para 0,38%.

Depreende-se desses dados que, além da evolução dos programas e da necessidade de adequação das estruturas de governança que viabilizem o alcance de seus objetivos, também o financiamento dessa política é motivo de preocupação, tendo em vista que os recursos destinados à IMO têm sido incomparavelmente menores do que as necessidades do setor. A título exemplificativo, a média das despesas com políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação profissional), ou seja, aquelas que poderiam ter maior impacto na competividade do mercado de trabalho no país, de 2007 a 2011, foi de apenas 2,3% do total de gastos com trabalho e emprego. Em outros países, o percentual despendido nas políticas ativas tem sido muito superior ao que se gasta no Brasil, como pode ser visto no gráfico a seguir:

Gastos dos países de acordo com o tipo de política de emprego (média 2007-2011)



Fonte: PIRES & LIMA JÚNIOR. Análise Econômica do Programa Seguro-Desemprego.

Em relação aos recursos de pessoal, a rede do Sine é composta por servidores federais, estaduais e municipais, além de uma grande parte de terceirizados. Em trabalho desenvolvido no âmbito do TC 010.935/2011-8, investigou-se a forma de prestação de serviços efetivada nas atividades do Sistema Nacional de Emprego. Concluiu-se que as atividades realizadas nos postos do Sine são instrumentais à atuação do MTE na condução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, concretizadas por meio do Programa de Integração das Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda, sendo passíveis, portanto, de terceirização.

O trabalho analisou também a forma de terceirização adotada nos postos do Sine. Verificou-se que não há uma uniformidade de atuação, tendo sido constatadas situações que configuram fornecimento de mão de obra, com substituição de servidores públicos ou existência de pessoalidade e subordinação. De outro lado, também foram observados casos em que as atividades de atendimento são integralmente desempenhadas por terceirizados, sem que se tenha identificado a existência de pessoalidade e subordinação. Por fim, em outras situações, verificou-se a substituição irregular de servidores públicos federais, estaduais ou municipais. O quadro a seguir mostra o vínculo funcional dos trabalhadores da rede Sine.

Percentual de funcionários por vínculo de emprego e por tipo de convenente.

	Funcionários por vínculo de emprego						
	Servidor Municipal – efetivo	Servidor Estadual – efetivo	Servidor em comissão	Terceirizado	Estagiários	Outros	Total
Estado Média	33,74%	18,94%	10,69%	19.5%	5,20%	12,88%	100%
Município Média	19,55%	0,29%	12,48%	57,72%	6,64%	3,32%	100%
Entidade Privada Média	0	0	0	100%	0	0	100%
Média Global	30,62%	15,79%	10,52%	27.22%	5,19%	10,65%	100%

Fonte: TC 010.935/2011-8.

Assim, observa-se que as estruturas de governança analisadas, com exceção da dimensão de institucionalização, apresentam deficiências quanto à capacidade de operação e acompanhamento.

Além disso, a disparidade dos recursos direcionados a políticas passivas em detrimento das políticas ativas eleva o risco de os objetivos da política de intermediação de mão de obra não serem atingidos. Consequentemente, o desemprego friccional e a ineficiência na alocação de fatores produtivos pode estar prejudicando a competividade do mercado de trabalho brasileiro.

Monitoramento e avaliação

No âmbito do MTE, o monitoramento da política pública de intermediação de mão de obra é realizado por meio de supervisões realizadas *in loco* pelos fiscais de cada convênio que, em suas visitas, devem seguir o disposto na Portaria/SPPE 194, de 3 de setembro de 2014, avaliando aspectos físicos e financeiros do convênio.

Além das supervisões, está em implantação a Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra (BGIMO), sistema gerencial que fornecerá informações essenciais para acompanhamento da ação da Intermediação de Mão de Obra. Nesse sistema são registradas várias informações produzidas pelos postos do Sine, como quantidade de vagas captadas, trabalhadores cadastrados, encaminhados e colocados no mercado de trabalho. Todos esses dados poderão ser acessados por servidores do MTE que possuam as atribuições de acompanhar os referidos convênios. Atualmente, faltam informações tempestivas e, consequentemente, o monitoramento da intermediação de mão de obra é deficiente.

Outra forma de acompanhamento das ações ligadas à intermediação de mão de obra são os relatórios de cumprimento do objeto apresentados pelos convenentes. Tais documentos devem ser enviados ao MTE periodicamente, para fins de controle e monitoramento. Para 2015, foi definida a periodicidade de envio destes relatórios a cada 3 meses, a fim de aprimorar o controle e a fiscalização sobre os referidos convênios e o alcance das metas estabelecidas nos planos de trabalho. Contudo, o TCU verificou que tais informações estão incompletas e, em muitos casos, defasadas.

No que concerne à avaliação da política pública, o MTE redefiniu em 2014 os indicadores de execução física dos Convênios Plurianuais do Sine, conforme consta nas Notas Técnicas 679 e 945, de junho e julho de 2014, respectivamente. Os novos indicadores de execução física, que compõem a nova metodologia de aferição e proposição de metas de execução física dos convênios do Sine, são os seguintes: Vagas Captadas (V); Vagas Captadas Ocupadas (VO); Colocados (C); Segurados Colocados (CS); e Realizações de pré-matrícula de segurados em curso de qualificação (Q). O MTE também registra a intenção de desenvolver uma aplicação de *business intelligence* para monitoramento analítico das políticas públicas de emprego.

Como boa prática da dimensão de monitoramento e avaliação, o MTE firmou parceria com a Universidade Federal do Ceará (Termo de Cooperação MTE/SPPE 03/2010) para criar um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) de toda a rede Sine. O projeto prevê o levantamento de dados dos postos da rede, em entrevistas com empregadores e trabalhadores, para que o MTE tome conhecimento das impressões externas dos serviços prestados, além de possibilitar uma análise interpretativa e histórica dos resultados por regiões, estados, ou até mesmo posto a posto.

6.6.2 Avaliação da eficiência do Sistema Nacional de Emprego (Sine)

A rede de atendimento do Sine é uma das principais portas de entrada do Programa do Seguro-Desemprego, uma vez que mais da metade dos requerimentos desse benefício são processados nos seus postos, onde é realizada a pré-triagem, em que o atendente verifica a documentação apresentada pelo trabalhador dispensado sem justa causa e busca oportunidades de emprego para o potencial segurado, antes de lançar no sistema seu requerimento.

Os postos do Sine cumprem a função de agências de emprego, mediante o serviço de intermediação de mão de obra, que coloca em contato trabalhadores à procura de emprego e aqueles em busca de mão de obra. Esse serviço objetiva reduzir o tempo de desemprego ou conseguir para o trabalhador um melhor emprego, permitindo um funcionamento mais eficiente do mercado de trabalho. Envolve contato com os ofertantes de empregos e levantamento de dados cadastrais dos trabalhadores, verificando experiências profissionais, qualificação, referências, etc. Depois de identificadas as possibilidades de inserção disponíveis, a entidade seleciona trabalhadores com o perfil adequado e os encaminha a essas oportunidades. O trabalhador que recorre ao Sine é, também, o principal público dos cursos de qualificação social e profissional (Pronatec).

Na referida rede, o trabalhador tem acesso, ainda, a serviços de orientação profissional. A ideia é ter um atendimento especializado, em que esse trabalhador possa contar com profissionais que podem ajudá-lo na procura por um emprego, por cursos de qualificação, por acesso a crédito para fomento do empreendedorismo, ou outros. Um importante papel desse serviço é o fornecimento de informações ao trabalhador sobre: o perfil profissional exigido pelas empresas; a importância da postura profissional; a necessidade de desenvolvimento pessoal e profissional contínuo; os meios existentes para busca de emprego; documentação necessária; ou mesmo orientações sobre como elaborar um currículo ou se portar em uma entrevista.

No trabalho realizado no âmbito do TC 023.876/2014-0, fez-se um estudo sobre a eficiência da rede de atendimento do Sine. A metodologia aplicada foi a Análise Envoltória de Dados (DEA – *Data Envelopment Analysis*), técnica que permite a quantificação do grau de eficiência relativa entre as unidades administrativas objetos de estudo, apontando as margens de melhora de produtividade e as unidades de melhor eficiência (*benchmarking*). Foram utilizados dados de 2012 e 2013, em especial aqueles coletados e produzidos pelo "Estudo de Custos do Sine", trabalho contratado pelo MTE e realizado pela Universidade de Brasília (UnB).

Com base nos critérios descritos no trabalho e nas limitações de dados, foram selecionadas as seguintes variáveis:

Variáveis selecionadas para aplicação da técnica DEA aos postos do Sine.

Tipo de variável	Variáveis
Insumos	Funcionários administrativos
Produtos	Inscrições
	Vagas captadas
	Encaminhamentos para vaga
	Colocações/encaminhamentos

Fonte: TC 023.876/2014-0.

A técnica foi aplicada aos 1.207 postos pelo Brasil. Os resultados indicam os seguintes valores para as variáveis consideradas no modelo:

Estatística descritiva das variáveis consideradas.

Variáveis	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
Funcionários	9,2	5	1	179
Inscrições	4282	2366	0	84448
Vagas captadas	583,1	174	0	24202
Encaminhamentos para vaga	4632,2	1587	0	90933
Colocações/encaminhamentos	0,213	0,100	0	1

Fonte: TC 023.876/2014-0.

Os resultados obtidos para os estados e em termos regionais, ressaltando que o indicador de eficiência varia de 0 a 1, para a distribuição das agências do Sine e para os resultados das eficiências médias são os seguintes:

Comparativo entre eficiências dos postos do Sine por estado.

Região	Estado	Número de Postos	Eficiência média por estado	Eficiência média por região
Norte	Roraima (RR)	0	-	**0,289**
	Amapá (AP)	7	0,181	
	Amazonas (AM)	10	0,492	
	Pará (PA)	32	0,244	
	Acre (AC)	0	-	
	Rondônia (RO)	4	0,325	
	Tocantins (TO)	10	0,381	
	Maranhão (MA)	16	0,439	
Nordeste	Piauí (PI)	14	0,367	**0,432**
	Ceará (CE)	48	0,477	
	Rio Grande do Norte (RN)	19	0,211	
	Paraíba (PB)	2	0,402	
	Pernambuco (PE)	31	0,330	
	Alagoas (AL)	13	0,751	
	Sergipe (SE)	9	0,252	
	Bahia (BA)	83	0,476	
Sudeste	Espírito Santo (ES)	12	0,330	**0,334**
	Minas Gerais (MG)	125	0,317	
	Rio de Janeiro (RJ)	57	0,299	
	São Paulo (SP)	275	0,349	
Sul	Paraná (PR)	226	0,508	**0,449**
	Santa Catarina (SC)	96	0,312	
	Rio Grande do Sul (RS)	2	0,467	
Centro-Oeste	Mato Grosso (MT)	24	0,495	**0,407**
	Mato Grosso do Sul (MS)	32	0,454	
	Goiás (GO)	43	0,346	
	Distrito Federal (DF)	17	0,360	
Brasil		**1207**	**0,390**	**0,390**

Fonte: TC 023.876/2014-0.

Nota: Quanto maiores os valores, maiores as eficiências.

Os resultados mostram que Alagoas desponta como a melhor eficiência média do Brasil, e o Amapá, como a pior.

Quanto ao tipo de convenente, os postos estaduais são em média mais eficientes do que os municipais, conforme tabela a seguir:

Distribuição de postos municipais e estaduais do Sine e eficiência média por região e tipo.

Região	Número de postos do Sine		Eficiência média	
	Estaduais	Municipais	Estaduais	Municipais
Norte	49	4	0,286	0,326
Nordeste	212	23	0,454	0,237
Sudeste	412	57	0,327	0,383

Região	Número de postos do Sine		Eficiência média	
	Estaduais	Municipais	Estaduais	Municipais
Sul	312	12	0,444	0,583
Centro Oeste	121	5	0,410	0,336
Brasil	1106	101	0,391	0,369

Fonte: TC 023.876/2014-0.

Observa-se que os postos de convênio municipal são mais eficientes do que seus congêneres estaduais nas regiões Norte, Sudeste e Sul. A situação se inverte para as regiões Nordeste e Centro-Oeste. Uma possível razão para isso, segundo o MTE, é o fato de que os postos do Sine financiados por meio de convênio municipal das regiões Sudeste e Sul encontram-se em centros urbanos mais desenvolvidos, sendo mais estruturados.

A análise de eficiência apresentada é um esforço inicial que poderá ser aprimorado quando o MTE disponibilizar informações precisas sobre o número de benefícios de seguro-desemprego habilitados, sobre a correta localização dos Sines e sobre insumos de capital físico (instalações e equipamentos).

De uma forma geral, apesar das limitações indicadas, o trabalho realizado permitiu a localização de eventuais ineficiências, o que poderá auxiliar o gestor a escolher prioridades na correção de distorções e a aumentar a eficiência, bem como poderá induzir o ministério a identificar boas práticas que possam ser replicadas.

6.6.3 Conclusão

Associada à evolução dos programas e à necessidade de adequação das estruturas de governança que viabilizem o alcance de seus objetivos, há preocupação com o financiamento da política de intermediação de mão de obra, tendo em vista que os recursos destinados a essa atividade têm sido incomparavelmente menores do que as necessidades do setor.

Os valores aplicados nessa política mostram-se insuficientes para contribuir com o aumento de competitividade do mercado de trabalho brasileiro, uma vez que, não investindo em intermediação de mão de obra e qualificação profissional, os trabalhadores não estarão aptos para as atividades mais qualificadas e, mesmo aqueles aptos, terão dificuldades para uma (re)alocação adequada. O ínfimo investimento em IMO reflete claramente nos serviços prestados pelo Sine, que se mostraram, nas auditorias do TCU, muito ineficientes.

Evidenciou-se, também, que a conjuntura atual de maciços gastos em políticas passivas, em detrimento das políticas ativas, afeta diretamente o mercado de trabalho, gerando prejuízos por toda a cadeia produtiva e, em última instância, à competitividade do país.

Em comparação com países desenvolvidos, observa-se que o percentual despendido nas políticas ativas é muito superior ao que se gasta no Brasil. Nos países da OCDE, por exemplo, 39,5% dos gastos com políticas de emprego se concentram nas políticas ativas, enquanto no Brasil esse percentual é de apenas 2,3%.

Essa disparidade dos recursos direcionados a políticas passivas em detrimento das políticas ativas eleva o risco de os objetivos da política de intermediação de mão de obra não serem atingidos. Consequentemente, o desemprego friccional e a ineficiência na alocação de fatores produtivos pode estar prejudicando a competividade do mercado de trabalho brasileiro.

Assim, observa-se que as estruturas de governança analisadas, com exceção da dimensão de institucionalização, apresentam deficiências quanto à capacidade de operação e acompanhamento, como, por exemplo, a ausência de uniformidade na política de pessoal nos postos do Sine.

Como boa prática da dimensão de monitoramento e avaliação, destacou-se a parceria entre o MTE e a Universidade Federal do Ceará para criar um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) de toda a rede Sine. O projeto prevê mecanismos para que o MTE tome conhecimento das avaliações sobre os serviços prestados, além de possibilitar uma análise interpretativa e histórica dos resultados.

6.7 Governança no Tratamento Administrativo do Comércio Exterior

6.7.1 Contextualização

Em sentido estrito, o tratamento administrativo corresponde às análises administrativas (anuências) realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública (anuentes) para conferir se os requisitos de legislações específicas encontram-se atendidos nas operações de importação ou exportação de mercadorias. A atividade de anuência se fundamenta na necessidade de controles que assegurem, por exemplo, a segurança nacional, a vigilância sanitária, a regulação de mercados, entre outras funções de interesse nacional.

A atuação de cada um dos anuentes é pautada por competências, normas, procedimentos, estrutura e orçamentos próprios, o que torna complexa a implementação de políticas na área, haja vista a diversidade de interesses.

Há que se considerar, ainda, que os acordos multilaterais de comércio no âmbito de organizações internacionais exercem influência sobre as políticas, procedimentos e normativos internos que tratam do comércio exterior, como é o caso do tratamento administrativo nas importações e exportações.

A política pública para o tratamento administrativo desenvolvida no Brasil está estruturada no "Programa Portal Único de Comércio Exterior" e visa a reformulação, racionalização e simplificação dos processos adotados pelos anuentes, com o objetivo de evitar a sobreposição de esforços, a eliminação de procedimentos desnecessários, a diminuição de tempo para liberação de cargas importadas e exportadas e os custos associados a essas etapas.

Assim como visto nas demais políticas públicas, é fundamental que o tratamento administrativo do comércio exterior contemple a implementação de mecanismos de governança para o alcance dos resultados pretendidos, dada a pluralidade de atores e a necessidade de um esforço de coordenação e convergência de procedimentos.

A presente análise abordou quatro componentes previstos no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas: Institucionalização; Planos e Objetivos; Coordenação e Coerência; e Capacidade Organizacional e Recursos.

Foram utilizados como métodos e técnicas: análise documental e de normativos, e entrevistas com servidores da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Câmara de Comércio Exterior (Camex), da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

O tratamento administrativo nas importações e exportações brasileiras é regulamentado pela Portaria Secex 23, de 14/7/2011, com alterações posteriores. De forma complementar, os órgãos e entidades anuentes no comércio exterior também editam normas em relação aos produtos e operações objetos de seu controle. A relação de anuentes pode variar ao longo do tempo conforme os normativos vigentes à época da operação de comércio exterior. No segundo semestre de 2014, o

número de órgãos e entidades anuentes nas operações de importação e exportação correspondeu a, respectivamente, quinze e doze.

O normativo estabelece que o sistema administrativo das importações brasileiras compreende as seguintes modalidades:

- importações dispensadas de licenciamento: são aquelas em que não é prevista atuação dos anuentes na análise da operação e, portanto, não são objeto de tratamento administrativo;
- importações sujeitas a licenciamento automático: compreendem determinados produtos identificados no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) como sujeitos a essa modalidade de importação, bem como operações amparadas sob o regime de *drawback*. São mercadorias sujeitas a tratamento administrativo;
- importações sujeitas a licenciamento não automático: compreendem determinados produtos identificados no Siscomex como sujeitos a essa modalidade de importação, onde estão indicados os órgãos responsáveis pelo exame prévio do licenciamento não automático, por produto, bem como outras situações previstas no art. 15 da Portaria Secex 23/2011.

Nas exportações brasileiras os produtos são sujeitos a tratamento administrativo em três situações: quando há previsão em normas específicas de padronização e classificação; quando o produto está sujeito a imposto de exportação; ou quando os produtos tenham a exportação contingenciada ou suspensa, em virtude da legislação ou em decorrência de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Os prazos máximos previstos na legislação para as operações de comércio exterior são apontados na tabela a seguir:

Prazos para análise no tratamento administrativo

Operação	Prazo máximo para análise – Secex e Anuentes (em dias)
Exportação	30
Importação dispensada de licenciamento	-
Importação com licenciamento automático	10
Importação com licenciamento não automático	60

Fonte: Portaria Secex/MDIC 23/2011

O estudo do Banco Mundial denominado "*Doing Business 2015 – Economy Profile: Brazil*" apresenta uma análise do ambiente de negócios no país e traz informações relevantes sobre o tema. Entre os dados apresentados no citado documento, destaca-se o indicador "comércio entre fronteiras", cujo cálculo inclui: a quantidade de documentos requeridos para importar/exportar; o tempo necessário para obter, preencher e submeter à análise os documentos exigíveis nas operações, transportar internamente e desembaraçar as mercadorias (não considera o tempo de transporte internacional); e o custo das operações, considerando documentação, transporte interno, desembaraço, inspeções e taxas. Ou seja, o indicador retrata o tempo médio e o custo associado das operações de comércio exterior, excluídas as parcelas que dizem respeito ao transporte internacional.

A tabela a seguir apresenta um comparativo entre o Brasil (tendo por foco as operações de comércio exterior no estado de São Paulo), a média da América Latina e Caribe e a média das maiores economias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

com relação aos custos médios para exportar e importar. Ao comparar o Brasil especialmente com as maiores economias, fica evidente o comprometimento da competitividade em decorrência dos custos das operações. Esses custos são resultantes de atividades relacionadas à preparação de documentos, ao desembaraço aduaneiro, ao tratamento administrativo, bem como resultantes de operações relacionadas a logística, como movimentação no porto/terminais portuários e transporte dentro do país, conforme pode-se verificar na tabela seguinte.

Comparativo de custos e documentos para comércio entre fronteiras

Indicador	São Paulo	América Latina & Caribe (média)	OCDE
Quantidade de documentos para exportar	6	6	4
Tempo para exportar (em dias)	13	16,8	10,5
Custo para exportar (US$ por contêiner)	1.925,0	1.299,1	1.080,3
Quantidade de documentos para importar	8	7	4
Tempo para importar (em dias)	17	18,7	9,6
Custo para importar (US$ por contêiner)	1.925	1.691,1	1.100,4

Fonte: Doing Business 2015 – Economy Profile: Brazil

Tempo e custo para operações de comércio exterior no Brasil

Etapa	São Paulo		Rio de Janeiro	
	Tempo (dias)	Custo (US$)	Tempo (dias)	Custo (US$)
Nas operações de exportação				
Preparação de documentos	6	325	6	325
Desembaraço aduaneiro e controles administrativos/técnicos	3	400	3	400
Movimentação no porto e terminais portuários	3	500	3	500
Transporte e movimentação dentro do país	1	700	2	1.720
Totais	13	1.925	14	2.945
Nas operações de importação				
Preparação de documentos	8	275	8	275
Desembaraço aduaneiro e controles administrativos/técnicos	4	450	4	450
Movimentação no porto e terminais portuários	3	500	3	500
Transporte e movimentação dentro do país	2	700	2	1.720
Totais	17	1.925	17	2.945

Fonte: Doing Business 2015 – Economy Profile: Brazil

Das informações apresentadas supra, é possível verificar, de forma segregada em relação às etapas, a influência do tempo e do custo. Verifica-se que o controle administrativo (considerando a preparação de documentos e o desembaraço/controles) tem impacto negativo considerável nos custos totais, o que prejudica a produtividade do produto nacional. Em que pese o maior custo estar relacionado a movimentação e transporte internos, a parcela relativa ao tratamento administrativo não é desprezível (fica entre 25% a 39%).

Outro ponto a destacar diz respeito ao tempo das etapas relativas ao tratamento administrativo. Constata-se que o tempo é mais impactante que o custo em relação às demais etapas. Essa informação destaca a relevância da etapa no processo de exportação/importação, uma vez que a morosidade na entrega de um produto pode acarretar a perda de clientes, comprometendo a competitividade desse produto junto ao mercado.

Um estudo de tempos médios despendidos em operações realizadas no Porto do Rio de Janeiro (modal marítimo), no mês de maio/2013, realizado pela RFB, demonstra a conformidade das informações do "*Doing Business 2015 – Economy Profile: Brazil*" relacionadas supra.

Tempos de cada etapa em operações no Porto do Rio de Janeiro

Quantidade de operações	6.542
Etapas da operação	Tempos em cada etapa da operação em dias
Da atracação do navio no porto ao início da descarga	3
Do registro da recepção da carga pelo depositário registro da DI (quando não obrigatória a LI)	5
Deferimento da LI (nos casos em que é obrigatória)	12
Deferimento da DI	1,4
Do desembaraço até a efetiva entrega da mercadoria pelo depositário ao importador	5

Fonte: Receita Federal do Brasil

Além dessas informações, o estudo informa que 16% das operações exigiram licenciamento e, por conseguinte, tratamento administrativo. Significa que 84% das operações foram submetidas apenas aos controles da RFB, levando 1,4 dias, enquanto 16% foram submetidas, além da RFB, aos controles do tratamento administrativo, totalizando 13,4 dias (12 mais 1,4). Assim, por média ponderada, obtém-se um tempo médio de atuação do Estado de 3,32 dias, o que está próximo ao indicado no estudo do Banco Mundial (4 dias).

Informações sobre anuentes nas operações de importação e exportação apresentadas pela Secex/MDIC para os anos 2012 e 2013 indicam que a média ponderada em dias para o prazo de anuência foi de 12,5 para o ano de 2012 e 10,7 para 2013. Essa informação é condizente com que foi apresentado pelo estudo da RFB.

Cabe ressaltar que os tempos indicados são informações consolidadas, representando, portanto, uma média dos dados que serviram de fonte para o estudo. Isso significa que consideram tanto operações de comércio exterior que demandam tratamento administrativo mais intenso, quanto operações que não exigem licenciamento, por exemplo. Logo, nos casos em que a demanda por controles governamentais é mais representativa, é de se esperar que os tempos e consequentemente os custos das etapas correspondentes ao tratamento administrativo sejam superiores aos indicados no relatório "Doing Business 2015 – Economy Profile: Brazil" e no estudo da RFB.

Nesse sentido, o Banco Mundial aponta que o Brasil se encontra atualmente na 123ª posição num *ranking* composto por 189 países avaliados. Considerando-se o potencial da economia brasileira, a classificação indica que muito deve ser feito, em termos operacionais e logísticos, a fim de dar agilidade às operações de comércio exterior. Entre outros fatores, o prazo causa elevação dos custos das operações e faz parte do denominado "Custo Brasil", termo genérico utilizado para descrever o conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas e econômicas que encarecem o investimento e as transações comerciais no país.

A implementação de uma política de facilitação do comércio, tal qual pretendida pelo "Programa Portal Único de Comércio Exterior", tem por finalidade acelerar os processos e

simplificar os fluxos de informação entre comércio e governo, ocasionando ganhos significativos para todas as partes envolvidas no comércio exterior.

Estudo do especialista David Hummels (**Time as a Trade Barrier**, 2011) indica que cada dia a menos no tempo entre a saída da mercadoria importada de sua origem e a entrega ao importador, há geração de uma economia equivalente a, em média, 0,8% do valor dessa mercadoria. Com base nesse percentual os gestores do Programa Portal Único estimam que as reduções de tempo esperadas têm potencial de gerar uma economia anual de 23 bilhões de dólares para os exportadores e importadores brasileiros. Essa economia pode ser revertida para a redução do preço do produto nacional, aumentando sua competitividade.

Tendo em vista que a corrente de comércio de 2013 foi de 481,8 bilhões de dólares (soma do total de exportações e importações), ressalta-se a relevância e materialidade da política de racionalização e simplificação de procedimentos, já que a estimativa de economia de 23 bilhões por ano representa aproximadamente 4,8% do total da corrente de comércio brasileira em 2013.

Diante da concorrência acirrada do mercado internacional, economias de custo dessa ordem são capazes de gerar impactos muito positivos na inserção do produto nacional no mercado mundial, trazendo relevante crescimento do nível de produtividade do país.

Por fim, ressalte-se outro estudo, denominado "**Recommendation** No. 33", do Centro de Facilitação do Comércio e Negócios Eletrônicos da Organização das Nações Unidas (UN/CEFACT), que lista uma série de benefícios advindos da implementação de um ambiente que acelere e simplifique os fluxos no comércio exterior, conforme detalhado na tabela a seguir.

Benefícios de um ambiente *single window*

Benefícios para o governo	Benefícios para o comércio
Utilização de recursos mais eficiente e efetiva	Corte de custos em decorrência de diminuição dos atrasos
Arrecadação de impostos mais correta (e quase sempre aumentada)	Desembaraço aduaneiro e liberação das mercadorias mais rápidos
Cooperação de importadores e exportadores melhorada	Regras mais transparentes e com aplicação mais previsível
Segurança aprimorada	Aplicação de recursos mais eficiente e efetiva
Elevação da integridade e da transparência	Transparência aprimorada

Fonte: Recommendation No. 33

6.7.2 Análise da Governança da Política Pública no Tratamento Administrativo do Comércio Exterior

Cabe repisar que a análise abordou quatro componentes previstos no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, aprovado pela Portaria TCU 230, de 25/8/2014: Institucionalização; Planos e Objetivos; Coordenação e Coerência; e Capacidade Organizacional e Recursos.

Institucionalização

Até 2007 não ocorreram iniciativas da Administração que visassem direta e objetivamente abordar a questão do tratamento administrativo nas importações e exportações brasileiras. As atuações dos diversos órgãos anuentes ocorriam de forma fragmentada, sem harmonização, simplificação e racionalização de procedimentos.

As primeiras discussões para a proposição de solução de entraves existentes no tratamento administrativo se deram por iniciativa da Camex, órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República, composto por sete ministros de Estado. As reuniões iniciais conduzidas

resultaram na Resolução CAMEX 70/2007, que estabeleceu princípios e medidas gerais de simplificação a serem observados pelos órgãos e entidades intervenientes no comércio exterior. Tratou-se, assim, de uma primeira declaração formal de que uma política pública para o tratamento administrativo no comércio exterior estava em elaboração, além de inaugurar oficialmente a discussão em busca de uma convergência de procedimentos e objetivos entre os diversos órgãos e entidades anuentes.

Outro passo importante foi a edição da Resolução CAMEX 16/2008, que instituiu o Grupo Técnico de Facilitação do Comércio (GTFAC) com a competência de propor medidas para a racionalização, simplificação, harmonização e facilitação de procedimentos no comércio exterior e de monitorar o cumprimento dos prazos para a adoção dessas medidas pelos órgãos e entidades anuentes.

Em seguida foi lançada a "Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior" com a participação dos Ministérios componentes da Camex e dos anuentes no comércio exterior, além de outros órgãos e entidades da Administração. Foram definidas doze propostas para implementar medidas de racionalização e simplificação no tratamento administrativo. Embora a estratégia tenha gerado alguns resultados no início, ao longo do tempo ficou evidente que a política pública sobre o tratamento administrativo carecia de maior robustez e efetividade.

Assim, em 2013, por iniciativa conjunta da Secex/MDIC e da RFB, foi lançado o "Programa Portal Único de Comércio Exterior", fixando projetos com vistas à modernização, simplificação, harmonização de normas, rotinas e procedimentos relativos às operações de importação e exportação, especialmente no que tange ao tratamento administrativo.

A política pública para o tratamento administrativo do comércio exterior implementada com o "Programa Portal Único de Comércio Exterior" aprimorou significativamente os mecanismos de governança referentes à institucionalização quando comparado à "Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior", conforme a seguir:

Tabela 5 – Comparativo da institucionalização da política

	Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior (2007-2013)	Programa Portal Único do Comércio Exterior (2013)
Normatização	Resoluções CAMEX 70/2007 e 16/2008 e documento formalizador da estratégia.	Decreto 8.229/2014, documento formalizador do programa e vindoura Portaria Interministerial MDIC e MF.
Diagnóstico	Não realizado, os problemas identificados foram descritos sucintamente.	Realizado e com participação do setor privado.
Coordenação	GTFAC, no âmbito da Camex.	Secex e RFB.
Responsáveis	Fragmentado entre diversos órgãos e entidades.	Concentrados na Secex e RFB. Os órgãos e entidades anuentes participam de forma auxiliar.
Cronograma	Sim, estipulado para cada ação vinculada às propostas.	Sim, estipulado para os projetos associados.
Recursos	Não foram previstos.	Embora prevista a necessidade, não foram mensurados.
Riscos	Não foram previstos.	Foram identificados.
Estratégias de Contorno	Não foram previstas.	Foram identificadas.
Equipes	Não foram previstas.	Foram fixadas para cada projeto previsto.
Monitoramento	Não foi previsto.	Não foi previsto.

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, foram identificadas as seguintes boas práticas de governança para o componente "Institucionalização" na política pública para o tratamento administrativo no comércio exterior:

- institucionalização formal da política pública por meio de norma legal apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatiza-se a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos;
- definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública, de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades e obrigações de todos os envolvidos; e
- existência de marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de formalismo e de detalhamento.

Planos e Objetivos

O "Programa Portal Único de Comércio Exterior" definiu como objetivos estratégicos: modernização, simplificação, harmonização de normas, rotinas e procedimentos relativos às operações de importação e exportação de bens e mercadorias. Identificou, ainda, a necessidade de redesenho dos processos de trabalho e de desenvolvimento e integração dos sistemas informatizados.

Para a operacionalização em ações, o programa definiu a execução de projetos associados com prazos de implementação claramente definidos. Além do prazo, cada projeto associado contém os seguintes elementos: justificativa, objetivos gerais e específicos, metas, restrições, estratégias de contorno, cronogramas, premissas, resultados esperados e equipes responsáveis. Para alguns dos projetos foram fixados, também, etapas e cronograma intermediários.

Portanto, a arquitetura do "Programa Portal Único de Comércio Exterior" observou a lógica de intervenção da política, com a definição de uma diretriz geral de simplificação e racionalização do comércio, e o desenvolvimento de atividades e produtos para a consecução dessa finalidade. Destaque-se, ainda, a descrição e identificação dos resultados esperados, dos riscos e ações de mitigação, a fixação de prazos e etapas de cada projeto associado.

Na elaboração e condução do programa verifica-se, também, a prospecção e *benchmarking* de medidas de simplificação do comércio adotadas por outros países, especialmente no que se refere a soluções de tecnologia.

Conforme o Referencial do TCU, foram identificadas as seguintes boas práticas de governança para o componente "Planos e Objetivos" na política pública para o tratamento administrativo no comércio exterior:

- formulação de política baseada em evidências, prevendo o aproveitamento da experiência de outros países na adoção de medidas de facilitação do comércio exterior;
- definição precisa de objetivos para permitir uma delimitação do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em projetos objetivamente caracterizados, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados;
- consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública; e

- identificação e documentação dos riscos durante a formulação da política.

Todavia, ainda há aprimoramentos para a governança no "Programa Portal Único de Comércio Exterior" relacionados a recursos e monitoramento. Não foram estimados os recursos orçamentários necessários à execução dos projetos associados ao programa, principalmente quanto ao desenvolvimento do sistema informatizado. O programa também não fixou formas e períodos de monitoramento e avaliação do andamento dos trabalhos, principalmente quanto ao grau de implementação dos projetos associados. O monitoramento permite avaliar se as ações tomadas estão de acordo com os objetivos pretendidos, possibilita a correção de rumo e reveste de transparência a política pública. Embora tenham sido desenvolvidos indicadores de resultados e outros estejam em construção, não há relatórios periódicos e precisos que traduzam esses indicadores, de modo a permitir conhecimento acerca do progresso dos projetos associados. Assim, é fundamental que essa lacuna seja remediada no programa, a fim de garantir maior robustez à governança da política pública no tratamento administrativo.

Coordenação e Coerência

O comércio exterior é um tema permeado por diversos atores e interesses por vezes antagônicos. O quadro institucional da Administração Pública reflete essas contradições existentes, o que pode dificultar o estabelecimento de uma visão compartilhada e a formação de consenso sobre a política a ser adotada. A divisão setorializada da Administração estimula a adoção de iniciativas isoladas pelos órgãos e entidades atuantes no comércio exterior.

Dessa forma, o papel de coordenação e liderança para a convergência de iniciativas e o estabelecimento de um objetivo único, evitando a fragmentação das ações, é primordial para a boa governança no comércio exterior. Estudo elaborado pela ONU aponta que, além do estabelecimento da vontade política, uma estrutura de liderança coesa, dotada de recursos e com legitimidade de atuação é condição necessária para a implementação e o acompanhamento de políticas públicas de facilitação do comércio exterior.

A política pública formulada para o tratamento administrativo por meio do "Programa Portal Único de Comércio Exterior" atribuiu a coordenação para a Secex/MDIC e a RFB. O Decreto 8.229/2014 legitimou a estrutura de coordenação, incumbindo-os de atuar junto aos demais órgãos e entidades do comércio exterior para o auxílio nas questões de padronização, atualização, harmonização e simplificação de iniciativas e procedimentos.

O normativo fortaleceu, ainda, o arranjo de liderança e a governança do programa ao prever que a Camex deve acompanhar e atuar de forma coordenada com a Secex/MDIC e a RFB na articulação com os órgãos e entidades anuentes. Assim, embora a Câmara não tenha mais o papel preponderante que exerceu quando da "Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior", a nova formatação da política para o tratamento administrativo reconheceu a competência do órgão para a busca de consenso e alinhamento de ações no tema.

Ressalte-se que a Secex/MDIC e a RFB, além de serem dotados de instrumentos operacionais na implementação de políticas no comércio exterior, possuem uma atuação e visão sistêmicas no tema. Já os demais órgãos e entidades anuentes têm atribuições limitadas a suas respectivas áreas.

Em suma, foram identificadas as seguintes boas práticas de governança para o componente "Coordenação e Coerência", conforme o Referencial do TCU:

- existência de coordenação entre atores públicos, atuando de forma articulada para a formação e a gestão da política pública; e

- estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações dos órgãos e entidades envolvidos para alcançar o resultado comum.

Capacidade Organizacional e Recursos

As estruturas e processos para empreender as atividades planejadas e assegurar o bom uso dos recursos públicos foram analisados sob três aspectos: sistema informatizado, orçamento e pessoal.

A remodelagem dos procedimentos no tratamento administrativo pretendida pelo "Programa Portal Único de Comércio Exterior" implica no desenvolvimento de um sistema de tecnologia da informação mediante o qual os operadores e intervenientes do comércio exterior poderão atuar em um único ponto de entrada acessível por meio da internet, e não mais em sistemas dispersos.

Atualmente, as operações de comércio exterior no Brasil são executadas por intermédio do Siscomex, criado em 1992. Porém, apesar do reconhecido avanço à época de sua criação, o sistema não é um único aplicativo, por meio do qual todas as operações de comércio exterior são processadas. Isso porque a implementação do sistema ocorreu de forma gradual e sem considerar a integração de atividades dos diversos órgãos anuentes.

Outro aspecto que contribuiu para a fragmentação do sistema é o fato de ele ter sido implementado como forma de automatizar atividades existentes, baseando-se em documentos concebidos para controles manuais, notadamente as guias de importação e de exportação. Ou seja, não foi feito um redesenho dos processos de trabalho, a fim de que se tirasse maior proveito do uso da tecnologia de informação, além da automação propriamente dita.

O "Programa Portal Único de Comércio Exterior" pretende reformular não apenas o sistema informatizado, mas também promover a desburocratização dos processos, a melhoria e a ampliação da comunicação entre os órgãos governamentais envolvidos, a redução de prazos de análises das operações e o aumento da eficiência e efetividade dos controles governamentais.

Contudo, apesar de o programa reconhecer a importância da atualização do sistema, não foi verificada uma definição formal e precisa, por parte dos gestores, sobre a arquitetura a ser adotada no desenvolvimento do Portal Único.

O devido planejamento e definição dos recursos informatizados necessários ao sucesso das ações pretendidas pela política é uma boa prática de governança que deve ser contemplada no "Programa Portal Único de Comércio Exterior". Tomando-se essas providências, o risco de que a nova solução não reflita a real necessidade de intervenção governamental seria reduzido.

De modo idêntico, o programa não contemplou devidamente a estimativa dos recursos orçamentários para a adequada implementação das ações pretendidas. Em primeiro lugar, devido à própria ausência de definição da arquitetura a ser adotada para o desenvolvimento do sistema informatizado.

Em segundo, pelo fato de o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015 ter previsto recursos para o "Desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior" somente para a Secex/MDIC e a RFB, sem que os demais órgãos e entidades anuentes fossem contemplados. A ausência de recursos para os anuentes pode comprometer a adoção de providências por parte desses no sentido de realizar as eventuais adaptações em seus sistemas, ou mesmo desenvolvimento de sistemas, que em última instância se interligariam com o sistema central do Portal Único de Comércio Exterior, comprometendo o principal objetivo da política de facilitação de comércio.

Quanto aos recursos humanos necessários para a execução da política, a Secex/MDIC e a RFB designaram servidores com dedicação parcial. A governança da política seria fortalecida com a designação de servidores de dedicação exclusiva ao programa.

Portanto, a governança da política pública para o tratamento administrativo do comércio exterior carece de aprimoramentos quanto ao componente "Capacidade Organizacional e Recursos", especialmente quanto à definição e previsão dos recursos tecnológicos, financeiros e de pessoal.

6.7.3 Conclusão

O "Programa Portal Único de Comércio Exterior" ora em análise foi instituído por meio do Decreto 8.229/2014, com o objetivo de harmonizar, simplificar e racionalizar os procedimentos no tratamento administrativo das importações e exportações brasileiras. Caso a política seja implementada de forma adequada deverá resultar em economia anual estimada de 23 bilhões de dólares para os exportadores e importadores, contribuindo para a melhoria de competividade do produto brasileiro.

Ao analisar os componentes de governança (Institucionalização; Planos e Objetivos; Coordenação e Coerência; e Capacidade Organizacional e Recursos), baseando-se no Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU, foram identificados elementos condizentes com boas práticas e oportunidades de melhoria na governança da política pública, advinda com o "Programa Portal Único de Comércio Exterior".

A formulação da política seguiu uma cadeia lógica de intervenção, ou seja, a partir da definição de premissas básicas e de realização de amplo diagnóstico para que então fossem definidos os objetivos e as ações necessárias. Também foram fixados para cada uma das ações os riscos, estratégias de contorno, metas, prazos e resultados esperados.

A política está devidamente institucionalizada, tendo em vista a edição de normas e o estabelecimento formal de competências.

A instância coordenadora da política foi formalmente designada, concentrada na Secex/MDIC e na RFB, órgãos que detêm uma atuação sistêmica e operacional no comércio exterior. Além disso, foram bem definidos os papéis dos demais órgãos e entidades e os mecanismos de articulação para a implementação das ações necessárias.

Importa informar que as conclusões do trabalho foram apresentadas formalmente aos gestores do Programa Portal Único do Comércio Exterior para coleta de seus comentários. Em apertada síntese, a Secex/MDIC concordou com o inteiro teor do relatório.

Já a RFB trouxe considerações específicas sobre o componente de governança Capacidade Organizacional e Recursos. Em sua opinião, tendo em vista que não havia até o momento definição da arquitetura do sistema, não haveria também impropriedades quanto às definições. Como não havia definição da arquitetura, também não seria possível afirmar que os recursos orçamentários poderiam ser insuficientes para a implementação da política. Quanto à alocação de pessoal, a RFB informou que avaliou a oportunidade e a conveniência de designar servidores com dedicação exclusiva ao desenvolvimento e implementação do Programa, não sendo possível na ocasião. Por fim, apresentou metodologia pautada em boas práticas na gestão de projetos.

A política pública de facilitação do comércio, aqui representada pela implantação do Portal Único de Comércio Exterior e a consequente reformulação dos processos de anuência do tratamento administrativo, tem o potencial para acelerar os processos e simplificar os fluxos de informação entre o setor privado e o governo.

Considerando dados do Banco Mundial, o custo de operações de comércio exterior no Brasil, para a cidade de São Paulo, é 75% superior ao custo equivalente de países da OCDE e 14% superior à média da América Latina e Caribe. As parcelas do controle administrativo nesses custos representam entre 25% a 39% do total. Portanto, sem prejuízo das demais políticas públicas catalisadoras de benefícios para o comércio exterior, como aquelas relacionadas à área de infraestrutura, é de suma importância a manutenção da política pública de facilitação do comércio, com a implementação dos aprimoramentos sugeridos na estrutura de governança, visando buscar alinhar os custos e tempos das operações de comércio exterior no Brasil àquelas observadas nas economias mais competitivas, a exemplo dos países da OCDE.

Nesse sentido, a SecexDesenvolvimento propôs recomendações à Secex/MDIC e à RFB, para que: coloquem em prática rotinas periódicas de monitoramento e avaliação do Programa Portal Único do Comércio Exterior; realizem estudo para identificar a arquitetura mais adequada para a implementação do programa bem como seu custo, considerando as necessidades de previsão orçamentária; realizem gestões junto às instâncias decisórias dos demais órgãos e entidades anuentes e ao MPOG, de forma a sensibilizá-los acerca da necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação do programa; e avaliem periodicamente a oportunidade e conveniência de designar servidores com dedicação exclusiva ao desenvolvimento e implementação do programa.

Também foi proposto recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao MPOG atentar para o risco de que eventual insuficiência de recursos orçamentários pode inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política.

Espera-se que as recomendações supra contribuam com a efetiva implementação do Portal Único de Comércio Exterior, com a consequente redução de prazos e custos associados das etapas relacionadas ao tratamento administrativo das operações, desburocratização da atuação governamental e melhoria da competitividade dos produtos brasileiros, que poderão ser ofertados com preços mais atraentes.

6.8 Contratualização de Resultados na área de Ciência, Tecnologia e Inovação

Inovação é um dos principais requisitos para alavancar o crescimento econômico de um país, uma vez que otimiza sua competitividade frente a outras nações por meio de ganhos de eficiência da estrutura produtiva nacional.

A capacidade de inovar é determinante para a competitividade das empresas e das nações. De acordo com o estudo de De Negri et al. (2005), quando uma empresa busca inovação tecnológica, tem como meta melhorar recursos e potencialidades da organização, garantindo, assim, vantagens competitivas que se transformam em aumento de rentabilidade. Além disso, esse estudo apresenta o benefício visto pelas empresas voltadas ao mercado internacional, como a importância da inovação para o enquadramento às normas do mercado externo e abertura de novos mercados. Destaca também que muitas empresas têm buscado a inovação tecnológica com fins específicos de se adequar ao mercado externo.

De forma geral, as inovações trouxeram para as empresas melhorias na qualidade dos produtos, na participação no mercado, na redução dos custos ou dos impactos de produção. Ou seja, fica claro que, independentemente da estratégia adotada pela empresa, existem mudanças notáveis através da inovação que impactam na diferenciação e competitividade de seus produtos frente aos concorrentes (DE NEGRI et al., 2005).

O conhecimento tecnológico pode fundamentar uma empresa competitiva e a busca permanente de inovações pode recriar as condições para que esta empresa sobreviva ao longo do tempo. Assim, competitividade não é um conceito estático e o dinamismo requerido para a manutenção de posições competitivas requer o investimento em desenvolvimento tecnológico.

Nesse contexto, a atuação do Estado é essencial. A inovação está inserida no denominado Sistema Nacional de Inovação (SNI), formado pela articulação de entidades governamentais, universidades e empresas. A consolidação do SNI encontra-se, ainda, em um processo de amadurecimento no contexto brasileiro. Nos últimos anos, tem-se observado um melhor desempenho desse sistema por meio da evolução de alguns indicadores, como, por exemplo, o número de pedidos de patentes e montante de investimentos totais aplicados em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I).

O número de patentes demonstra como esses agentes vêm concentrando esforços para desenvolver pesquisas que possibilitem a transformação da produção científica em tecnológica. Nesse sentido, o Brasil tem apresentado tendência de crescimento: em 2012, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) registrou 33.569 pedidos, contra 20.854 solicitados em 2000, o que representa um incremento de 61%.

Com relação às patentes internacionais, segundo dados da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), de 2012, o Brasil registrou 2.830 patentes, enquanto o Japão depositou 274.791 e os Estados Unidos depositaram 253.155 no mesmo período. Ou seja, apesar do crescimento percebido nos últimos anos, o Brasil ainda se encontra distante de economias mais avançadas.

Com relação aos investimentos totais em P,D&I, conforme dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), os investimentos em P,D&I vêm aumentando no Brasil, tendo passado de 1,05% do PIB, em 2000, para 1,21%, em 2012. Destes, o investimento público equivale a 0,68%, ante 0,53% investidos pelas empresas. Registre-se que a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), que estabeleceu as diretrizes, objetivos e metas da política de CTI para o período de 2012-2015, previu que a proporção de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, em relação ao PIB, fosse de 1,8%, ou seja, os dados mais atualizados disponíveis demonstram que, apesar dos avanços observados, a meta ainda está distante de ser atingida.

Apesar do aumento de dispêndios totais em P,D&I, ao longo dos últimos anos, um dos desafios do governo é alterar o perfil desses dispêndios, para que o investimento privado ultrapasse, ou ao menos se iguale aos gastos do setor público, conforme se verifica nos países de economias mais avançadas e em alguns emergentes como Índia, China e Coréia do Sul.

Conforme apresentado na introdução deste capítulo, segundo o Relatório de Competitividade Global 2014-2015 do Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a 57º posição no ranking de competitividade e inovação tecnológica (GCI) entre 144 países, o que comprova haver ainda grande potencial de melhoria a ser explorado. Especialmente com relação ao pilar "inovação", o Brasil se situa em 62º lugar no referido ranking.

Entretanto, vale mencionar que os instrumentos de apoio governamental adotados no Brasil para fomentar a inovação são diversificados e semelhantes aos adotados por países desenvolvidos como Alemanha, Estados Unidos e Japão, incluindo apoio indireto, via incentivos fiscais e compras governamentais, e apoio direto, mediante incentivos financeiros (Indicadores de Esforço Tecnológico comparações e implicações. Texto para discussão n. 422. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Autoras. Virene Roxo Matesco e Lia Hasenlever).

O MCTI, responsável pela indução do aprimoramento da área, foi criado em 1995, mas somente em 2011 o termo "Inovação" foi a ele incorporado, expressando a prioridade que essa dimensão alcançou na política de desenvolvimento do país.

A temática ciência, tecnologia e inovação (CTI) ganhou relevância no Plano Plurianual atual (PPA 2012-2015), que elencou como uma de suas diretrizes o estímulo e a valorização da ciência e tecnologia, e, como macro desafio, tornar o Brasil uma potência tecnológica.

O destaque desse tema na agenda governamental pode ser observado também no incremento do volume de recursos disponibilizados pelo MCTI, em parceria com outros ministérios e empresas estatais, para a política de CTI: de R$ 41,2 bilhões no período 2007-2010, para a estimativa de R$ 75 bilhões no de 2012-2015, conforme dados da ENCTI.

A criação do Programa Nacional de Plataforma do Conhecimento, por meio do Decreto 8.268/2014, cujo objetivo central é promover a articulação do conhecimento científico gerado nas universidades e instituições de pesquisa com as empresas e as ações governamentais, bem como aumentar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento para 2% até 2020, igualmente ilustra essa prioridade governamental.

No Relatório das Contas do Governo da República relativo ao exercício de 2011, o Tribunal analisou as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil e sua relação com a sustentabilidade do crescimento econômico. Naquela ocasião destacou-se o papel fundamental que a inovação exerce para gerar dinamismo econômico e ganhos de competitividade e de produtividade para uma determinada economia. Nesse sentido, ressaltou-se o tema contido na cartilha do Plano Brasil Maior, política de industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal: "Inovar para competir. Competir para crescer". Assim, aquele Relatório apresentou informações gerais sobre a relevância das políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação para o crescimento do país, inclusive por meio de comparações internacionais do investimento em P & D e de análises sobre a ENCTI. Dessa forma, no presente trabalho optou-se por analisar em maior profundidade aspectos específicos dessa política, conforme explicitado a seguir.

Uma das estratégias adotadas pelo MCTI para implementar e operacionalizar ações buscando atingir as prioridades e metas de inovação tecnológica definidas no PPA e na ENCTI é a promoção de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como Organizações Sociais (OS), conforme parâmetros definidos pela Lei 9.637/1998. Essas parcerias visam a fomentar a execução de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia nas suas áreas de atuação, de maneira a contribuir para elevar o nível de capacitação tecnológica e científica do país e, assim, aumentar a competitividade do produto nacional.

Mediante contrato de gestão (CG) formalizado entre o poder público e a OS devidamente qualificada, são pactuados objetivos e metas de desempenho, que são monitorados e avaliados por meio de indicadores. Em contrapartida, a OS recebe recursos financeiros, humanos e materiais. Essa modalidade de atuação objetivou consolidar no Brasil a administração pública gerencial, a fim de dar maior autonomia aos órgãos da Administração, além de fomentar a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços públicos, a transparência, o controle social e a gestão por resultados.

Nesse contexto, foi sancionada a Lei 9.637/1998 que dispõe sobre o Programa Nacional de Publicização (PNP) e a qualificação de entidades sem fins lucrativos como OS, cujas atividades seriam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção do meio ambiente, à cultura e à saúde (serviços não exclusivos do Estado).

O MCTI é pioneiro nessa modalidade de parceria no âmbito federal. Dos oito contratos de gestão celebrados com OS pela União, seis foram celebrados por esse ministério com as seguintes

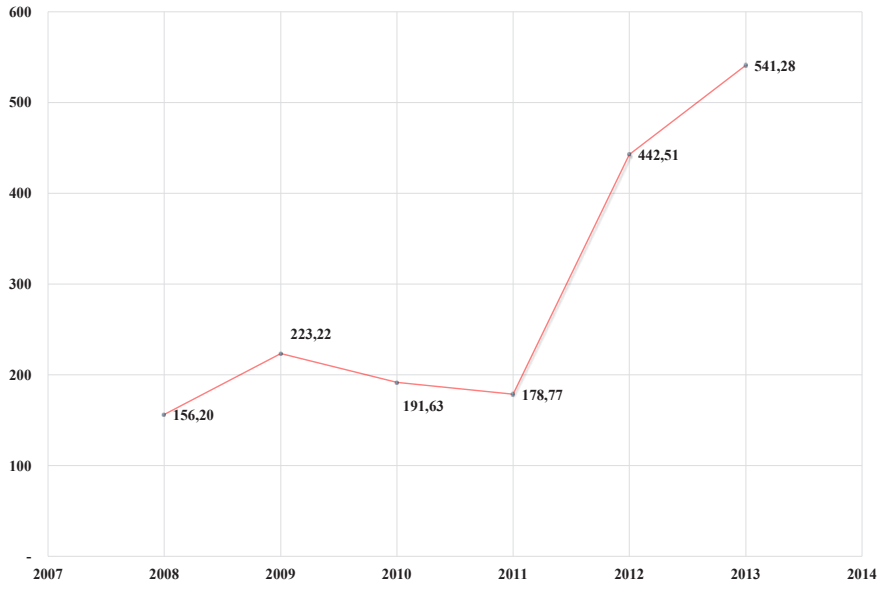
entidades: Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii); Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM); e, Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (Impa).

Entre 2008 e 2013, foram transferidos para as OS com as quais o MCTI mantém contrato de gestão cerca de R$ 1,7 bilhão. Os cronogramas de desembolso vigentes estimam que sejam repassados, entre 2014 e 2016, mais R$ 1,9 bilhão.

A taxa de crescimento dos recursos transferidos a essas OS de 2008 a 2013 foi de 247%, com aumento significativo de repasses a partir de 2011, em razão da construção da nova Fonte de Luz Síncrotron de 3ª geração (projeto Sírius, executado pelo CNPEM), que objetiva fomentar as áreas de nanotecnologia, biotecnologia, materiais avançados, entre outras.

Valores totais transferidos às OS de 2008-2013

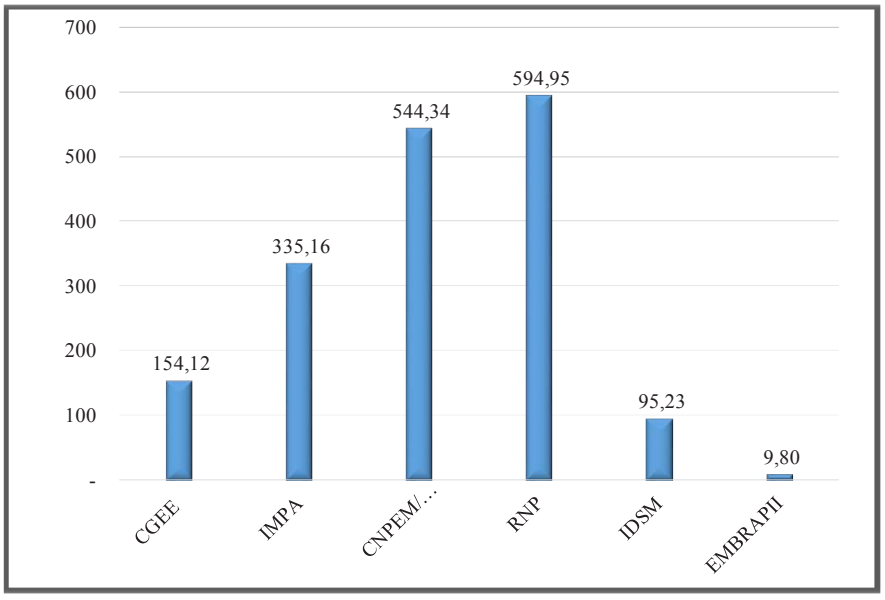
R$ milhões



Fonte: Siafi Gerencial

Valores totais transferidos de 2008-2013 por OS

R$ milhões



Fonte: Siafi Gerencial

A essas organizações sociais também foram transferidos bens públicos avaliados em R$ 163,5 milhões e cedidos 24 servidores, com ônus para o MCTI e demais órgãos da administração, no montante de cerca de R$ 3 milhões por ano (data-base dez/2013).

O grau de dependência financeira dos recursos oriundos dos contratos de gestão dessas entidades é bastante elevado. A tabela a seguir mostra que a participação dos recursos federais recebidos por meio de contratos de gestão representa, em média, 94% da receita dessas organizações.

Descrição das fontes de receitas das OS em 2013

OS	Contrato de Gestão (R$) A	Outras fontes (R$) B	Receita Total (R$) C	% A/C	Fonte
CNPEM	107.000.000,00	20.900.000,00	127.900.000,00	84	Relatório anual de 2013, págs. 52 - 54
RNP	104.399.109,00	6.549.450,00	110.948.559,00	94	Demonstrações Financeiras de 2013, pag. 19 - 20
CGEE	39.950.000,00	1.362.440,00	41.312.440,00	97	D.O.U de 14/3/2014, seção 3, pag. 155
EMBRAPII	9.800.000,00	-	9.800.000,00	100	D.O.U. de 14/3/2014, seção 3, pag. 149

Considerando a relevância da temática, o TCU realizou, em 2014, auditoria de natureza operacional que teve por objetivo verificar os indicadores, os resultados e a governança relacionados aos contratos de gestão supervisionados pelo MCTI, que resultou no Acórdão 3.304/2014-TCU-Plenário.

No que se refere à governança desses contratos, a auditoria deste Tribunal identificou oportunidades de melhoria nos seguintes componentes preconizados no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (RGP/TCU): institucionalização; *accountability*; capacidade organizacional e recursos; e gestão de riscos e controles internos.

6.8.1 Institucionalização

A Lei 9.637/1998 dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organização social, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção do meio ambiente, à cultura e à saúde (serviços ditos não exclusivos do Estado). O art. 20 dessa lei previu que o Poder Executivo criaria, mediante decreto, o Programa Nacional de Publicização.

Esse programa deveria estabelecer critérios para a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como organização social, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos por aquelas organizações, observadas as seguintes diretrizes: ênfase no atendimento do cidadão-cliente; ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; e controle social das ações de forma transparente.

Passados dezessete anos de sua vigência, essa lei ainda não foi regulamentada, o que fragiliza a operacionalização do modelo OS sob diversos aspectos, dentre eles, estabelecimento de critérios objetivos para qualificação das OS, estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, as divisões de competências e as atribuições dos atores envolvidos, bem como as consequências mais importantes que advêm da não observância pelos partícipes de suas atribuições/responsabilidade e procedimentos operacionais.

A ausência de critérios objetivos para qualificação de entidades como OS, a exemplo da capacidade técnica-operacional e de experiência mínima na área de atuação, traz o risco de serem fomentadas parcerias com instituições que não sejam capazes de, no curto e médio prazo, atingir os resultados pretendidos e contratados com a qualidade e eficiência esperadas. Além disso, possibilita uma atuação excessivamente discricionária do Poder Executivo, sem que reste demonstrada a observância dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estatuídos no caput do art. 37 da CF/1988.

Relativamente à gestão do modelo, em que pese a ausência de regulamentação da Lei 9.637/1998, em decorrência da experiência acumulada por seu pioneirismo na gestão de contratos de gestão, o MCTI editou a Portaria-MCTI 967/2011, por meio da qual estipulou critérios para gerenciamento e operacionalização dos seus contratos.

Embora a portaria estabeleça procedimentos e critérios para as atividades de promoção, acompanhamento e fiscalização das OS sob supervisão do ministério, sua aplicabilidade é restrita ao MCTI e não afasta a necessidade de regulamentação da lei pelo Poder Executivo.

Destaca-se, ainda, que a atuação singular do MCTI na supervisão de CG com OS no âmbito federal já começa a sofrer ajustes. Em fevereiro de 2014, por exemplo, o Ministério da Educação firmou CG com o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos e com o Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont, entidades qualificadas como OS em agosto de 2013 e em fevereiro de 2014, respectivamente.

Desse modo, com a adoção do mencionado modelo de contratualização de resultados por outros órgãos da Administração Pública Federal, a ausência de regulamentação da Lei 9.637/1998 passará a afetar um universo maior de órgãos supervisores, os quais, ao firmarem contratos de gestão com organizações sociais, assumem a responsabilidade por operacionalizar um sistema que ainda padece da ausência de parâmetros objetivos de padronização, gestão e operacionalização.

O estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos é, inclusive, umas das diretrizes para se ter uma boa governança, segundo o RGP/TCU.

Dessa forma, recomendou-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e à Casa Civil da Presidência da República que disciplinem as diretrizes gerais e procedimentos operacionais para a atuação dos órgãos da Administração Pública Federal que pretendam qualificar entidades privadas sem fins lucrativos como organização social e com elas celebrar contrato de gestão, de modo a institucionalizar e uniformizar os procedimentos para a gestão do modelo de contratualização de resultados de que trata a Lei 9.637/1998 (item 9.7 do Acórdão 3.304/2014-TCU-Plenário).

6.8.2 Accountability

Constatou-se que as informações disponibilizadas pelas OS nos meios eletrônicos de acesso público são inadequadas e/ou insuficientes para permitir que as ações e gastos realizados por essas entidades com recursos públicos sejam fiscalizados mediante controle social.

Essa modalidade de controle insere-se como uma das diretrizes do Programa Nacional de Publicização, previsto na Lei 9.637/1998. Ademais, para a efetividade do controle social, duas premissas devem ser observadas pelas entidades: transparência e ampla divulgação de informações.

A Lei 9.637/1998 exige que as OS dêem publicidade aos seguintes documentos: termos dos contratos de gestão e aditivos; regulamentos próprios da OS, de recursos humanos e de compras de bens e serviços; e relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão.

A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), cujas disposições aplicam-se, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos mediante contrato de gestão, estabeleceu a obrigatoriedade de divulgação das seguintes informações quando as gestões envolverem recursos públicos, a saber:

d) registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

e) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

f) registros das despesas;

g) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

h) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

i) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

O Decreto 7.724/2012 que regulamentou a LAI estabelece um rol mais restritivo de documentos a serem publicados pelas OS: cópia do estatuto social atualizado da entidade; relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Federal, respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas.

Registre-se que a diferença entre os normativos tem ocasionado divergência entre os posicionamentos do MCTI e da SFC/CGU no tocante ao que deve ser publicado relativamente ao CG. Em síntese, a CGU defende que o decreto não pode restringir as orientações emanadas pela lei, de modo que as OS estariam obrigadas a observar integralmente os regramentos da LAI. O MCTI, por sua vez, entende que essas entidades devem cumprir somente o que foi definido no decreto, ou seja, possibilidade de conferir menor publicidade aos atos e fatos relacionados com o uso dos recursos públicos por elas recebidos.

Considerando a divergência de posicionamentos, o assunto foi submetido à apreciação da Advocacia-Geral da União (AGU), porém, até a apreciação dos relatórios de auditoria, ainda não havia posicionamento oficial.

Verifica-se que os normativos vigentes não obrigam as OS a prestarem informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos públicos recebidos no âmbito do CG, tampouco a divulgação dos produtos gerados.

Analisando a questão em um contexto mais abrangente e moderno, sob a perspectiva das boas práticas de governança dispostas no RGP/TCU, a divulgação da aplicação dos recursos públicos geridos pelas OS deve ser ampla, passando não somente por dados financeiros e contábeis, mas também por seus resultados e produtos, em prol dos princípios da publicidade e da eficiência, estatuídos no art. 37 da CF/1988, e da transparência, expresso no art. 48 da Lei 101/2000 (LRF).

Sendo assim, essas organizações devem disponibilizar informações sobre as despesas custeadas com recursos públicos (beneficiários dos pagamentos efetuados, valores pagos, bens e serviços adquiridos com recursos públicos oriundos do contrato de gestão, objeto da despesa, bem como aquelas relacionadas com os resultados previstos e alcançados), além de divulgar e disponibilizar à sociedade os produtos gerados, quando aplicável.

Por fim, considerando que esta Corte de Contas tem o papel de fomentar e contribuir com a construção da cultura de transparência na gestão pública, recomendou-se às organizações sociais que possuem contrato de gestão com o MCTI que, de modo a possibilitar a transparência que deve ser dada às ações realizadas com recursos públicos e a ampliar os subsídios para a atuação do controle social, conforme estabelecido na Constituição de 1988 e na LAI, divulguem em seus sítios na **internet** informações detalhadas sobre os produtos e serviços pactuados com recursos oriundos do contrato de gestão, contendo, no mínimo (itens 9.6.1 a 9.6.3 do Acórdão 3.304/2014-TCU-Plenário):

> 9.6.1 identificação do produto ou serviço, vinculação a programa, projeto, ação ou subação do plano de ação e autor ou responsável;
>
> 9.6.2 lista das pessoas físicas e jurídicas contratadas para a execução das metas previstas, contendo, ao menos, número do contrato ou ajuste, razão social, CNPJ e/ou CPF, objeto da contratação, vigência e valor contratado;
>
> 9.6.3 cópia eletrônica dos produtos ou a indicação de como podem ser consultados, dentre outras informações que entenderem cabíveis.

6.8.3 Capacidade organizacional e recursos

A Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa do MCTI (CGOS/Scup/MCTI) é a unidade responsável direta por coordenar as atividades de controle e monitoramento da execução dos CG e dos programas de trabalho pactuados por esse ministério.

Em agosto de 2014, a CGOS dispunha de sete servidores para supervisionar os CG firmados com seis OS dispersas em quatro unidades da federação (DF, RJ, SP e AM) e que atuam em áreas temáticas diferentes, conforme tabela a seguir:

Quadro de pessoal e volume de recursos envolvidos 2010-2014

Ano	Quadro de pessoal	Entidades qualificadas com OS	Recursos Orçamentários Geridos (em R$)	Taxa de crescimento anual do orçamento	Taxa de crescimento acumulada - Ano base 2010
2010	6	5	256.705.593,36	-	-
2011	9	5	297.043.871,00	16%	16%
2012	9	5	370.929.738,09	25%	44%
2013	9	6	638.578.119,33	72%	149%
2014	7 (até agosto)	6	1.028.282.656,00	61%	301%

Fonte: Ofício 46/2014/CGOS

O quantitativo operacional é reduzido para o amplo rol de atividades relacionadas aos principais processos de trabalho da CGOS para qualificação de OS, celebração dos CG e seu monitoramento e avaliação. Essas atividades possuem graus diferenciados de complexidade e exigem conhecimentos multidisciplinares. A equipe atual da CGOS conta com pouco tempo de experiência nas atividades da coordenação, em decorrência da alta rotatividade do corpo técnico, conforme tabela a seguir.

Tempo de serviço da força de trabalho (em anos, ao final do ano)

Servidor	Formação	2010	2011	2012	2013	2014
A	Engenharia Elétrica	-	-	-	1	1,5
B	Física, Dr. em Engenharia de Materiais	-	-	-	1	1,5
C	Farmácia, Dra. em Farmácia	-	-	-	1	1,5
D	Administração Pública	-	-	1	2	1,5
E	Administração de Empresas	10,5	11,5	12,5	13,5	14
F	Biologia, Dr. em Ciências Biomédicas	-	-	-	-	0,5
G	Pedagogia	-	-	-	-	0,5

Fonte: Ofício 46/2014/CGOS

Ademais, identificou-se que a CGOS não dispõe de levantamento acerca do perfil, competências ou quantidade de servidores adequados para cumprir suas atribuições institucionais.

No que toca apenas ao quadro de pessoal, faz-se necessário que a Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa do MCTI (Scup) elabore um diagnóstico da sua força de trabalho, considerando, entre outros, a elevação do montante de recursos financeiros administrados e do número de unidades de pesquisa e OS sob sua supervisão, a redução da alta rotatividade de servidores nas coordenações, a carência de cargos com competências específicas e as necessidades de treinamentos afetos à área.

Nesse sentido, cumpre destacar que o RGP/TCU preconiza como boa prática de governança a disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas.

Ante o exposto, determinou-se ao MCTI e ao MP que apresentem plano de ação com medidas para estruturar, de forma sustentável, os recursos humanos e materiais (incluindo sistemas de informação) necessários à consecução das atividades de pactuação de resultados, supervisão e avaliação dos contratos de gestão com organizações sociais (item 9.2 do Acórdão 3.304/2014-TCU-Plenário).

6.8.4 Gestão de riscos e controles internos

Risco é definido como a possibilidade de um evento ocorrer e afetar negativamente a realização dos objetivos, ou seja, algo que se estabeleceu para ser alcançado, de caráter quantitativo ou qualitativo.

O risco pode ser inerente ou residual. Inerente é o risco que uma organização terá de enfrentar na falta de medidas (controles internos) que a administração possa adotar para alterar a probabilidade ou o impacto dos eventos; residual é aquele que ainda permanece após a resposta da administração (implementação de controles internos).

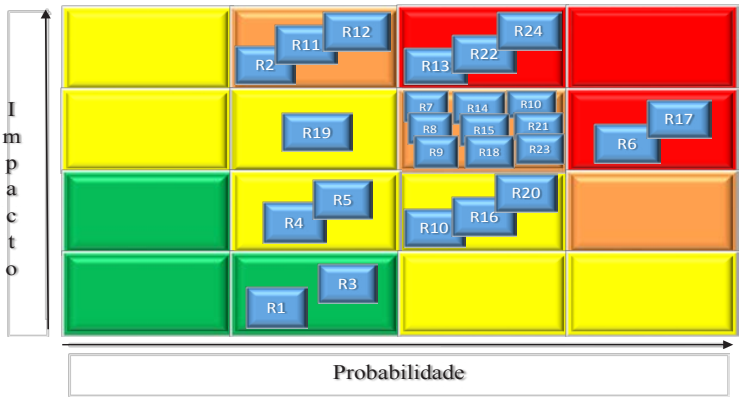
O RGP/2014 elenca como boa prática de governança a identificação, a implantação e o monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política.

No entanto, detectou-se que o órgão supervisor (MCTI) não possui uma política de gestão de riscos desenvolvida, e a estrutura de seus controles internos é insuficiente para garantir que os riscos não irão afetar os objetivos estabelecidos para o contrato de gestão com organizações sociais.

Dessa forma, a equipe de auditoria, em parceria com o órgão supervisor e a CGU, identificou os riscos do modelo, por meio da aplicação da técnica de auditoria "avaliação de controles com foco em processos e risco", que viabilizou a identificação de 24 eventos de risco nos processos de trabalho da CGOS, relativos às atividades de coordenação, supervisão, gerenciamento e monitoramento dos contratos de gestão do MCTI.

A probabilidade e o impacto desses 24 riscos foram avaliados e classificados em cinco escalas: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto. O gráfico a seguir ilustra a posição dos riscos residuais, com base nas variáveis impacto e probabilidade. As áreas de cor verde, amarela, laranja e vermelha categorizam os riscos como "baixo", "médio", "elevado" e "extremamente elevado", respectivamente.

Distribuição dos riscos residuais



Os riscos identificados na categoria "elevado" e "extremamente elevado" foram objeto de deliberações específicas no Acórdão 3.304/2014-TCU-Plenário, e os demais serão objeto de plano de ação a ser apresentado pelo MCTI e demais órgãos envolvidos, a fim de subsidiar o aprimoramento dos controles internos necessários para mitigar a probabilidade e o impacto dos eventos de riscos, de forma a reduzi-los a níveis razoáveis.

6.8.5 Conclusão

Os resultados evidenciaram deficiências estruturantes no modelo de contratualização de resultados com organizações sociais gerido pelo MCTI, que se relacionam, em grande parte, com os componentes de governança: institucionalização, *accountability*; capacidade organizacional e recursos; e gestão de riscos e controles internos.

A ausência de regulamentação da Lei 9.637/1998 tem efeitos negativos tanto no tocante à qualificação de entidades privadas como de organizações sociais, que atualmente sujeitam-se ao mero arbítrio das autoridades administrativas, quanto à operacionalização do próprio modelo de contratualização de resultados.

As informações disponibilizadas pelas organizações sociais nos meios eletrônicos de acesso público são inadequadas e/ou insuficientes para permitir que as ações e os gastos realizados por essas entidades com recursos públicos sejam fiscalizados mediante controle social.

Por fim, o MCTI não dispõe de capacidade organizacional, principalmente no que se refere à estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente, para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas. Também não há uma política de gestão de riscos para identificá-los, nem uma estrutura de controles internos suficientes para mitigá-los.

As falhas assinaladas podem prejudicar o alcance dos resultados pactuados nos contratos de gestão, comprometendo, em última instância, a conquista da inovação tecnológica esperada, com impactos negativos para a competitividade do produto nacional. Os benefícios da melhoria da competitividade serão revertidos para a própria sociedade na forma de melhores condições de vida, melhores empregos e mais desenvolvimento econômico.

Dessa forma, espera-se que as deliberações do Acórdão 3.304/2014-TCU-Plenário aumentem a legitimidade e a eficiência do modelo de organizações sociais e da contratualização por resultados perante a sociedade, bem como a transparência e o controle social, requisitos essenciais para uma boa governança pública.

Em sentido semelhante, com o diagnóstico aqui apresentado, intenciona-se também melhorar a qualidade das informações, produtos e serviços prestados pelas organizações sociais, contribuindo para o aperfeiçoamento da governança do modelo e para o alcance dos resultados entregues à sociedade, inclusive no que tange ao aperfeiçoamento dos índices brasileiros relacionados à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico. São avanços essenciais em uma área decisiva para a melhoria da competitividade da produção brasileira e, portanto, para o desenvolvimento nacional.

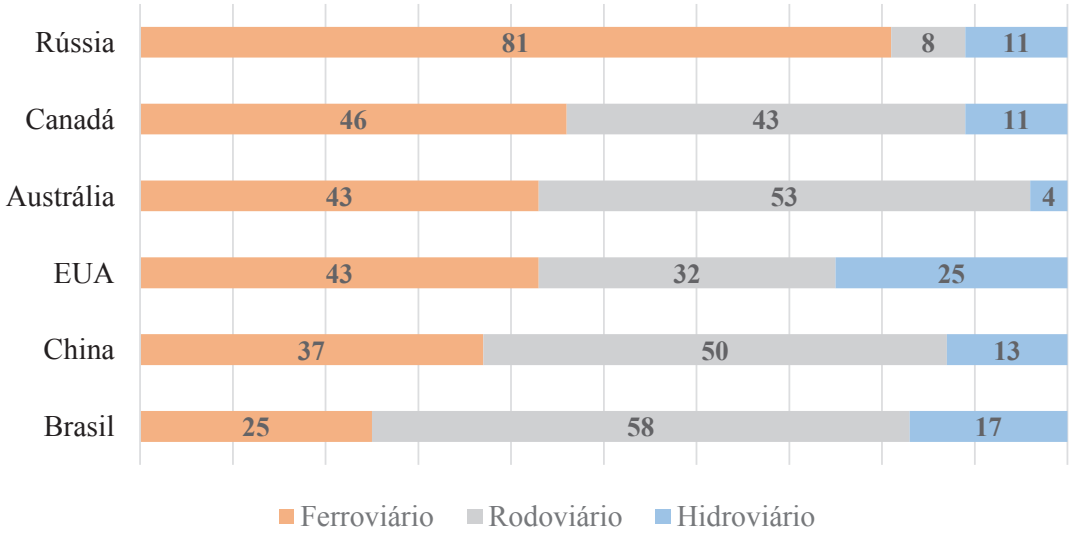
6.9 Infraestrutura de Transportes, PIL Ferrovias e Competitividade da Produção Nacional

Os custos logísticos de um país representam variável relevante em seu nível de competitividade frente às demais nações. Em um mercado globalizado, empresas buscam constantemente otimizar e agregar valores aos seus processos logísticos para manterem-se no mercado. Assim, esse setor torna-se um diferencial importante na busca de soluções integradas em processos de distribuição e alocação de cargas. Neste contexto, o transporte representa fator de grande importância nos custos logísticos, que, por sua vez, impactam diretamente a competitividade da produção do país. Quanto maiores os custos internos para o transporte das mercadorias produzidas, maiores serão os preços dessas mercadorias nos mercados interno e externo.

Nos últimos anos, o governo federal vem apresentando iniciativas que têm como objetivo a correção de distorções da matriz de transportes brasileira, marcada pelo desequilíbrio entre os

diversos modos de transportes (ferrovias, rodovias, hidrovias) e pelo alto grau de dependência da modalidade de transporte rodoviário, cujo valor é superior aos demais para cargas pesadas. Essas falhas destoam da experiência de outros países de dimensões geoeconômicas semelhantes. A título exemplificativo, é possível verificar que a participação percentual do modo ferroviário na matriz de carga é expressiva em países como Estados Unidos da América, Austrália, Canadá e Rússia. Já no Brasil, país que apresenta dimensões similares, a participação do transporte ferroviário é pouco significativa.

Participação relativa de cada modo no sistema de transportes de diferentes países

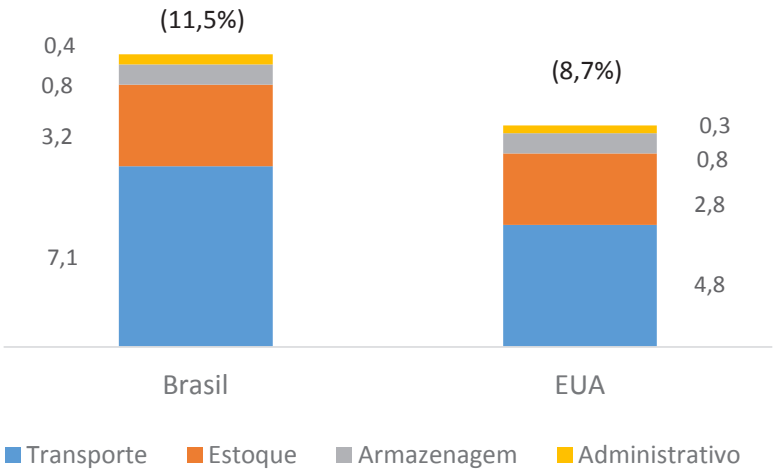


Fonte: Ministério dos Transportes, 2011

A principal vantagem que o modo ferroviário oferece, em comparação ao transporte rodoviário, se refere ao custo do frete mais baixo para cargas pesadas. Comparando o modo rodoviário com o modo ferroviário, observa-se que essas cargas deveriam ser preferencialmente transportadas por ferrovias, em especial quando é necessário percorrer longas distâncias. No entanto, é comum que caminhões cruzem o país transportando cargas de baixo valor agregado.

O desequilíbrio da matriz de transportes brasileira contribui para que o custo logístico nacional seja significativamente superior ao constatado em países desenvolvidos, impactando assim nos preços finais dos nossos produtos e, por consequência, na competividade da produção nacional. A figura a seguir ilustra a comparação dos custos logísticos brasileiros com os norte-americanos, em percentual do Produto Interno Bruto.

Custos Logísticos em relação ao PIB (Brasil x EUA)

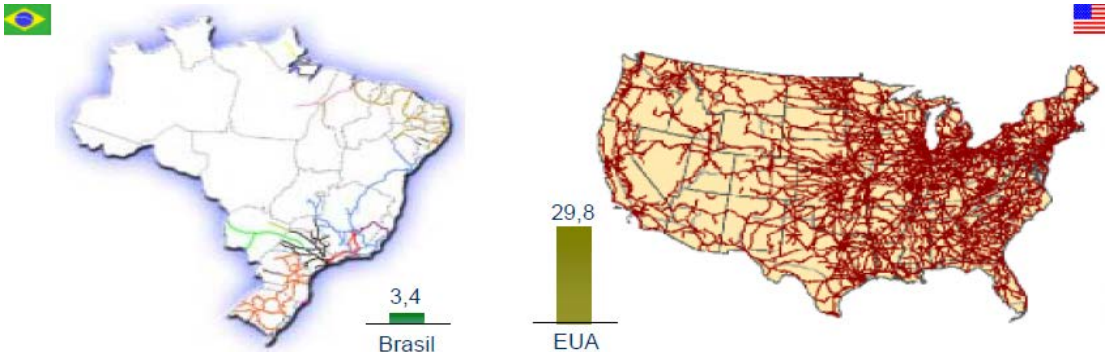


Fonte: Instituto ILOS (2013) apud Aroeira (2014)

Entre as iniciativas apresentadas pelo governo com vistas à correção dessas e de outras distorções da matriz nacional de transportes, destacam-se a elaboração do Plano Hidroviário Estratégico (PHE), que contempla propostas de intervenções na infraestrutura do modo hidroviário; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), direcionado para o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura; e o Programa de Investimento em Logística (PIL) – voltado para o desenvolvimento da infraestrutura de transportes rodoviária, ferroviária, portuária e aeroportuária em parceria com o setor privado, por meio de concessões.

No setor ferroviário, é de se notar que a malha ferroviária brasileira apresenta uma baixa densidade, ou seja, a relação entre a extensão da malha e a área do país é muito reduzida. Em 2001, a densidade da malha ferroviária brasileira era de apenas 3,4 km de linhas férreas para cada mil km² de território, contra 29,8 km nos Estados Unidos, ou seja, cerca de 9 vezes inferior. Além disso, cerca de dois terços da malha ferroviária brasileira não são explorados (BRASIL, 2013). A figura a seguir ilustra a densidade da malha ferroviária nacional confrontada com a densidade americana.

Densidade de Ferrovias (km/1000 km²).



Fonte: CNT/COPPEAD

Outro fator relevante a ser considerado na logística ferroviária é a velocidade média de operação dos trens brasileiros. Segundo dados do Ministério dos Transportes (2013), essa velocidade é baixa, em torno de 25 km/h, restringindo a capacidade do transporte ferroviário brasileiro e elevando os seus custos de operação.

O atual modelo do setor ferroviário brasileiro é o de concessões verticais, ou seja, a empresa responsável pela concessão controla ao mesmo tempo a infraestrutura, a operação e a

comercialização dos serviços de transporte ferroviário em uma determinada região (CNT, 2013). As licitações ocorreram entre 1996 e 1998 e utilizaram como critério o maior valor de outorga. O período de concessão é de trinta anos, prorrogável por mais trinta (CNT, 2013). Segundo Armando Pinheiro (PINHEIRO, 2014), reagindo ao diagnóstico de falhas no modelo vigente, o governo federal deu início em 2011 a uma significativa reforma regulatória, dando partida no que se poderia se classificar como o quarto ciclo do setor ferroviário brasileiro, que resultou na elaboração do PIL Ferrovias.

Nesse contexto, o PIL Ferrovias compreende uma importante iniciativa governamental no setor ferroviário, objetivando: (i) o resgate das ferrovias como alternativa de logística; (ii) a quebra do monopólio na oferta de serviços ferroviários; e (iii) a redução de tarifas de transporte de carga no setor ferroviário. A previsão de investimentos é da ordem aproximada de R$ 100 bilhões para construção e modernização de 11 mil quilômetros de linhas férreas, com prazo de concessão de 35 anos, bem como a implantação de um novo modelo de operação do setor ferroviário. O novo modelo emprega o conceito de "*open access*" nos trechos concedidos, garantindo acesso de diferentes operadores logísticos à rede ferroviária, de forma que operadores independentes possam competir entre si sobre uma infraestrutura comum.

Inicialmente, foram previstos doze trechos propostos na apresentação do PIL Ferrovias. Posteriormente, foram incluídos dois novos trechos no programa, a saber: o trecho Sinop a Mirituba e o trecho Sapezal a Porto Velho. A figura abaixo ilustra os trechos ferroviários inseridos no PIL Ferrovias.

Trechos atuais do PIL



Fonte: ANTT

6.9.1 Governança do PIL Ferrovias

Em face do alto montante de recursos envolvidos e da relevância do PIL Ferrovias para a competitividade do produto nacional, bem como da importância da melhoria da governança de políticas públicas para o crescimento econômico do país e para o incremento da qualidade dos serviços públicos prestados, o TCU realizou, no segundo semestre de 2014 (TC 019.059/2014-0), fiscalização buscando avaliar a institucionalização e os aspectos de planejamento do programa, componentes que integram o seu sistema de governança.

O trabalho se propôs a responder as seguintes questões:

1. Em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente?

a) Em que medida há uma institucionalização formal do programa por meio de normativos (lei, decreto, resolução etc.)?

b) Em que medida há uma divisão clara das competências e atribuições dos atores envolvidos no PIL Ferrovias (matriz de responsabilidade)?

c) Em que medida as principais tomadas de decisão (modelo, trechos escolhidos, escolha do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, entre outros) têm sido fundamentadas no âmbito do PIL Ferrovias?

2. Em que medida o planejamento do PIL Ferrovias orienta a operacionalização da política?

a) O programa apresenta diretrizes, objetivos e metas claramente definidos?

b) Os indicadores de desempenho avaliam a eficácia e a efetividade das ações implementadas?

c) Existem critérios objetivos para a seleção e a priorização dos trechos a serem concedidos?

d) O programa considera a integração com os demais modos de transporte, bem como com as ferrovias já existentes?

6.9.2 Principais deficiências encontradas

6.9.2.1 Baixo grau de institucionalização formal dos atos

A institucionalização do PIL Ferrovias pode ser considerada baixa, em razão da ausência de formalização nos processos de tomada de decisões e na distribuição de responsabilidades entre as entidades envolvidas, o que pode comprometer a boa governança da política pública. Os fundamentos técnicos e discussões que subsidiaram alguns dos processos decisórios mais relevantes do programa não foram explicitados em registros, estudos técnicos, pareceres, atas de reuniões ou quaisquer outros instrumentos formais. Esses processos decisórios referem-se à escolha do modelo de operação, escolha e priorização dos trechos a serem concedidos, adoção do PMI como mecanismo de obtenção dos estudos de engenharia, e modelagem tarifária baseada na compra e venda da capacidade operacional pela Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Além disso, a política não apresenta nenhum documento formal que contenha a definição das competências e atribuições dos órgãos envolvidos, bem como as fases para sua implantação, com a sequência e delimitação de ações ao longo do tempo, o que contraria a doutrina especializada, que preceitua uma definição clara e formal das competências e atribuições das principais partes interessadas envolvidas na política pública (CALMON, 2013; CIPFA, 2004).

O TCU identificou que há uma praxe administrativa, entre os gestores do Ministério dos Transportes envolvidos no PIL Ferrovias, caracterizada pela baixa formalização das tomadas de decisão efetuadas, com ausência de registro de discussões e inexistência de análises técnicas formalizadas que justifiquem as decisões adotadas na política.

Esse baixo grau de formalização pode ocasionar, por exemplo, uma elevada dependência das pessoas envolvidas para o bom andamento do PIL Ferrovias, perda de informações e justificativas, bem como a criação de obstáculos para a publicidade e a transparência do programa e para o exercício do controle social e externo dos atos. Já a inexistência de uma matriz de responsabilidades pode gerar lacunas ou sobreposição de atribuições na realização de tarefas, bem como atrasos na implementação, diante de ocorrência de eventuais contingências no futuro.

6.9.2.2 Ausência de metas e indicadores para avaliar a eficiência e a efetividade do programa

Em relação ao planejamento do PIL Ferrovias, o TCU constatou que existem falhas que também podem comprometer a boa governança da política. O programa tem como principais objetivos o resgate das ferrovias como alternativa logística, a quebra do monopólio na oferta de serviços ferroviários e a redução das tarifas. Observa-se, porém, que esses objetivos declarados não são suficientes para demonstrar precisamente o que o governo pretende alcançar. Além disso, não há metas instituídas, tampouco indicadores que permitam avaliar os possíveis benefícios da política, tais como redução do custo dos fretes e maior participação das ferrovias na matriz de transporte brasileira.

Os objetivos vagos e a inexistência de metas e indicadores de desempenho comprometem o acompanhamento efetivo dos resultados da política e dificultam a correção de eventuais distorções.

De acordo com Dias (2012), o estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui a espinha dorsal de uma política pública, e sinaliza a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar.

No plano plurianual, em relação ao modo de transporte ferroviário (Objetivos 0141 a 0145), não há qualquer objetivo específico ligado à alteração do modelo de concessões ferroviárias ou relacionado à ampliação da malha ferroviária concedida à iniciativa privada. Além disso, o objetivo 0141 do PPA (“Ampliar o sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade, de forma integrada com os demais modos de transporte”) apresenta metas para “expandir em 4.546 km a malha ferroviária do país” e “Realizar estudos de implantação de 8.651 km da malha ferroviária do país”. Assim, os objetivos do PIL Ferrovias vão muito além dos objetivos do PPA e as metas previstas no instrumento de planejamento orçamentário não se prestam à quantificação dos objetivos do programa.

Destaca-se, também, que o PIL Ferrovias não apresenta indicadores de eficiência e efetividade que permitam avaliar os resultados obtidos. Os indicadores formulados são apenas de eficácia (“quilômetros de ferrovias concedidas” e “valor do investimento privado”), não buscando aferir a efetividade ou eficiência do programa. A carência desses indicadores não se coaduna com as boas práticas internacionais. Conforme *benchmark* internacional, União Europeia e Canadá utilizam-se, a título de exemplificação, de diversos indicadores de desempenho, relacionados à medição de qualidade do serviço, tarifa e impactos desses serviços na economia, como valor da redução do custo logístico alcançada em função do investimento realizado (R$/ton-km), aumento do percentual de participação do modo ferroviário na matriz de transporte, tarifa de transporte em função do aumento de capacidade.

A inexistência de metas e indicadores que permitam avaliar a eficiência e efetividade do programa impossibilita a avaliação e o monitoramento do alcance dos seus objetivos, comprometendo a correção de eventuais distorções ao longo da implantação do programa e a transparência sobre o desempenho governamental.

6.9.2.3 Inexistência de motivação clara, congruente e suficiente para a escolha do modelo de operação ferroviária

O novo modelo de operação das concessões ferroviárias, instituído pelo Decreto 8.129/2013, prevê: a separação entre as outorgas para exploração da infraestrutura ferroviária e para a prestação de serviços de transporte ferroviário; a garantia de acesso aos operadores ferroviários independentes; e a ausência de risco de demanda para o concessionário por meio da compra integral de toda a capacidade operacional da ferrovia por parte da Valec.

Apesar da alta materialidade dos investimentos e do extenso período contratual previsto, não há estimativas dos benefícios que serão gerados com a adoção do novo modelo, bem como dos custos e subsídios necessários para sua implantação e operação, contrariando os preceitos básicos do direito administrativo, que exigem a formalização da fundamentação do ato administrativo como condição de sua legitimidade, uma vez que o Estado tem dever de dar transparência de seus atos perante a sociedade (VIEIRA DE ANDRADE, 2003; SUNDFELD, 2006).

Em uma decisão tão complexa quanto a escolha de um novo modelo de operação a ser aplicado nos contratos de concessão ferroviária, a realização de estudos técnicos fundamentados que avaliem as alternativas regulatórias possíveis e a relação entre os custos e benefícios aplicados é exigida pelo ordenamento jurídico (Decreto 4.176/2002) e pelas boas práticas de governança defendidas pela OCDE.

A falta de justificativa, subsidiada por estudos técnicos, para a escolha do modelo de operação dos novos contratos de concessão ferroviária gera incertezas e aumenta o risco de ineficiência do programa para a redução do custo logístico, de permanência do desequilíbrio da matriz de transportes e de má aplicação de recursos públicos. Convém destacar que estão previstos investimentos de cerca R$ 100 bilhões e, caso a solução regulatória adotada não seja a mais adequada, os potenciais efeitos negativos incidirão por um extenso período de tempo – entre 30 e 35 anos.

A ausência dessa motivação, com base em estudos técnicos consistentes, contemplando, entre outros pontos, análise de alternativas, avaliações de risco e análise da relação custo-benefício, gera dúvidas quanto à efetividade do modelo escolhido para o alcance dos objetivos propostos, bem como, maximiza o risco de potencial dano ao erário e aos princípios da economicidade e eficiência.

6.9.2.4 Inexistência de critérios objetivos para seleção e priorização dos trechos a serem concedidos

A escolha e a priorização dos trechos a serem construídos são etapas fundamentais para qualquer programa de investimentos em infraestrutura e devem ser realizadas com base em estudos e estratégias que permitam sua efetiva realização e, consequentemente, o atendimento do interesse público com transparência, economicidade e eficiência.

Ocorre que, no âmbito do PIL Ferrovias, a seleção e a priorização dos trechos a serem concedidos não decorre de critérios claros, objetivos e transparentes, tampouco foram precedidas de estudo técnico consistente e bem fundamentado, contrariando a jurisprudência do TCU firmada em caso análogo (Acórdão 3.484/2012-TCU-Plenário), decorrente de fiscalização na seleção das localidades contempladas pelo Plano de Aviação Regional, um dos eixos do Programa de Investimentos em Logísticas. Além disso, contraria também as boas práticas de governança já adotadas pelo Ministério dos Transportes no Plano Hidroviário Estratégico (PHE), no qual foi utilizada uma metodologia composta por Análise Custo-Benefício (ACB) e Análise de

Multicritérios (AMC) para o estabelecimento de critérios de investimentos necessários na infraestrutura das hidrovias.

Segundo o Ministério dos Transportes, o conceito que permeia a seleção dos trechos ferroviários é a possibilidade de haver múltiplas rotas de escoamento da produção brasileira. Essa possibilidade advém da construção de uma rede ferroviária composta não somente de corredores produção-porto, mas também de ligações transversais que permitam a existência de concorrência entre soluções logísticas. O MT não informou, entretanto, quais critérios foram utilizados para definir: i) os trechos do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) a serem integrados ao PIL Ferrovias; ii) a escolha de trechos ferroviários já concedidos e devolvidos para integrar o programa. Bem como, não apresentou análises que permitam inferir que os trechos selecionados são os que mais aderem ao conceito de múltiplas rotas de escoamento.

A ausência de critérios objetivos gera incertezas em relação aos trechos selecionados. Como consequência da inexistência de critérios consistentes de seleção e priorização, o PIL Ferrovias apresenta risco de desperdício de recursos públicos, que se agrava na medida em que, no novo modelo de operação do setor ferroviário, o risco de demanda será assumido pela União, por meio da Valec. Ou seja, diante da falta de um planejamento que racionalize a aplicação dos recursos priorizando os investimentos de maior interesse público, trechos pouco atrativos podem ficar prontos – e ociosos – antes de outros com demanda reprimida ou infraestrutura inadequada.

A falta de critérios objetivos na seleção e priorização dos trechos pode resultar em subutilização de trechos, ineficiência do programa para a redução do custo logístico, e permanência do desequilíbrio da matriz de transportes, pois a efetividade do programa depende diretamente da escolha dos trechos que o compõem.

6.9.2.5 Fragilidade no planejamento integrado do PIL Ferrovias com a malha ferroviária existente e com os demais modos de transporte

Constatou-se que durante a fase de planejamento do PIL Ferrovias não foi realizada análise da compatibilidade da capacidade operacional e ociosa da malha ferroviária atual com a demanda esperada para os novos trechos a serem concedidos. Tal análise é fundamental para o sucesso do programa, visto que parte das rotas de escoamento traçadas no programa contempla o transporte da carga por trechos já concedidos no modelo verticalizado. Também não restou comprovado que o planejamento do PIL Ferrovias tenha considerado a integração da rede ferroviária com os demais modos de transporte.

Em projetos de infraestrutura de transportes com estreitas relações de dependência, a existência de um planejamento estruturado, balizado na integração com os projetos existentes e com os demais modos de transporte, reduz o nível de riscos e incertezas e, consequentemente, minimiza a ocorrência de erros na tomada de decisão de investimentos que visam prover o país de uma infraestrutura de transportes mais eficiente e competitiva, em consonância com princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.

Dessa forma, constatou-se que, apesar de haver alternativas para a resolução de possíveis gargalos no sistema, não houve, até o momento, qualquer estudo ou previsão para verificar se, e quando, estes gargalos ocorrerão, evidenciando uma falha no planejamento integrado do PIL Ferrovias com a malha já existente.

Equívocos no planejamento decorrentes da falta de integração dos novos projetos à malha ferroviária existente podem levar ao insucesso na implantação do programa, tendo em vista que

parte das rotas de escoamento de carga traçadas no PIL Ferrovias precisam, necessariamente, passar por um trecho já concedido no modelo anterior.

Quanto à forma com que a integração com os demais modos de transporte foi considerada no planejamento do PIL Ferrovias, destacam-se a integração com o setor portuário e a competição por demanda com os modos rodoviário e hidroviário. Em que pese o MT e a SEP/PR terem afirmado que os novos trechos ferroviários foram considerados no planejamento integrado do sistema de transportes (acessos portuários e rodoviários e capacidade de recepção e armazenagem dos portos), não houve a comprovação das informações prestadas.

A imprevisão em relação à geração de gargalos logísticos, decorrentes da falta de um estudo de curto, médio e longo prazos de compatibilidade entre as malhas atuais e futuras, bem como as falhas no planejamento integrado com os demais modos de transporte, evidenciam deficiências na fase de planejamento do PIL Ferrovias.

6.9.3 Conclusão

O setor ferroviário é de grande importância para os países de grandes dimensões territoriais, como é o caso do Brasil. O PIL ferrovias, principal programa do governo no setor, pode impactar diretamente na competividade da produção nacional, com a redução dos preços das mercadorias nacionais em função da possível diminuição dos custos logísticos. O preço do transporte de cargas reflete-se diretamente no "Custo-Brasil" afetando a competitividade dos nossos produtos no exterior e até mesmo no mercado interno.

No entanto, não obstante sua relevância, foi constatado que esse programa padece de sérios problemas governança. Essas falhas, se não resolvidas, podem levar ao seu insucesso.

Embora envolva elevada materialidade de recursos, com investimentos previstos na ordem de R$ 100 bilhões, e tenha sido articulado como um programa para a correção de distorções da matriz de transportes brasileira, o PIL Ferrovias apresenta um baixo grau de institucionalização e planejamento. Apenas como exemplo de falhas, o programa não apresenta critérios claros e objetivos para escolhas dos trechos que serão implantados e nem um planejamento integrado desses trechos com a malha ferroviária existente. Além disso, as principais decisões do programa não foram documentadas, criando, assim, obstáculos à transparência e ao controle dos atos.

Com vistas a corrigir as falhas detectadas e aperfeiçoar o programa foram feitas determinações e recomendações por intermédio do Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário, de 20/5/2015, prolatado no âmbito do TC 019.059/2014-0, de forma que não há razão para que tais propostas sejam novamente reapresentadas neste Relatório sobre as Contas do Governo.

Dada a importância para o aumento da competitividade nacional, espera-se que o aperfeiçoamento da governança pública no programa PIL Ferrovias colabore para um ambiente mais seguro e confiável para atuação dos diversos atores do sistema, bem como reduza os riscos de desperdício de recursos públicos e formação de gargalos logísticos futuros.

6.9.4 Referências

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: 2013.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão da. Texto para Discussão: Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG/UnB), 2013.

CNT. O sistema ferroviário brasileiro. Brasília: CNT, 2013.

DIAS, R. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Gargalos logísticos para o desenvolvimento brasileiro e baiano. 22 de novembro de 2013. http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1385732111.pdf (acesso em 16 de outubro de 2014).

PINHEIRO, Armando Castelar. "A nova reforma regulatória do setor ferroviário". Em Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes, por Armando Castelar Pinheiro e Cláudio Roberto Frischtak, 348. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 177-180.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. O dever da fundamentação expressa de actos administrativos. Coimbra: Almedina, 2003. P. 234

6.10 Política Pública de Mobilidade Urbana

6.10.1 Contextualização

Mobilidade urbana sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de diversas políticas públicas – tais como transporte, circulação, uso do solo, desenvolvimento urbano, entre outras – que visa proporcionar acesso amplo e democrático ao espaço urbano, que não gere segregações espaciais e que seja socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Complementa-se esse conceito com a definição dada na Lei 12.587/2012, segundo a qual mobilidade urbana é a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano.

A política pública de mobilidade urbana possui alta relevância para a melhoria da competividade da produção nacional, considerando que 84% dos brasileiros vivem nas cidades (IBGE/Censo 2010) e diariamente necessitam se deslocar para o trabalho, o estudo, o lazer.

Entre as diretrizes da política, está a priorização do transporte público coletivo e do individual não motorizado. Espera-se, com o cumprimento dessa diretriz, o aumento da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros; a criação de valor para as cadeias produtivas; e a geração de riqueza, empregos e negócios.

O transporte urbano acessível e de qualidade promove a redução de desigualdades sociais, permitindo amplo acesso a todas as camadas da população às oportunidades e aos serviços sociais; gera impacto positivo no emprego e na renda da população; reduz a violência no trânsito; e atenua os engarrafamentos e suas externalidades.

De acordo com as estimativas do Sistema Firjan (2014), os custos dos congestionamentos apenas na região metropolitana do Rio de Janeiro atingiram valores da ordem de R$ 29 bilhões em 2013 e poderão alcançar os R$ 40 bilhões em 2022, caso não haja mudança no atual panorama.

Estudos da FGV-EESP (2014) mostram que na cidade de São Paulo esses custos evoluíram da ordem de R$ 17 bilhões no ano de 2002 para R$ 40 bilhões em 2012. Tais valores referem-se à perda estimada com o custo de oportunidade do tempo perdido das pessoas ociosas no trânsito bem como com os dispêndios monetários causados pela lentidão, especificamente os custos adicionais de combustíveis, de emissão de poluentes e de transporte de mercadorias.

Estimativas sobre os custos dos acidentes nas áreas urbanas brasileiras (perda de produção, custos mecânicos, médico-hospitalares, previdenciários, entre outros) alcançaram o valor de R$ 10 bilhões, segundo Ipea/ANTP (2012) e Cebela (2011).

Estudo da Associação Americana de Transporte Público (*American Public Transportation Association – APTA*), concluiu que, para cada 1 bilhão de dólares gastos com operações de transporte público nos EUA, há 2 bilhões de dólares de valor agregado ou PIB criado, o que inclui 1,8 bilhão de dólares em rendas do trabalho que dão suporte a mais de 41 mil postos de trabalho.

Diante dessa relevância, o TCU focalizou neste ano a avaliação das condições de governança na política pública de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade dos serviços públicos ofertados aos cidadãos brasileiros e na competitividade do produto nacional, uma vez que o custo estimado do congestionamento nas grandes cidades brasileiras representa dezenas de bilhões de reais anualmente, o que corresponde a percentuais significativos do PIB metropolitano de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro.

Por motivos de delimitação do escopo, foram abordados os seguintes componentes apresentados no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (Portaria-TCU 230, de 25 agosto de 2014): Institucionalização; Planos e Objetivos; e Coordenação e Coerência. Para a condução do trabalho, formularam-se quatro questões, abaixo indicadas, uma referente ao componente institucionalização, outra aos planos e objetivos e as duas últimas à coordenação e à coerência:

> 1) Em que medida a política pública de mobilidade urbana estabelecida pela União foi institucionalizada formal e adequadamente?
>
> 2) Como os responsáveis pela condução da política pública de mobilidade urbana, em nível federal, definem e declaram os objetivos e metas e como garantem e medem os resultados esperados?
>
> 3) De que maneira ocorre a articulação entre as esferas de governo para que a política pública de mobilidade urbana seja desenvolvida de forma coordenada?
>
> 4) Em que medida a política pública de mobilidade urbana está alinhada com outras políticas públicas, de modo a possibilitar a efetiva priorização dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados, bem como os serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado?

Durante os trabalhos foram realizadas pesquisas na legislação, em bibliografia especializada, artigos, notas técnicas e trabalhos acadêmicos. Além disso, foram realizadas entrevistas com gestores e técnicos de diversos órgãos e entidades: (1) Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (Semob), vinculada ao Ministério das Cidades, (2) Subchefia de Assuntos Federativos, vinculada à Secretaria de Relações Institucionais, (3) Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, (4) Secretaria de Estado de Mobilidade do DF, (5) Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro (AMTU), (6) Grande Recife Consórcio de Transporte Urbanos, (7) Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec) e (8) Secretaria de Transportes Metropolitanos do Governo do Estado de São Paulo.

Também foram consultados acadêmicos e especialistas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Instituto de Energia e Meio Ambiente, da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), da Associação Nacional dos Transportadores sobre Trilhos (ANPTrilhos), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Universidade de Brasília (UnB) e da ONG Rodas da Paz.

6.10.2 Principais constatações

Foram encontradas oportunidades de melhoria de desempenho na política de mobilidade urbana para os componentes Institucionalização; Planos e Objetivos; e Coordenação e Coerência, conforme tratado a seguir.

6.10.2.1 As metas e os indicadores não são capazes de avaliar o alcance dos objetivos da política

No que diz respeito ao planejamento da política nacional de mobilidade urbana descrita na Lei 12.587/2012, tem-se, quanto à sua mensuração, que as metas e os indicadores de desempenho adotados não permitem que a sociedade e os próprios atores envolvidos sejam adequadamente informados sobre os resultados alcançados.

Metas e indicadores devem ser formulados de forma criteriosa, pois muitos são os benefícios que deles podem ser extraídos pela própria Administração Pública e pela sociedade, como, por exemplo: i) aumento da transparência e incremento da *accountability*, visto que bons indicadores permitem fácil acesso à informação por pessoas e instituições que necessitam tomar decisões com base em dados seguros; e ii) ganho de eficiência, uma vez que reduzem tempo e recursos com pesquisa e compilação de dados.

No entanto, o Governo Federal não formulou nem implantou mecanismos para o monitoramento e a avaliação dos objetivos traçados especificamente pela Lei 12.587/2012, os quais permanecem desprovidos de metas e de indicadores que possam medir o seu progresso.

A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades informou que não possui planejamento estratégico formalizado e que, por essa razão, sua atuação é orientada pela dimensão estratégica definida no PPA 2012-2015. Além disso, acrescentou que não foram formulados indicadores nem metas para medir, especificamente, a política nacional de mobilidade urbana estabelecida pela Lei 12.587/2012.

No que se refere às metas da política, apesar da existência de grupos de trabalho (GT), da Portaria 113/2013 do Ministério das Cidades, da Resolução 12/2014 do CAF/SRI, do Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM) além da Cartilha da Lei 12.587/2012, constatou-se que nenhum desses documentos disciplina, propriamente, metas para a política de mobilidade.

No que tange aos indicadores, a Semob esclareceu que, por limitações operacionais e financeiras, não foi possível a utilização daquele que, em seu entendimento, seria o indicador ideal para a mensuração da política, qual seja, o "Coeficiente de Mobilidade Urbana", determinado pela relação entre o número de viagens realizadas ao dia e o número de habitantes (viagens ao dia/habitante).

Diante de tais limitações, optou por incluir no Plano Plurianual 2012-2015 parâmetros desenvolvidos por outras instituições, mas que possibilitassem aferir aspectos relacionados ao Programa Temático Mobilidade Urbana e Trânsito.

Entretanto, os indicadores e metas contidas no PPA 2012-2015 não se prestam a avaliar a política pública a partir das diretrizes e dos objetivos definidos nos artigos 6º e 7º da Lei de Mobilidade Urbana, além de possuírem fragilidades quanto a relevância, suficiência, validade e confiabilidade.

Entende-se por relevância a importância do indicador para medir o alcance dos objetivos da política; por suficiência, a quantidade e qualidade dos indicadores utilizados; por validade, o grau

segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido; e, por confiabilidade, a fidedignidade da fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

Dessa forma, a deficiência na concepção de metas e indicadores provocam incerteza quanto ao real alcance das diretrizes e dos objetivos predefinidos para a política, além de possibilitar grau indesejado de subjetividade na seleção das propostas de mobilidade urbana apresentadas pelos estados e municípios interessados.

Por fim, a ausência de metas e indicadores adequados ainda pode gerar menor transparência das decisões adotadas pela administração pública, bem como reduzir a qualidade da *accountability*, visto que não se pode prestar contas ou fiscalizar atividades ou ações de uma política cujos objetivos não podem ser mensurados.

6.10.2.2 Os objetivos e diretrizes da política nacional não estão sendo claramente considerados como critérios de seleção das propostas de intervenção de mobilidade urbana

A análise promovida pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Semob, não verifica a aderência dos objetivos das propostas de mobilidade urbana apresentadas pelos entes federados aos objetivos e diretrizes que orientam a política nacional.

Os objetivos e diretrizes que norteiam a política nacional de mobilidade urbana estão contidos nos artigos 6º e 7º da Lei 12.587/2012. De acordo com o que prescreve o artigo 21 da referida lei, o planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade urbana devem contemplar a identificação clara e transparente dos objetivos da política pública. No planejamento, incluem-se, entre outras atividades, a análise de enquadramento e a seleção das propostas de financiamento de projetos apresentadas por estados, municípios e Distrito Federal.

De acordo com as boas práticas de governança em políticas públicas identificadas, a definição de objetivos precisos para a política cumpre, entre outras, a finalidade de permitir uma delimitação nítida do campo de atuação do administrador público e, dessa forma, orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre as metas e os resultados esperados da implementação da política.

Além disso, os insumos, as atividades, os produtos, os efeitos e os impactos das ações governamentais devem ser alinhados em função dos reais problemas a serem solucionados e de suas respectivas causas, de tal maneira que as propostas de intervenção estejam consistentemente alinhadas aos objetivos da política.

Cabe mencionar, ainda, que uma boa prática de governança consiste em ações governamentais realizadas na sequência e na intensidade necessárias, de forma a obter os melhores resultados. Para tanto, os recursos disponíveis devem ser empregados adequadamente, respeitando os objetivos traçados para a política.

De acordo com o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades e outros normativos internos, as propostas de intervenção devem ser avaliadas quanto ao atingimento dos propósitos da política, como condição de sua seleção.

No entanto, a partir de análises empreendidas em dezessete processos administrativos instruídos pelo Ministério das Cidades, selecionados por critério de materialidade em universo de 370 processos, verificou-se que não foram explicitadas as razões que motivaram a Semob a concluir pela sua aprovação.

A deficiência das análises fica evidenciada nas notas técnicas integrantes dos processos administrativos, uma vez que deixam de explicitar, de forma clara, a motivação para o agente público concluir pela efetiva observância dos objetivos da política.

O exame das propostas representa a fase que antecede sua seleção e, também, o momento processual em que são verificadas as diversas condições de enquadramento aos objetivos da política. Nos processos examinados, tem-se que a unidade da federação interessada encaminha carta-consulta à Semob. A partir daí, inicia-se um processo no qual o proponente deve esclarecer diversos questionamentos técnicos que, direta ou indiretamente, se referem à intervenção pretendida.

Na sequência, deveria ser feita análise de enquadramento da proposta, por meio de manifestação de mérito acerca do pleito de aporte de recursos. Nesse contexto, é redigida nota técnica, de conteúdo analítico e dotada de proposta de encaminhamento, em que o agente público opina favorável ou contrariamente à seleção da proposta.

As notas técnicas constantes dos processos examinados desenvolvem, em sua maioria, não mais de um parágrafo sobre a aderência das propostas aos objetivos. Em regra, restringem-se a mencionar a existência de diretrizes e objetivos estabelecidos para a política nacional e a afirmar a existência dessa aderência. Não desenvolvem ou explicitam, no entanto, os fatos e os fundamentos com base nos quais a Semob posiciona-se pela aptidão da proponente ao recebimento dos recursos e do apoio da União.

Conclui-se, assim, que os atos de seleção de propostas de intervenção contidos na amostra de processos administrativos examinados não estão dotados da devida motivação, no que concerne, especificamente, à aderência dos objetivos das propostas aos objetivos do Plano Nacional de Mobilidade Urbana.

6.10.2.3 Insuficiência do esforço cooperativo entre as esferas de governo

Identificou-se dificuldade de os entes federados cooperarem entre si, de modo a promover maior coordenação e alinhamento de esforços para implementação da política pública de mobilidade urbana, especialmente nas regiões metropolitanas brasileiras. Esse cenário decorre da falta de mecanismos que favoreçam uma sinergia entre os entes federados na implementação da política.

Apesar disso, conforme descrito no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, a existência de coordenação entre diferentes atores envolvidos em uma política pública é um dos pilares que sustentam a boa governança.

Nesse sentido, especialmente quando se trata de uma política pública de alta relevância para a sociedade, como no caso concreto, são desejáveis a institucionalização e o reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando superposições ou esforços mutuamente contraproducentes, bem como garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo.

Assim, constitui boa prática de governança o estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum. Adicionalmente, o artigo 16, § 1º, da Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelece que a União deve apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana.

Na opinião do Grande Recife Consórcio de Transporte, o apoio da União se dá de forma simples, preliminar, de ações imediatas, ressaltando que carece de auxílio para capacitação de técnicos gestores, desenvolvimento de materiais didáticos sobre o assunto, além de recursos para elaboração de projetos, operação e manutenção dos sistemas integrados de transporte.

Já a Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro (AMTU) acredita que o governo federal, em conjunto com o estado e o município do Rio de Janeiro, envidou grande esforço e contribuiu bastante para a concepção e execução do plano de mobilidade desenhado para as Olimpíadas de 2016. Entretanto, ponderou que esforço semelhante não ocorre para equacionar os problemas da mobilidade metropolitana, sugerindo que o Ministério das Cidades deveria possuir delegacias ou superintendências avançadas, localizadas nas principais regiões metropolitanas brasileiras, coordenando esforços, auditando projetos, formando quadros e gestores nos diferentes níveis de governo, pois, à exceção das grandes capitais, a maioria dos municípios não está suficientemente organizada para tratar a complexidade da questão da mobilidade urbana.

De acordo com estudo sobre percepções do usuário de transporte público realizado em seis regiões metropolitanas brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Brasília), elaborado pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP/FGV), o problema de gestão da mobilidade urbana transparece também na avaliação dos usuários quanto à atuação das três esferas de governo no setor. Mais da metade das pessoas ouvidas afirmou considerar "ruim" ou "péssima" a atuação dos governos estaduais e municipais (ou distrital) da sua cidade. Além disso, 84% dos entrevistados disseram acreditar que uma maior atuação do governo federal melhoraria a situação do transporte.

Em conclusão do estudo, a DAPP/FGV pondera que o elevado apoio à maior participação do governo federal na área do transporte público indica existir espaço para a criação de uma agência nacional encarregada de articular as ações de mobilidade urbana dos entes federativos, estabelecendo padrões de qualidade e eficiência como condicionantes para as transferências que vêm sendo realizadas nos últimos anos. Considera-se que a implementação desse mecanismo poderia ampliar o esforço cooperativo entre os entes federados.

A despeito do que foi observado anteriormente, a Semob informou que as iniciativas adotadas para estimular estados e municípios a promoverem a integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados se iniciam desde o processo seletivo dos empreendimentos, complementando que as análises das propostas apresentadas pelos entes federados têm como meta a escolha de empreendimentos de mobilidade urbana que agreguem o maior número de beneficiários.

Ademais, a Semob alegou que existiam indefinições acerca das competências de cada ente federado ao se tratar de ações que envolvam governança interfederativa, especialmente para atendimento do art. 16, § 1º, da Lei 12.587/2012, que só foram solucionadas com o advento do recém-publicado Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015).

Entretanto, cabe mencionar que essa alegação não elide os problemas incorridos, pois a União vem aportando grande quantidade de recursos no setor, o que gera a necessidade e, portanto, o dever de criar mecanismos de coordenação e coerência com vistas à atuação conjunta e sinérgica entre os atores envolvidos.

Assim, entende-se razoável apontar como causa do baixo esforço cooperativo entre as esferas de governo a insuficiência de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações dos entes federados e partes interessadas na política em análise.

Essa insuficiência ocasiona a elaboração de planos e projetos de mobilidade de forma desarticulada entre os entes federados, prejudicando o desenvolvimento e a gestão da política local de mobilidade urbana, especialmente nas regiões metropolitanas.

6.10.2.4 As ações do governo federal não estão alinhadas a uma das diretrizes instituídas pela Lei 12.587/2012

Com relação à política nacional de mobilidade urbana, verifica-se que as ações do Governo Federal não estão suficientemente alinhadas para proporcionar a efetiva priorização dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados, bem como dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, consoante a Lei 12.587/2012 estabelece em seu artigo 6º, inciso II, como diretriz orientadora da política nacional de mobilidade urbana.

Diante dessa orientação normativa, e considerando a influência que outras ações empreendidas pelo governo federal podem exercer sobre o atendimento da supracitada diretriz, entende-se por boa prática de governança, conforme descrito no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, a coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutuamente, ampliando o benefício ao cidadão.

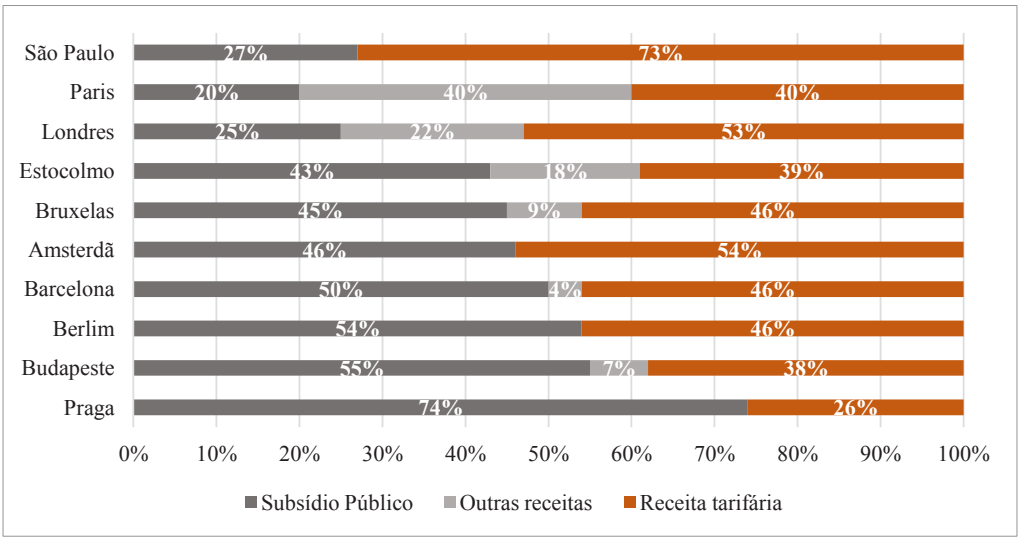
Entretanto, na opinião dos gestores da AMTU/RJ e do Grande Recife Consórcio de Transportes, apesar dos recentes investimentos do governo federal na área de mobilidade urbana, o transporte individual motorizado está sendo priorizado em face do transporte público, por intermédio, por exemplo, de incentivos fiscais para a aquisição de automóveis. Complementam, ainda, que a presença da União na política de mobilidade urbana deveria ser ampliada, uma vez que os investimentos necessários em obras de infraestrutura são elevados para a maioria dos municípios brasileiros.

Em consulta à bibliografia especializada, às opiniões e às pesquisas de especialistas em mobilidade urbana, verificou-se que, atualmente, o sistema de mobilidade urbana dos centros urbanos brasileiros se caracteriza pela insuficiência da infraestrutura do transporte público coletivo e do transporte individual não-motorizado associada ao intenso uso do transporte individual motorizado.

Segundo o Ipea, o aumento das frotas de automóveis e de motocicletas vem constituindo uma tendência bastante forte no Brasil nos últimos anos. Este aumento decorre tanto da elevação do poder aquisitivo das pessoas quanto das deficiências do transporte público, bem como do apoio crescente do governo federal para aquisição de veículos individuais, na forma de isenções de impostos e facilidades financeiras. A continuar estas condições, as frotas de automóveis e motos deverão dobrar até o ano de 2025.

Para efeitos comparativos, nos países europeus o subsídio público acrescido de outras receitas, incluindo publicidade e pedágio urbano, por exemplo, chega a 60% (Paris) ou 74% (Praga) do custeio total do transporte público, enquanto que em São Paulo os subsídios públicos alcançam 27%, sendo os 73% restantes custeados por meios tarifários.

3.

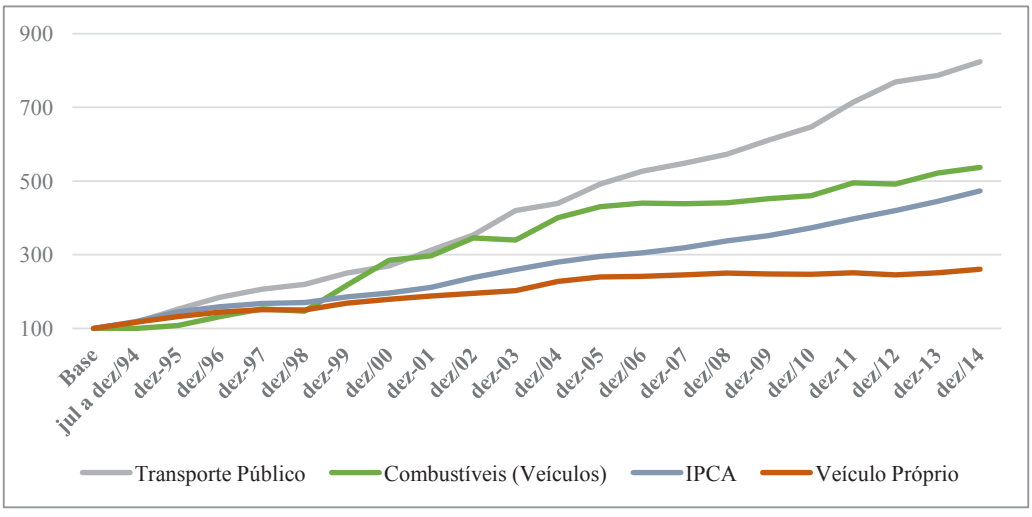


Fonte: EMTA Barometer 2011; Clipping; Prefeitura de São Paulo; Prefeitura do Rio de Janeiro; Análise Strategy&. Elaboração CBIC (2014)

Cumpre mencionar que o transporte coletivo possui o atributo de serviço público essencial, conforme definido pelo artigo 30, inciso V, da Constituição Federal. Para garantir esse direito, a política nacional de mobilidade urbana deve contar com fontes perenes de financiamento, entre eles o subsídio público, que possam efetivar a prestação contínua desses serviços, oferecendo qualidade aos cidadãos.

Deve-se considerar, também, que no período de 2000 a 2012, o índice de preços das tarifas de ônibus urbano superou o IPCA, enquanto que o índice associado à compra de carros e motos, incluindo a manutenção e as tarifas de trânsito, ficou abaixo da inflação, conforme gráfico a seguir:

4.



Fonte: Ipea com base em IPCA (IBGE). Nota¹ - Regiões Metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, Brasília e o município de Goiânia.

No entanto, a Semob alega que, no âmbito de suas ações, há o desenvolvimento de uma política de priorização do transporte público coletivo e do transporte individual não-motorizado, conforme os preceitos da acessibilidade, permitindo o acesso ao espaço público por meio do

deslocamento de pessoas de forma democrática, segura e sustentável. Porém, pondera que esses resultados somente serão percebidos no longo prazo.

Assim, é razoável citar, como possível causa para essa situação encontrada, a ausência de mecanismos que mitiguem o desalinhamento entre a política pública de mobilidade urbana e outras políticas, tais como estudos das externalidades causadas pelo uso intensivo de carros e motocicletas que subsidiem as decisões para a implementação da política de mobilidade urbana, implementação de fóruns de articulação entre os atores das políticas públicas, a fim de fortalecer mutuamente as políticas, dentre outros.

Caso persista, tal situação pode agravar o decréscimo da demanda pelo transporte público coletivo e pelo individual não motorizado, porque esses deixam de ser atraentes em função da falta de infraestrutura que ofereça padrões mínimos de qualidade ao usuário. Esse cenário promove a redução desses tipos de transporte na matriz de distribuição modal associada ao aumento da participação do transporte individual motorizado.

Como efeitos negativos do uso intensivo do transporte individual tem-se: (i) aumento dos engarrafamentos, (ii) custo de oportunidade das pessoas ociosas no congestionamento, (iii) aumento de danos à saúde pública em virtude dos acidentes de trânsito e da poluição e (iv) aumento do consumo de combustíveis e da emissão de poluentes.

6.10.3 Conclusão

Os elementos identificados caracterizam problemas nos componentes Institucionalização; Planos e Objetivos; e Coordenação e Coerência, segundo os parâmetros informados no Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU.

Embora a Política Nacional de Mobilidade Urbana esteja formalmente instituída pela Lei 12.587/2012, merece destaque o descompasso verificado entre as diversas ações do governo federal e uma das diretrizes constante da política nacional de mobilidade urbana, a saber, a prioridade que deverá ser dada aos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e aos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Essa situação é decorrente da implementação de políticas públicas desalinhadas em relação à política nacional de mobilidade urbana por parte do governo federal, a exemplo dos incentivos fiscais para aquisição de automóveis, que evidenciam deficiências na coordenação e coerência entre as políticas transversais e falta de uma visão integrada do governo, com capacidade de alinhar as ações aos resultados pretendidos.

Os problemas de articulação não estão restritos à esfera federal, uma vez que o insuficiente esforço cooperativo entre as esferas de governo dificulta o alinhamento de ações, em vista da estratégia nacional.

Dessa forma, as falhas de governança existentes na política pública de mobilidade urbana representam potenciais prejuízos para a competitividade interna e externa dos produtos nacionais. São vários os estudos técnicos e científicos que buscam precificar as externalidades causadas por uma política insuficientemente planejada e coordenada, incapaz de solucionar o problema dos congestionamentos e da insustentabilidade econômica, ambiental e social provocado por um modelo que prioriza o transporte individual motorizado.

O aprimoramento da governança pública para a mobilidade urbana tem o potencial de melhorar a caracterização das responsabilidades dos entes federais, a redução das ações dissonantes sobre a matéria e incentivar dispêndios de recursos de forma mais coerente, com vistas a uma maior fluidez e mais eficiência na ligação dos usuários aos bens e serviços, por meio da implantação de infraestrutura mais adequada aos resultados pretendidos, por exemplo.

Destaca-se, por fim, que melhorias na mobilidade urbana fornecem benefícios diretos aos cidadãos, em termos de qualidade de vida. Além disso, como resultado potencial, destacam-se redução dos custos, do tempo de deslocamento e do desgaste físico e psicológico dos indivíduos, o que pode originar externalidades positivas para a produtividade e, por conseguinte, para a competitividade do produto nacional. Há que se considerar, ademais, efeitos indiretos sobre o custo país, decorrentes da ineficiência dos gastos governamentais, inclusive em decorrência das contradições entre políticas públicas, e dos recursos demandados para lidar com os efeitos deletérios sobre o meio ambiente, associados às deficiências de mobilidade urbana e ao uso excessivo de transporte individual motorizado em nossas cidades.

Conforme afirma o estudo do Banco Mundial (2013), "modelos financeiros sustentáveis são vitais para alcançar a visão de longo prazo da cidade desejada. A nível macroeconômico, as cidades que são compactas e possuem uma rica combinação de uso do solo – como resultado do desenvolvimento orientado ao transporte público – são altamente habitáveis. Podem aumentar sua competitividade global por atraírem empresas, especialmente as indústrias baseadas em conhecimento e investimento estrangeiro, que são atraídas por esses ambientes."

Cumpre destacar que, no âmbito do TC 020.745/2014-1 (ainda não apreciado pelo Plenário do Tribunal), foram propostas recomendações com base nas oportunidades de melhoria identificadas para a governança na política pública de mobilidade urbana, com vistas ao estabelecimento de mecanismos de articulação e coordenação da política, ao aperfeiçoamento do processo de seleção de empreendimentos em mobilidade urbana e à definição de metas e indicadores de desempenho que permitam aferir se os resultados esperados estão sendo atingidos. Tais propostas podem representar contribuições relevantes para a elevação da produtividade de trabalhadores e empresas, sobretudo nos núcleos urbanos, assim como para a redução de gastos governamentais desnecessários e de danos ambientais. Em conjunto, ao tempo em que devem trazer avanços na qualidade de vida dos brasileiros, os resultados esperados deverão contribuir para a elevação da competitividade do produto nacional e, assim, para o desenvolvimento social e econômico do país.

6.11 Conclusão

O tema "Governança Pública para a Competitividade Nacional" foi eleito pelo TCU como integrador para definir e delinear os trabalhos especiais que compõem o presente capítulo do Relatório das Contas do Governo referentes a 2014. Em síntese, os referidos trabalhos consistiram em auditorias e análises específicas sobre aspectos de governança em políticas públicas selecionadas por suas relações diretas e indiretas com o tema competitividade. Sem a pretensão de que o tema tenha sido abordado de forma exaustiva, as análises empreendidas ratificam a importância do aperfeiçoamento da governança pública pode induzir a melhoria da qualidade dos serviços públicos e gerar efeitos positivos sobre a competitividade do produto nacional.

Em termos de competitividade nacional, várias instituições no Brasil e no exterior convergem para um conjunto de requisitos básicos que devem ser atendidos para que os produtos de um país se sobressaiam sobre seus concorrentes. Nas análises deste relatório, utilizaram-se os pilares mencionados no Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, mas há outros estudos igualmente importantes que relacionam instituições, políticas e fatores que influenciam na competição pelos mercados em todo o mundo. Cabe mencionar a publicação "A agenda de competitividade do Brasil", coletânea de artigos elaborada pelo Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), que cita uma série de fatores "anticompetitivos" dos quais derivam ineficiências na produção de bens e serviços, e que, portanto, deveriam ser abrangidos pela agenda de competitividade nacional, tais como: problemas de logística, complexidade tributária, regras burocráticas que travam os processos e as decisões, ineficiência ou inexistência regulatória, baixo

investimento em pesquisa e desenvolvimento e assimilação tecnológica etc. Áreas que, no caso brasileiro, dependem em grande medida da atuação estatal, seja por intermédio de gastos diretos, seja pela função regulatória exercida pelo governo.

Assim sendo, os ganhos em termos de governança pública, nas três esferas de poder, podem levar a uma visão mais integrada do governo, maior coordenação e coerência e, consequentemente, redução das ações desconexas e aumento da eficiência e da capacidade governamental na aplicação dos recursos públicos. Medidas que podem elevar a qualidade desses serviços e influenciar positivamente no aumento da competitividade nacional.

A primeira análise deste capítulo tratou de um diagnóstico de governança pública nacional, realizado pelo TCU em parceria com os tribunais de contas de todo o Brasil e demonstrou que a melhoria do Estado é tema que deve compor a agenda não somente do governo federal, mas também das lideranças estaduais e municipais.

As demais análises e auditorias foram desenvolvidas com base nas orientações do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, que fornece um modelo de avaliação da governança em políticas públicas, contemplando oito componentes: Institucionalização; Planos e Objetivos; Participação; Capacidade Organizacional e Recursos; Coordenação e Coerência; Monitoramento e Avaliação; Gestão de Riscos e Controle Interno; e *Accountability*.

Sob esse enfoque, analisou-se o aperfeiçoamento da gestão pública baseada em auditoria realizada na Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP). Uma das conclusões do trabalho foi que, embora faça parte da estratégia do governo federal, a disseminação do Modelo de Excelência em Gestão Pública, do Gespública e dos seus instrumentos indutores ainda é reduzida, pois boa parte dos órgãos/entidades consultados no trabalho desconhecem essas ferramentas. Além disso, foi constatada a ausência de constituição válida do Comitê Gestor do Gespública, cujas atribuições estariam relacionadas com a orientação técnica, o fomento da aplicação e o aprimoramento do engajamento de organizações públicas no programa. Tais conclusões demonstram que são necessários avanços significativos no estímulo, na coordenação e no acompanhamento das ações a cargo da Segep junto aos demais órgãos e entidades da administração pública, sob pena de não se realizar o objetivo expresso na instituição do próprio Gespública: "promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas".

Outro fator de impacto transversal nas políticas relacionadas à competitividade nacional é a qualidade das previsões que fundamentam planos e orçamentos governamentais. Os princípios da OCDE para a governança orçamentária incluem a integridade e a precisão das previsões como requisitos para a boa gestão das finanças e dos programas governamentais. Assim, o TCU avaliou a previsão dos parâmetros macroeconômicos para a elaboração das peças orçamentárias federais, em comparação com os valores observados no período de 2011 a 2014. Verificaram-se discrepâncias relevantes entre os indicadores macroeconômicos projetados pelo governo e o que de fato se realizou no decorrer dos exercícios, enquanto que as previsões de mercado apresentaram melhor poder preditivo.

Em sequência, iniciando as análises de políticas públicas específicas, apresentou-se fiscalização do TCU para avaliar a governança da pactuação intergovernamental no âmbito do Sistema Único de Saúde, tema afeto à competitividade nacional, por suas relações com a produtividade do trabalhador e das empresas e com a oneração dos sistemas de seguridade social. Foram detectadas deficiências na definição das competências dos entes envolvidos, notadamente a ausência de indicação clara e específica nas normas acerca das responsabilidades dos estados e da União e a inexistência de previsão de sanções nos contratos assinados, o que fragiliza a pactuação

de metas, objetivos e responsabilidades solidárias no âmbito do SUS. Além disso, destacou-se que a fragmentação de políticas incentivadas pelo Ministério da Saúde o que dificulta o cumprimento das múltiplas regras pelos municípios, bem como a priorização de iniciativas. Evidenciou-se, também, a falta de consistência nos apoios federais à regionalização, uma vez que o apoio financeiro e a orientação técnica mais próxima dos municípios, embora existentes, mostraram-se instáveis.

Apresentou-se, também, análise acerca da política de educação profissional, científica e tecnológica (EPCT), considerando ser esse um dos fatores que contribuem para impulsionar a competitividade, ao aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho. As principais conclusões do trabalho foram: os mecanismos necessários para caracterizar um adequado sistema de avaliação da política ainda não se encontram suficientemente implantados; os institutos federais apresentam pouca maturidade na adoção de boas práticas relacionadas às suas unidades de auditoria interna; ainda é modesta a articulação das instituições de ensino junto aos setores produtivos e às agências de fomento.

Em seguida, avaliou-se a política de intermediação de mão de obra (IMO) operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine), que constitui um dos tipos de programas voltados para a proteção aos trabalhadores. Ressaltou-se que quase a totalidade dos recursos do Trabalho e Emprego são comprometidos com as políticas passivas (seguro desemprego e abono salarial) em detrimento das políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional), afetando diretamente o mercado de trabalho, o que gera prejuízos por toda a cadeia produtiva e, em última instância, à competitividade. Os recursos destinados a essa atividade têm sido incomparavelmente menores do que as necessidades do setor, o que se reflete claramente nos serviços prestados pelo Sine, que se mostram com elevada deficiência.

Com a perspectiva de que o aprimoramento da governança pública pode colaborar para a simplificação dos fluxos e para a facilitação do comércio, de forma a beneficiar a competitividade dos produtos nacionais, foi realizado trabalho sobre a governança no tratamento administrativo do Comércio Exterior. Destacou-se o aprimoramento dos mecanismos de governança relativos à institucionalização formal da política pública, por meio do "Programa Portal Único de Comércio Exterior". Entretanto, como fragilidades citaram-se: ausência de estimativa dos recursos orçamentários necessários aos projetos associados; ausência de previsão para a forma e o período de monitoramento e avaliação dos projetos; e, fragmentação do Siscomex, sistema em que são executadas as operações de comércio exterior, em diversos sistemas e órgãos dispersos.

A respeito da inovação, fator relevante para alavancar a competitividade de um país, destacou-se uma das estratégias de atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que é a promoção de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como Organizações Sociais (OS), por meio de contratos de gestão, conforme parâmetros definidos pela Lei 9.637/1998. Foram evidenciadas deficiências estruturantes no modelo, como: ausência de regulamentação da Lei 9.637/1998; falta de transparência sobre as ações e gastos realizados pelas OS; capacidade organizacional deficiente para a supervisão da política e ausência de política de gestão de riscos e de estrutura de controles internos.

Dada a magnitude dos recursos envolvidos e a relevância para a competitividade, realizou-se, ainda, fiscalização com foco na governança do Programa de Investimento em Logística (PIL Ferrovias). Identificaram-se as seguintes relevantes fragilidades: baixa institucionalização dos atos referentes ao programa, o que ocasiona vários problemas, inclusive prejuízos para a transparência; ausência de indicadores e metas para avaliar a eficiência e a efetividade do programa; ausência de motivação clara, congruente e suficiente para a escolha do novo modelo de operação; inexistência

de critérios objetivos para a seleção e a priorização dos trechos a serem concedidos; e falhas no planejamento decorrentes da falta de integração dos novos projetos à malha ferroviária já existente.

Por fim, avaliou-se as condições de governança na Política Pública de Mobilidade Urbana. Destacou-se que, apesar de a política estar formalmente instituída pela Lei 12.587/2012, existe um descompasso entre a diretriz nacional (cuja prioridade são os modos de transporte não motorizados e os serviços de transporte público coletivo) e os critérios de seleção das propostas de intervenção de mobilidade urbana apresentadas ao governo federal por estados e municípios. Também foi observado que as metas e os indicadores utilizados pelo governo federal não são capazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da política nacional de mobilidade urbana e que o esforço cooperativo entre as esferas de governo é insuficiente para a sua adequada implementação.

Em suma, as conclusões dos trabalhos evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais, em áreas essenciais para a melhoria da competitividade da economia brasileira. Ressalta-se, por fim, que essas fiscalizações dão continuidade ao esforço do TCU para contribuir com o aperfeiçoamento da governança pública, condição essencial para que resultados sejam entregues à sociedade com maior eficiência e efetividade. Essa atuação está em consonância com o Plano Estratégico 2015-2021 do TCU, que destaca, entre os resultados esperados em decorrência de sua atuação de controle externo, o aprimoramento da governança e da gestão em organizações e políticas públicas. Trata-se, assim, da atenção do controle a aspectos estruturantes da atuação estatal, explicitando diagnósticos e recomendações à sociedade, ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo, tendo em vista a plena promoção do desenvolvimento nacional.

7. RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2013 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2013, 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. Ademais, foi emitido alerta específico à Casa Civil e aos ministérios da Fazenda e da Defesa quanto à possibilidade de opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso algumas dessas recomendações não fossem implementadas em 2014.

Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, este Tribunal analisou as informações constantes da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2014, para verificar o atendimento das recomendações expedidas.

7.1. Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2013

I. à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias 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;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: as prioridades e metas da administração pública federal foram identificadas no art. 4º da LDO 2015 (Lei 13.080/2015) como sendo as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Essas ações foram destacadas por meio do identificador de resultado primário RP-3, além de constarem na relação das Informações Complementares aos Projetos de Leis Orçamentárias anuais e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) – módulo Acesso Público.

Contudo, cabe salientar que o Poder Executivo tem autonomia durante todo o exercício para incluir/excluir ações nesses dois conjuntos definidos como prioritários, além do fato de políticas de governo como o PAC e o PBSM serem abrangentes por natureza.

Assim, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 3.2.1 deste Relatório, com a reiteração de recomendação às unidades jurisdicionadas envolvidas.

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;

Situação: atendida.

Comentários: na PCPR 2014 consta a informação da RFB que, desde setembro de 2014, as devoluções de recursos ao Fisco, originadas de restituições tributárias, estão sendo apropriadas nas naturezas de receita correspondentes às respectivas espécies de tributo.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: a SOF adotou medidas no sentido de melhorar a transparência das Agendas Transversais, sendo a transparência solicitada na recomendação proporcionada por meio de consultas personalizadas ao Siop, mediante acesso público. A SOF informou, ainda, que existem limitações operacionais para atender plenamente à recomendação apenas com o uso dos planos orçamentários.

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;

Situação: atendida.

Comentários: na PCPR 2014 consta que, a partir da Lei 11.941/2009, iniciou-se o desenvolvimento do aplicativo para o parcelamento de débitos previdenciários, denominado ParcWeb-Prev, em substituição ao Sicob. Diversos módulos desse aplicativo já estão em funcionamento, faltando o módulo que trata do parcelamento para órgãos do Poder Público instituído pela Lei 12.810/2013, com previsão de implantação em 2015. Ajustes foram feitos também no sistema gerencial que agrega as informações para a PCPR, no sentido de computar os dados gerados pelo ParcWeb-Prev.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: a Procuradoria-Geral Federal informou que, de acordo com o Decreto 7.392/2010, as atribuições de "disponibilizar e incentivar o uso de soluções de tecnologia e sistemas de informação no âmbito da Advocacia-Geral da União" e de "promover a articulação com outros órgãos do Poder Executivo Federal e dos demais Poderes nos temas relacionados à tecnologia da informação" são de competência do Departamento de Tecnologia da Informação, não havendo ingerência sua sobre esse departamento.

Com vistas a acelerar a entrada em produção do Sisdat, foi designado um procurador federal para coordenar os esforços relativos ao desenvolvimento e implantação desse sistema. Esse procurador já é um dos responsáveis pelo sistema Sapiens – gerenciador eletrônico de documentos com avançados recursos de apoio à produção de conteúdo jurídico e de controle de fluxos administrativos, focado na integração com os sistemas informatizados dos Poderes Judiciário e Executivo. Buscou-se, assim, a convergência do novo Sisdat com o sistema Sapiens, passando a integrá-lo como um de seus módulos (o módulo Dívida), absorvendo e aproveitando as facilidades encontradas no Sapiens para a produção assistida de documentos, integração com o Poder Judiciário

para futuro ajuizamento de execuções fiscais, segurança e controles de acesso por perfis de usuário, criptografia dos termos, certidões e relatórios, e possibilidade de assinatura digital.

O cronograma apresentado, porém, revela que alguns módulos ainda estão em desenvolvimento, como o de decisões judiciais e o de parcelamentos, e outros ainda pendentes de início, como os de protestos e de certidões. Os módulos pendentes necessitam da integração com o sistema bancário, o que demandaria testes conjuntos e cujo prazo final, portanto, não estaria exclusivamente sob o controle da AGU.

Assim, entende-se que a recomendação está em atendimento, demandando acompanhamento por parte do Tribunal.

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;

Situação: atendida.

Comentários: o Bacen informou que, após contatos com a Secretaria do Tesouro Nacional, foram estabelecidas as contas 1.2.2.1.1.02.01 para registro, no Siafi, dos créditos inscritos em dívida ativa e 1.2.2.1.1.90.00 para registro do respectivo ajuste para perda do valor recuperável.

Na contabilidade do Bacen foi feita a inclusão das contas 4203.15.01-4 e 4203.15.99-7 para registro dos créditos inscritos em dívida ativa e para registro da provisão para créditos de liquidação duvidosa, respectivamente.

O Bacen procedeu ao registro inicial do crédito e da provisão por meio dos documentos Siafi 2014NL700512 e 2014NL700513, respectivamente (UG/Gestão 173057/17804 – Bacen), estando, portanto, atendida a recomendação.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: a Companhia de Eletricidade do Acre informou estar realizando melhor controle da execução dos programas, com a finalidade de evitar a reincidência do fato ocorrido na subestação Taquari.

O Banco do Nordeste do Brasil S.A. informou que possui controle da execução final do Orçamento de Investimento e que, em 2013, o valor do orçamento foi extrapolado apenas no projeto Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos, tendo o percentual de realização sido 0,99% maior que o valor reprogramado no orçamento de investimento.

A empresa BB Tecnologia e Serviços informou que houve extrapolação na ação Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos devido a uma interpretação equivocada de que a manutenção de impressora de grande porte seria classificada como ativo de informática. A empresa informou que todas as aquisições de bens e serviços que envolvam o orçamento de investimento serão prerrogativa da Diretoria Executiva, com o objetivo de assegurar a execução orçamentária dentro do estabelecido.

A Caixa Econômica Federal informou que possui um sistema de controle da execução dos recursos aprovados no Orçamento de Investimento, para garantir que a alocação desses recursos observe o limite definido para cada Unidade Federativa, existindo, inclusive, normativo interno que responsabiliza aqueles que fizerem uso indevido dos recursos.

A Companhia Hidro Elétrica do São Francisco informou que o excesso de execução de 9,2% ocorrido na ação 2D61 – Reforços e Melhorias no Sistema de Transmissão ocorreu devido ao grande volume de empreendimentos envolvidos na ação, 111 subestações, tendo sido dado destaque aos compromissos priorizados para atendimento dos requisitos mínimos de garantia de abastecimento para a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

A Petrobras informou que o excesso de execução no orçamento de investimento deveu-se à opção da empresa em utilizar "Recursos Próprios" no lugar de "Empréstimos Externos". A empresa informou, ainda, que tem adotado medidas no sentido de aprimorar as práticas atuais.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: o Ministério de Minas e Energia encaminhou ofícios à Eletrobras e à Petrobras solicitando informações sobre as providências adotadas para o atendimento das recomendações do TCU.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento encaminhou ofício-circular a suas entidades supervisionadas, orientando-as no sentido de que seja observada, na execução do Orçamento de Investimento, a dotação autorizada para as respectivas programações.

O Ministério da Fazenda encaminhou ofício as suas supervisionadas, notificando-as acerca da recomendação exarada e solicitando esclarecimentos sobre a não observância das dotações autorizadas em seus orçamentos de investimento.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: a Ceal/Eletrobras informou que, com a finalidade de compensar o corte de recursos originários de outras fontes, tem contingenciado a utilização de recursos próprios, visando evitar discrepâncias entre as dotações orçamentárias e sua execução.

A Petrobras informou que o excesso de execução no Orçamento de Investimento deveu-se à opção da empresa em utilizar "Recursos Próprios" no lugar de "Empréstimos Externos". A empresa informou, ainda, que tem adotado medidas no sentido de aprimorar as práticas atuais.

A RS Energia informou que o excesso de execução do Orçamento de Investimento deveu-se a uma realocação dos recursos entre as diversas fontes de financiamento, ocorrida em dezembro de 2013, o que fez com que o limite fosse ultrapassado na fonte de receita interna 6.3.1.0.00.00, tendo, no entanto, sido respeitado o limite total das fontes de receitas.

A TSBE informou que houve necessidade de aumento na captação das fontes devido à execução em 2013 ter resultado em valores superiores aos programados. Segundo a empresa, esses recursos deveriam ter sido obtidos por meio de financiamentos junto ao BNDES, tendo todas as medidas administrativas sido tomadas tempestivamente. No entanto, houve atraso no recebimento do financiamento, tendo sido necessário recorrer aos acionistas para captação de recursos.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: o Ministério de Minas e Energia apenas encaminhou ofícios à Eletrobras e à Petrobras, solicitando informações sobre as providências tomadas para o atendimento da recomendação.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: o Dest informou que desempenha seu papel de monitorar e alertar as empresas estatais não dependentes quanto à necessidade do acompanhamento da execução orçamentária e de seus limites, bem como de eventual reprogramação orçamentária, não cabendo ao Departamento efetuar correções de forma unilateral, sem que ocorra pedido formal das empresas.

Com a finalidade de acompanhar a execução do Orçamento de Investimento pelas empresas estatais, o Dest tem adotado as seguintes medidas: edição de portaria, após a publicação da Lei Orçamentária Anual, estabelecendo os procedimentos e prazos para a solicitação de alterações orçamentárias; recepção dos valores executados, inseridos pelas próprias empresas estatais no Siop;

análise dos valores e justificativas, mantendo-se contato com os responsáveis pelas empresas em busca de maiores esclarecimentos e/ou para alertar sobre a necessidade de ajustes; envio do Boletim de Execução do Orçamento de Investimento aos integrantes dos Conselhos de Administração das empresas; envio de ofícios ao dirigentes das empresas, contendo as informações de execução orçamentária, por ação, alertando sobre a necessidade de observância dos limites aprovados, sendo que, nos casos em que houver extrapolação de limites, são feitos alertas sobre a necessidade de regularização; verificação da execução orçamentária das ações de cada uma das empresas, alertando os responsáveis sobre as necessidades de ajustes e sobre a proximidade do prazo limite para o encaminhamento de créditos que necessitem de projeto de lei.

O Dest também informou que realizou as seguintes ações com a finalidade de atender à recomendação: acompanhou a implantação de modelo de controle mais detalhado na Infraero, por meio da abertura das ações por empreendimento (com a utilização de Planos Orçamentários do Siop), em parceria com a Sepac/MP e a SAC/PR, com a finalidade de manter a execução dentro dos limites aprovados e conforme o cronograma acordado entre as partes, existindo a intenção de adotar, posteriormente, esse modelo em outras estatais; apresentou acórdão do TCU sobre o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2013 em reuniões e contatos telefônicos com as empresas Petrobras, Telebras e Infraero; reforçou a verificação das propostas de créditos no segundo semestre e no apoio às empresas durante a reprogramação do Orçamento de Investimento.

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;

Situação: atendida.

Comentários: por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, o Tribunal determinou que, em relação às operações de crédito entre União e BNDES, a Secretaria de Política Econômica e a Secretaria do Tesouro Nacional elaborassem anualmente projeções que permitissem 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 pelo Tesouro.

A Secretaria de Política Econômica descreveu, por meio do Ofício 100.005/2015/SPE-MF, que a metodologia adotada para as estimativas tanto de benefícios como de despesas financeiras, abrange todo o período de duração dos empréstimos. Os montantes são calculados a valor presente, dado que envolvem custos e despesas (ainda que implícitos) de operações de crédito de longo prazo. A Secretaria enfatizou, ainda, que a estimativa de subsídio creditício é função da diferença entre uma taxa de juros ativa e uma taxa de juros passiva que incidem sobre o estoque de empréstimos da União ao BNDES, razão pela qual entendeu a despesa financeira como o resultado apenas da incidência da taxa passiva sobre o referido estoque.

Com base nessa metodologia, a SPE e a STN, por meio do Ofício 4/2015/Gabin/STN/SPE/MF, apresentaram as informações para cumprimento aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, que constam do item 3.4 deste Relatório, contendo as

projeções anuais até 2018 para os benefícios estimados nas operações de crédito concedidas pela União ao BNDES, conforme tabela a seguir:

Subsídio Nominal Projetado 2015-2018

R$ milhões

Ano	Saldo Inicial BNDES	Subsídio[1]
31/12/2015	448.739,45	25.459,01
31/12/2016	471.148,15	25.702,18
31/12/2017	492.858,34	23.242,51
31/12/2018	513.472,22	23.123,84

Fonte: SPE.

(1) Subsídio projetado em março de 2015.

Foi informado, ainda, que o subsídio, a valor presente, referente a todo o período de duração dos empréstimos foi de R$ 184,3 bilhões, e para o recorte de 2015 a 2018, alcançou R$ 73,9 bilhões. No que tange às despesas financeiras, o valor presente para todo o período dos empréstimos foi de R$ 530,8 bilhões, enquanto o montante para o período 2015-2018 atingiu R$ 171,5 bilhões.

Em que pese a Prestação de Contas da Presidente da República de 2014 ter apresentado informações de natureza geral, as informações trazidas ao Tribunal por intermédio do Ofício 04/2015/Gabin/STN/SPE/MF, ora explicitadas, denotam o efetivo atendimento da recomendação.

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 625 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;

Situação: atendida.

Comentários: a Secretaria de Política Econômica informou, por meio do Ofício 10071/2014/SPE-MF, que a recomendação foi atendida de acordo com o Acórdão 2.446/2014-TCU-Plenário. De fato, o Tribunal realizou monitoramento com o objetivo de verificar o cumprimento do item 9.2 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário no tocante à forma de identificação dos projetos com benefícios creditícios decorrentes de financiamentos dos bancos federais para a Copa de 2014.

Ao analisar as informações encaminhadas pela SPE no âmbito do monitoramento, verificou-se que os subsídios estimados pela ótica dos valores contratados (de acordo com a metodologia de cálculo já especificada no processo TC 022.684/2010-7) haviam sido considerados nas Contas do Governo de 2013, ainda que de forma implícita, pois a parcela de subsídios até 2015 demandada pela deliberação estava contida nas projeções dos benefícios creditícios a partir de 2014. Nesse cálculo, o montante dos valores contratados, independentemente de ter havido desembolso, representa o valor dos subsídios decorrentes de compromissos já estabelecidos no tempo de abrangência dos contratos, cuja probabilidade de serem cumpridos pelo Poder Público é alta, ainda que sujeita às imperfeições advindas de simplificações do modelo de previsão.

Assim, diante dos esclarecimentos prestados pela SPE por meio do Ofício 10.034/2014/SPE-MF e das análises promovidas quanto do monitoramento do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que culminou no Acórdão 2.446/2014-TCU-Plenário, considera-se atendida a recomendação.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: a CGU realizou auditoria específica em treze Programas Temáticos do PPA 2012-2015, tendo selecionado, de forma aleatória, um indicador para cada programa e dezesseis metas constantes dos dezessete objetivos relacionados a esses programas, com a finalidade de certificar as informações de desempenho da PCPR 2014, que envolveu onze dos treze ministérios selecionados pelo TCU para compor a PCPR 2014.

Os indicadores e metas selecionados foram avaliados quanto aos atributos de validade e confiabilidade, os quais se desdobram nas qualidades: credibilidade; estabilidade; homogeneidade e comparabilidade, tendo sido utilizada a mesma metodologia aplicada pelo TCU para elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2014.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: a SPI informou que o processo de elaboração do PPA para o período 2016-2019 encontra-se em andamento e que estão sendo realizados esforços no sentido de promover aprimoramentos na elaboração dos indicadores que constarão do novo Plano.

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;

Situação: atendida.

Comentários: a Secretaria do Tesouro Nacional criou uma unidade gestora específica para abrigar os registros do passivo atuarial, uma vez que não foi possível segregar os cálculos atuariais individuais por órgão gestor dos inativos da União. O lançamento foi feito na unidade gestora STN-RPPS-Atuarial (código no Siafi 170579), por meio do documento 2014NL000001, no valor de R$ 1.208.428.653.500,77, posição do cálculo em 31/12/2014. Segundo a STN, o mérito das demais medidas relativas ao RPPS ainda está sendo avaliado.

O MPS, por sua vez, está efetuando os cálculos atuariais do regime próprio a partir das informações encaminhadas pelo MPOG e demais Poderes. Em relação às chamadas providências estruturantes, que continuarão a ser discutidas, com vistas ao amadurecimento dos

encaminhamentos, o MPS lembrou que a criação da unidade gestora poderia ser viabilizada (com encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional), sem que necessariamente se vinculasse sua criação à decisão de segregação de massas.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: a Casa Civil informou que o Pro-Reg, desde seu início em 2007, tem como instituições parceiras as agências reguladoras federais, os ministérios aos quais essas agências estão vinculadas, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), vinculado ao Ministério da Justiça, e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Segundo a STN, as atividades promovidas pelo Pro-Reg têm como objetivo a difusão e o estímulo à adoção de boas práticas regulatórias no âmbito de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e das agências reguladoras estaduais e municipais.

A Casa Civil informou ainda que, conquanto não haja um órgão de supervisão regulatória nos moldes previstos no art. 4º do Decreto 6.062/2007, o Pro-Reg conta com um Comitê Gestor integrado pela Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e um Comitê Consultivo composto por representantes de cada uma das agências reguladoras constantes do anexo da Lei 10.871/2004, bem como representantes dos ministérios aos quais essas agências estão vinculadas, além do Ministério da Justiça e do Cade.

c) institucionalize meios de participação de representantes da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e dos setores regulados na operacionalização do ProReg, aumentando a participação de todos os interessados na construção e disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras;

Situação: não atendida.

Comentários: a Casa Civil apenas reiterou as justificativas quanto ao atendimento da recomendação anterior e não apontou nenhuma medida institucional concreta de promoção da participação social no Pro-Reg.

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-TCUPlenário e 2.468/2013-TCU-Plenário;

Situação: não atendida.

Comentários: as administrações do Ministério da Defesa e dos Comandos das Forças Armadas defendem o entendimento de que o regramento a que se submetem os militares, por ocasião da transferência para reserva remunerada, cujas remunerações são assumidas integralmente à conta do Tesouro, não se confunde com o conceito de aposentadoria, o qual remete aos regimes previdenciários geral (RGPS) e próprio do servidor público (RPPS). Portanto, não há que se falar em projeções atuariais, já que não são despesas previdenciárias.

Divergindo desse entendimento, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 deste Relatório, com a reiteração de recomendações às unidades jurisdicionadas envolvidas.

b) ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas;

Situação: não atendida.

Comentários: embora tal cálculo não tenha sido apresentado ao Tribunal, o Ministério da Defesa afirmou que é possível viabilizar a elaboração de balanço atuarial para os pensionistas, uma vez que se trata de um regime de natureza previdenciária, com aportes efetuados pelos militares para garantia de benefícios futuros aos respectivos pensionistas.

Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 deste Relatório, com a reiteração de recomendações às unidades envolvidas.

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;

Situação: não atendida.

Comentários: segundo o entendimento do Ministério da Defesa, as despesas com inativos das Forças Armadas são encargos constitucionais da União, tendo em vista o regime jurídico próprio dos militares. Não haveria, portanto, obrigação jurídica para evidenciação contábil do passivo atuarial, uma vez que os militares das Forças Armadas não são mencionados nas normas que tratam das obrigações contábeis e atuariais.

Divergindo desse entendimento, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 deste Relatório, com a reiteração de recomendações às unidades envolvidas.

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;

Situação: não atendida.

Comentários: o Ministério da Defesa se comprometeu apenas a avaliar se essa disposição de efetuar o cálculo e evidenciar/contabilizar o balanço atuarial dos pensionistas pode fragilizar a tese/premissa por trás da questão dos inativos.

Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 deste Relatório, com a reiteração de recomendações às unidades envolvidas.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: por meio da Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014, da Casa Civil e dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, foi instituído Grupo de Trabalho com o objetivo de orientar o MPS quanto à inclusão, nos relatórios de avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social, o balanço atuarial do regime com os valores presentes das projeções.

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;

Situação: não atendida.

Comentários: o Ministério da Previdência Social informou que, devido às peculiaridades do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), trazer os fluxos das receitas e despesas a valor presente não é o suficiente para elaborar o balanço atuarial.

Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 deste Relatório, com a emissão de recomendação às unidades envolvidas.

b) fortaleça os controles internos da execução orçamentária, de modo a evitar a erros na classificação contábil das despesas previdenciárias;

Situação: atendida.

Comentários: a Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade do INSS estruturou uma divisão específica para supervisionar o FRGPS e deslocou servidores para acompanhamento diário da execução orçamentária e financeira da despesa previdenciária. Houve ainda a alocação de contador na referida divisão com a incumbência de conferir e validar os registros contábeis mediante conformidade documental, em consonância com o princípio de segregação de funções. Por meio dessas ações, busca-se garantir um maior controle e, consequentemente, a mitigação dos riscos de erros na classificação contábil da despesa.

Paralelamente a isso, encontra-se em construção o Sistema de Pagamento de Benefícios – Sispagben, que receberá os dados de provisionamento diretamente do Sistema Único de Benefícios – SUB, proporcionando a contabilização dos dados com agilidade e exatidão.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014 tem como objetivo apresentar estudos e plano de trabalho em torno da temática previdenciária, sendo composto por representantes de cada uma das pastas signatárias, assim como do INSS. Por

sua vez, a STN informou que encaminhará ao MPS e à Casa Civil estudo preliminar sobre práticas contábeis de regimes gerais de previdência.

Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 deste Relatório, com a emissão de recomendação às unidades envolvidas.

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;

Situação: não atendida.

Comentários: na PCPR 2014, o Tesouro Nacional manifesta o compromisso com a excelência na qualidade de suas divulgações. Informa que o boletim Resultado do Tesouro Nacional é apurado de acordo com padrões internacionais, nos termos do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 1986, do FMI, sendo as receitas e despesas apuradas pela ótica de caixa.

Buscando atender à recomendação, a STN divulgou na PCPR 2014 a compilação de receitas extraordinárias arrecadadas pelo Tesouro Nacional em 2014. Para considerar uma receita como extraordinária, a STN utilizou alguns critérios, a saber: ser superior a 0,1% do PIB e ter efeito limitado no tempo. Em 2014, foram identificadas pela STN receitas extraordinárias no montante de R$ 25 bilhões. Desses, R$ 19,9 bilhões associados a parcelamentos tributários especiais (Refis) com amparo nas Leis 12.996/2014 e 13.043/2014. Menciona também a arrecadação com o leilão de telefonia 4G, no valor de R$ 5,1 bilhões. Destaca, ainda, que as receitas de concessões de aeroportos (R$ 1,3 bilhão em julho) não se enquadram no conceito de extraordinárias, já que fazem parte de um fluxo de pagamento distribuído por um período de vinte a trinta anos, e que receitas como Cota Parte e Dividendos não se enquadram nos critérios de receita extraordinária.

Há que se considerar que a divulgação das informações na PCPR 2014 representa um passo importante para a transparência da questão, apesar de não cumprir exatamente os termos da recomendação.

Assim, considerando a inexistência de regulamentação que estabeleça os critérios de apuração dos resultados fiscais, inclusive para fins de cumprimento de meta, a recomendação não foi reiterada.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014 tem como objetivo apresentar estudos e plano de trabalho em torno da temática previdenciária, sendo composto por representantes de cada uma das pastas signatárias, assim como do INSS.

Nesse sentido, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.3.1.1.1 deste Relatório, com a emissão de recomendação às unidades envolvidas.

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;

Situação: atendida.

Comentários: foram realizadas reuniões entre AGU, STN e PGFN. Em decorrência, foi emitida a Portaria-AGU 40/2015, que estabeleceu critérios e procedimentos a serem adotados pelas Procuradorias-Gerais na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais.

Na referida portaria, foram definidas as bases para a classificação de risco de perda e para a estimativa do impacto financeiro das ações em tramitação nos tribunais superiores ou já transitadas em julgado. Os órgãos interessados poderão solicitar, ainda, o auxílio do Departamento de Cálculos e Perícias da Procuradoria-Geral da União, para a elaboração de laudo técnico com a estimativa de impacto, desde que indiquem os parâmetros a serem considerados.

Assim, entende-se que os preceitos da Portaria-AGU 40/2015 alinham-se às normas contábeis de reconhecimento, mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes referentes às ações judiciais ajuizadas contra a União.

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;

Situação: atendida.

Comentários: a divergência entre o saldo dos restos a pagar processados do Balanço Patrimonial e aquele constante do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado foi destacada entre as notas explicativas do BGU (Nota 10 – Passivo Financeiro – Obrigações em Circulação). Há, portanto, tópico específico sobre o assunto, em que se esclarece a metodologia adotada em ambos os demonstrativos e se apresenta a conciliação dos saldos.

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;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: conforme a nota explicativa 6 ao BGU de 2014 (Ativo Financeiro – Permanente – Investimentos), restou inviabilizado o atendimento dessa recomendação dentro do prazo de prestação das presentes contas, haja vista as principais empresas estatais investidas poderem divulgar suas demonstrações contábeis de encerramento do exercício social até 31 de março (arts. 132 e 133 da Lei 6.404/1976).

Todavia, com vistas a solucionar a questão, a Coordenação de Participações Societárias da Secretaria do Tesouro Nacional propôs, alternativamente, por meio do Ofício 127/2015/Coger/STN: a) encaminhar diretamente ao TCU, na primeira quinzena do mês de abril de cada ano, as informações referentes à equivalência patrimonial das participações mais relevantes com base na posição de 31 de dezembro; e b) realizar esforços no sentido de proceder o registro de equivalência

de todas as empresas estatais com base em setembro de cada ano (atualmente tais participações estão registradas com base em junho, à exceção das cinco maiores, que já têm por base setembro).

Com vistas a promover o devido acesso ao usuário da informação, cumpre destacar que se encontra em discussão um meio de divulgação dos valores das participações mais representativas que serão apurados pela STN com base em 31 de dezembro.

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;

Situação: não atendida.

Comentários: conforme apontado no item 5.3.1.11 deste Relatório, houve reincidência de falha na divulgação de transações com partes relacionadas. Em que pese a apresentação de informações com natureza de divulgação sobre partes relacionadas, não são observados os requisitos mínimos correspondentes fixados normativamente.

Nesse sentido, a STN informou, por meio do Ofício 127/2015/Coger/STN, que realizará estudos com vistas à adequação das notas explicativas integrantes do BGU às normas aplicáveis.

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;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: consta das notas explicativas do BGU 2014 o item denominado "Renúncia de Receitas", em que são apresentadas informações sobre a definição, a estimativa e a tabela com valores dos gastos tributários do exercício de 2014. Com isso, a Secretaria do Tesouro Nacional atende em parte à recomendação exarada por esta Corte de Contas, pois as renúncias de receitas classificadas como benefícios creditícios ainda não são evidenciadas no BGU, o que mereceu nova recomendação, conforme consignado no item 5.3.1.12 deste Relatório.

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;

Situação: atendida.

Comentários: em decorrência da recomendação, foram apresentadas as notas explicativas 5.2.5.6 (Dividendos e Juros sobre o Capital Próprio – diretrizes gerais) e 5.2.6.2 – nota 3 (Histórico de Arrecadação). Em que pese a nota 5.2.5.6 não evidenciar especificamente as políticas de dividendos das principais participações societárias do governo federal, pode-se considerar que as informações apresentadas contribuíram para a melhoria da evidenciação sobre o assunto.

Ademais, como foi feita recomendação à Caixa Econômica Federal e ao BNDES para ampliarem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, pode-se considerar a presente recomendação como atendida.

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;

Situação: atendida.

Comentários: a recomendação foi atendida com o estabelecimento da Declaração do Contador dos órgãos superiores em relação aos órgãos subordinados, conforme previsto na Macrofunção 02.03.18 – Encerramento do Exercício, item 9.2.2, do Manual Siafi Web.

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;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a recomendação foi parcialmente atendida com o estabelecimento da Declaração do Contador dos órgãos superiores em relação aos órgãos subordinados, conforme previsto na Macrofunção 02.03.18 – Encerramento do Exercício, item 9.2.2, do Manual Siafi Web.

Contudo, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 5.6.2 deste Relatório, com a emissão de recomendações ao órgão central de contabilidade da União.

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;

Situação: atendida.

Comentários: por meio do Ofício Coger 91/2015 e conforme a Parte VI da PCPR 2014, a STN esclareceu que, na estrutura do Ministério da Fazenda, a função de órgão setorial do Sistema de Contabilidade Federal compete à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Spoa/MF), conforme Decretos 6.976/2009 e 7.482/2011. Destacou também que o escopo da atuação da Spoa abrange toda a administração direta do Ministério, na condição de setorial contábil de órgão e a supervisão dos órgãos da administração indireta, na condição de setorial contábil de órgão superior. Além disso, RFB e PGFN possuem estruturas próprias de contabilidade constituídas na forma de seccionais contábeis, que estão sob a supervisão técnica da Spoa.

A STN também informou acerca de iniciativas tomadas em conjunto com a Spoa para aprimorar a atuação dessa setorial a partir de 2013: a) nomeação de servidor da STN para a Coordenação de Análise Contábil da Spoa, que exerce as funções de setorial contábil do órgão; b) envio, para o MPOG, de proposta de alteração da estrutura do Ministério, instituindo a Coordenação-Geral de Contabilidade na Spoa, a partir da coordenação já criada; c) designação de sete novos contadores nomeados mediante concurso público para a Coordenação de Análise Contábil da Spoa; e d) nomeação de contadores para as seccionais contábeis da RFB e PGFN.

No que tange à criação de setorial contábil na STN, optou-se pela estruturação de seccionais contábeis de unidades gestoras, especialmente de impacto significativo para o BGU. Dessa forma, mediante delegação de competência da Spoa a essas unidades, foram designados, a partir de setembro de 2014, contadores para a Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar), a Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv) e a Coordenação-Geral de Haveres

Financeiros (Coafi). Tais contadores passaram a realizar o registro da conformidade contábil dessas unidades e subsidiar a emissão da Declaração do Contador sobre as demonstrações contábeis da STN.

Vê-se, assim, que o reforço de pessoal especializado na Spoa, contando com servidor egresso da STN, bem com a criação de mais três seccionais contábeis para contemplar agregados econômico-financeiros específicos, a saber, participações societárias, dívida pública federal e haveres financeiros junto a estados e municípios, vem a contribuir com o propósito da recomendação, que era o de aprimorar os controles internos contábeis e, com isso, elevar o nível de segurança sobre a fidedignidade das informações contábeis da STN.

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;

Situação: atendida.

Comentários: PGU, PGF e PGFN realizaram reuniões, ao longo de 2014, com o objetivo de estabelecer padrões mínimos de avaliação dos riscos de perda de demandas judiciais que pudessem ser observados por todas as unidades interessadas. Como resultado dos encontros realizados, foi editada a Portaria-AGU 40/2015, que estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela AGU na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais.

Com base na Portaria-AGU 40/2015, as respondentes aduziram também que já passaram a adotar a nova metodologia consignada para o levantamento dos respectivos riscos fiscais judiciais, inclusive já tendo providenciado o enquadramento de suas estimativas para a LDO 2015.

Quanto à estruturação da setorial contábil, mencionaram que, em que pese essa setorial estar voltada para eventos administrativos (área-meio) e que dentro da AGU, por exemplo, há um órgão responsável especificamente pelos cálculos relativos a processos judiciais (área-fim), estão envidando esforços para diminuir o déficit de servidores do Departamento de Cálculos e Perícias (DCP), responsável pelos cálculos judiciais. A título de exemplificação, a PGU citou o último concurso realizado, onde o DCP foi contemplado com sete técnicos em contabilidade.

Entende-se, portanto, que, a partir dos critérios e procedimentos estabelecidos na Portaria-AGU 40/2015, e também do aumento de servidores da área contábil, PGU, PGF e PGFN têm melhores condições de subsidiar a STN – órgão central de contabilidade – a fim de que seja feita a contabilização dos riscos fiscais relativos às demandas ajuizadas contra a União, consoante os normativos contábeis vigentes.

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;

Situação: atendida.

Comentários: consta das notas explicativas do BGU 2014, o item "Dívida Ativa (Longo Prazo – LP) – Divergência de Créditos da Dívida Ativa entre Siafi e Sida", em que são apresentadas informações sobre o processo de inscrição da dívida ativa da União no que se refere à utilização dos

sistemas Sida e Siafi, bem como as razões das divergências entre os sistemas e o que foi feito para a conciliação dos saldos, além de informar a divergência entre os saldos no início e ao final de 2014.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: segundo informa a Nota Técnica/PGFN/CDA 8/2015, está em andamento projeto de classificação dos créditos da dívida ativa, com supervisão do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda – PMIMF, que iniciou no último trimestre de 2014 e possui previsão de encerramento em meados de 2016. Ainda conforme a nota, atualmente a equipe está buscando definir as variáveis estatísticas necessárias para a classificação do estoque da dívida ativa, em especial quanto aos créditos de baixa recuperabilidade.

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;

Situação: atendida.

Comentários: a STN informou em nota explicativa que foi emitida a Portaria Conjunta STN/SPU 3/2014, para estabelecer procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação de bens imóveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Informou também que os bens imóveis cadastrados no sistema Spiunet foram depreciados em dezembro de 2014, sendo a depreciação acumulada até 2013 registrada como ajustes de exercícios anteriores, com base em valores apurados pela SPU, e a depreciação referente a 2014 contabilizada diretamente no resultado.

Embora o registro da depreciação fosse feito, até então, de forma apartada do Spiunet, com remessa mensal da informação à STN, para registro contábil, a SPU informou que tem no seu planejamento o prazo de dois anos (em curso desde 10/12/2014) para desenvolver e implantar as funcionalidades sistêmicas relativas à depreciação e atualização automática dos imóveis da União.

Diante do exposto, entende-se que a recomendação foi atendida.

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;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a Secretaria de Patrimônio da União informou que, em razão da inexistência de funcionalidades no Spiunet para contabilização da depreciação, o grupo de trabalho formado em conjunto com a STN elaborou uma estimativa da depreciação acumulada até 2013 para os imóveis cadastrados no Spiunet, usando a metodologia definida na Portaria Conjunta STN/SPU 3/2014.

No entanto, informações fornecidas pela SPU por meio do Ofício 247/2015 mostraram que a depreciação acumulada até 2013 dos bens imóveis registrados no Spiunet, não obstante tenha sido fundamentada na portaria citada, não reflete a realidade. Percebeu-se que a metodologia definida foi aplicada de forma generalizada a todos os bens, resultando, em muitos casos, em valores irrisórios

para a depreciação acumulada dos bens imóveis. Isso sem mencionar o baixo valor registrado de determinados imóveis, já objeto de diversas auditorias e recomendações do TCU.

De acordo com os dados apresentados, o valor registrado de depreciação acumulada até 2013 corresponde a apenas 0,8% do valor total dos imóveis registrados no Spiunet, valor irrisório considerando o histórico dos bens da União.

Diante do exposto, entende-se que, apesar de ter sido criado o normativo regulamentando os procedimentos de depreciação dos bens imóveis, os valores registrados são resultado de uma aplicação generalizada da metodologia, sem levar em consideração as características de cada bem e, por isso, não refletem o real valor depreciado. Nesse sentido, entende-se ser necessário, ainda, o acompanhamento, em futuras auditorias do BGU, das medidas adotadas para implementar a depreciação de bens imóveis bem como para garantir a fidedignidade dos valores apresentados.

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;

Situação: atendida.

Comentários: a Fundação Universidade Federal do Piauí – UFPI, informou que, por ocasião dos registros indevidos de depreciação em 2013, foi instituído um grupo de trabalho entre membros da contabilidade e do setor de patrimônio com o objetivo de identificar e corrigir as causas que levaram ao registro incorreto.

Como resultado, o grupo identificou que o erro decorreu da migração para um novo sistema de administração patrimonial, o qual considerou como depreciáveis todos os bens já registrados na carga patrimonial da UFPI. Como resultado dos trabalhos, a UFPI informou que foi realizada uma correção no banco de dados do sistema que gerou o consequente ajuste dos valores referentes à depreciação.

Por sua vez, a STN informou em nota explicativa que foi criada a equação contábil de 1028 na transação Conindbal do Siafi, a qual detecta inconsistências relativas ao registro da depreciação, além de mecanismos de cobrança de regularização em tempo hábil, de forma a evitar o encerramento do exercício com registros indevidos.

Como conclusão, ante os procedimentos corretivos adotados e a não ocorrência novamente de inconsistências nos registros de depreciação da Universidade, entende-se atendida a recomendação.

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;

Situação: atendida.

Comentários: o Ministério da Educação informou que, ao ser cientificado sobre os lançamentos indevidos realizados na UFPI, adotou medidas corretivas e preventivas.

Dentre as medidas adotadas, estornaram-se os registros indevidos e emitiram-se orientações sobre procedimentos a serem adotados para aumentar a segurança na informação do registro contábil. Também foi informado que a Coordenação de Contabilidade e Custos – SPO/MEC passou a realizar acompanhamento mensal dos registros de depreciação efetuados pelas unidades vinculadas ao MEC.

Por sua vez, a STN informou que a recomendação foi atendida com o estabelecimento da Declaração do Contador dos órgãos superiores em relação aos órgãos subordinados e com a criação de equações contábeis que detectam inconsistências em registros de depreciação.

Diante do exposto e da não constatação de novos erros contábeis materialmente relevantes, entende-se que a recomendação foi atendida.

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;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: a Caixa informou que foram iniciadas, em 2014, as tratativas com a STN para a formalização da política de distribuição de resultados da instituição, tendo sido submetida àquela secretaria minuta de proposta da referida política. A STN, por sua vez, informou que a mencionada minuta ainda encontra-se em discussão, com expectativa de aprovação do documento em 2015.

Com relação ao BNDES, foi informada a criação de página no site da instituição na qual é evidenciada a sua política de dividendos, bem como o seu histórico de distribuição de resultados desde o exercício de 2007.

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;

Situação: atendida.

Comentários: a PGFN informou, por meio do Ofício 405/2015/PGFN/PG, que estruturou seu respectivo órgão setorial de contabilidade com a nomeação de quatro contadores, e que buscará fortalecer seus controles internos contábeis, de modo a aumentar a qualidade e a credibilidade das informações produzidas para o BGU.

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;

Situação: em atendimento.

Comentários: A Anatel informou que tem tomado medidas com o objetivo de conferir maior transparência dos atos de agência à sociedade, permitindo-lhe maior acompanhamento e participação no processo regulatório do setor de telecomunicações.

A Aneel informou que, conforme consta do Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, a Agência é considerada uma boa prática no quesito transparência, quando comparada às outras organizações similares, pois atende a todos os requisitos mínimos de transparência elencados pelo TCU no âmbito no TC 012.693/2009-9, quais sejam: calendário anual de 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 e sistema de acompanhamento processual eletrônico. Em relação ao proferido pelo TCU no Relatório

do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2013: "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", a Agência informou que realizou revisão das normas da organização que tratam dos procedimentos gerais referentes às reuniões deliberativas públicas de sua diretoria com o objetivo de tornar o processo decisório mais eficiente e também com ganhos em transparência.

A ANP informou que tem adotado medidas, particularmente no que tange ao seu processo decisório, com o objetivo de imprimir maior transparência a seus atos. A Agência informou, ainda, que em seu sítio na rede mundial de computadores são informados o calendário, a pauta, as atas e os resultados das reuniões do colegiado.

A ANTT informou que dá ampla publicidade das pautas de suas reuniões deliberativas em seu sítio eletrônico. A Agência informou ainda que seu regimento assegura a possibilidade de participação dos interessados nas reuniões por meio de sustentação oral e que está em processo de alteração em seu regimento interno, com proposta de novo formato para que as reuniões da diretoria possam ser transmitidas em tempo real.

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;

Situação: não atendida.

Comentários: O Ministério da Justiça informou que necessita adequar a estrutura organizacional da Senasp. Nesse sentido, o Ministério informou que um de seus principais problemas é o déficit de pessoas, problema que tem sido contornado com diversas iniciativas no sentido de autorizar concursos públicos e de contratar pessoal temporário, porém não obtendo sucesso. O Ministério não prestou informações no que se refere à garantia de recursos orçamentários e de tecnologia de informação para realização de planejamento, definição e coordenação da Política Nacional de Segurança Pública, bem como para a supervisão e controle de suas atividades-fim, em cumprimento às competências dispostas no Decreto 6.061/2007.

A Casa Civil da Presidência da República não informou sobre suas iniciativas no sentido de cumprir a recomendação do TCU.

8 ANÁLISE DA UNIDADE TÉCNICA SOBRE AS CONTRARRAZÕES AOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NO RELATÓRIO PRELIMINAR SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2014

Por meio do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, prolatado na Sessão Extraordinária de 17/6/2015, no âmbito da apreciação da prestação de contas da Presidente da República relativa ao exercício de 2014, o TCU comunicou ao Congresso Nacional que as referidas contas não estavam em condições de serem apreciadas pelo Tribunal naquele momento, em virtude de indícios de irregularidades indicados no Relatório Preliminar, acarretando a necessidade de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões por parte da Presidente da República, em observância à garantia constitucional do devido processo legal, que pressupõe o contraditório e a ampla defesa.

Destarte, o TCU concedeu prazo de trinta dias à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, para manifestação, se assim desejasse, acerca dos indícios de irregularidades apontados nos itens 9.2.1 a 9.2.13 do referido Acórdão, nos seguintes termos:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em:
>
> 9.1. comunicar ao Congresso Nacional que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;
>
> 9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidades:
>
> 9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório);
>
> 9.2.2. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório);
>
> 9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);
>
> 9.2.4. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em

face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.5. ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório);

9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

9.2.7. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios - Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo - Externas", pela empresa Furnas - Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.8. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

9.2.12. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório);

> 9.2.13. existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório).

Encerrada a sessão de apreciação do Relatório Preliminar, o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e o Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, formalizaram a apresentação de novos indícios de irregularidade, sem que tais indícios integrassem o Aviso 664-GP/TCU, de 19/6/2015, que encaminhou o Acórdão em referência para manifestação da Presidente da República.

Em paralelo, o Ministro Relator encaminhou os novos indícios de irregularidades para análise da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que se pronunciou pela necessidade de abertura de novo prazo para que a Presidente da República, caso manifestasse interesse e entendesse necessário, se pronunciasse sobre os novos fatos. Por meio de despacho, o Ministro Relator acolheu a proposta da Semag e fixou o prazo de 15 dias para a manifestação, cuja cópia foi encaminhada à Excelentíssima Presidente da República mediante o Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, nos seguintes termos:

> 17.1.1. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000;
>
> 17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em resposta ao Aviso 664-GP/TCU, de 19/6/2015, a Presidente da República, representada pelo Advogado-Geral da União (AGU), apresentou ao TCU as contrarrazões de defesa nos termos das Informações RA/01-2015, de 21/7/2015 (peça 200). A resposta ao Aviso 895-GP/TCU/2015, por sua vez, ocorreu em 11/9/2015, mediante comunicação do AGU que aprovou a RA/02-2015 elaborada pela Consultoria-Geral da União (peça 227, p. 2).

Convém registrar que o Advogado-Geral da União atua nos autos com fundamento no art. 4º, inciso V, da Lei Complementar 73/1993, que lhe confere a competência para "apresentar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República, relativas a medidas impugnadoras de ato ou omissão presidencial".

Nos documentos mencionados, explanaram-se considerações, a título de preliminares, sobre a decisão do Tribunal, com destaque para as abordagens referentes aos princípios da legalidade e da segurança jurídica. Em seguida, apresentaram-se os argumentos sistematizados segundo a pertinência temática dos indícios de irregularidades.

A presente instrução trata, portanto, da análise das alegações de defesa apresentadas, pela Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, em face dos treze indícios de irregularidades constantes do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, assim como daqueles objeto do despacho do Ministro Relator encaminhado à Presidente da República por meio do Aviso 895-GP/TCU, de

12/8/2015. Deste modo, serão analisadas as contrarrazões relativas a todos os indícios de irregularidades identificados ao longo do processo, totalizando quinze itens.

O sumário a seguir apresenta a estrutura do presente capítulo:

8	**Análise da Unidade Técnica sobre as contrarrazões aos indícios de irregularidades apontados no Relatório Preliminar sobre a prestação de contas da Presidente da República de 2014**
8.1	Análise das Preliminares
8.2	Adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União (item 9.2.2 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
8.3	Adiantamentos concedidos pelo FGTS e Execução Orçamentária do Programa Minha Casa Minha Vida (itens 9.2.3, 9.2.6 e 9.2.11 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
8.4	Adiantamentos concedidos pelo BNDES à União (item 9.2.4 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
8.5	Dívida Líquida do Setor Público e Resultado Primário (itens 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
8.6	Omissão de contingenciamento quando da edição do Decreto 8.367/2014 (itens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
8.7	Edição do Decreto 8.197/2014 sem considerar projeções do Ministério do Trabalho e Emprego (item 17.1.1 do Despacho do Relator)
8.8	Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário (item 17.1.2 do Despacho do Relator)
8.9	Execução do Orçamento de Investimento das Estatais (itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
8.10	Ausência de rol de prioridades e metas do PLDO 2014 (item 9.2.5 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
8.11	Distorções nos indicadores e metas do PPA (item 9.2.13 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário)
8.12	Síntese das análises
8.13	Considerações finais

Cumpre ressaltar que, embora a argumentação apresentada pelo AGU se desenvolva a partir dos grupos de indícios, a análise técnica contempla não apenas a avaliação isolada de cada um desses itens da defesa, mas também os reflexos do conjunto das irregularidades detectadas para a administração pública.

Assim, as análises serão realizadas sem perder de vista uma avaliação sistêmica de tais irregularidades, quanto à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, conforme determina o art. 228 da Resolução-TCU 246/2011 (Regimento Interno do TCU).

Visando garantir o devido processo legal e a observância ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, este Tribunal analisou as informações prestadas pela Presidente da República, para verificar se as contrarrazões apresentadas eram suficientes para afastar os indícios de irregularidades preliminarmente detectados.

Antes de adentrar na exposição dessas informações, cumpre tecer importantes considerações sobre o conteúdo do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, a fim de demonstrar o embasamento normativo para as análises efetuadas por meio desse fundamental produto do controle externo a cargo do TCU.

Recorda-se que o art. 71 da Constituição Federal descreve as competências exclusivas desta Corte, sendo que o seu inciso I estabelece: “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente

da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento".

O art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), ao tratar da fiscalização da gestão fiscal, atribui ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a incumbência de fiscalizar o cumprimento daquela norma, com ênfase nos seguintes pontos, entre outros: atingimento das metas previstas na lei de diretrizes orçamentárias e limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar.

Para além dessa competência concorrente, o § 1º do art. 59 da LRF confere aos Tribunais de Contas a competência privativa de alertar os poderes quando constatarem a possibilidade de, ao final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, e, consequentemente, houver necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. Entre outras situações especificadas neste dispositivo, deve-se emitir alerta, também, quando identificados indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

A Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, reforça a competência da Corte para apreciar as contas do Presidente da República, **na forma estabelecida no Regimento Interno**. Conforme o parágrafo único do art. 36, essas contas consistem "nos **balanços gerais** da União e no 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" (grifo nosso).

O art. 73 da Lei 9.394/1996 e o art. 37 da Lei Complementar 141/2012 também estabelecem que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na referida prestação de contas anual, o cumprimento dos percentuais mínimos de educação e saúde, respectivamente.

Ao regulamentar o art. 36 da Lei Orgânica, o Regimento Interno do TCU (RITCU), aprovado pela Resolução-TCU 246/2011, em seu art. 228 dispõe que o parecer prévio deve ser conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial ao final do exercício, e, também, sobre a observância dos **princípios constitucionais e legais que regem a administração pública**. Por sua relevância, reproduz-se a seguir os §§ 1º e 2º daquele artigo:

> § 1º O parecer prévio conterá registros sobre a observância às 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.
>
> § 2º O relatório, que acompanhará o parecer prévio, conterá 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 federal no desenvolvimento econômico e social do País.
>
> III - o **cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 101**, de 4/5/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

Observa-se, assim, que a resolução em tela detalha o conteúdo do parecer e do relatório que o acompanha, conforme autorizado pelo art. 36 da Lei 8.443/1992. Os trechos em destaque demonstram que a análise contida no Relatório e Parecer Prévio sobre a prestação de contas da Presidente da República não se restringe à execução da Lei Orçamentária Anual. A avaliação deve

contemplar a conformidade dessa execução com o conteúdo do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, além da observância das regras da LRF.

A previsão de emissão de parecer prévio conclusivo pelos Tribunais de Contas veio com a edição da LRF em 2000, que assim estabelece em seu art. 57. Oportuno destacar o fundamento do Projeto de Decreto Legislativo 373/1997, que dispõe sobre a prestação de contas do exercício de 1999, ocasião em que o relator, deputado Paulo Gouveia, registra que o Parecer de 1991 não foi conclusivo, nos seguintes termos:

> o Parecer prévio referente ao exercício de 1991 não foi conclusivo. Ao invés de recomendar a aprovação ou a rejeição das contas, aquele Tribunal informou que elas "estão em condições de serem julgadas pelo Congresso". Este fato levantou muita polêmica e contestações dentro do Congresso, tendo gerado discordâncias entre os Ministros do próprio Tribunal.

Seguindo essa dicção, o Acórdão 1.338/2014-TCU-Plenário, que aprovou o parecer prévio da prestação de contas do exercício de 2013, foi conclusivo no sentido de registrar que as contas estavam "em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas".

Destarte, para efetuar as análises empreendidas ao longo deste Relatório, o Tribunal se firmou na LRF, na sua Lei Orgânica e em seu próprio regimento interno, que se coaduna com o teor das normas superiores retromencionadas.

Ademais, esclarece-se que não há óbice para que o Tribunal fiscalize o cumprimento da LRF, conforme essa norma determina, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre a prestação de contas da Presidente da República. Ao contrário, justamente por se tratar de um diagnóstico sistêmico do desempenho e da conformidade da gestão pública do ente da Federação, entende-se por fundamental que o cumprimento das regras da LRF seja abordado nesse processo do controle externo.

Nesse sentido, cumpre mencionar o art. 7º da Resolução-TCU 142/2001, que dispôs sobre as competências atribuídas ao TCU pela LRF, *in verbis*:

> As constatações pertinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal **devem integrar o relatório sobre as contas previstas no art. 71, inciso I, da Constituição Federal** do exercício a que se referem, ainda que os respectivos processos encontrem-se pendentes de julgamento, a fim de subsidiar a emissão dos pareceres previstos no art. 56, caput, da LRF. (grifo nosso)

Para além disso, convém recordar o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, que define quem está sujeito à prestação de contas: "qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária". A leitura atenta desse dispositivo aponta para a conclusão de que a prestação de contas não se restringe aos aspectos estritamente orçamentários, haja vista o dever de prestar contas sobre a utilização de recursos públicos em geral, não apenas os incluídos na peça orçamentária.

No mesmo sentido, o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do TCU, reproduzido anteriormente, exige registro no parecer prévio com relação ao cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares "nas demais operações realizadas com recursos públicos federais".

Desse modo, conforme explicitado, encontra-se bem delimitado o conteúdo deste Relatório, baseado em normas constitucionais, legais e regulamentares. Com efeito, desde a publicação da LRF, o TCU tem cumprido com esse encargo que lhe foi atribuído pela lei complementar, inclusive com verificações e análises no âmbito do Relatório sobre a prestação de contas da Presidente da

República. Sendo assim, não há inovação na abordagem da avaliação realizada sobre o exercício de 2014.

Não é demais esclarecer que a inclusão de irregularidades identificadas no âmbito do TC 021.643/2014-8 cumpre o disposto no art. 7º da Resolução-TCU 142/2001, já reproduzido, que determina a inclusão de constatações pertinentes à LRF no Relatório sobre a prestação de contas da Presidente da República, ainda que o respectivo processo não esteja julgado.

Feitas essas considerações, passa-se para a análise das contrarrazões da Presidente da República. Nas próximas seções serão apresentados os argumentos constantes do expediente enviado pelo AGU e as análises e conclusões desta Unidade Técnica acerca dos itens do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário e dos itens 17.1.1 e 17.1.2 do despacho do Ministro Augusto Nardes, de 12/8/2015, constante do TC 005.335/2015-9.

8.1 Análise das preliminares

8.1.1 Das Alegações do Advogado-Geral da União

Em síntese, o Advogado-Geral da União discorre sobre quatro questões preliminares. A primeira diz respeito ao contraditório e à ampla defesa consagrados na Constituição de 1988 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com a fixação do prazo e oportunidade para a apresentação de contrarrazões pela Presidente da República. Esclarece que as contrarrazões apresentadas inicialmente se limitam aos treze itens do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário. Nessa mesma vertente, destaca que a Administração Pública está pronta para prestar quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários à avaliação da prestação de contas e registra:

> caso outros pontos de elucidação, à luz da compreensão da egrégia Corte, sejam necessários, **poderão e deverão** ser solicitados à Administração Pública, que não se furtará de prontamente atendê-los em tempo e modo adequados, colaborando com a proposta de **oferecer à deliberação do Congresso Nacional a melhor análise sobre o tema**, que contemple as preocupações do órgão de controle externo e do próprio gestor público.

O segundo ponto da preliminar diz respeito ao princípio da legalidade na Administração Pública e sua fiel observância na prestação de contas da Presidente da República referentes a 2014. Em relação ao tema, o Advogado-Geral da União assevera que a legalidade é instrumento essencial para a boa interpretação de condutas, sendo vedada a distorção ou mesmo a construção de interpretações novas que busquem em dado momento conferir aparência de "ilegal" àquelas condutas que sempre foram recepcionadas pela legalidade.

Alega que a construção e a apresentação das contas governamentais, ao longo dos anos, não pode servir de lastro para que se construa ópticas novas de análise tendo por sustentação o mesmo pilar normativo de décadas, sob pena de desvirtuar o conceito de legalidade esculpido na Constituição da República.

Rechaça interpretações contempladas no Relatório Preliminar das Contas do Governo sobre a inobservância do princípio constitucional da legalidade que, de acordo com sua argumentação, "não se apura". Reconhece, todavia, a "possibilidade de evolução nas concepções e compreensões sobre determinados parâmetros legais".

Como terceiro aspecto preliminar, o Advogado-Geral da União recusa a abordagem técnica das Contas de 2014, apontadas pelo Tribunal como não fidedignamente construídas sob os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, na medida em que,

na sua avaliação, os "apontamentos firmados não foram materialmente delineados, tornando sua aferição quase intangível".

Sobre esse ponto, alega que o leque aberto de tipificação a ser objeto de manifestação consubstanciada nas informações torna inalcançável, na sua visão, a totalidade dos argumentos a serem colocados para afastar um suposto descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao mesmo tempo em que dificulta, sobremaneira, a oportunidade de defesa, alegando que a invocação do princípio teria sido feita de maneira aberta, sem apontar de forma mais clara e direta o comportamento prescrito em lei que teria sido violado.

Aduz que as leis de orçamento (LDO e LOA em especial) devem ser aprovadas como condição especial e essencial da boa execução dos recursos públicos em determinado exercício. Nessa esteira, registra que a LOA é uma projeção entre receitas e despesas, cabendo ao governante ponderar, sem se afastar de outro princípio constitucional que é o da continuidade do serviço público, a forma e o momento adequado para corrigir distorções frente a metas potencialmente não alcançadas, sempre que entender necessário, para se adequar do ponto de vista orçamentário e financeiro.

O Advogado-Geral da União também afirma, de modo peremptório, que o orçamento de 2014 se mostrou adequadamente aplicado e que "o País chegou a bom termo" na sua execução financeira, inclusive com o cumprimento da meta ajustada.

Assim sendo, na sua visão, somente seria possível caracterizar uma hipotética falta de responsabilidade na gestão fiscal caso a ação governamental não fosse precedida de propostas planejadas e dentro dos limites e das condições institucionais ou mesmo que se pudesse vislumbrar um desequilíbrio tal ao final do exercício fiscal, sem que medidas legislativas fossem levadas a efeito para que as contas se encerrassem com normalidade.

Para finalizar, a quarta preliminar aborda o princípio da segurança jurídica. Traz, a título de argumentação, uma vasta jurisprudência do STF sobre segurança jurídica de matérias diversas, ainda que nenhuma se refira à aplicação das disposições da LRF nos quinze anos de sua vigência.

Aduz que, caso o Tribunal adote, em relação ao exercício de 2014, posicionamento diverso do adotado em exercícios anteriores, estará em contradição com o "postulado da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito", na medida em que interfere diretamente na certeza do direito e estabilidade das relações jurídicas.

Invoca, para tanto, a regulamentação do princípio da segurança jurídica pela Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/1999), editada para combalir prática, até então costumeira, em alguns órgãos administrativos de mudar a orientação de determinações normativas.

Ademais, entende que qualquer determinação a ser exarada pelo Tribunal deve necessariamente dispor acerca da modulação temporal dos seus efeitos, a fim de alcançar tão somente situações futuras.

8.1.2 Da Análise de Mérito pela Unidade Técnica

Contextualização do Resultado Fiscal de 2014

Um dos pontos centrais das Contas do Governo referentes ao exercício de 2014 diz respeito à análise da gestão frente aos resultados fiscais verificados no exercício. Essa análise será feita cotejando as metas e objetivos fixados pela Lei 12.919/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para

2014), com os números divulgados oficialmente pelo Banco Central do Brasil, publicações dos Relatórios de Avaliação de Metas Fiscais e fiscalizações realizadas pelo Tribunal.

A LDO/2014 estabeleceu, em anexo específico, metas fiscais com o seguinte propósito:

> O objetivo primordial da política fiscal do governo é promover a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica e o crescimento sustentado e socialmente justo. Para isso, atuando em linha com as políticas monetária, creditícia e cambial, o governo procura criar as condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a redução das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública.

Ainda de acordo com o Anexo de Metas Fiscais, foram estabelecidas metas de resultado primário "no intento de garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública".

Para o alcance desses objetivos, foram projetados indicadores macroeconômicos que não se confirmaram ao longo do exercício, tais como: crescimento real do PIB da ordem de 4,5%, média de Taxa Selic Efetiva de 7,28% e Câmbio em R$ 2,06 em dezembro de 2014.

A meta de *superavit* primário do Governo Central foi originalmente fixada em R$ 116,1 bilhões (2,15% do PIB estimado), podendo ser reduzida em até R$ 67 bilhões em razão das deduções dos gastos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as desonerações tributárias. Também foram estabelecidos, a título de meta, *deficit* nominal de R$ 25,7 bilhões e montante da dívida líquida em R$ 1,09 trilhão. Esses foram os indicadores que devem ser considerados no período referente aos cinco primeiros bimestres.

O levantamento sobre as projeções de indicadores macroeconômicos adotados pelo Governo Federal, objeto do TC 020.367/2014-7, indicou discrepâncias agudas em relação aos índices praticados pelo mercado, o que constitui fator de comprometimento da credibilidade da política fiscal. O confronto entre as metas e projeções constantes da LDO/2014 e os indicadores verificados comprova a pertinência e a oportunidade da fiscalização realizada pelo TCU.

Indicadores	**Metas Fixadas pela Lei 12.919/2013 para 2014**	**Resultado Fiscal em 2014**
Resultado Primário Ajustado[1]	*Superavit* - R$ 49,1 bilhões	*Deficit* - R$ 22,4 bilhões
Resultado Nominal	*Deficit* - R$ 25,7 bilhões	*Deficit* - R$ 273,3 bilhões
Dívida Líquida do Governo Federal	R$ 1,09 trilhão	R$ 1,2 trilhão
Indicadores	**Projeções LDO/2014**	**Indicadores Verificados**
IPCA (limite superior da meta)[2]	6,50%	6,41%
Taxa Selic Efetiva	**7,28%**	**11,65%**
Câmbio	R$ 2,06	R$ 2,66
Crescimento do PIB	**4,5%**	**0,14%**

Fonte: Anexo de Metas Fiscais (Anexo IV da Lei 12.919/2013) e Nota para Imprensa do Banco Central

Nota (1) resultado primário ajustado: corresponde à meta fixada em R$ 116,1 bilhões, deduzido o montante-limite de até R$ 67 bilhões a título de despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e desonerações tributárias, conforme definido no Anexo IV da LDO/2014

Nota (2) Meta fixada pelo Banco Central em 4,5% ± 2%

A análise do referido processo foi levada ao Relatório Preliminar sobre as contas prestadas pela Presidente da República de 2014 e seus números evidenciam que a condução da política fiscal se distanciou, de forma singular, dos pressupostos da gestão responsável no sentido de assegurar uma trajetória sustentável da dívida pública; de fato, o saldo da dívida líquida federal no encerramento do exercício ficou 10,09% acima da meta fixada pela LDO/2014.

Um dos pré-requisitos básicos para a sustentabilidade da dívida é a geração sistemática de *superavits* primários, o que não foi alcançado no exercício em análise. Esse resultado demonstra mudança substancial da condução da política fiscal que vai de encontro a premissas e objetivos da política econômica nacional, de modo diametralmente oposto à exigência do art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF.

As implicações desse quadro, de evidente deterioração das contas públicas, podem acarretar sérios danos para a nação, a exemplo do risco de redução do grau de investimento do Brasil – como, aliás, infelizmente, já ocorreu agora no ano de 2015 – aumento das taxas de juros e de desemprego, e, principalmente, a inviabilização do crescimento sustentável da economia.

A série dos últimos cinco anos, a partir de dados divulgados na Nota de Imprensa do Banco Central, também demonstra o caráter singular do desequilíbrio fiscal de 2014. Cumpre ressaltar que, dada a metodologia de apuração, os valores positivos no contexto da tabela significam *deficits*, enquanto os valores negativos referem-se a *superavits*.

Resultado Fiscal apurado pelo Banco Central

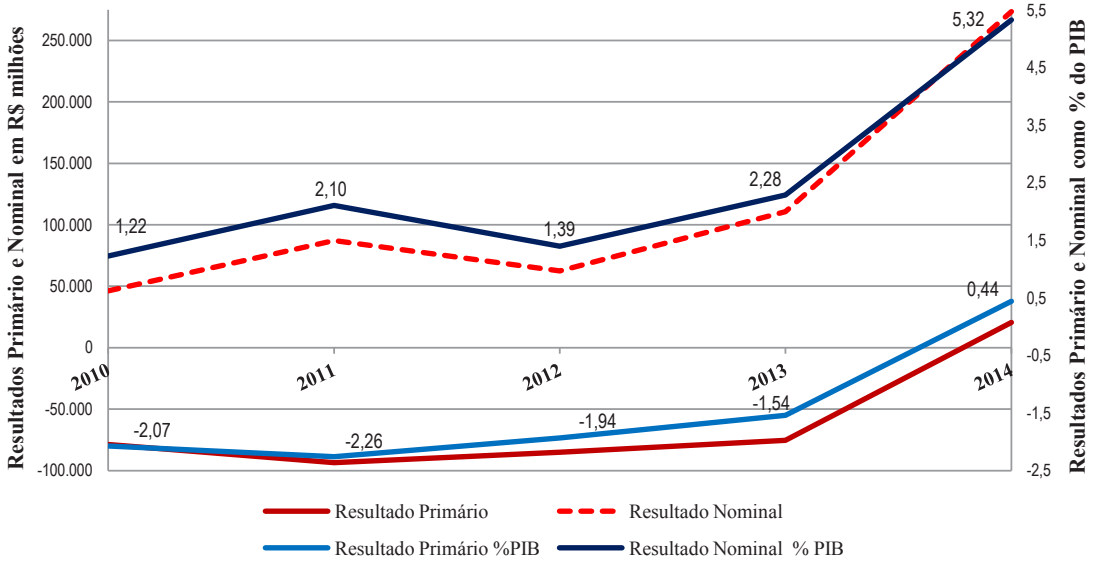
R$ milhões

Descrição dos Resultados	Correntes									
	2010		2011		2012		2013		2014	
	Fluxo	% PIB	Fluxo	% PIB	Fluxo	% PIB	Fluxo	% PIB	Fluxo	% PIB
I. Nominal	**46.171**	**1,22%**	**87.173**	**2,10%**	**62.386**	**1,42%**	**110.753**	**2,29%**	**273.322**	**5,32%**
1.1 Governo Central	45.785	1,21%	87.518	2,11%	61.182	1,39%	110.555	2,28%	271.542	5,29%
1.2. Estatais federais	386	0,01%	-345	-0,01%	1.204	0,03%	198	0,00%	1.780	0,03%
II. Primário	**-78.099**	**-2,07%**	**-93.614**	**-2,26%**	**-85.030**	**-1,94%**	**-74.747**	**-1,54%**	**22.480**	**0,44%**
2.1. Governo Central	-78.723	-2,09%	-93.035	-2,25%	-86.086	-1,96%	-75.291	-1,55%	20.472	0,40%
2.2. Estatais federais	624	0,02%	-579	-0,01%	1.056	0,02%	544	0,01%	2.008	0,04%
PIB acumulado no ano	**3.770.085**	-	**4.143.013**	-	**4.392.094**	-	**4.844.815**	-	**5.133.866**	-

Fonte: Nota para Imprensa Publicada pelo Banco Central do Brasil; 30/1/2015

Nota: Os valores positivos no contexto da tabela significam *deficits*, enquanto os valores negativos referem-se a *superavits*

Resultado Fiscal – 2010 a 2014



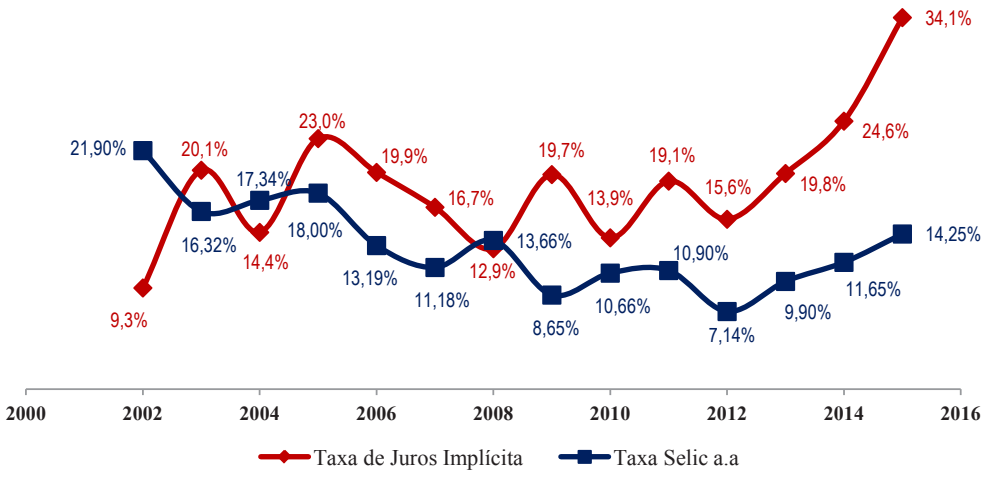
Nota: Os valores positivos no contexto do gráfico significam *deficits*, enquanto os valores negativos referem-se a *superavits*

Quando se comparam os períodos iniciais e finais da série, nota-se que a soma dos *deficits* nominais do Governo Central e estatais federais passou de 1,22% do PIB (R$ 46,2 bilhões) em 2010 para 5,32% do PIB (R$ 273,3 bilhões) em 2014. A deterioração também se verifica quanto aos resultados primários, que saiu do patamar superavitário de 2,07% do PIB (R$ 78,1 bilhões) em 2010, contra um *deficit* de 0,44% do PIB (R$ 22,4 bilhões) em 2014, o único caso verificado na trajetória dos últimos cinco anos.

O resultado negativo em 2014 revela-se ainda mais grave quando comparado ao verificado no ano imediatamente anterior. Os *deficits* nominais passaram de 2,29% do PIB (R$ 110,7 bilhões) para 5,32% do PIB (R$ 273,3 bilhões), um incremento de 147% em valores nominais. O resultado primário, que em 2013 foi **superavitário** em 1,54% do PIB (R$ 74,7 bilhões), fechou o exercício passado **deficitário** em 0,44% do PIB (R$ 22,5 bilhões).

Essa realidade fiscal tem reflexos em indicadores que afetam diretamente a política macroeconômica. A comparação das séries históricas da taxa Selic e da taxa de juros implícita da dívida do Governo Federal e Banco Central, que mensura o que se convencionou denominar de "grau de carregamento" da dívida, traduz os efeitos do descumprimento das metas fiscais em 2014.

Taxas de juros – 2000 a 2015

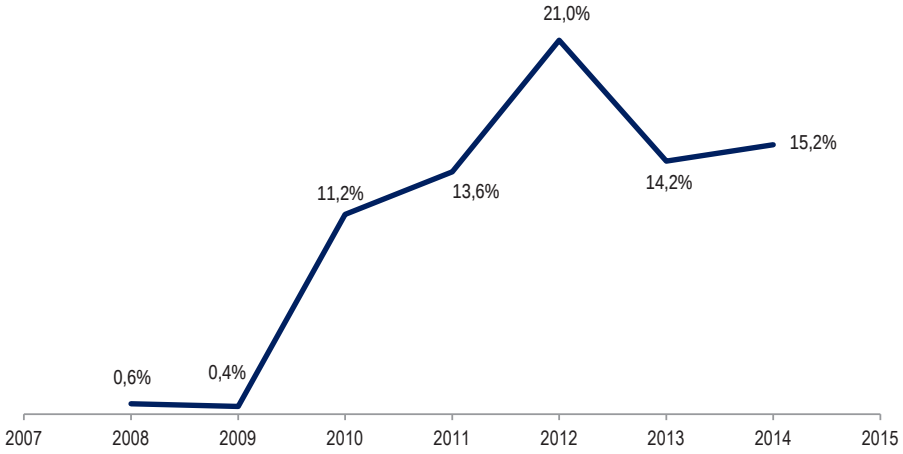


Fonte: Banco Central (Histórico das taxas de juros – COPOM)

Nota: Taxa de juros implícita de 2015 refere-se ao mês de junho e a Taxa Selic refere-se à meta fixada em 29/07/2015

A taxa de juros implícita, quando comparada com os números de 2010, apresentou variação de 77%, enquanto a taxa Selic variou apenas 9,28%. Como se sabe, os principais fatores que aumentam a taxa de juros implícita são os baixos resultados primários (deficitário em 2014) e, eventualmente, a variação cambial ou ajustes patrimoniais e metodológicos. A elevação da taxa de juros implícita – que assume trajetória ascendente a partir de 2012 – também é reflexo do aumento expressivo de concessões de crédito do Tesouro Nacional a bancos públicos por meio da emissão de títulos públicos, cujo saldo passou de R$ 10,7 bilhões ao final de 2008, quando a prática se acentuou, para R$ 514 bilhões em 2014, dos quais 98% referem-se ao BNDES, segundo dados consignados nos relatórios de gestão fiscal da União.

Impacto dos Empréstimos do Tesouro Nacional a Bancos Públicos sobre a Dívida Mobiliária Federal



Fonte: Demonstrativos da Dívida Consolidada – Relatórios de Gestão Fiscal (2008/2014)

Todos esses fatores contribuíram para o quadro de deterioração fiscal, que é resultado da inobservância de regras restritivas voltadas para a limitação de gastos em nível prudente e a prevenção de desequilíbrios estruturais nas contas públicas, em especial as previstas nos arts. 8º e 9º da LRF.

As informações acima apresentadas, cujas fontes são documentos produzidos pelo Poder Executivo Federal, principalmente o Banco Central do Brasil, demonstram a atipicidade do ano de 2014, com relação aos exercícios anteriores. Nesse cenário fiscal, não é possível concluir, como pretendem as contrarrazões apresentadas pelo Advogado-Geral da União, que a gestão das finanças públicas federais em 2014 foi devidamente pautada pelos princípios insculpidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, como será demonstrado em tópicos adiante, essa gestão não seguiu também dispositivos específicos das normas constitucionais e legais que regem a administração orçamentária e financeira.

Do Princípio da Legalidade

Outra alegação apresentada pelo Advogado-Geral da União diz respeito ao princípio da legalidade na Administração Pública e a sua fiel observância na prestação de contas da Presidente da República.

Preliminarmente, cumpre anotar que, embora o STF não tenha apreciado o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238, que questiona vários dispositivos da Lei Complementar 101/2000, fato é que, ao apreciar o pedido de liminar, em agosto de 2007, o Plenário da Corte Suprema não suspendeu qualquer dos dispositivos da norma geral de finanças públicas que baseiam a análise das Contas do Governo de 2014, sinalizando claramente para a presunção de constitucionalidade dos respectivos comandos, notadamente os arts. 8º, 9º, *caput* e §§ 1º e 2º, 29, 36 e 38.

Em segundo lugar, e possivelmente o mais importante, a prestação de contas da Presidente da República deve ser apreciada na forma estabelecida no Regimento Interno do Tribunal, segundo o disposto no art. 36 da Lei 8.443/1992. Conforme consignado na introdução prévia e aqui reproduzido em benefício da melhor compreensão possível, o Regimento Interno do TCU, por sua vez, estabelece em capítulo específico disciplina acerca da prestação de contas anual da Presidente da República, nos termos do art. 228 já transcrito.

Para além do amparo na Lei Orgânica do TCU, esses dispositivos encontram respaldo no art. 73, *caput*, c/c art. 96, inciso I, alínea "*a*" da Magna Carta, os quais conferem ao TCU – em simetria com os Tribunais do Poder Judiciário – a competência privativa para dispor sobre seu regimento interno, que deve ser elaborado com "observância das normas de processo e das garantias processuais das partes".

Ademais, são inúmeras as fiscalizações realizadas pelo TCU nos 15 anos de vigência da LRF, com a manifestação dos órgãos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, abrangendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Banco Central do Brasil, em que foram discutidos conceitos sobre operações de crédito e suas vedações, com considerável consenso no que tange à interpretação dos dispositivos discutidos, em especial os conceitos de operação de crédito. Merecem citação os Acórdãos 1.563/2005-TCU-Plenário, 1.573/2006-TCU-Plenário, 451/2009-TCU-Plenário, 806/2014-TCU-Plenário.

Por outro lado, as vedações previstas na LRF sobre operações de crédito não passam nem nunca passaram ao largo do domínio do Ministério da Fazenda, eis que ao órgão compete, por força do art. 32 da LRF, verificar o cumprimento dos **limites e condições** relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive a União.

Para tanto, deve o Ministério da Fazenda verificar, dentre vários aspectos exigidos pela Lei Complementar, a observância de todas as restrições estabelecidas pela LRF, merecendo destaque as vedações e demais condições impostas pelos arts. 33 a 38.

As restrições fixadas peremptoriamente pela norma geral de finanças públicas, que no caso das operações de crédito devem ser igualmente aplicadas a todos os entes da Federação, foram concebidas num ambiente de total falta de disciplina fiscal e com longa experiência de financiar *deficits* públicos a partir do uso indiscriminado dos bancos públicos.

Nesse sentido, não há como prosperar a alegação do Advogado-Geral da União que aponta a hipótese de distorção ou mesmo construção de interpretações novas que busquem em dado momento conferir aparência de ilegalidade, como se a fiscalização do TCU que resultou no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário fosse o primeiro caso de verificação do cumprimento das condições fixadas pela LRF para fins de configuração de desvios na execução orçamentária e financeira no conceito de operações de crédito.

Pode ser possível compreender que municípios brasileiros, dos quais mais de 90% têm população inferior a 50 mil habitantes e baixo índice de desenvolvimento econômico, aleguem dificuldade no domínio dos conceitos jurídico-econômico-financeiros de operações de crédito no contexto da norma geral de finanças públicas. Difícil aceitar, contudo, a alegação de que a Presidente da República, com assessoramento direto dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e do Banco Central do Brasil, não tenha se informado acerca dos efeitos de ordem orçamentária, econômica e financeira dos pagamentos, nas respectivas datas fixadas no calendário mensal, de despesas expressivas de responsabilidade direta da União (como bolsa-família e seguro-desemprego) sem afetação das disponibilidades do Tesouro Nacional, tampouco de qualquer impacto na programação financeira e cronograma mensal de desembolso, cujos atos normativos são de sua responsabilidade direta.

Ademais, as operações evidenciadas e apreciadas pelo Acórdão 825/2015-TCU-Plenário têm reflexos incontestáveis na apuração do resultado fiscal de 2014, alterando artificiosamente a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, além de comprometer, sobremaneira, o alcance das metas bimestrais, como será demonstrado.

Não se trata, pois, de evolução nas concepções e compreensões sobre o art. 36 da LRF. Fato é que o dispositivo em tela proíbe, peremptoriamente, que uma instituição financeira possa financiar o ente da Federação ao qual esteja vinculada, sem que a redação do dispositivo permita qualquer dúvida, ainda mais na esfera federal.

Até porque, tal proibição constitui um dos pilares do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) delineado pelo próprio Governo Federal na década de noventa e que resultou na LRF, a qual qualifica como operação de crédito e veda expressamente o uso de bancos públicos para financiamento de *deficits*.

De acordo com o magistério de Weder de Oliveira (*Curso de Responsabilidade Fiscal,* Volume I, ed. 1, Belo Horizonte/Editora Fórum, 2013, p. 46-47), o eixo de elaboração do projeto de lei complementar previsto no art. 163 da Carta Política foi o estabelecimento de um "regime de gestão fiscal responsável", um dos inúmeros aspectos das finanças públicas.

Dentre os princípios fundamentais explicitados no art. 6º do projeto mencionado nas lições do autor, merecem destaque para a compreensão do quadro fiscal de 2014: i) a prevenção de *deficits* imoderados; ii) a limitação de gastos continuados a nível prudente; iii) a prevenção de desequilíbrios estruturais nas contas públicas; e iv) a adoção de processo permanente de planejamento da atuação estatal.

Quis o legislador complementar com essas medidas conter as soluções artificiosas com o propósito de criar alternativas impróprias para as restrições de receita pública visando custear políticas expansivas de gasto sem cobertura orçamentária, prática bastante comum no período anterior à LRF, em especial em anos eleitorais. Por assim ser, suas regras são, em boa medida, proibitivas de condutas relacionadas a excessos de gastos e dívidas, conhecidas como regras do tipo "**não fazer**", especialmente no que se refere ao capítulo do endividamento público disciplinado nos artigos 32 a 38, ponto-chave da norma geral.

Os objetivos da LRF, diz Weder de Oliveira (2013), qualificam-se como macroeconômicos, financeiros e orçamentários. Visam à prevenção de *deficits* "imoderados e recorrentes" (na expressão da mensagem ministerial) e ao controle da dívida pública.

O propugnado **equilíbrio intertemporal das finanças públicas** encontra expressão normativa no § 1º do art. 1º, explicitado como pressuposto da responsabilidade fiscal, alicerçada na ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para garantir esse equilíbrio, a LRF exige o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições fiscais, considerados o núcleo da gestão fiscal responsável.

Nesse contexto, não poderia o Congresso Nacional, ao estabelecer as normas gerais sobre finanças públicas com amparo no art. 163, inciso I, da Constituição da República, fixar restrições ao uso de bancos públicos para financiar *deficit* apenas para os estados e municípios, pois tratamento diferenciado desse tipo padeceria de vício de inconstitucionalidade, diante da inexistência de razão para conferir tratamento diferenciado à União tão somente.

Trata-se de normas gerais que, sob o ângulo teleológico, reportam-se ao interesse prevalecente na organização federativa, de acordo com as lições de Weder de Oliveira (2013, p. 1.089-1.090), ao citar o magistério de Técio Sampaio Ferraz, segundo o qual constitui norma geral toda temática que extravase o interesse circunscrito de uma unidade da Federação ou porque é comum ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional.

Não é possível admitir que, diante da necessidade de uniformização dos interesses federativos comuns, o legislador complementar permitiria que a União – e apenas a União – pudesse lançar mão das instituições financeiras federais para pagar em dia suas despesas orçamentárias de forma acentuada em ano eleitoral e pré-eleitoral.

Nada na ordem jurídica admitiria discriminação dessa natureza, em especial com os Estados-Membros, que igualmente mantêm instituições financeiras sem que possam lançar mão de suas disponibilidades para cobertura de *deficit* de ordem orçamentário-financeira, ainda que momentâneo.

Da Fidedignidade das Contas de 2014 e do Princípio da Continuidade do Serviço Público

No terceiro eixo das alegações, o Advogado-Geral da União recusa o entendimento do Tribunal de que as contas de 2014 não se afiguram fidedignas. Aduz, ainda, que a LOA é uma projeção entre receitas e despesas, cabendo ao governante ponderar, sem se afastar de outro princípio constitucional que é o da **continuidade do serviço público**, a forma e o momento adequado para corrigir distorções frente a metas potencialmente não alcançadas, sempre que entender necessário, para se adequar do ponto de vista orçamentário e financeiro. Nessa marcha, afirma que o orçamento de 2014 se mostrou adequadamente aplicado e que o País chegou a bom termo na sua execução financeira, inclusive com o cumprimento da meta ajustada.

Sobre a fidedignidade das contas de 2014, restará materialmente demonstrada nos tópicos seguintes a inobservância dos princípios e regras constitucionais e legais que regem a administração pública, em especial a responsabilidade da gestão fiscal, o que não permite atestar a fidedignidade das contas do referido exercício.

A execução financeira de parte considerável de despesas próprias da União à margem da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso - mediante pagamento, nos respectivos prazos, pelos bancos públicos federais sem que houvesse o imediato repasse do Tesouro Nacional das importâncias devidas, a despeito das reiteradas cobranças das instituições financeiras, é um dos fatores que não permite considerar fidedignas as contas de 2014.

Soma-se a isso a falta de registro dessas obrigações financeiras nas estatísticas fiscais e nos demonstrativos oficiais da dívida da União, violando normas comezinhas alusivas à transparência positivada no contexto da LRF.

Também não é verdade que haja leque aberto de tipificação que possa dificultar a oportunidade de defesa, tampouco se verifica invocação do princípio de forma aberta, sem apontar de forma mais clara e direta o comportamento prescrito em lei que teria sido violado. Cabe lembrar que aquela Advocacia teve acesso ao texto completo do Relatório Preliminar, além da listagem de indícios de irregularidades constantes do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário. No referido relatório está detalhado o embasamento legal para as dissonâncias apontadas naquela decisão da Corte de Contas. Em apenas três dos treze itens do acórdão, a fundamentação se baseou somente em princípios constitucionais e legais. Ainda assim, deve-se recordar que, embora haja margem de interpretação quando se trata de princípios, tal circunstância não deve ser utilizada como amparo para o seu descumprimento pela administração pública. De todo modo, o presente capítulo também identifica, claramente, os dispositivos violados, conforme será relatado nos tópicos seguintes.

No que se refere ao princípio da continuidade do serviço público, tal alegação não merece prosperar. Primeiro, para que a gestão fiscal seja, de fato, responsável, é necessário seguir à risca o passo a passo definido peremptoriamente no texto da LRF, devendo-se dispensar especial cuidado

no processo de elaboração e edição dos normativos que aprovam e atualizam a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso.

Dois são os objetivos desses instrumentos de gestão fiscal: garantir recursos para a execução das despesas e evitar eventuais insuficiências financeiras. Trata-se de mecanismo de controle que tem como foco não apenas a programação anual, mas também o fluxo de caixa quanto à execução orçamentária, de forma a evitar o irrealismo orçamentário, que marcou as gestões públicas no período que antecedeu a LRF.

Em complemento, a LRF institui procedimento para que os ajustes nos valores da despesa autorizada sejam tempestivamente programados e efetivamente implementados quando ainda são possíveis, ou seja, enquanto não ocorrer a geração das despesas, mediante contingenciamento. Com vistas a garantir o realismo orçamentário, a cada dois meses, deve-se projetar a evolução da execução financeira para o final do exercício.

Em segundo lugar, o administrador – e isto vale para qualquer Poder e órgão autônomo – não é livre para ponderar ou decidir, de acordo com sua conveniência e oportunidade, o momento adequado para corrigir distorções frente a metas potencialmente não alcançadas do ponto de vista orçamentário e financeiro. Pode, no máximo, frente à necessidade de conter gastos, decidir quais despesas desprovidas de caráter obrigatório deverão ser contingenciadas.

É o art. 9º da LRF que determina, não faculta, ao gestor responsável pela execução dos orçamentos fiscal e/ou da seguridade social a adoção de limitação de empenho e movimentação financeira sempre que, ao final de um bimestre, for verificado que a realização da receita, apurada com realismo e cotejando com a programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas em anexo específico e segundo critérios definidos na LDO, não segundo a vontade do Chefe de Poder, *in casu*, o Executivo.

Para Weder de Oliveira (2013, p. 754), o contingenciamento é o "**mais efetivo instrumento de controle fiscal**", definido como "procedimento obrigatório de acompanhamento bimestral das previsões e realizações de receitas e despesas, ancorado em objetivo bem definido: avaliar se a meta de resultado fiscal definida na LDO (resultado primário ou nominal) será alcançada". Ainda segundo o autor, trata-se de "procedimento obrigatório a ser seguido no caso de constatação de risco de não cumprimento da meta", não de procedimento discricionário dos titulares dos Poderes e órgãos autônomos.

Em sua obra, o autor escreve com bastante propriedade a inter-relação e sistematização dos instrumentos e procedimentos de gerenciamento fiscal. Além da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, o autor cita a limitação de empenho e movimentação financeira, assim como o estabelecimento de metas bimestrais de arrecadação estabelecido pelo art. 13 da LRF.

Nota-se, portanto, que a matéria está sujeita à estrita reserva legal que, no caso em questão, não deixa espaço para a conveniência de interesses dos gestores, sob pena de subverter, de modo inaceitável, os parâmetros que devem reger a atuação legítima das autoridades constituídas.

Não há espaço, pois, para alegar o princípio da continuidade do serviço público, como faz o Advogado-Geral da União, em detrimento da regra que impõe limitação de empenho de despesas discricionárias e movimentação financeira em prol do cumprimento das metas fiscais.

Ao editar a LRF, o legislador fez o juízo de ponderação, preservando todas as despesas obrigatórias por determinação constitucional e legal (art. 9º, § 2º), além de possibilitar a inclusão de despesas discricionárias no rol de exceção ao contingenciamento em anexo específico da LDO, para

que se possa adequar a exceção às metas fixadas. É isso que se extrai da inteligência do art. 4º, § 1º c/c art. 9, § 2º da LRF.

Quis o legislador, com essas previsões que devem ser lidas de forma sistemática, garantir o realismo orçamentário, de modo que se possa conhecer, desde a proposta, todas as despesas passíveis de contingenciamento, criando as condições para avaliar se as memórias e metodologias de cálculo das metas justificam os resultados fiscais pretendidos e estão compatíveis com as premissas e objetivos da política econômica nacional, tal como exige o art. 4º, § 2º, inciso II da LRF.

Na mesma toada, o art. 5º, inciso I, estabelece que o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a LDO e com as normas da LRF, conterá demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.

Nesse cenário de regras claras, invocar a discricionariedade do governante para fazer juízo de ponderação sobre conter ou não conter despesas discricionárias, em desfavor do cumprimento das metas fiscais fixadas pela LDO, é alegação que subverte a lógica que permeia a correlação inequívoca entre a exceção à limitação de empenho e a fixação de metas fiscais, ambas medidas reservadas ao legislador por ocasião da edição da LDO, não ao Poder Executivo.

Ademais, diante dos fatos ocorridos e das consequências que ainda se fazem sentir nas contas públicas e na economia brasileira, é intuitivo dizer que a continuidade do serviço público pode restar comprometida não pelo devido uso do instrumento do contingenciamento quando necessário, mas sim pela gestão temerária das finanças públicas. De fato, políticas públicas de importância fundamental para o país podem ter sua execução prejudicada em consequência da deterioração das contas públicas.

Nesse sentido, cabe reproduzir o art. 65 da LRF, que dispõe sobre as únicas hipóteses em que o cumprimento do seu art. 9º fica dispensado, não se identificando entre elas a possibilidade trazida pelo AGU embasada no princípio da continuidade do serviço público:

> Art. 65. Na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:
>
> I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;
>
> II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.
>
> Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de **estado de defesa ou de sítio**, decretado na forma da Constituição. (grifo nosso)

Por fim, também não merece guarida a alegação do AGU de que o "País chegou a bom termo na sua execução financeira, inclusive com o cumprimento da meta ajustada". Isso porque a avaliação da gestão fiscal não ocorre apenas no encerramento do exercício, para querer condicionar a análise do cumprimento das metas bimestrais ao Projeto de Lei 36, encaminhado pela Presidente da República à Câmara dos Deputados em 11/11/2014, com a finalidade de alterar a LDO/2014, tendo sido convertido na Lei 13.053, de 15/12/2014.

Assim, na prática, observou-se o alcance de uma meta meramente formal e deficitária, estabelecida ao final do exercício, apenas para legitimar o resultado fiscal desfavorável, para o qual concorreu a inércia da Presidente da República diante da necessidade de conter gastos públicos identificada de antemão. Isso descaracteriza completamente o pressuposto de planejamento. Assim, diante dos fatos, não há que se falar em gestão planejada e eficiente dos recursos públicos.

Ainda mais: apesar da alteração do art. 3º da LDO/2014, no sentido de possibilitar a dedução da meta de *superavit* primário de valor até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao PAC, fato é que não houve qualquer alteração do Anexo de Metas Fiscais.

Essa alteração pontual tornou o dispositivo inconsistente com o objetivo primordial da política fiscal tal como fixado pelo Anexo de Metas Fiscais aprovado pela LDO/2014, que consiste na promoção da gestão equilibrada dos recursos públicos de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica e o crescimento sustentado, com vistas a criar as condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a redução das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública.

Sob a ótica da literalidade, a nova redação dada ao art. 3º da LDO/2014 produziu resultado diametralmente oposto ao objetivo primordial da política fiscal, que permaneceu inalterado no Anexo de Metas Fiscais. O saldo da dívida líquida do Governo Central atingiu R$ 1,2 trilhão, montante equivalente a 21,7% do PIB, segundo dados da estatística fiscal divulgada pelo Banco Central, contra a meta de 20,20% do PIB fixada no Anexo de Metas Fiscais aprovado pela LDO/2014, ou seja, 7,42% acima da meta estabelecida. A taxa de juros chegou ao final de dezembro no patamar de 11,65% (Selic), contra a projeção de 7,28% prevista na referida LDO, o que representa 60% acima do índice projetado.

Tendo em vista o resultado fiscal negativo em 2014, pode-se dizer, sem entrar mérito da questão, que a alteração legislativa parece não ter observado fielmente as disposições e os fundamentos fixados pelo art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF, que condicionam os Poderes Executivo e Legislativo a elaborarem e aprovarem Anexo de Metas Fiscais acompanhado de demonstrativo das metas, instruído com memória e metodologia de cálculo que "justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional", o que não se verifica no caso em questão.

Todavia, a consistência dessa alteração da LDO/2014 em relação às disposições da LRF é objeto de Representação, a ser analisada no âmbito do TC 001.622/2015-3.

Do Princípio da Segurança Jurídica e da Técnica de Modulação Temporal da Decisão

Sobre a segurança jurídica alegada nas preliminares apresentadas pelo AGU, demonstra-se argumento equivocado para os pontos em discussão. Invoca, para tanto, uma coletânea de jurisprudência que não guarda qualquer relação com os casos concretos referentes a descumprimento de regras proibitivas expressas de forma inequívoca na LRF.

O princípio constitucional da segurança jurídica versa principalmente sobre a estabilidade dos atos jurídicos realizados, situações jurídicas consolidadas e direitos já incorporados ao patrimônio do cidadão. Nesse sentido milita J. J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, ed 6 rev., Coimbra/Livraria Almedina, 1993, p. 373):

> Os princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as **normas jurídicas vigentes**, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. Estes princípios apontam basicamente para: (1) a proibição de leis retroactivas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) a tendencial irrevogabilidade de actos administrativos constitutivos de direitos.

A análise empreendida no relatório sobre as Contas do Governo de 2014 não se sustenta em mudança radical na interpretação da Constituição da República, tampouco há divergência na

jurisprudência do TCU sobre o conceito e vedações de operações de crédito que caracterizaram o que se convencionou chamar, popularmente, de "pedaladas fiscais".

A ideia de que os gestores não podem ser responsabilizados quando descumprem vedações para as quais a lei prevê punições rigorosas, ou seja, quando são primários, não tem como prosperar. Ninguém pode invocar o desconhecimento da lei para justificar seu descumprimento (art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), e tampouco o cumprimento da LRF deve ser exigido apenas de governadores e prefeitos, que não têm o beneplácito do Ministério da Fazenda quando analisa, com fundamento no art. 32 da LRF, a contratação de operação de crédito por estes entes sem observância de todas as disposições da norma geral.

Ademais, não se está a exigir da população em geral o conhecimento de conceitos jurídico-econômicos específicos que regem a realização de operação de crédito e suas vedações tal como expressos na LRF, mas da Presidente da República com o assessoramento direto de órgãos e entidades especializados nos temas da política fiscal, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil, ambos com papeis específicos de controle do endividamento público fixados nos arts. 32 e 38 daquela lei complementar.

Não é demasiado lembrar que uma das vedações previstas na LRF é a de que o ente controlador se valha dessa condição para forçar o financiamento de suas despesas por instituições financeiras controladas, sob pena de configurar crime contra as finanças públicas – e não há espaço para digressões sobre a regra geral de obrigatoriedade do conhecimento da lei penal.

Dessa forma, não há que se falarsobre interpretação nova que retroaja a fatos pretéritos. A uma, a atuação das instituições de controle é, via de regra, *a posteriori*, sem prejuízo de casos de controle concomitante ao longo da execução orçamentária, como é o caso dos relatórios fixados pela LRF, e também a *priori*, a exemplo dos editais de licitação em alguns casos pontuais. Assim, a ação de controle externo terá como escopo, em geral, fatos pretéritos, cuja análise acerca da legalidade poderá ensejar responsabilização, o que não significa de modo algum violação do princípio da segurança jurídica pelo Tribunal.

A duas, os princípios constitucionais da legalidade e da segurança jurídica não podem ser subvertidos para justificar o não-cumprimento da lei, em especial quando se trata de regra do "**não fazer"**, cujo descumprimento pode ensejar responsabilização na esfera penal.

Para finalizar o rol de alegações das preliminares, o AGU invoca a técnica da **modulação dos efeitos temporais das decisões** técnicas de interpretação constitucional. Alega que qualquer determinação a ser exarada pelo Tribunal deve, necessariamente, dispor acerca da modulação temporal dos seus efeitos, a fim de alcançar tão somente situações futuras.

De fato, o STF proferiu, em várias oportunidades, decisões com modulações de seus efeitos com o propósito de dar interpretação conforme à Constituição a certos dispositivos normativos. Trata-se de instituto voltado para o controle concentrado de lei ou ato normativo, conforme disposto no art. 27 da Lei 9.868/1999, o qual estabelece que o STF poderá, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos em ação direta de inconstitucionalidade ou decidir que sua eficácia ocorrerá a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Na interpretação conforme à Constituição, por sua vez, juiz ou Tribunal, no caso de haver duas interpretações possíveis de uma lei, deverá optar por aquela que se mostre compatível com a Lei Maior. Portanto, o Tribunal declarará a legitimidade do ato questionado, desde que interpretado em conformidade com o texto constitucional.

É bem verdade que o STF, em caráter inovador, tem adotado a modulação de efeitos no controle difuso, principalmente em recurso extraordinário com repercussão geral - que transcende o mero interesse das partes -, no sentido de evitar que a decisão seja mais prejudicial à sociedade do que a própria manutenção da inconstitucionalidade.

Essa, porém, não é a questão suscitada na prestação de contas da Presidente da República de 2014. Primeiro, porque não se discute nos autos a constitucionalidade de qualquer dispositivo da LRF que discipline condutas que se enquadram na definição legal de operação de crédito e suas vedações expressas (arts. 29, III, §§ 1º a 4º, 33, 35 a 38).

Segundo, embora a Súmula STF 347 reconheça que o Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, "pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público", não há qualquer questionamento dessa natureza em relação aos dispositivos da LRF que embasam o presente Relatório.

Oportuno fazer um parêntese para observar que, nessa hipótese específica, o TCU não decide sobre a questão constitucional como objeto principal do processo referente ao caso concreto, razão pela qual a inconstitucionalidade não figura no dispositivo da decisão, limitando-se aos seus fundamentos. No mesmo sentido, seguem os Tribunais do Poder Judiciário no controle difuso, uma vez que compete originariamente ao Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade de leis federais.

A apreciação da constitucionalidade no âmbito do TCU ocorre tão somente para o efeito de isentar o responsável, no caso concreto, do cumprimento de lei ou ato normativo considerado em desacordo com a Lei Fundamental. Todavia, uma vez invocada a referida Súmula de modo incidental, deve o Tribunal dar ciência aos órgãos legitimados para que seja instaurado o processo devido, com o fim de proceder ao controle concentrado na instância competente. Registre-se, todavia, que não há qualquer processo dessa natureza a questionar a constitucionalidade de dispositivos da LRF que disciplinam os mecanismos de endividamento público.

Além disso, registra-se que não há na ADI 2.238 qualquer controvérsia sobre a validade jurídica dos dispositivos mencionados da LRF para justificar a invocação da pretensa modulação temporal, pela via incidental, no processo referente à emissão do parecer prévio sobre atos que nitidamente configuram caso concreto.

Resta claro, portanto, que nem mesmo por analogia se vislumbra a presença do requisito do excepcional interesse social exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/1999, dada a ausência de demonstração, nas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, da previsão do prejuízo a ser gerado à sociedade por eventual decisão do TCU ou do Congresso Nacional, o que afasta a excepcionalidade requerida.

As alegações partem de premissas falsas e não têm como prosperar. Isso porque não há registro na jurisprudência do Tribunal que possa ser entendido como chancela a condutas referentes à realização de operações de crédito nos moldes apontados nos itens seguintes, razão pela qual não há que se falar em violação à segurança jurídica. Soma-se a isso o fato de que a magnitude das operações realizadas em 2014 e seu impacto negativo sobre o resultado fiscal podem ser considerados ponto fora da curva, sem precedente nas duas últimas décadas.

Se algum juízo de ponderação entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica pode ser aplicado ao processo específico que discute o financiamento de bancos públicos para pagamento de despesas primárias da União, o que é vedado pelo art. 36 da LRF, esse juízo se restringe aos efeitos do art. 33 do mesmo Diploma, que determina a nulidade das operações realizadas com inobservância de condições e proibições impostas pela referida Lei Complementar, com o

consequente cancelamento mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

Neste parecer, cumpre avaliar os reflexos do financiamento forçado à margem da execução orçamentária e/ou financeira sobre as finanças públicas, assim como o uso flagrantemente desproporcional do poder dos órgãos da Presidência da República sobre as instituições financeiras federais sujeitas à supervisão ministerial prevista no art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, a despeito da vedação expressa e inequívoca fixada no art. 36 da LRF, o que exige responsabilização e não modulação de efeitos da decisão que vier a ser proferida.

Do ponto de vista substantivo, tem-se que a modulação temporal tal como suscitada nas contrarrazões representaria, na verdade, uma espécie de "salvo-conduto" às "pedaladas fiscais". Por consequência, essa situação criaria um grave problema de risco moral na Federação, na medida em que incentivaria os gestores das três esferas de governo a descumprirem condicionantes e proibições de ordem fiscal fixadas pela LRF, notadamente no que tange aos dispositivos voltados para o controle do endividamento público (arts. 32, 35 a 38), com base na crença de um possível "perdão" pela via da modulação.

Dessa forma, não se justificam as razões que levam o AGU a suscitar a modulação temporal na aplicação de dispositivos da LRF sobre os quais não há qualquer discussão – nem no STF, tampouco no TCU – sobre a sua constitucionalidade, sendo plena a sua aplicação.

Em conclusão, impende registrar que a tentativa de aplicar a modulação para o caso concreto de flagrante descumprimento de dispositivos da LRF que estabelecem, de forma inequívoca, condicionantes e vedações acerca de operações de crédito, pressagia, na essência, um perigoso processo de banalização da técnica de interpretação constitucional positivada pelo art. 27 da Lei 9.868/1999.

Exauridas as questões preliminares, passa-se a seguir à análise das contrarrazões expostas em face dos indícios de irregularidades apontados neste relatório.

8.2 Adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União

> ***Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário***
>
> ***(...)***
>
> ***9.2.2 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório);***

8.2.1 Contrarrazões

O item 9.2.2 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário refere-se ao disposto no item 9.2 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que, em resumo, determina aos órgãos do Poder Executivo o repasse dos valores necessários à Caixa Econômica Federal (CEF) para cobertura dos pagamentos de despesa da União (bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial) realizados, nos respectivos prazos, com recursos da instituição financeira.

Em apertada síntese, alega o AGU que a relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício, segundo o qual os saldos negativos seriam pontuais, ocorrendo

desde 1994. Apresenta, para tanto, saldos médios anuais resultantes da consolidação de **diversos fundos** com recursos do Tesouro Nacional. Ressalta que se trata de relação que não causa prejuízo à Caixa, muito menos à União.

Segue a defesa com registro de que a União recebeu rendimentos sobre os valores antecipados à Caixa, e que a sistemática se baseia em entendimentos jurídicos que sustentam a adequação da prática em face da legislação federal.

Nessa toada, destaca que os achados de inspeção são afetos à programação e à execução financeira, e não a compromissos financeiros de que trata o artigo 29, inciso III da LRF. Na visão do representante, a programação e a execução financeira da União não geraram obrigação de pagar que já não existisse, ocasionando tão somente remuneração bilateral do dinheiro que se administrou por meio de fluxo de caixa.

Aduz que o entendimento adotado pela Administração se baseou em ponto de vista finalístico da regra fiscal. Afirma, ainda, que a vedação prevista no art. 35 da LRF, que tem em vista impedir práticas de alavancagem de entes públicos, não guarda semelhança com a relação ocorrida entre a União e as instituições financeiras federais.

No que diz respeito à semelhança com operação de crédito por antecipação de receita (ARO), diz ser da essência da operacionalização dos programas e característica dos pagamentos sua realização na forma de contas de suprimento, caracterizadas pela incerteza nos desembolsos diários, em razão da magnitude dos programas e impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados. Ressalta que o fato apontado no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário refere-se à inexistência ou falta de recursos, o que não pode, na sua visão, ser aplicado ao caso das contas de suprimento.

Alega, ainda, que o contrato de prestação de serviços firmado entre a União e a CEF reproduz mecanismo previsto no art. 82-A da Lei 11.977/2009, o qual dispõe sobre as circunstâncias em que os agentes operadores do FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) utilizam-se de recursos dos referidos fundos para a concessão das subvenções de responsabilidade da União, nos termos previstos na Lei em questão.

Dada a função de agente operador que a Lei 10.836/2004 e o Decreto 5.209/2004 conferem à Caixa, a instituição financeira seria, na visão do AGU, co-responsável pela implementação da política pública relativa ao programa bolsa-família. Destaca não se tratar de simples terceirização de serviços, como ocorre nos contratos administrativos de prestação de serviços continuados originalmente celebrados pela União.

No rol de alegações, cita o item 26 do Voto do relator no Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, que reconhece que não seria razoável classificar como operação de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro.

Invoca previsão contratual que contempla expressamente a possibilidade de ocorrência de saldos negativos nas contas de suprimento. Segue no sentido de que os atos praticados pela Caixa consistem no cumprimento de sua obrigação contratual relativamente ao bolsa-família e ao seguro-desemprego, contemplando tão somente o que denomina "**contrapartida a serviços prestados**".

Nessa marcha batida, afirma que simples previsão de atualização monetária e, até mesmo, pagamento de juros ao contratado não são razão suficiente para alterar a natureza de um contrato de prestação de serviços para firmá-lo como contrato de empréstimo bancário. Apresenta, como exemplo, contrato que o TCU celebrou com a empresa City Service Segurança, para a prestação de serviço de brigada de incêndio, no qual consta cláusula de pagamento de encargos moratórios à taxa nominal de 6% ao ano, capitalizados diariamente em regime de juros simples.

Registra que os contratos firmados entre a Caixa e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foram objeto de auditoria do Tribunal que resultou no Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, sem que houvesse apontamento sobre eventual afronta à LRF.

Assevera, ainda, que a relação da União com a Caixa, no que tange aos programas sociais, não enseja conduta que possa ser caracterizada a título de mútuo bancário, tampouco se enquadra em qualquer hipótese de equiparação, caracterizando-se, por inferência, mero fluxo de caixa para os fins de compensação contratual com a União, que tal fato não se enquadra em nenhum conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF. Para fundamentar tal alegação, invoca o item 396 do Relatório referente ao TC 021.643/2014-8, que avalia os efeitos no resultado primário dos saldos negativos em contas suprimentos, no caso do INSS.

Por fim, alega que a relação da União com a Caixa, nos contratos referidos, não configura qualquer aumento da dívida pública federal, sendo essa a orientação finalística dos dispositivos da LRF que se pretende aplicar à hipótese, notadamente o art. 36.

Segundo o AGU, o dispositivo quis proibir operações de crédito que repitam situações de crescimento acelerado e artificial da dívida pública. Cita, como exemplo, as relações entre bancos estaduais e Estados da Federação em passado recente.

8.2.2 Análise

Da Lei de Responsabilidade Fiscal e das operações de crédito

A análise empreendida neste tópico diz respeito ao atraso sistemático, pelos Ministérios, de repasse de volume expressivo de recursos do Tesouro Nacional para a Caixa efetuar os pagamentos de despesas da União (bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial), verificado uso desmedido da força institucional do ente controlador sobre a instituição financeira controlada, com o nítido propósito de cumprir, artificiosamente, as metas fiscais bimestrais ao longo do exercício de 2014.

Tal prática constitui caso clássico de operação de crédito terminantemente vedado pelo art. 36 da LRF. A questão foi enfrentada pelo Tribunal em duas decisões, sem que haja argumentos plausíveis para mudança de entendimento.

Dada a relevância histórica da análise ora empreendida, oportuno resgatar alguns fundamentos e os motivos que levaram o Congresso Nacional a editar a LRF. Para tanto, recorre-se ao Relatório que fundamenta o Voto e o Acórdão 352/2008-TCU-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler, que traz abordagem singular sobre a matéria. Eis os trechos que merecem transcrição para subsidiar a reflexão sobre as questões suscitadas neste tópico:

> 190. Em 1998, já há alguns anos após a implantação do Plano Real, foi proposto para a sociedade um conjunto de medidas que tinha por **objetivo a drástica e veloz redução do *deficit* público** e a **estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)**. Esse conjunto de medidas estava incluído no Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que veio surgir conjuntamente com a Reforma Administrativa. O PEF contemplou medidas de curto prazo, para garantir os resultados anunciados no programa para o período de 1999 a 2001, além de medidas de natureza estrutural, para alcance permanente de resultados fiscais positivos para o País. Dentre as medidas de natureza estrutural, merece destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em 2000 com o objetivo de alcançar o equilíbrio sustentável das contas públicas nas três esferas de governo.
>
> 191. Nesse contexto, a Lei Complementar nº 101/2000 representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir com responsabilidade os recursos públicos dentro de regras claras e precisas,

> aplicadas a todas as esferas de governo, em todos os níveis, relativamente à **gestão da receita e despesa públicas**, endividamento e gestão do patrimônio, **sob ótica transparente dos resultados fiscais** alcançados pelo administrador público.
>
> 192. Eis a importância de se exercer o controle do cumprimento da LC nº 101/2000, pois é marco regulatório da administração responsável. **Qualquer desequilíbrio ou permissividade aos limites nela estabelecido, às suas características, preceitos, ditames, essência, tenderá a desvirtuar as contas públicas e enfraquecer os resultados positivos alcançados desde a sua edição**.
>
> 193. A partir do momento em que todo o gestor público compreender que a Lei Complementar é uma realidade, de fato, que tem suas regras para serem rigorosamente cumpridas, haverá indução à profissionalização da gestão pública, pois o administrador terá que buscar a eficiência administrativa na gestão das receitas e despesas públicas, conceito também introduzido recentemente pela Reforma Administrativa (Emenda nº 19/1998), como forma de aumentar a sua capacidade de investimento em obras e serviços à população, **sem para isso buscar políticas imediatistas de expansão administrativa à base de endividamento público**, com geração de mais e mais passivos, por meio, por exemplo, dos freqüentes parcelamentos de débito com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), com empresas concessionárias de serviços públicos pelo fornecimento de energia elétrica, gás, água, etc, dentre outras formas comuns de endividamento.
>
> 194. A ausência de um modelo de gestão fiscal responsável, sistematizado de forma panorâmica como a matéria exige, resultou no elevado grau de endividamento, o que levou a União a assumir, na década de noventa, as dívidas dos entes subnacionais por meio do que se denominou Programa de Ajuste Fiscal instituído pelas Leis nºs 8.727/1993 e 9.496/1997 e Medida Provisória nº 2.185/2001, procedimento atualmente vedado pelo caput e inciso II do § 1º do art. 35 da LC nº 101/2000. (grifou-se)

Concebido com esse propósito, o Capítulo VII da LRF destina especial atenção não apenas à dívida, mas às formas de endividamento público. Para conseguir êxito no controle do endividamento, as operações de crédito foram disciplinadas sob duas perspectivas distintas:

- as operações clássicas e atípicas por equiparação, as quais a realização é permitida sem restrições outras que não sejam o cumprimento de condições de contratação e limites previstos na legislação; e
- as operações clássicas e atípicas por equiparação, vedadas ao longo de todo mandato eletivo ou em parte dele.

No primeiro grupo, têm-se as operações de crédito clássicas conceituadas no art. 29, inciso III, que consistem no compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Tais operações, se forem para amortização superior a doze meses, também integrarão a dívida consolidada.

Materialmente, o conceito dessas operações de crédito alcança a assunção de qualquer compromisso financeiro por parte dos entes das três esferas de governo para pagamento com uma abrangência intertemporal. No caso em análise, considera-se a data em que a União repassou, a título de pagamento, recursos para instituição financeira típica em relação à data da transferência de recursos próprios da Caixa para pessoas físicas beneficiárias pelos programas sociais de responsabilidade direta da União.

A esse descompasso, quer seja na dinâmica das famílias ou das empresas, quer seja na Administração Pública, dá-se o nome de financiamento que configura caso clássico de operação de crédito, cuja definição é inequívoca quando se trata de transação com instituições financeiras

típicas, ainda mais quando sobre os saldos - positivos e negativos - das contas suprimentos incidem juros remuneratórios.

Questões específicas do Sistema Financeiro Nacional entram na equação do custo final do dinheiro antecipado pela instituição financeira controlada para pagar despesa da União: custo de captação, taxa de risco, lucro do banco, dentre outros aspectos peculiares do sistema financeiro, que são fiscalizados pelo Bacen.

Destoando do conceito clássico sob a ótica econômica, o legislador equiparou a operações de crédito, sem vedar, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação consoante o que dispõe o art. 29, § 1º, desde que haja compatibilidade orçamentária e financeira exigida nos termos dos arts. 15 e 16.

São classificados nesse tipo de operação os parcelamentos de débito, por exemplo, os quais, em razão de não acarretarem receita constante do orçamento, integrarão a dívida consolidada do ente da Federação se houver previsão de amortização superior a doze meses.

Cumpre fazer um parêntese para registrar que, por força do art. 29, § 3º, da LRF, integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

No segundo grupo, estão as operações de crédito clássicas e por equiparação, vedadas em algum período do mandado do Chefe do Poder Executivo dos entes das três esferas de governo. A intenção do legislador não foi outra senão evitar políticas imediatistas de expansão administrativa à base de endividamento público por vias não convencionais.

Formatado com esse propósito, o art. 34 da LRF proíbe a emissão de títulos da dívida pública pelo Bacen a partir do segundo ano de vigência da Lei Complementar. Trata-se de um dos poucos casos em que o legislador estabelece regras específicas para a União, dada sua singularidade na condição de autoridade monetária.

Já o art. 35 da norma geral em tela veda, expressamente, a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Quis-se com esta medida conter o endividamento dos entes da Federação das três esferas de governo, sob a crença de que outro ente assumiria suas dívidas, como ocorreu com a União na década de noventa.

Essa vedação, porém, não se aplica a operações entre a instituição financeira estatal e outro ente da Federação, desde que não se destinem a financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes, assim com refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição financeira e aquisição de títulos da dívida da União para fins de aplicação das disponibilidades.

O art. 36 da LRF, objeto de controvérsia nesta análise, foi concebido com a intenção inequívoca de impedir o uso de bancos públicos para expandir a realização de despesas públicas ao longo da execução orçamentária e financeira, dado o potencial de influenciar no resultado do pleito eleitoral. Trata-se de caso clássico de operação de crédito, uma vez que a função precípua dos bancos é realizar empréstimos de curto ou de longo prazo.

Por serem as instituições financeiras públicas sujeitas à vinculação aos ministérios ou secretarias estaduais, o art. 36 tratou de proibir, expressamente, a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle. O objetivo da vedação não é outro senão criar as condições para evitar o uso desmedido da força do ente controlador sobre suas instituições financeiras controladas, cuja indicação dos dirigentes sofre influência direta da cúpula do Poder Executivo.

Sob uma perspectiva mais alargada, pode-se dizer que o art. 36 da LRF é um dos controles que traduz, no plano das finanças públicas, a preocupação do legislador com o efeito de condutas de agentes públicos "***tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais***", conforme se extrai dos fundamentos isonômicos que permeiam o art. 73 do Estatuto Eleitoral (Lei 9.504/1997).

Na sequência, os arts. 37 e 38 da LRF tratam de práticas de gestão comuns na administração pública que levaram ao descontrole da dívida. O primeiro disciplina os casos de operações atípicas que decorrem de desvios de gestão com potencial de aumentar o grau de endividamento, em geral para fins de expansão de despesas de custeio. O segundo estabelece regras restritivas para realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), com proibição expressa, inclusive para Presidente da República, em último ano de mandato eletivo (inciso IV, alínea "b").

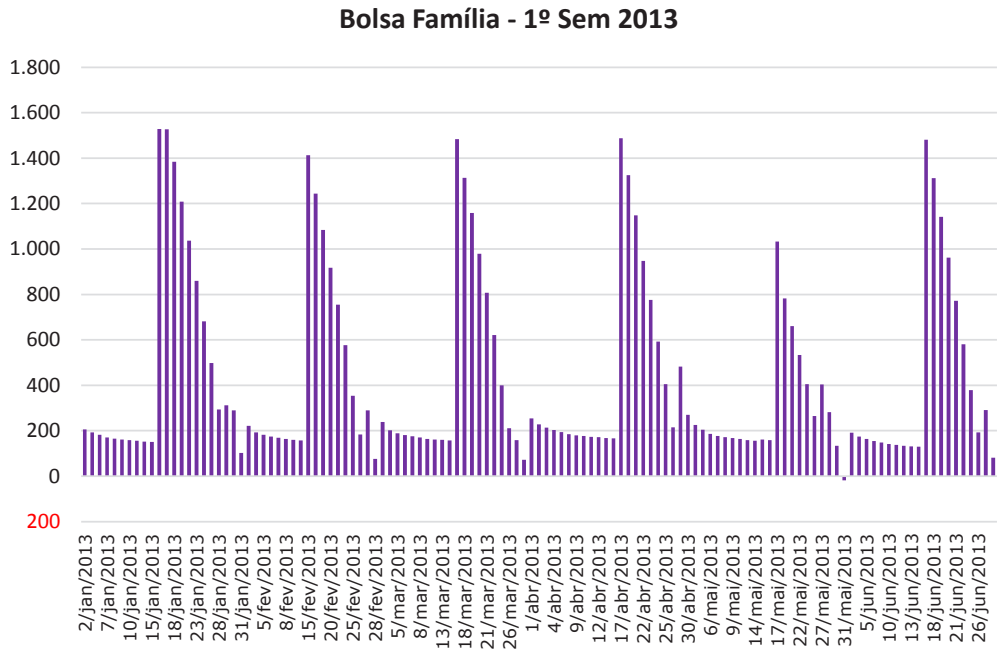
Das contas de suprimento e de suas características

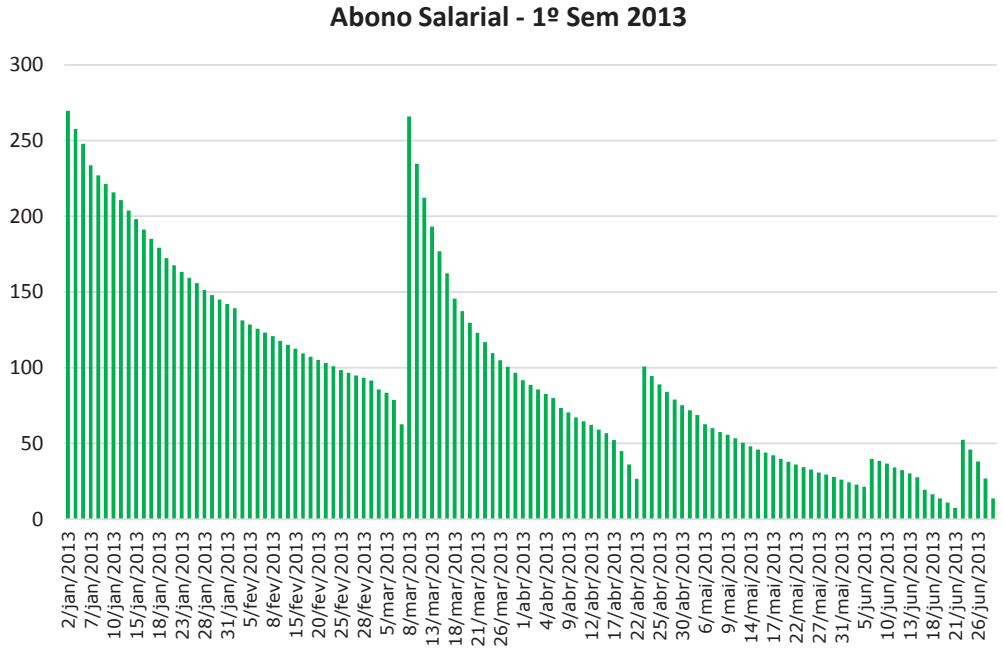
Contas de suprimento destinam-se a depósito de recursos para pagamento de dispêndios específicos. Tais recursos, por evidente, não podem ser aplicados em outras finalidades.

É característica, pois, das contas de suprimento a existência de saldos positivos ao longo do tempo, o que, por consequência, faz com que tais contas apresentem, em regra, saldos médios positivos ao longo do ano.

Os gráficos abaixo mostram o comportamento da conta de suprimento do Programa Bolsa Família e do Abono Salarial ao longo do primeiro semestre de 2013. Como se pode verificar, a conta era "alimentada" com os depósitos e "esvaziada" pelos saques. Ou seja, em determinado dia a conta está com um volume expressivo de recursos e, nos dias seguintes, tem o seu saldo reduzido por conta dos saques/pagamentos efetuados para pagamento dos benefícios respectivos.

R$ milhões





Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

É possível, no entanto, que contas de suprimento apresentem saldos negativos. Saldos negativos em contas de suprimento ocorrem quando, em determinado período, somado o montante do saldo final do período anterior ao dos recursos depositados no respectivo período, o valor é inferior aos saques realizados no mesmo período. Isso porque:

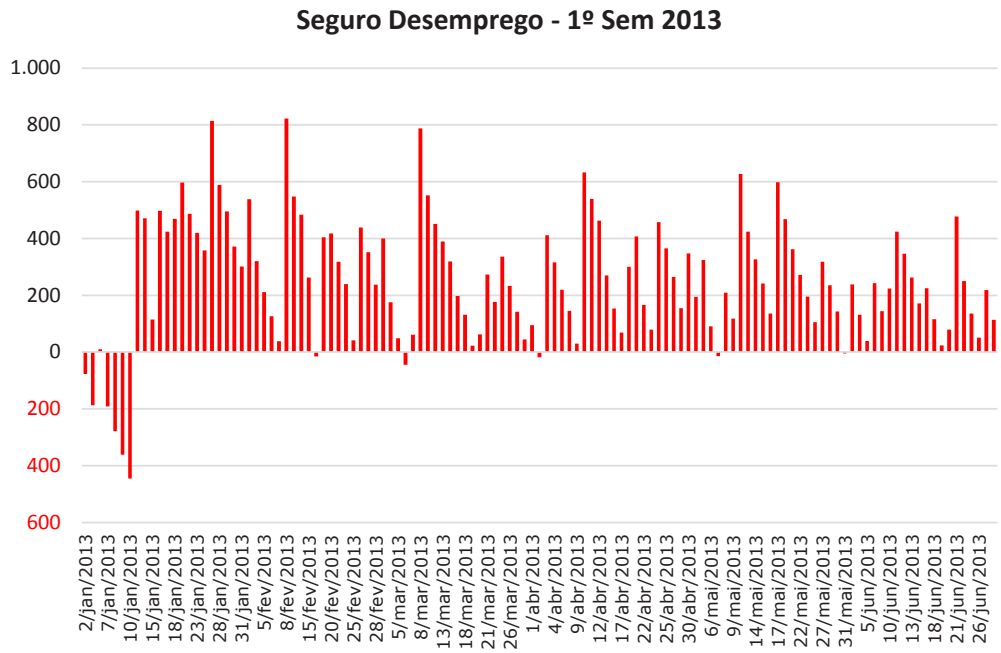
Saldo atual (negativo) = (saldo anterior + depósitos) < saques

Saldos negativos podem ocorrer eventualmente ou sucessivamente. Saldos negativos eventuais são aqueles que ocorrem um dia ou outro. Nesses casos, os depósitos efetuados no dia são

suficientes para cobrir o saldo negativo anterior, bem como os saques efetuados no período. Geralmente: (i) decorrem, em regra, de situações que não estão sob o controle do ente federado; (ii) são de pequena monta; (iii) são desfeitos no momento subsequente, por intermédio de depósito de recursos; (iv) representam um financiamento implícito; (v) mas não há que se falar em obtenção proposital de operação de crédito; (vi) não representam uso do poder de controlador sobre a respectiva entidade; e (vii) podem ocorrer junto a instituições financeiras controladas e não controladas.

É o caso, por exemplo, dos saldos negativos da conta de suprimento do Seguro Desemprego mostrados pelo gráfico a seguir, referentes ao primeiro semestre de 2013. Nesse período, houve apenas saldos negativos pontuais: 6 dias em janeiro, 1 em fevereiro, 1 em março, 1 em abril, e 2 em maio.

R$ milhões



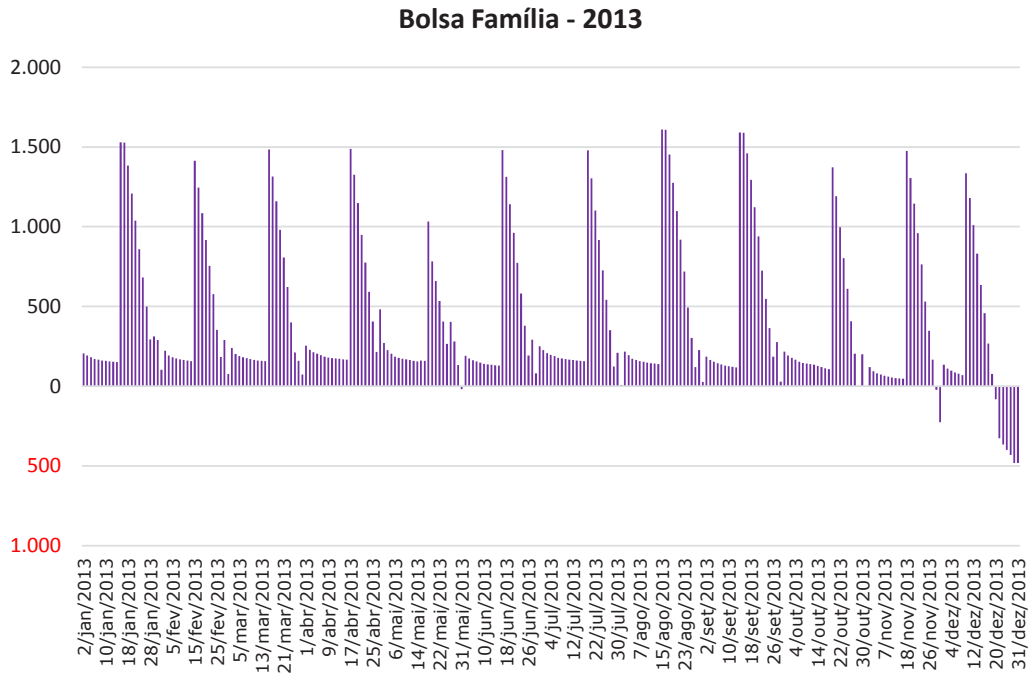
Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

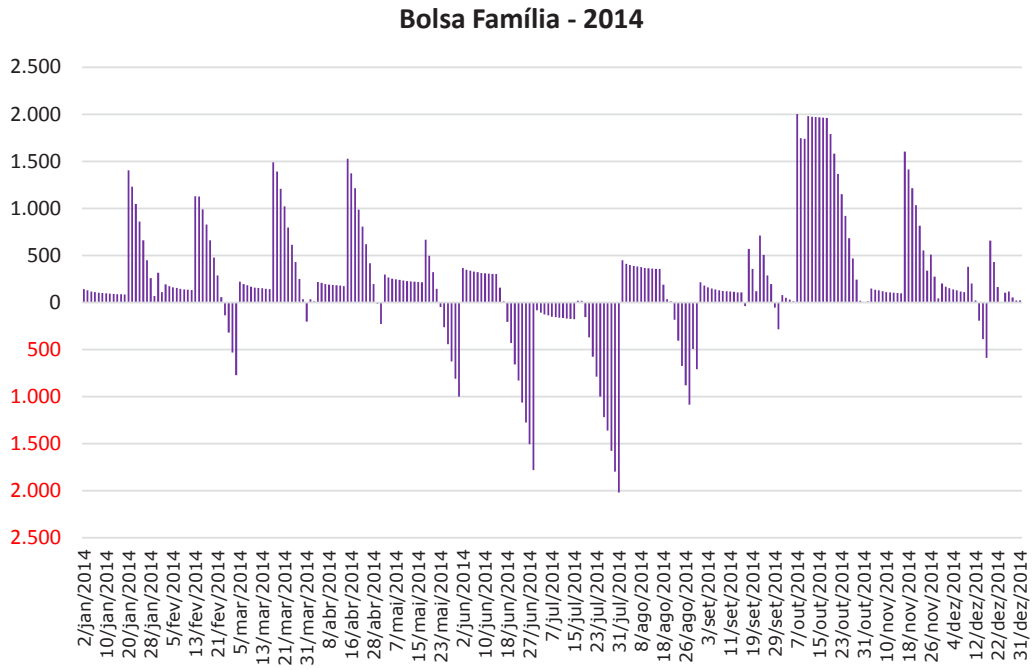
Como se vê, são saldos negativos que ocorreram de forma aleatória (não padrão) ao longo do primeiro semestre de 2013; são valores que em pouco tempo foram cobertos por meio de novos depósitos, suficientes para regularizar o saldo devedor. Mas os saldos negativos em contas de suprimento podem ser não eventuais e sucessivos, não representando, nesse caso, mero descasamento entre fluxos de entrada e de saída de recursos.

Tais saldos: (i) são, em regra, de grande monta; (ii) por definição, não são desfeitos no momento subsequente, posto que não há depósito de recursos suficientes; (iii) representam a obtenção de financiamento de forma proposital e sucessiva; (iv) representam a utilização do poder de controlador sobre a respectiva instituição financeira; (v) representam a realização de operação de crédito; (vi) não ocorrem, em regra, junto a instituição financeira não controlada, posto que não há como o ente federado atuar de forma coercitiva sobre a instituição financeira; e (vii) em regra, há a utilização do poder de controlador para a realização da operação e para a manutenção da respectiva situação.

É o caso dos saldos negativos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial, como mostram os gráficos a seguir, referentes aos exercícios financeiros de 2013 e de 2014.

R$ milhões



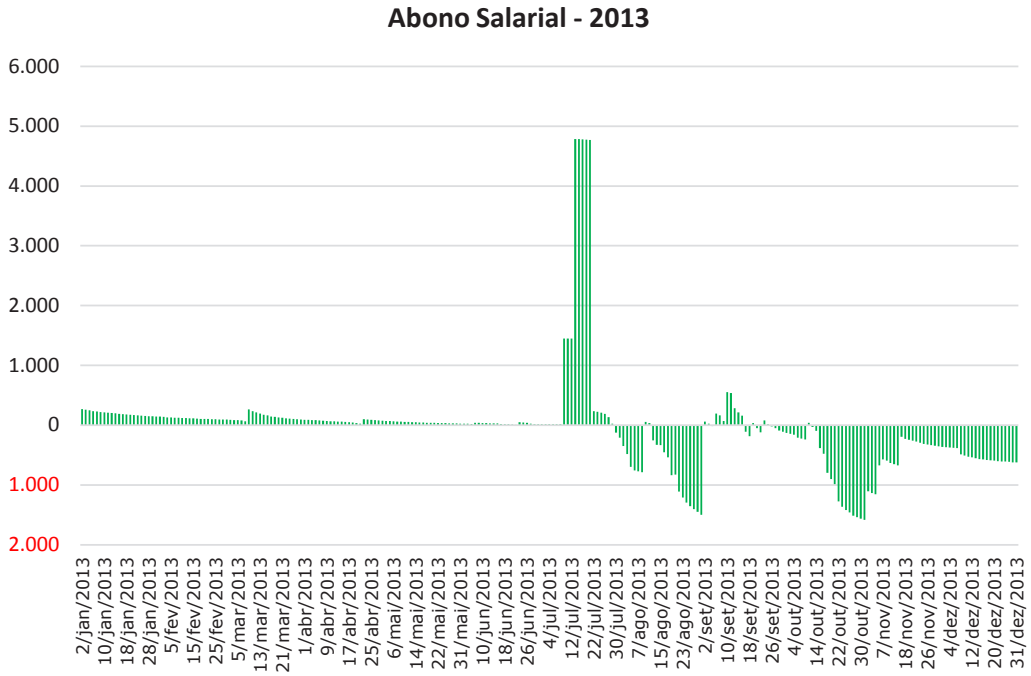


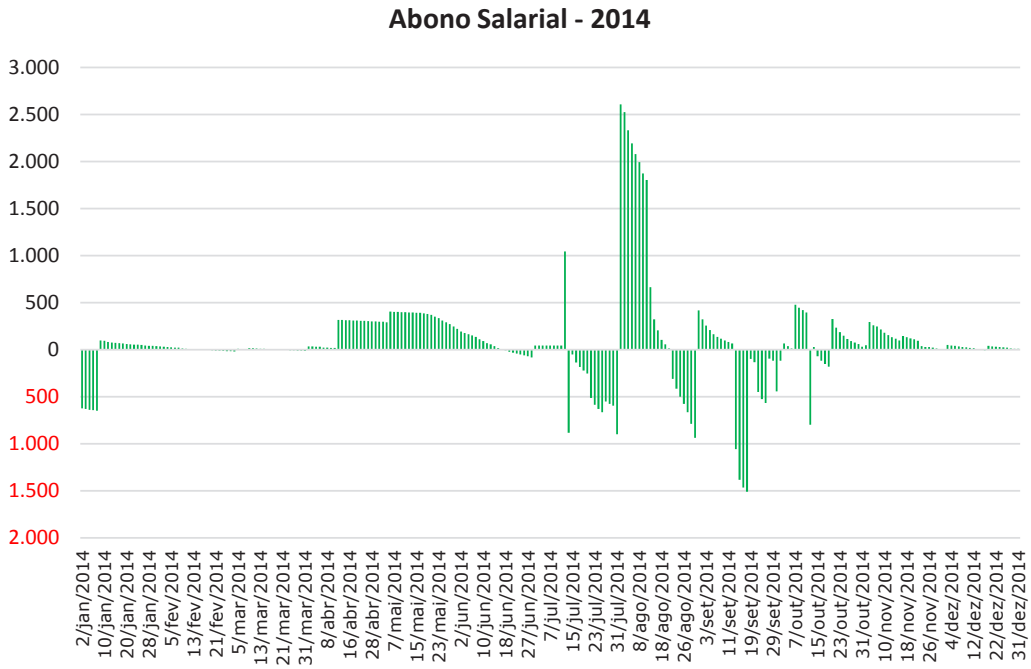
Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

Como se pode observar no gráfico acima, foram vários os dias em que os saldos negativos sucessivos aconteceram em 2014. Em junho/2014 e julho/2014, por exemplo, os saldos positivos é que foram eventuais.

Com relação ao Abono Salarial, os gráficos com os saldos diários das contas de suprimentos também são reveladores. No primeiro semestre de 2013, os saldos da conta estão todos positivos. No segundo semestre de 2013 os saldos negativos viram rotina. No primeiro semestre de 2014, a situação volta a ficar muito parecida com a do mesmo período de 2013, com exceção dos saldos de início de ano, os quais ainda traziam os saldos negativos do final de 2013.

R$ milhões

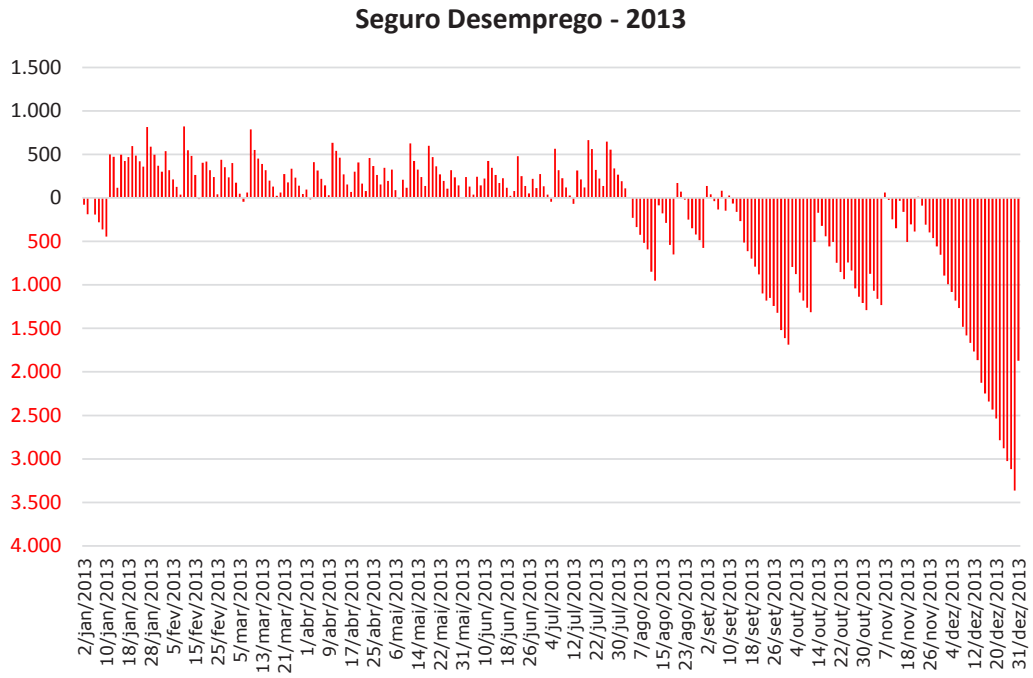




Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

Com relação ao Seguro Desemprego, a situação é mais clara ainda.

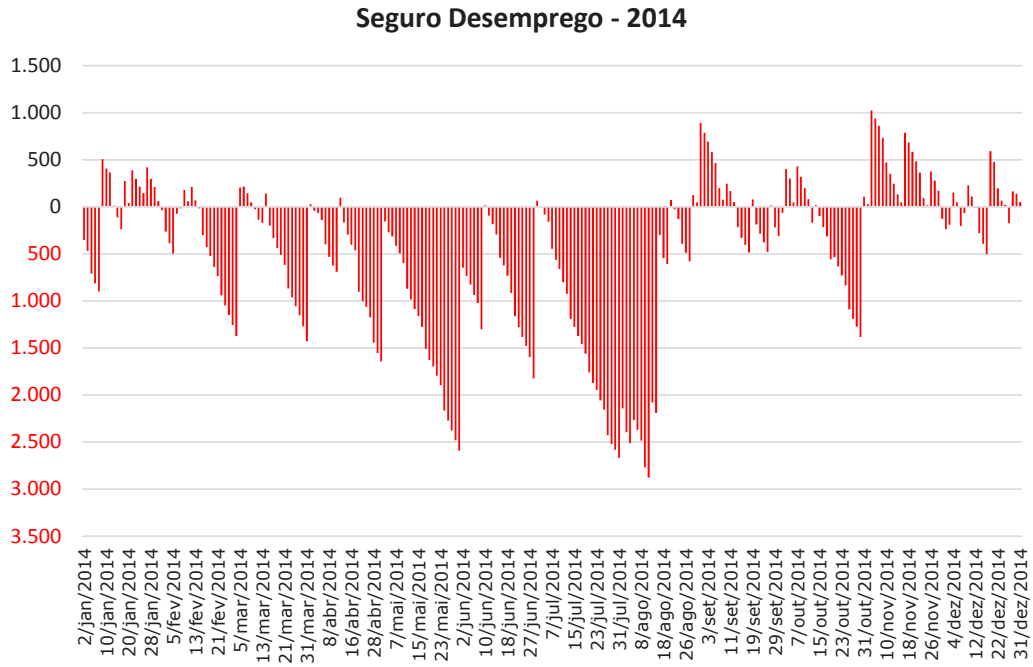
R$ milhões



Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

O segundo semestre de 2013 foi quase todo ele com saldos negativos. Como pode ser visto abaixo, a mesma situação se repete em 2014. Os saldos positivos é que passam a ser eventuais.

R$ milhões



Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

Da análise do caso concreto

Feitas essas considerações, passa-se à análise do caso concreto suscitado no tópico em questão. De pronto, registra-se que não assiste razão ao AGU nas alegações apresentadas para justificar o uso frequente de recursos da Caixa para pagamento de despesas de responsabilidade da União com programas bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial. Tais alegações partem de premissas falsas que não têm como lograr êxito.

O teor da Ata da 110ª Reunião Ordinária do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), com farta passagem transcrita no item 8.3 deste capítulo, não deixa dúvida quanto ao pleno conhecimento e domínio conceitual dos idealizadores da "engenharia financeira" e órgãos jurídicos em relação aos impedimentos do art. 36 da LRF.

A despeito de atrasos sistemáticos pelos ministérios, os pagamentos de despesas referentes aos programas mencionados foram realizados, nos respectivos prazos, pela Caixa, que lançou mão de suas receitas próprias para honrar despesas da União.

No afã de justificar as operações irregulares, o Advogado-Geral da União pinça o item 396 do Relatório que fundamenta o Voto e Acórdão 825/2015-TCU-Plenário (e o item 26 do Voto do relator no Acórdão 992/2015-TCU-Plenário), nos seguintes termos:

> 396. O atraso no repasse dos recursos não produziu qualquer impacto sobre o resultado fiscal, uma vez que os passivos gerados em razão de referidos atrasos são registrados nas estatísticas fiscais pelo Departamento Econômico do Bacen, o que significa dizer que as respectivas variações primárias deficitárias são adequadamente captadas quando da apuração do resultado fiscal. **Tampouco foi suficiente para, no entendimento da equipe de auditoria, caracterizar a realização de operação de crédito entre a União e as instituições financeiras**. (grifou-se)

Primeiramente, registre-se que a inspeção objeto do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário teve como escopo quatro questões básicas especificadas no item 16 do Relatório, a saber:

> Questão 1 - os eventuais atrasos na cobertura, pela União, dos montantes devidos às instituições financeiras em decorrência das operações relacionadas à equalização de taxas de juros e ao pagamento de dispêndios de responsabilidade da União representam uma operação de crédito?
>
> Questão 2 - qual a natureza e demais características dos R$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?
>
> Questão 3 - os repasses, aos demais entes federados, dos recursos referentes aos royalties do petróleo, da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e da cota-parte do salário educação estão sendo efetuados nos prazos devidos?
>
> Questão 4 - qual o impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R$ 4 bilhões de que trata a nota de esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?

Tais achados de auditoria foram tratados no Capítulo 3 do Relatório, sistematizado em cinco seções, a saber:

> 3.1. Dívidas não registradas nas estatísticas fiscais apuradas pelo Banco Central do Brasil
>
> 3.2. Despesas primárias não registradas nas estatísticas fiscais apuradas pelo Banco Central do Brasil
>
> **3.3. Realização de operação de crédito com inobservância de condição estabelecida em lei**

3.4. Execução de despesa sem dotação orçamentária

3.5. Atrasos no repasse de recursos a Estados e Municípios e ao INSS

Questões envolvendo aspectos conceituais de operações de crédito à luz das definições estabelecidas pela LRF foram discutidas na seção 3.3, enquanto que o item 396, pinçado do relatório e mencionado a título de precedente para tentar justificar os atos e fatos em discussão, está inserido no contexto da seção 3.5, cuja análise não passa pelo conceito legal de operações de crédito.

Nota-se que a seção 3.5, referente a "*Atrasos no repasse de recursos a Estados e Municípios e ao INSS*", foi tratada no contexto da Questão 3 de auditoria, sem que houvesse qualquer preocupação da equipe de auditoria em juntar elementos probatórios necessários à análise do eventual enquadramento dos atrasos do INSS no conceito de operação de crédito à luz da LRF.

Frise-se que nenhum dos sete itens que integram a subseção 3.5.3 referente aos atrasos ao INSS, dispõe sobre o uso de recursos próprios das instituições financeiras para pagamento dos benefícios previdenciários de responsabilidade da referida Autarquia federal.

A finalidade da inspeção, no que tange a esse ponto especificamente, foi mostrar que, para o último dia dos meses de fevereiro/2014 a maio/2014, houve atraso nos repasses de recursos para determinadas instituições financeiras, públicas e privadas.

Outra preocupação foi deixar assentado que tais atrasos não chegaram a causar benefícios consideráveis à União por ocasião do resultado primário, posto que o impacto fiscal desses atrasos foi considerado pelo Bacen mediante registro de passivos nas estatísticas fiscais.

Dado que o objetivo da seção e da subseção específicas não foi o de analisar o enquadramento dos atrasos no repasse de recursos ao INSS no conceito de operação de crédito, e considerando que não foi objetivo da equipe de auditoria obter informações que pudessem subsidiar análise nesse sentido, o único entendimento que se pode extrair do excerto é que a mera existência dos atrasos não foi suficiente para que a equipe chegasse à conclusão acerca do enquadramento dessa situação no conceito de operação de crédito fixado pela LRF.

Em segundo lugar, não é possível inferir, do conteúdo da seção e subseção mencionadas, a existência de qualquer discussão sobre conceito de operação de crédito à luz do que preconiza expressamente o art. 36 da LRF, o que afasta qualquer tentativa de estabelecer paralelo com o caso discutido neste tópico.

Até porque, com atrasos em geral de um a dois dias úteis, em datas seguidas por finais de semana e feriados prolongados, tais como os do Carnaval (4/3) e do Dia 1º de maio, a equipe de auditoria jamais poderia concluir que os atrasos configurariam operação de crédito **com uso desmedido do poder da União sobre os bancos públicos e privados**, o que, no primeiro caso, estaria vedado pela LRF.

É preciso consignar que operações nas bases contextualizadas na subseção 3.5.3 do relatório em questão se enquadram no conceito clássico de operações de crédito de que trata o art. 29, inciso III, da LRF, sejam as realizadas com bancos públicos, sejam as realizadas com bancos privados.

Tanto é assim que os saldos das contas dos benefícios são remunerados, em favor da União ou da Caixa, financeiramente em base diária pela variação da taxa extramercado do Banco Central (DEDIP), sendo uma conta para cada exercício financeiro, conforme consignado nos itens 273 e 275 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que dispõem sobre as cláusulas do contrato celebrado entre o Ministério e a Caixa. Trata-se de taxa de natureza compensatória, cobrada a título de juros incidentes sobre transações realizadas com instituições financeiras.

O item 396 do Relatório em comento se refere, como dito, a atrasos específicos e pontuais de repasse de recursos do INSS para instituições financeiras **públicas federais e privadas**, o que configura operação de crédito de curto prazo, a exemplo do "cheque especial" usado pelas famílias.

Entretanto, classificar esses atrasos esporádicos e de curtíssimo período como operação de crédito clássica **vedada pelo art. 36 da LRF**, sem que haja evidência de intenção deliberada de manipulação da programação financeira e cronograma mensal de desembolso, do contingenciamento e do resultado fiscal, não seria tratar a questão com honestidade.

Essa, aliás, é a intelecção do item 26 do Voto que embasa o Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, quando analisado em sua completude. Nesse sentido, oportuno consultar o item 22 do mesmo Voto, no qual o Relator destaca que o próprio Banco Central define o adiantamento a depositantes como operação de crédito, como se pode verificar na sua Circular 1273/1987, que instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), cujo Capítulo "Normas Básicas – 1", Seção "Operações de Crédito – 6", assim estabelece na "Classificação das Operações de Crédito". A partir disso, conclui o Relator:

> 23. Não me parece duvidoso, por conseguinte, considerar as dívidas do Tesouro junto aos bancos oficiais como operações de crédito.
>
> 24. Devo discordar também da tese de que tais dívidas consistem apenas em fluxos de caixa, como se houvesse inversão contínua de saldos positivos e negativos.

A partir desse posicionamento, a leitura sistemática dos itens 26 e 27 do Voto que fundamenta o Acórdão 992/2015-TCU-Plenário conduz a dois entendimentos inequívocos.

Primeiro, nem o Relator, tampouco o Plenário do Tribunal, se posicionou peremptoriamente sobre a classificação como operação de crédito vedada meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro Nacional, previstos e com condições estipuladas contratualmente, no caso dos programas sociais pagos com recursos da Caixa. Essa não foi a situação de fato identificada na inspeção.

Exatamente por isso, o item 9.13.5 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário determina às unidades técnicas do TCU avaliarem se as cláusulas contratuais que contemplam a possibilidade de financiamento implícito à União são ou não ilegais à luz do art. 36 da LRF.

Dito de outra forma: o que a inspeção e o Acórdão supramencionado analisaram - e quanto a isto não há dúvida - foi o enquadramento, no conceito de operação de crédito e vedação fixados pelo art. 36 da LRF, dos **atos** e **fatos** decorrentes da relação entre a Caixa e a União em 2014, em razão da constatação de **intenção deliberada** do ente controlador de se valer de recursos próprios de instituição financeira federal controlada para pagamento de despesas primárias daquele.

Em segundo lugar, diz o Relator, a existência perante a Caixa de saldos negativos em dias isolados, desde cerca de quinze anos atrás tal como alegou o embargante nos termos do Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, é pouco reveladora. Para o Relator, a "**constância do endividamento para muito além do tempo certo de pagamento é que se distancia da responsabilidade fiscal**". Esse, sem dúvida alguma, é o núcleo da questão debatida neste tópico.

Situação muito diferente é a falta sistemática de repasse à Caixa, com nítida intenção de financiamento, que se intensifica a partir do segundo semestre de 2013 e perpassa todo exercício de 2014, o que revela a adoção de uma **política deliberada** de uso, pelo ente controlador (União), de recursos de instituições financeiras controladas, como mostraram os gráficos apresentados acima referentes ao exercício financeiro de 2014.

O pagamento de benefícios sociais com recursos próprios da Caixa viola vedações impostas pela LRF, em função da flagrante desproporcionalidade de força do ente controlador sobre a instituição financeira controlada.

Primeiro, porque os recursos disponibilizados pela Caixa envolvem instituição financeira federal diretamente controlada pelo ente beneficiário dos valores, contrariando o art. 36 da LRF. Segundo, porque tais operações ocorreram, à margem do controle do Ministério da Fazenda, que tem a missão institucional de verificar o cumprimento de todas as condicionantes e vedações previstas na LRF por força do art. 32. Terceiro, porque essas operações, ocorridas em último ano de mandato da Presidente da República, infringem a vedação do art. 38, inciso IV, alínea "b", da Lei em questão.

No que diz respeito ao enquadramento de atos e fatos constatados no TC 021.643/2014-8 no conceito clássico de operação de crédito, há que se observar que tanto o Voto do Exmo. Sr. Ministro Relator quanto o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário não deixam qualquer dúvida nesse sentido. Por unanimidade, o Plenário desta Corte de Contas entendeu que estão configuradas as operações de crédito e que elas contrariam a vedação estabelecida pelo art. 36 da LRF.

Em consonância com o Relatório que fundamenta o Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, a convicção de que os atos e fatos constatados no processo correspondente atentam contra o art. 36 da LRF não se configura apenas em razão da existência de referidas cláusulas contratuais, mas, sobretudo, em função da utilização contínua, no âmbito dos respectivos contratos, de mecanismo de financiamento de banco público para honrar compromissos de responsabilidade da União, conforme demonstrado exaustivamente no respectivo processo e devidamente ilustrado nesta instrução por intermédio dos gráficos apresentados acima.

Aponta o relatório que, em todos os dias compreendidos entre o dia 14/1/2014 e o dia 29/8/2014, o saldo da conta que registra os repasses de recursos e os pagamentos dos dispêndios relativos ao Seguro Desemprego permaneceu negativo, alcançando, no dia 12/8/2014, o montante de R$ 3,34 bilhões.

Ainda em relação ao enquadramento dos adiantamentos concedidos pela CAIXA à União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, há que se frisar que se constituem operação de crédito de natureza não orçamentária, também conhecidas como operações por "antecipação de receita". Isso porque a intenção da União, e de seus Ministérios, em obter referidos adiantamentos não foi a de gerar *funding* para a aprovação, no orçamento, de novas despesas orçamentárias, mas a de cobrir insuficiência de caixa

Referida insuficiência de caixa não se materializa necessariamente por intermédio da frustração de receitas e/ou do aumento de despesas de caráter obrigatório, podendo ser observada, também, quando um ente federado se encontra na situação em que, caso honre todos os seus compromissos de natureza obrigatória, não conseguirá cumprir as metas fiscais do exercício.

Ainda nessa esteira, levando em consideração o teor do art. 38, I e II, da LRF, no sentido de que uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária somente pode ser realizada a partir do décimo dia do início do exercício e deve ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro do mesmo ano, vale ressaltar que, ao contrário do que tenta fazer crer o Advogado-Geral da União: (i) a existência de saldos médios positivos ao longo do ano em uma conta de suprimento não tem qualquer relevância na caracterização de uma operação de crédito; (ii) a existência de eventuais saldos de recursos em outras contas que não a de suprimento não tem qualquer relevância em relação à caracterização de uma operação de crédito; e (iii) a inexistência, ao final de um determinado exercício financeiro, de saldo negativo em conta de

suprimento de fundos não tem qualquer relação com a caracterização de uma determinada operação no conceito de operação de crédito.

Ou seja, o fato de, em determinado momento do exercício financeiro, o ente federado apresentar saldo positivo em sua conta não significa que, em outro momento do exercício financeiro, não possa ter realizado operação de crédito, principalmente se a mesma for de natureza não orçamentária.

Tamanha a gravidade e o risco de comprometer o equilíbrio econômico e financeiro de instituição que integra o Sistema Financeiro Nacional, os atrasos de pagamento de benefícios sociais por parte da União levaram a Caixa a formalizar a cobrança após questionamentos da área de fiscalização do próprio Bacen.

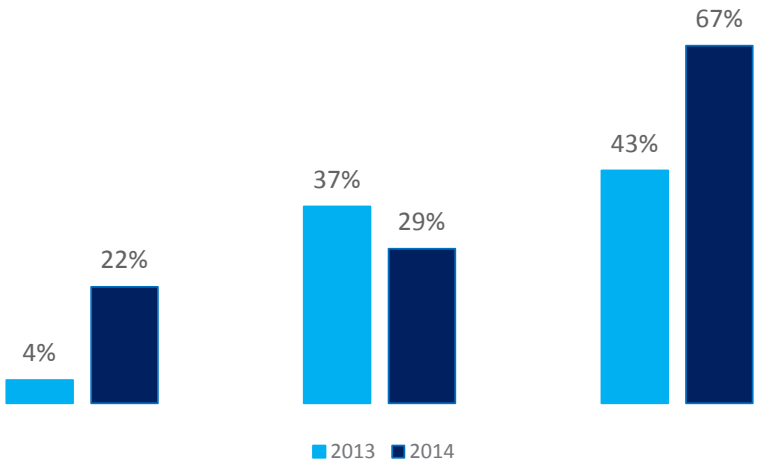
Em 17/2/2014, a Consultoria-Geral da Advocacia-Geral da União formalizou, por meio do Ofício 040/2014/CCAFICGU/AGU-COM (peça 230, p. 35), convite para Diretoria Executiva Serviços de Governo da Caixa participar de reunião na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), para tratar de repasses de recursos insuficientes pelo MTE para pagamento dos benefícios dos programas de seguro-desemprego e abono salarial, assim como custos financeiros decorrentes de diferenças de atualização de saldos negativos de contas suprimentos. Foram realizadas sucessivas reuniões ao longo do exercício, conforme registrado em documentos acostados à peça 230, p. 37-49.

Na reunião de conciliação datada de 16/4/2014, a Caixa chegou a relatar que, em razão dos saldos negativos das contas suprimentos para pagamento de seguro-desemprego e abono salarial, e de utilizar recursos próprios, considerando entendimentos com o MTE e a STN, tinha preocupação de observar os limites legais pertinentes a sua atuação como instituição financeira operadora de programas sociais. Registra o documento que a situação chamou atenção do Conselho Fiscal e de Administração da Caixa e do Bacen.

Sob o título "**Atraso no repasse de verba do Tesouro à Caixa cria conflito dentro do governo**", o Editorial do Jornal O Estado de São Paulo, de 13/8/2014, deu ampla divulgação à ação da Caixa. Assim sendo, não é possível cogitar surpresa do impacto negativo desses atrasos na programação financeira e cronograma mensal de desembolso, assim como no resultado fiscal negativo que marcou singularmente as finanças de 2014.

O movimento realizado pela Caixa para receber os valores devidos pela União não foi sem razão, uma vez que a apuração dos saldos diários das contas suprimentos, referentes a cada benefício, mostra que a União fechou com saldo negativo em vários dias no período apurado a partir de informações consignadas no TC 021.643/2014-8:

Ano	Período de Apuração dos Saldos		Saldos Negativos das Contas Suprimentos por Programa		
			Bolsa-Família	Abono-Salarial	Seguro-Desemprego
2013	2/1 a 31/12	253 dias	11 dias	93 dias	110 dias
2014	2/1 a 31/12	253 dias	55 dias	73 dias	169 dias



Os atrasos de pagamento aos benefícios pagos com recursos da Caixa não se assemelham, como tenta fazer parecer a defesa, a atrasos esporádicos do repasse de recursos do INSS para bancos públicos e privados. Não cabe, pois, o paralelo que o Advogado-Geral da União tenta fazer, cujas alegações não são suficientes para alterar a convicção já manifestada por esta Corte de Contas, por meio dos Acórdãos 825 e 992/2015-TCU-Plenário, de que os atos e fatos constatados nos referidos autos se enquadram no conceito de operação de crédito.

Nesse sentido, discorda-se da tese de que as dívidas decorrentes de atraso no repasses de valores para pagamento de despesas da União consistem apenas em **fluxos de caixa**, como se houvesse inversão contínua de saldos positivos e negativos.

Novamente, recorre-se ao Voto do eminente Ministro José Múcio Monteiro, que fundamenta o Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, para afirmar que é impossível encarar valores dessa magnitude, em ritmo crescente, como resultado de mero fluxo de caixa entre o banco público e o Tesouro Nacional.

Impende destacar que a União não postergou o pagamento efetivo das despesas referentes aos programas sociais por falta de recursos financeiros na Conta Única. A razão dos atrasos verificados ao longo do exercício revela não apenas o potencial, mas a intenção deliberada de mascarar, mediante artifício, o resultado fiscal a cada bimestre, de forma a postergar, em ano eleitoral, a adoção de medidas corretivas exigidas pelo art. 9º da LRF, quais sejam, o contingenciamento de outras despesas discricionárias.

No limite, as práticas, concentradas no primeiro quadrimestre, dos atos e fatos apurados no TC 021.643/2014-8 apresentam elevado potencial de induzir comportamentos na Federação no sentido de burlar o art. 42 da LRF, que proíbe ao titular do Poder, no período de abril a dezembro do último ano de mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no referido ano, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Outra alegação que parte de premissa falsa diz respeito ao paralelo equivocado que se tenta estabelecer entre os atos e fatos apurados no TC 021.643/2014-8 e o Contrato TCU 1/2014 (peça 230, 12-29), referente à contratação de empresa privada para prestação de serviço de brigada de incêndio.

A previsão de encargos moratórios no contrato do TCU, à taxa nominal de 6% ao ano capitalizados diariamente em regime de juros simples (ou atualização financeira), encontra amparo no art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que estabelece as cláusulas necessárias de todo contrato, dentre elas a fixação dos "critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento". Essa previsão, sem dúvida alguma, não se enquadra no conceito de operação de crédito.

Diante dessa tentativa, amplamente propagada nos meios de comunicação, impende anotar que a questão discutida neste tópico é se as **operações de crédito foram realizadas com uso desmedido do poder do ente controlador sobre a instituição financeira controlada ou não**. Esse é o ponto central da discussão, uma vez que a LRF não proíbe a realização de toda operação de crédito clássica pelos entes das três esferas de governo.

O que a norma geral de finanças públicas fez foi estabelecer condições e vedações específicas concebidas para impedir algumas formas de endividamento que levaram o País a precisar realizar o amargo Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) na década de noventa.

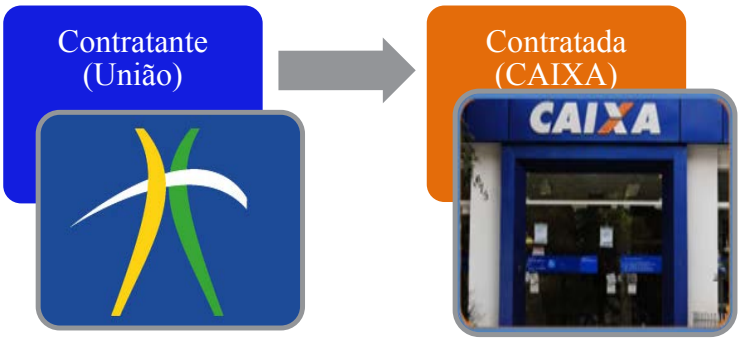
Dito de forma mais simples e direta: a União não está proibida de realizar operação de crédito com instituições financeiras, não é isso que o art. 36 da LRF pretendeu disciplinar. **O que o dispositivo mencionado veda é a União se valer de sua condição e poder de controladora para forçar as instituições financeiras federais a financiarem despesas primárias** dos órgãos e entidades federais que devem ser mantidos pelos recursos que figuram nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Outro aspecto que merece ser esclarecido é que não se discute, à luz do art. 36 da LRF, eventuais atrasos de pagamento de taxas de administração e demais custos referentes ao custo pela prestação de serviço da Caixa como agente operador, que disponibiliza a estrutura de suas agências em todo País para a implantação de programas de responsabilidade da União.

Atraso no pagamento dessas despesas referentes à prestação do serviço, embora possa ser configurado ato antieconômico, não é alcançado pela definição de operação de crédito estabelecida pela LRF, ainda que haja encargos moratórios previstos contratualmente.

Significa dizer que a parcela do Contrato entre a Caixa e a União referente à operacionalização do programa, que passa pela disponibilização das agências bancárias, desenvolvimento de sistemas informatizados para gerir as informações, etc, essa sim merece e recebe o mesmo tratamento do Contrato TCU 1/2014, citado a título de exemplo.

Contrato de Prestação de Serviço Caixa - União



Atraso no pagamento de tarifa e encargos moratórios previstos no contrato de prestação de serviços pelo Agente Operacional do contrato (CAIXA)

Da mesma forma, eventual atraso de pagamento no Contrato TCU 1/2014, referente à prestação de serviço por empresa de segurança ao TCU, citado como exemplo, não configuraria operação de crédito, devendo a cobrança se dar pela via administrativa ou judicial, o que, no último caso, ensejaria a inclusão na lista de precatório prevista no art. 100 da Constituição da República.

Contrato com essa modelagem não é alcançado pela vedação do art. 36 da LRF, uma vez que a finalidade do dispositivo não foi proibir que o ente controlador se valha da estrutura operacional das instituições financeiras controladas para viabilizar a implementação de políticas públicas. Isso ocorre não apenas com os bancos federais, mas com os Correios, entre outras entidades com capilaridade nacional necessária para alcançar os destinatários dos programas.

Quis o legislador, de forma clara, impedir práticas até então comuns de uso dos recursos próprios dos bancos públicos para financiar as despesas do ente controlador, o que não resta dúvida constituir forma de financiamento e endividamento público, uma vez que a função precípua de instituições financeiras que integram o Sistema Financeiro Nacional não é outra senão alocar seus recursos próprios em financiamentos.

Convém pontuar que o art. 37, inciso IV, da LRF, equipara à operação de crédito e veda a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços. Atrasos em pagamento de despesa desse tipo, pela falta de autorização orçamentária suficiente no exercício, é um dos problemas recorrentes na Administração Federal que já foi objeto de fiscalizações realizadas pela Semag, merecendo citação os Acórdãos 1.573/2006, 451/2009 e 806/2014-TCU-Plenário.

Outra situação muito diferente é a Caixa ser forçada a destinar sua receita própria para honrar despesas de responsabilidade da União, como se verificou com os pagamentos - em dia - aos cidadãos beneficiários dos programas bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial. Tal prática configura caso clássico de operação de crédito com flagrante uso desmedido pelo ente controlador (União) de recursos próprios da instituição financeira por ele controlada (Caixa), o que é expressamente vedado pelo artigo 36 da LRF.

Como dito, questão de monta, própria do Sistema Financeiro Nacional, entra nessa equação, o que passa pelo custo final do dinheiro antecipado pela instituição financeira federal controlada (Caixa) para pagar despesa própria do ente controlador (União).

Operação de Crédito Clássica Vedada pelo Art. 36 da LRF

Caixa usa receita própria para pagar em dia despesas primárias da União (Operação de Crédito – Art. 36 LRF)



Atraso no repasse de recursos do Tesouro Nacional para Caixa pagar despesas primárias da União

Nessa equação, devem ser considerados o custo de captação, a taxa de risco, o lucro do banco, dentre outros aspectos peculiares do sistema financeiro, que são fiscalizados pelo Bacen.

Tanto o uso da força do entre controlador sobre bancos públicos é caso clássico de operação de crédito que o art. 36 assim o conceitua. Enquanto isso, o art. 37, que trata nitidamente de desvios na gestão capazes de gerar endividamento público, equipara a operação de crédito para então vedá-la. A diferença, que pode parecer sutil, é o ponto central para discernir sobre as naturezas distintas das despesas embutidas no endividamento da União com as instituições financeiras federais, as quais foram obrigadas, ainda que veladamente, a destinar recursos próprios para o pagamento em dia de despesas primárias da União referentes aos programas bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial.

O objetivo não foi outro senão garantir uma **política expansiva de gasto sem sustentabilidade fiscal**, mediante a omissão, por ocasião da elaboração e revisão periódica da programação financeira e cronograma mensal de desembolso, do impacto da transferência tempestiva desses recursos aos cidadãos beneficiários. Com efeito, **postergou-se, ao máximo, o contingenciamento de despesas discricionárias.**

Outra diferença entre os atos e fatos objeto do TC 021.643/2014-8 e o contrato celebrado pelo TCU com fornecedores diz respeito à natureza dos encargos. Enquanto os encargos moratórios previstos no contrato do TCU com amparo no art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, visam garantir a atualização financeira pelo atraso de pagamento, os juros incidentes sobre as operações realizadas pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Nacional têm natureza compensatória, remuneratória ou lucrativa, devidos em razão do financiamento, e não do dano emergente ou do lucro cessante.

Assim, constituiria operação de crédito, e igualmente estaria vedado, eventual atraso pelo TCU no repasse de recursos financeiros para Caixa e Banco do Brasil pagarem os salários dos servidores da Corte de Contas. Para afastar quaisquer alegações de similitude entre os atos e fatos apontados no TC 021.643/2014-8 com as práticas adotadas pelo TCU, a Semag verificou junto à Secretaria-Geral de Administração os procedimentos adotados na gestão administrativa do Tribunal.

Cópias de contratos celebrados entre o TCU e as instituições financeiras federais (Caixa e o Banco do Brasil), dentre outros documentos (peça 230, p. 1-11), permitem assegurar que a Corte de

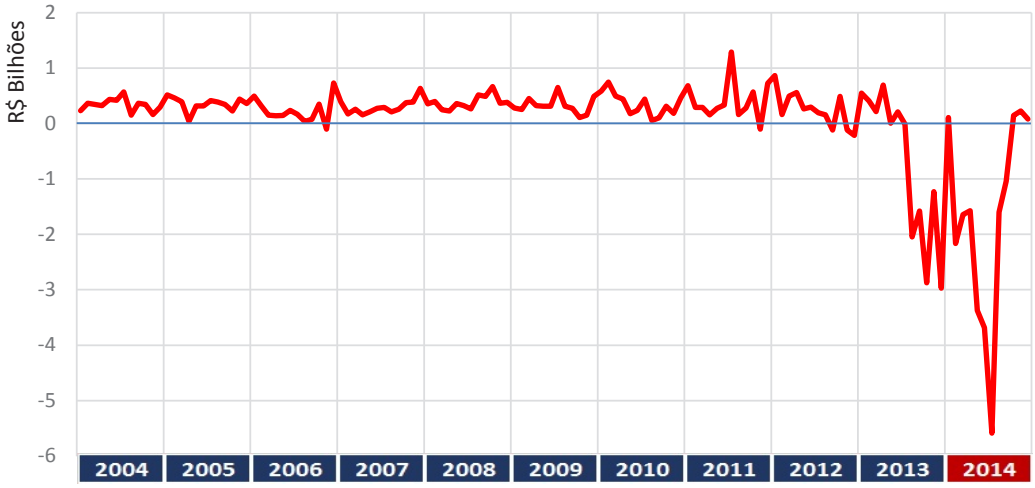
Contas, guardiã da gestão fiscal por determinação constitucional e legal, adota postura austera na execução orçamentária e financeira das unidades administrativas, sem se valer de sua condição de Entidade de Fiscalização Superior brasileira para impor que bancos federais paguem suas despesas com folha de pagamento. Patente que as alegações partem de premissa falsa, sem condição de estabelecer qualquer paralelo entre os procedimentos adotados pelo poder Executivo e este Tribunal.

Outra alegação que parte de premissa falsa diz respeito ao fato de que a relação entre a Caixa e a União sempre registrou saldo positivo ao final do exercício, segundo o qual os saldos negativos seriam pontuais, ocorrendo desde 1994.

A uma, o art. 36 da LRF não proíbe o uso do poder desproporcional do entre controlador sobre as instituições financeiras controladas apenas no mês de dezembro, senão ao longo de todo exercício.

A duas, os documentos apresentados referem-se a saldos médios que resultam da consolidação de diversos fundos, sem especificar cada um deles, desconsiderando, inclusive, a vinculação de recursos a destinação específica.

A três, a soma dos saldos dos benefícios na última década mostra a assimetria verificada a partir do segundo semestre de 2013, que se intensifica consideravelmente ao longo do exercício de 2014.



Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

O que precisa ficar claro é que a caracterização de operação de crédito não se define pelos distintos saldos existente no último dia do exercício, mas sim pela utilização de recursos de terceiros. Também é forçoso destacar que essa caracterização independe da existência de saldo em fundos, contas ou aplicações vinculadas ou não a finalidade específica.

Não merece prosperar, igualmente, a alegação, apresentada como importante pelo Advogado-Geral da União, no sentido de que a LRF não proibiria operações entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, e que a relação entre a União e a Caixa nos atos e fatos apontados no TC 021.643/2014-8 não acarretaram, na sua visão, aumento da dívida pública federal.

Primeiro, porque a previsão do art. 29, inciso I, da LRF, que dispõe sobre a **exclusão das duplicidades** para fins de apuração da dívida pública, restringe-se às entidades da Administração Indireta dependentes e fundos alcançados pela abrangência definida no art. 2º, inciso III, do mesmo diploma, o que não é o caso da Caixa, que opera à margem do orçamento fiscal da União.

Segundo, o conceito de dívida consolidada definido no art. 29, inciso I, da LRF não se confunde com os conceitos, condições e vedações de operações de crédito clássicas e por equiparação definidos pelos arts. 29, inciso III, §§ 1º e 3º, e 35 a 38 do mesmo diploma. Tampouco esses comandos do Estatuto Fiscal e a Constituição da República (arts. 48, XIV e 52, incisos V a IX) tratam como sinônimas essas duas importantes variáveis econômico-fiscais das finanças públicas.

Por outro lado, não é verdade que os atos e fatos apurados no TC 021.643/2014-8 não aumentam - ou deveriam aumentar - a dívida pública federal. Tanto devem ser consideradas para fins de dívida pública que o próprio Departamento Econômico do Bacen decidiu que tais passivos deveriam passar a ser registrados nas estatísticas fiscais de endividamento, posto que o registro dos adiantamentos seria compatível com o que determina a metodologia de apuração da dívida líquida do setor público (itens 98-100 do Relatório que fundamentou o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário).

De fato, como aponta o Advogado-Geral da União, um dos objetivos do art. 36 da LRF se destina a proibir operações de crédito que repitam situações de crescimento acelerado e artificial da dívida pública, tal como se apurou nas relações entre bancos públicos controlados por estados da federação em passado recente.

Entretanto, por se tratar de norma geral de finanças públicas, sem razão para conferir tratamento diferenciado à União na relação com as instituições financeiras federais, a restrição prevista no comando em tela aplica-se a todos os entes da Federação que mantém instituições financeiras sob seu controle, afinal, a Constituição de 1988 não exigiu controle do endividamento público apenas dos entes subnacionais, senão de todos.

Quando o legislador quis estabelecer regras específicas para os entes nacionais na LRF, o fez de forma expressa, a exemplo da previsão do art. 38, § 2º, que prevê a contratação de ARO mediante leilão eletrônico realizado pelo Bacen. O art. 40 é outro dispositivo que traz regras específicas para Estados, Distrito Federal e Municípios. De outra parte, os arts. 7º e 39 são de aplicação restrita, uma vez que compete à União, por meio do Bacen, o papel exclusivo de autoridade monetária.

Para concluir a análise das alegações, cumpre contextualizar em que circunstâncias a auditoria objeto do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário foi realizada. O argumento de que a auditoria teria legitimado as cláusulas do contrato da Caixa com o MDS parte de premissa falsa que não tem como prosperar.

A decisão em questão refere-se à auditoria de conformidade em tecnologia da informação no cadastro único para programas sociais do governo federal, cujo escopo não passa pela avaliação da compatibilidade contratual em relação à LRF. Trata-se, na verdade, de auditoria cujo escopo foi avaliar os sistemas informatizados que suportam a operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o pagamento dos benefícios a ele vinculados, em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 2.015/2006-TCU-Plenário.

Por outro lado, mesmo que a auditoria em questão tivesse como foco a adequação do contrato do MDS com a Caixa, ainda assim, o precedente não serviria para justificar o que ocorreu em 2014, uma vez que não se verifica problema com as cláusulas contratuais, mas abuso desmedido na execução do contrato à luz do art. 36 da LRF. Tal dispositivo, como já mencionado, proíbe que o ente controlador force, ainda que indiretamente, suas instituições financeiras controladas a custearem despesas primárias daquele.

O objetivo do comando não é outro senão buscar equilibrar o sistema de forças entre o ente controlador e suas instituições financeiras controladas, com vistas a evitar que essas instituições

sejam usadas como lastro para o irrealismo orçamentário que marcou as décadas de oitenta e noventa.

Nesse sentido, a jurisprudência mencionada não se presta para justificar o uso de recursos das instituições financeiras para pagamento de despesas da União.

8.2.3 Conclusão

Verificaram-se atrasos sistemáticos no repasse de volume expressivo de recursos do Tesouro Nacional para a Caixa efetuar os pagamentos de despesas da União (bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial), constituindo-se em uso desmedido da força institucional do ente controlador sobre a instituição financeira controlada.

A situação observada em 2014 destoa totalmente do que se verificou em exercícios anteriores, de forma que não resta dúvida quanto à atipicidade, revelando intenção deliberada da União em se financiar por meio daquela instituição financeira. A magnitude dos valores, em ritmo crescente ao longo do ano, torna impossível encará-los como resultado de mero fluxo de caixa entre o banco público e o Tesouro Nacional.

Esclareceu-se que a caracterização de operação de crédito não se define pelos saldos existentes na conta de suprimento no último dia do exercício, mas sim pela utilização de recursos de terceiros para a execução de despesas de responsabilidade do ente, prática que constitui caso clássico de operação de crédito vedada pelo art. 36, caput, da LRF. Esse dispositivo foi concebido com a intenção de impedir o uso de bancos públicos para expandir a realização de despesas públicas ao longo da execução orçamentária e financeira, dado o risco fiscal que isso representa para os entes federativos e instituições financeiras públicas.

Frise-se, ainda, que a operação de crédito, posto que enquadrada como de natureza extra orçamentária, não poderia ter sido realizada no último ano de mandato da Presidente da República, conforme determina o art. 38, IV, b, da LRF.

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação da irregularidade apontada no item 9.2.2 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

8.3 Adiantamentos concedidos pelo FGTS à União e Execução Orçamentária do Programa Minha Casa Minha Vida

> ***Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário***
>
> (...)
>
> ***9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);***
>
> ***9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de***

dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

8.3.1 Contrarrazões

Em apertada síntese, as teses e alegações contidas nas contrarrazões apresentadas aos itens 9.2.3, 9.2.6 e 9.2.11 do Acórdão 1464/2015-TCU-Plenário são as seguintes:

Os valores pagos pelo FGTS por meio do seu Agente Operador com fulcro no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não se caracterizam como operações de crédito, não se aplicando ao caso, portanto, as correspondentes condições legais para sua a contratação.

Alegações:

i) todas as operações listadas no art. 29, inciso III, da LRF se caracterizam juridicamente como relações contratuais, isto é, um acordo de duas ou mais partes para constituir, regular ou extinguir entre elas uma relação jurídica de caráter patrimonial;

ii) todos os contratos listados pelo art. 29, inciso III, da LRF são contratos bancários porque deles participam necessariamente uma instituição financeira;

iii) as operações realizadas com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não são mútuos porque não há transferência de fundos do FGTS para a União, apenas para o mutuário final, sem transitar pela Conta Única;

iv) não há acordo de vontade entre as partes, nem a estipulação de prazos ou condições, o que descaracteriza o mútuo;

v) aquelas operações também não se enquadram em qualquer outra espécie listada pelo art. 29, inciso III, da LRF, tampouco nas do rol do art. 37 da mesma Lei;

vi) o enquadramento como operação de crédito pressupõe elemento volitivo do ente federado em se endividar, praticando ato de vontade para, por meio dele, gerar um débito para o setor público;

vii) o FGTS não pode se equiparar a uma instituição financeira;

viii) a prevalecer a tese do TCU, estar-se-ia burocratizando o processo e, desse modo, inviabilizando o art. 82-A da Lei 11.977/2009;

ix) sugere que o FGTS tornar-se-ia responsável pelas subvenções em nome da União.

Como a intenção da lei sempre foi aportar recursos diretamente ao FGTS, não são procedentes as afirmações de que houve pagamentos sem prévia dotação orçamentária ao FGTS e de que a inscrição em restos a pagar em 2014 teria sido ilegal.

Alegações:

i) as dotações orçamentárias que foram consignadas nos Orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica dada pela União nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei 11.977,

de 2009, sempre tiveram por objetivo a realização de aportes ao FGTS, e não o pagamento direto de subvenções aos beneficiários do programa;

ii) extrai-se da disciplina contida no art. 82-A da Lei 11.977/2009 que a obrigação assumida pela União à custa do PMCMV se dá perante o FGTS, apesar de a subvenção econômica ser destinada diretamente ao beneficiário do programa;

iii) o mesmo diploma (art. 82-A da Lei 11.977/2009) prevê a possibilidade de o FGTS arcar com a parcela devida pela União, sem prejuízo de ser ressarcido das quantias desembolsadas, atualizadas pela taxa Selic;

iv) é possível compreender que os recursos inscritos em restos a pagar pelo Ministério das Cidades referentes às dotações do programa, tendo em vista a indisponibilidade de recursos financeiros pela União para a realização do pagamento dentro do exercício, podem ser utilizados para ressarcir o FGTS pelos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei 11.977, de 2009, porque a obrigação sempre foi de aportar recursos no Fundo, não havendo que se falar em realização de despesas sem prévia dotação orçamentária;

v) o repasse dos recursos da União não deve ser feito diretamente aos mutuários, mas ao FGTS, e, desse modo, não faz sentido falar-se em pagamento adiantado de dívida da União com os beneficiários pelo Fundo, mas em mero pagamento em atraso da União ao Fundo, devidamente corrigido pela taxa Selic;

vi) não haveria criação de nova relação obrigacional, mas mera modificação dessa mesma relação obrigacional de pagamento ao FGTS.

8.3.2 Análise

8.3.2.1 Do enquadramento do adiantamento do FGTS à União no conceito de operação de crédito

A Medida Provisória 459/2009 dispôs, entre outros temas, sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A Lei 11.977/2009 é a norma resultante da conversão de referida medida provisória em lei.

O art. 4º, *caput*, original da Medida Provisória 459/2009 assim autorizava, *in verbis*:

> Art. 4º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica no âmbito do PNHU até o montante de R$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais).

O art. 5º, *caput*, por sua vez, estabelecia as condições para a concessão da subvenção, *in verbis*:

> Art. 5º A subvenção econômica de que trata o art. 4º será concedida:
>
> I - para os financiamentos habitacionais celebrados no âmbito do PMCMV;
>
> II - somente no ato da contratação da operação de financiamento, com o objetivo de complementar:
>
> a) a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial; ou
>
> b) o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital;
>
> III - para aquisição de um único imóvel novo e uma única vez para cada mutuário;

> IV - cumulativamente, até o limite máximo a ser fixado em ato do Poder Executivo, com os descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, nas operações de financiamento realizadas na forma do art. 9º da Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990; e
>
> V - exclusivamente a mutuário com renda familiar de até seis salários mínimos.

O texto original da Medida Provisória 459/2009 não contemplava qualquer dispositivo que autorizasse a utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o pagamento das subvenções de responsabilidade da União.

Nesse sentido, vale ressaltar que todos os recursos repassados pela União para o pagamento das subvenções de sua responsabilidade seriam geridos pela Caixa, como determinava o art. 8º da Medida Provisória 459/2009, *in verbis*:

> Art. 8º A gestão operacional dos recursos de subvenção do PNHU será efetuada pela Caixa Econômica Federal.
>
> Parágrafo único. Os Ministros de Estado das Cidades e da Fazenda fixarão, em ato conjunto, a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito do PNHU.

Na origem, pois, da regulamentação legal, não havia qualquer hipótese de que os recursos da União devessem ser aportados ao FGTS, para que o fundo efetuasse os pagamentos.

Posteriormente, antes da conversão de referida medida provisória na Lei 11.977/2009, houve, por parte da União, como mostra excerto da Ata da 110ª Reunião Ordinária do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), realizada em 19/5/2009 (peça 253, p. 9-10), manifestação de desejo de que a Caixa, na qualidade de agente operador do FGTS, efetuasse o adiantamento para a União do montante correspondente ao desconto da subvenção econômica. O objetivo era fazer incluir em Resolução do CCFGTS dispositivo nesse sentido, *in verbis*:

> Item 6 - Voto nº 10/2009, que é da Secretaria Executiva do Conselho Curador FGTS, que propõe referendar a Resolução nº 594 de 16 de abril de 2009, publicada *ad referendum* do Conselho Curador do FGTS.
>
> Com a palavra, o Secretário-Executivo relatou que a proposta de referendo era em razão da Resolução 594 baixada pelo Ministro em 16 de abril de 2009 e que foi um voto encaminhado por toda a bancada de Governo, na forma do Voto 07/2009, propondo alterar a Resolução 460 que estabelece as diretrizes gerais de aplicação dos recursos do Fundo de Garantia, de modo que essa alteração contemplasse o atendimento às famílias de baixa renda no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.
>
> (...)
>
> Constava, também, na Resolução um pedido para que o Agente Operador fizesse um adiantamento do desconto da subvenção econômica do Tesouro para o Programa Minha Casa, Minha Vida, mas o órgão jurídico considerou o item ilegal e o Presidente do Conselho que baixou a Resolução *ad referendum* não concordou que o item permanecesse na Resolução. (Grifo do original)

No entanto, como mostra a parte final do texto transcrito acima, o pedido foi excluído do texto da proposta de referendo, por ter sido considerado ilegal pelo respectivo órgão jurídico.

Prossegue o texto da Ata da 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS (peça 253, p. 10) informando que o pedido do governo federal de utilização, mediante remuneração, de recursos do FGTS para pagamento das subvenções de sua responsabilidade somente seria possível se efetuada modificação no texto da Medida Provisória 459/2009, uma vez que esta, conforme já observado, não autorizava qualquer adiantamento de recursos por parte do FGTS. *In verbis*:

> Antes de entrar em discussão, o Presidente esclareceu que, como foi um ato *ad referendum*, e havia reivindicação do Governo do qual faz parte, com o pagamento de remuneração da parte que entraria do

> FGTS, foi consultada a Consultoria Jurídica a qual disse que só poderia fazê-lo com uma modificação da Medida Provisória e a orientação foi seguida. (Grifou-se)

Referido entendimento pode ser novamente observado no texto de referida ata, o qual informa, inclusive, que a situação foi comunicada ao Ministro de Estado da Fazenda e ao Presidente da República (peça 253, p. 10). *In verbis*:

> O presidente sugeriu, então, que se fizesse o inverso, ou seja, primeiro mudar a Medida Provisória para adequar-se a ela, para não perder o fundamento constitucional, jurídico, legal de não seguir uma recomendação de uma Consultoria Jurídica. O Presidente disse que estava seguindo orientação do corpo técnico que lhe dava esse tipo de respaldo e isso foi comunicado ao Ministro da Fazenda e ao Presidente da República. Enfatizou que não tinha nada contra desde que fosse uma base legal que o garantisse, como Presidente do Conselho e, obviamente, ao apresentar para os conselheiros uma Resolução ad referendum, com a sustentação legal da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho que solicitou que primeiro houvesse a modificação da Medida Provisória.

O texto da Ata traz, ainda, manifestação exarada pelo representante do Ministério da Fazenda e conselheiro no CCFGTS, o qual informa que a modificação necessária no texto da Medida Provisória 459/2009 já estaria sendo promovida (peça 253, p. 10). *In verbis*:

> O Conselheiro Marcus Pereira Aucélio cumprimentou os novos conselheiros e, em seguida, com relação ao Projeto de Conversão da Medida Provisória 459, colocou que foi acertado com o Relator, um parágrafo único, no artigo 5º, permitindo que a União possa ressarcir ao FGTS, os recursos adiantados atualizados pela taxa Selic. (Grifou-se)

Tal modificação estaria em linha com entendimento esposado no âmbito do Ministério da Fazenda por parte da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme teor da Ata relativa à 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS (peça 253, p. 10), *in verbis*:

> Paralelamente a isso também, no âmbito do Ministério da Fazenda foi consultada à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre dois itens. Primeiro se teria a obrigatoriedade da União somente conceder a subvenção no mesmo momento do FGTS, sendo o entendimento da PGFN que o FGTS poderia adiantar o recurso e depois a União ressarcir e o que precisaria ter no embasamento legal seria ressarcir com atualização da taxa Selic. Então, no âmbito do jurídico do Ministério da Fazenda respeitando o jurídico do Ministério do Trabalho, o entendimento é que poderia.

Documento juntado aos presentes autos (peça 254), datado de 20/5/2009 – um dia após a reunião ordinária do CCFGTS a que se referem os excertos transcritos acima – que representa a redação final do Projeto de Lei de Conversão 11/2009 da Medida Provisória 459/2009, mostra que foi promovida alteração no art. 5º, o qual restou assim positivado, *in verbis*:

> Art. 5º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica no âmbito do PNHU até o montante de R$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais).
>
> Parágrafo único. Enquanto não efetivado o aporte de recursos de que trata o caput, caso o agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS tenha suportado ou venha a suportar, com recursos das disponibilidades atuais do referido fundo, a parcela da subvenção econômica de que trata o caput, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic. (Grifou-se)

Não resta dúvida de que referida modificação foi feita com o objetivo de permitir que a União utilizasse os recursos do FGTS para financiar despesas – subvenção econômica – de sua responsabilidade no âmbito do PMCMV, remunerando o FGTS pela taxa Selic. Frise-se, esse foi o texto que, aprovado, passou a constituir a versão original da Lei 11.977/2009.

Referida conclusão é corroborada integralmente pelo entendimento que se pode extrair do texto da Ata da 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, o qual não deixa dúvida sobre o caráter de

operação de crédito de referido adiantamento. Tal entendimento foi exarado por conselheiro representante do Ministério da Fazenda no CCFGTS (peça 253, p. 10-11). *In verbis*:

> O Conselheiro Marcus Aucélio complementou que o segundo ponto submetido à Consultoria Jurídica foi, se caso ocorresse um adiantamento pelo FGTS, isso estaria ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal e a posição da PGFN foi que não, pois o FGTS, é um fundo privado e as contas são apartadas da Caixa e que a Lei de Responsabilidade vedava que a Caixa, como instituição financeira, concedesse esse adiantamento. Sendo assim, a Caixa como Agente Operador do FGTS poderia perfeitamente emprestar, adiantar esses recursos e depois ser ressarcida sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal. (Grifou-se)

O excerto acima é claríssimo no sentido de qualificar o adiantamento previsto pelo parágrafo único do art. 5º da Lei 11.977/2009 como operação de crédito. Perceba-se que o próprio representante do Ministério da Fazenda utiliza as expressões "emprestar" e "adiantar". A discussão que se travava na ocasião não era em relação ao enquadramento de tal operação no conceito de operação de crédito, mas se a operação estaria sendo realizada pelo FGTS – o que não encontraria impedimento no texto da LRF – ou pela Caixa, caso em que a operação estaria vedada pelo art. 36 da LRF.

A vasta documentação que integra o TC 021.643/2014-8 também demonstra que os órgãos jurídicos se debruçaram detidamente sobre o alcance das subvenções econômicas no conceito de operação de crédito à luz da LRF, em função, até mesmo, do papel singular que tais órgãos exercem por força do art. 32, § 1º, da LRF.

Ainda nessa esteira, vale transcrever partes do Parecer Conjur/MTE/249/2009 (Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/256493), exarado no âmbito do processo 0001.002285/2009-50, o qual analisava aspectos do Projeto de Lei de Conversão 11/2009, especificamente em relação à utilização de recursos oriundos do FGTS e à vedação contida no art. 36 da LRF. Como se verá, a discussão não era sobre se os adiantamentos se tratavam ou não de operação de crédito – posto que não havia dúvida sobre tal enquadramento –, mas se a operação seria vedada pelo art. 36 da LRF.

De início, referido parecer resume as alterações que estavam sendo propostas no texto original da Medida Provisória 459/2009, *in verbis*:

> 3. Para tanto, a proposta prevê, nos artigos 5° e 12, a concessão, pela União, de subvenção econômica no âmbito do PNHU e do PNHR, além de autorizar que o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS suporte referida subvenção, com recursos das disponibilidades atuais do referido fundo, enquanto não efetivado o aporte de recursos orçamentários pela União, com direito a posterior ressarcimento de tais valores, devidamente atualizados pela taxa Selic. (Grifou-se)

Em seguida, o parecer afirma que haveria uma incompatibilidade do teor da proposta de alteração do art. 5º, parágrafo único, com o art. 36 da LRF, *in verbis*:

> 10. Nesse contexto, analisando-se o conteúdo das previsões afetas a esta Pasta, vislumbra-se incompatibilidade dos artigos 5°, parágrafo único e 12, parágrafo único da proposta com o art. 36 da Lei Complementar n ° 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF). (Grifou-se)

Informa que, inclusive, referido posicionamento já havia sido apresentado por ocasião da lavra de nota técnica em resposta à consulta formulada pelo CCFGTS. *In verbis*:

> 11. Convém ressaltar que esta Consultoria Jurídica já se manifestou nesse mesmo sentido, por intermédio da NOTA/CONJUR/MTE N° 098/2009, ao examinar consulta oriunda do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS acerca de proposta de resolução para alinhar os programas de habitação popular do FGTS ao PMCMV (Processo n° 46970.000163/2009-62).

Para justificar sua manifestação, expõe os seguintes argumentos, *in verbis*:

> 12. Com efeito, os mencionados dispositivos da proposta pretendem autorizar que a subvenção econômica a ser concedida pela União, no âmbito do PNHU e do PNHR, seja suportada pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, com recursos de suas disponibilidades atuais, enquanto não efetivado o aporte de recursos orçamentários pela União.
>
> 13. Em outros termos, pretende-se que a Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador do FGTS (art. 4° da Lei nº 8.036/90) efetue o pagamento decorrente de uma obrigação da União, mediante a posterior restituição do respectivo valor ao fundo. Trata-se, ainda que de forma indireta, de uma operação de crédito entre a Caixa Econômica Federal e a União, beneficiária de um autêntico empréstimo de recursos oriundos do FGTS.
>
> 14. Ocorre que o mencionado art. 36 da Lei Complementar nº 101/00 determina que: "É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo". (Grifou-se)

Por fim, informa que seu entendimento era de que, no caso, o empréstimo seria efetuado pela Caixa à União e que, desse modo, vedado estaria pelo art. 36 da LRF. *In verbis*:

> 16. Efetivamente, na hipótese contemplada pela proposta, ainda que os recursos emprestados à União sejam oriundos do FGTS, a respectiva operação de crédito é realizada pela Caixa Econômica Federal, instituição financeira controlada pela União, atuando na qualidade de Agente Operador do fundo em epígrafe, que, como cediço, é destituído de personalidade jurídica.
>
> 17. Por entender, portanto, que a vedação inserta no art. 36 da Lei Complementar n° 101/00 tem plena aplicação na hipótese prevista no projeto de lei em exame, esta Consultoria Jurídica opina pelo veto ao artigo 5°, parágrafo único e artigo 12, parágrafo único da proposta.

Ainda nessa esteira, transcreve-se pronunciamento exarado por membro do Grupo de Apoio Permanente ao CCFGTS (GAP) em reunião ocorrida em 9/6/2009 (peça 255). Referido pronunciamento reforça ainda mais o enquadramento dos adiantamentos concedidos pelo FGTS no conceito de operação de crédito. *In verbis*:

> MEMÓRIA - REUNIÃO GAP Nº 536 – 09/06/2009 – Item 2.2 – Voto que propõe adiantamento de recursos do FGTS ao Programa Minha Casa, Minha Vida.
>
> Situação: Paulo antecipou a reapresentação do voto sobre o adiantamento de recursos do FGTS ao Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Informou que as mudanças ocorridas na Medida Provisória nº 459/2009, juntamente com parecer da PGFN, davam suporte ao adiantamento dos recursos do FGTS para posterior ressarcimento pela União. Porém, existia parecer da Conjur/MTE opinando contrariamente à proposta diante do ordenamento jurídico à época. Sendo assim, disse que encaminharia novamente à Conjur/MTE para que desse o seu posicionamento acerca da proposta, tendo em vista que a lei, com as alterações havidas, autorizava o adiantamento e a PGFN entendia que não era a CEF que estava financiando o tesouro e sim o FGTS, não configurando uma ofensa a Lei de Responsabilidade Fiscal. Informou que após a resposta dada pela Consultoria Jurídica traria o voto para ser apreciado na próxima reunião ordinário do Conselho Curador do FGTS, pela urgência do assunto. (Grifou-se)

No texto da Ata da 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, é possível encontrar ainda a manifestação de conselheiro (peça 253, p. 12) em relação ao enquadramento do adiantamento a ser concedido pelo FGTS no conceito de operação de crédito, *in verbis*:

> O Conselheiro Joaquim Lima argumentou que o relato acerca dos pareceres jurídicos deu a entender que seriam diametralmente opostos, o que na verdade não são. Tanto o Parecer da Conjur do Ministério do Trabalho, que analisou a Caixa enquanto Banco, está perfeito e de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101, artigos 35 e 36, quando ele diz que o ente controlado não pode emprestar dinheiro para a controladora, no caso a Caixa Econômica e o Tesouro Nacional. O Conselheiro observou que com a alteração feita na MP passam a figurar o FGTS e a Caixa, não como banco, mas

> como Agente Operador do FGTS. Nesse aspecto é um fundo privado que não guarda relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto é totalmente factível que, para viabilizar o Programa, enquanto a medida tramita no Congresso Nacional, o Fundo de Garantia possa pagar um quarto do subsídio, já que ele paga dois terços, com o compromisso firmado na Lei de que, tão logo seja aprovada a dotação orçamentária, o Tesouro Nacional repasse ao Fundo de Garantia os valores corrigidos pela taxa Selic. Concluiu que os Pareceres Jurídicos estavam perfeitos, cada um deles em sua ótica de análise.

Dessa forma, resta nítida a presença do elemento volitivo, do acordo de vontade entre as partes, e a existência de provas materiais que registram as bases da operação de crédito que passaria a ser realizada entre a União e o FGTS no âmbito do PMCMV.

Fica evidente ainda a transitoriedade da autorização dada pelo CCFGTS, a partir dos dizeres do conselheiro, retrotranscritos, afirmando que "tão logo seja aprovada a dotação orçamentária, o Tesouro Nacional repasse ao Fundo de Garantia os valores corrigidos pela taxa Selic".

Resta claro, também, o enquadramento da operação de crédito: trata-se de abertura de crédito por parte do FGTS em favor da União, repassado por meio de seu agente financeiro, cujos recursos adiantados são remunerados à taxa Selic, sem data de devolução previamente estabelecida.

Por fim, ressalte-se que, atualmente, a autorização para a contratação de operação de crédito junto ao FGTS está positivada pelo art. 82-A da Lei 11.977/2009. Referido dispositivo foi inserido pela Medida Provisória 514/2010 e ligeiramente modificado pela Lei 12.424/2011, a qual também revogou a autorização inicial contida no parágrafo único do art. 5º da Lei 11.977/2009, *in verbis*:

> Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic. (Grifou-se)

Alegações acerca da necessidade de relações contratuais com instituições financeiras para enquadramento nas operações listadas no art. 29, inciso III, da LRF

A controvérsia agitada nestes subtópicos cinge-se em saber se os adiantamentos de recursos do FGTS para União estão alcançados pelo conceito de operação de crédito definido pela LRF. Em apertada síntese, o AGU alega que o art. 29, inciso III restringe-se a relações contratuais, sendo necessário que uma das partes seja instituição financeira, conforme descrito nos argumentos "i" e "ii" das contrarrazões.

A alegação, porém, parte de premissa falsa e deve ser rechaçada. O próprio Manual para Instrução de Pleito (MIP) de operações de crédito formulado por estados, Distrito Federal e municípios, aprovado pelo Ministro da Fazenda, prevê, taxativamente, a hipótese de operação de crédito com instituição não-financeira.

É certo, e o Tribunal já se debruçou sobre essa questão há uma década, que as operações de crédito previstas no art. 29, inciso III, da LRF, não se restringem a contratos formais celebrados com instituições financeiras propriamente ditas.

Esse entendimento encontra respaldo no Acórdão 1.563/2005-TCU-Plenário (TC 005.762/2005-5), por meio do qual o Tribunal analisou figurinos diversos de operações entre os entes subnacionais e as concessionárias de energia elétrica (instituições não-financeiras) no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente (Reluz).

O Programa é financiado com recursos da Reserva Global de Reversão (RGR) sob a gestão das Centrais Elétricas Brasileira S.A. (Eletrobrás), cuja norma disciplinadora, de conteúdo bastante semelhante à Lei do FGTS, destina os recursos a financiamento de projetos específicos do setor, pelo qual é cobrada taxa de juros de 5% ao ano, nos termos do § 5º, do art. 4º da Lei 5.655/1971.

Durante a fiscalização realizada por solicitação da Câmara dos Deputados, detectaram-se mais de 1,5 mil operações, cuja modelagem institucional do programa e repercussões fiscais foram amplamente discutidas em reuniões técnicas promovidas por este Tribunal, das quais participaram representantes do Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Senado Federal, sem que restasse qualquer dúvida sobre a natureza jurídica das operações.

As manifestações da STN e Pareceres da PGFN acostados no TC 005.762/2005-5 são inequívocos quanto ao alcance, no conceito de operação de crédito fixado pela LRF, das obrigações financeiras entre os entes subnacionais e as concessionárias de energia elétrica em razão do Programa Reluz. Cite-se o Parecer PGFN/CAF/Nº 2.159/2006 (peça 261, p. 26-27), por meio do qual o órgão jurídico, no que se refere à instrução preliminar da Semag, assim se manifesta:

> Manifestação sobre 'Instrução Preliminar' da secretaria de Macroavaliação Governamental do tribunal de Contas da união – SEMAG/TCU, na qual se analisa, por solicitação da Câmara dos deputados, eventual desobediência à Lei de responsabilidade Fiscal, por parte de entes da Federação que contrataram financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – RELUZ.
>
> (...)
>
> 6. O posicionamento acima é basicamente coincidente com o que vem sendo adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional, sob a orientação jurídica desta PGFN, conforme explicitado em várias oportunidades. **Vale ressaltar, em particular, o entendimento manifestado no documento do TCU, em conformidade com o dos órgãos do Ministério da Fazenda supra citados, segundo o qual as contratações realizadas no âmbito do Programa Reluz, quando enquadráveis nos parâmetros especificados pelo conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal**[1] devem ser tratadas, para todos os efeitos, como tal, pelos órgãos competentes. A mesma convergência de entendimento se dá no tocante ao significado e à amplitude do disposto no art. 10 da Lei nº 11.131/2005 e no inciso II do § 3º do art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, com a redação dada pela RSF nº 19, de 2003. Como bem alerta o documento do TCU, entretanto, a inobservância de outras condições, que não as exceptuadas pelos dispositivos acima, impedem ou tornam irregulares as contratações realizadas no âmbito do Reluz.
>
> [1]**Vide arts. 29, III, 29, § 1º, e 37 da Lei Complementar nº 101, de 2000** (grifou-se)

Aliás, antes mesmo de a Câmara dos Deputados solicitar a realização de fiscalização por parte deste Tribunal, o Senado Federal, mediante provocação do Ministério da Fazenda, editou a Resolução 19/2013 com vistas a dispor sobre as operações do Reluz na Resolução 43/2001, que disciplina especificamente as condições para operação de crédito, nos seguintes termos:

> Art. 7º As **operações de crédito interno** e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:
>
> (...)
>
> § 3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de crédito: (Redação dada pela Resolução n.º 19, de 2003)
>
> (...)
>
> II - contratadas no âmbito do **Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - Reluz**, estabelecido com base na Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000. (grifou-se)

Os procedimentos para análise do pleito de autorização visando à realização de operações de crédito no âmbito do Programa Reluz estão disciplinados no título VII.2.1.2 do Manual para Instrução de Pleitos já mencionado.

O compromisso financeiro discutido neste subtópico encontra-se expressamente consignado no art. 82-A da Lei 11.977/2009, que autoriza a União valer-se de recursos do FGTS para financiar subvenções a terceiros no âmbito do PMCMV, cujos recursos adiantados são remunerados pela Taxa Selic, sem data de devolução previamente estabelecida.

Tal como demonstrado na análise do item 9.2.2 do Acórdão 1464/2015-TCU-Plenário (item 8.2), o descompasso entre a data do adiantamento de recurso do FGTS para honrar despesa do PMCMV e a data de pagamento pela União desse financiamento configura obrigação financeira em razão de abertura de crédito.

Não há, pois, diferença alguma entre os financiamentos com recursos da RGR e o FGTS a entes da Federação. Ora, a finalidade do FGTS, cujos recursos financeiros são de propriedade dos trabalhadores, não é manter despesas de subvenções econômicas de responsabilidade da União por determinação legal.

Segundo o art. 7º, inciso IV, da Lei 8.036/1990, que estabelece normas para o FGTS, compete à Caixa, na qualidade de agente operador, "elaborar as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos de habitação popular, infraestrutura urbana e saneamento básico a serem **financiados com recursos do FGTS**".

Nessa esteira, o art. 10 da lei em tela estabelece que o Conselho Curador deve fixar diretrizes e estabelecer critérios técnicos para as aplicações dos recursos do FGTS, visando, dentre outras obrigações, assegurar o cumprimento, por parte de devedores inadimplentes, das obrigações decorrentes dos financiamentos. Patente que os recursos do Fundo em questão não têm outra finalidade senão os financiamentos segundo regras de mercado.

Ademais, ainda que não haja a formalidade contratual entre as partes - suprida em boa medida pelas previsões legais no caso em questão - evidencia-se na prática a situação fática, a qual abarca todos os requisitos citados, o que configura operação de crédito. Entendimento diverso beiraria o absurdo de valorização desproporcional de mera formalidade em detrimento da natureza jurídica que decorre da essência das transações realizadas.

Ressalta-se que a abertura de crédito com recursos do FGTS para financiar despesas próprias da União foi enfrentada pelo Tribunal nos Acórdãos 825 e 992/2015-TCU-Plenário, ocasião em que foram superadas as questões conceituais. Tanto a equipe de inspeção, quanto o Relator - este último nas duas decisões mencionadas aprovadas por unanimidade - entenderam que tais atos e fatos enquadram-se na espécie abertura de crédito. Não restou dúvida sobre a caracterização do passivo da União junto ao FGTS, relacionado à edição da Resolução CCFGTS 574/2008, para fins de sua inscrição nas estatísticas fiscais.

Além disso, após ampla discussão entre o TCU e o Bacen, não restou dúvida a esta Corte de Contas sobre o enquadramento dos passivos da União junto ao FGTS no conceito de operação de crédito. Tanto é assim que nos balanços do referido Fundo, de natureza financeira, constam devidamente registrados haveres de obrigação do Tesouro Nacional.

Por se tratar de fundo que opera junto à instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional, os ativos do FGTS relativos aos adiantamentos efetuados à União para pagamento do PMCMV são alcançados pelos critérios estabelecidos segundo metodologia "abaixo da linha" de apuração das estatísticas fiscais.

É certo que o art. 29, inciso III, da LRF, tem caráter exemplificativo e não exaustivo, sem esgotar as hipóteses de operações de crédito, dispondo inclusive sobre previsão residual sob a forma de outras operações assemelhadas. Nesse sentido, não merece guarida a alegação de que somente contratos formalmente celebrados com instituições financeiras poderiam ser alcançados pelo conceito de operação de crédito definido no art. 29, inciso III da LRF.

Alegações acerca da caracterização das operações como mútuo ou outra espécie listada na LRF

As contrarrazões aduzem também que as operações realizadas com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009 "não são mútuos porque não há transferência de fundos do FGTS para a União, apenas para o mutuário final, sem transitar pela Conta Única".

De fato, as operações realizadas com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não constituem hipótese de mútuo, mas sim de abertura de crédito, pelas razões contextualizadas no subtópico precedente.

Concebida com o propósito de conduzir a redução do *deficit* público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB, as definições das variáveis econômicas que levam ao endividamento público no contexto da LRF transcendem os conceitos rígidos até então presentes no âmbito das finanças públicas.

Nesse diapasão, as definições de dívida consolidada e de operação de crédito não se restringem a ingresso de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional. Não há dúvida de que aquisição financiada de bens, a exemplo de imóveis ou veículo, constitui operação de crédito, apesar de não haver ingresso de recursos na referida conta.

Este é um requisito essencial para fins de verificação da vedação do inciso III do art. 167 da Constituição da República, que se convencionou denominar "regra de ouro". À guisa do art. 32, § 3º da LRF, devem ser considerados, em cada exercício financeiro, o **total dos recursos** de operações de crédito nele ingressados e montante das despesas de capital executadas.

O raciocínio, porém, não se aplica a todos os tipos de operação de crédito conceituados na LRF, conforme já demonstrado no item 8.2. Segundo o art. 29, § 3º da LRF, também integram a dívida consolidada as operações de crédito para amortização inferior a doze meses sempre que houver ingresso de recurso. O comando inova em relação ao disposto no art. 98 da Lei 4.320/1964, uma vez que a dívida fundada refletiu, historicamente, compromissos financeiros de exigibilidade superior a doze meses.

Fato é que a LRF rompe com essa tradição, o que gerou bastante controvérsia quando de sua edição, superada ao longo dos quinze anos de sua vigência. Assim, a leitura sistemática do art. 29 da LRF conduz a dois entendimentos que merecem destaque.

Primeiro, nem todas as operações de crédito decorrem de transações que acarretam ingresso de recursos financeiros na Conta Única, caso típico dos parcelamentos de débito em razão de reconhecimento e confissão de dívidas, assim como as operações vedadas pelo artigo 37, em especial as hipóteses de assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços, o que foi exaustivamente debatido nos Acórdãos 451/2009 e 806/2014-TCU-Plenário.

Segundo, embora a dívida fundada corresponda, em boa medida, a operações de crédito para amortização superior a doze meses, haverá o cômputo de operações com prazo inferior se houver ingresso de recursos, conforme determina o art. 29, § 3º.

O capítulo referente ao controle do endividamento público é tão central na concepção da LRF que o art. 30, § 7º, estabelece que os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada para fins de aplicação dos limites fixados pelo Senado Federal. É dizer: embora os precatórios judiciais não se enquadrem nas variáveis econômicas típicas que configuram a dívida fundada, os saldos remanescentes serão considerados para fins de apuração do limite da dívida.

Tamanha a relevância dos precatórios para as finanças públicas, dado o risco elevado de endividamento, esta Corte de Contas foi convidada para participar, na condição de expositora, da audiência pública realizada, no dia 21/9/2015, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com vistas a subsidiar a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.072, que discute o uso de depósitos judiciais para fazer frente a pagamento de precatórios e outras despesas.

Diante do exposto, não há como prosperar a alegação de que o ingresso de recursos na Conta Única é condição essencial para configurar as variáveis econômicas do endividamento público à luz dos ditames da LRF.

Outra alegação trazida ao processo pelo AGU também merece leitura atenta, ao afirmar que "não há acordo de vontade entre as partes, nem a estipulação de prazos ou condições, o que descaracteriza o mútuo".

Dada a diversidade de modelagem institucional para financiamento no setor público, conforme já evidenciado nos tópicos precedentes, é plenamente possível a transação não ser caracterizada como operações de crédito pelo sistema financeiro, mas ser alcançada pelo conceito fixado pela LRF.

Como dito, a lei que instituiu o PMCMV disciplina, em boa medida, aspectos que em geral são definidos em cláusula contratual que regem as operações financeiras. A despeito da celebração formal de contrato, é fundamental que as transações no âmbito da Administração Pública sejam contabilizadas e apresentadas de acordo com a sua substância e realidade econômica. Porém, a essência das transações nem sempre é consistente com o que aparenta ser com base na sua forma legal ou artificialmente produzida.

Nesse contexto, o **princípio da primazia da essência sobre a forma** ganha singular dimensão no plano da gestão patrimonial e fiscal. Assim, mesmo que as declarações formais, sob capa simulada, deem à relação apresentada o *status* de mera entrega de recursos financeiros para o FGTS intermediar os pagamentos da parcela de responsabilidade da União, a existência na realidade dos elementos fático-jurídicos caracteriza a relação como operação de crédito de natureza orçamentária.

O que houve, na prática, foi a utilização de recursos do FGTS pela União como instrumento de ***funding*** para as despesas de subvenção econômica de sua responsabilidade direta, conforme previsto na lei do PMCMV.

O objetivo da "engenharia financeira" adotada, pelo menos no exercício de 2014, não foi outro senão expandir a realização de gastos pela União, sem que o pagamento efetivamente realizado pelo FGTS em nome da União tivesse repercussão no resultado primário apurado pelo Bacen, uma vez que as obrigações decorrentes não foram registradas a título de dívida nas estatísticas fiscais, conforme abordado no item 8.5.

Soma-se a tudo isso que o teor da Ata da 110ª Reunião Ordinária do CCFGTS, já transcrita, não deixa dúvida acerca da caracterização, no conceito de operação de crédito, dos adiantamentos do FGTS para pagamento do PMCMV de responsabilidade da União.

Assim sendo, ainda que não haja contrato formal celebrado entre o FGTS e a União, é indiscutível que a situação fática se reveste dos elementos fundamentais que caracterizam operação de crédito no sentido econômico, financeiro e fiscal, razão pela qual as alegações não podem lograr êxito.

Por fim, as contrarrazões alegam ainda que as operações em análise "também não se enquadram em qualquer outra espécie listada pelo art. 29, inciso III, da LRF, tampouco nas do rol do art. 37 da mesma Lei".

A afirmação, contudo, também está incorreta. A operação de crédito realizada entre o FGTS e a União enquadra-se na espécie abertura de crédito disciplinada no art. 29, inciso III, da LRF, da mesma forma que as operações no âmbito do Programa Reluz, financiadas com recursos da RGR, foram caracterizadas pelos órgãos do Ministério da Fazenda e Senado Federal como operação de crédito, conforme demonstrado nesta análise.

8.3.2.2 Das condições para realização de operações de crédito

A realização de operações de crédito pelos entes da federação requer o atendimento a um conjunto de condições necessárias, conforme dispõe os termos do art. 32 da LRF. Entre essas condições, destacam-se: a existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica – como é o caso da autorização contida no art. 82-A da Lei 11.977/2009; a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; e o atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conhecida como "Regra de Ouro", que veda operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Devido ao descumprimento dessas condições no caso em análise, caracterizando as irregularidades apontadas, serão demonstrados, nos próximos itens, os conceitos, as normas e os fatos que permitem examinar os argumentos aduzidos pela AGU e, por conseguinte, subsidiar as conclusões desta unidade técnica.

Das operações de crédito de natureza orçamentária e não orçamentária

A correta identificação da natureza – orçamentária ou extra orçamentária – de uma operação de crédito é fundamental para que se avalie seus possíveis reflexos na execução orçamentária anual. Inicialmente, é preciso considerar que, basicamente, as operações de crédito realizadas pelo setor público podem ser divididas em dois grandes grupos: as de natureza orçamentária e as de natureza não (ou extra) orçamentária. A esse respeito, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em sua 6ª edição, publicada em 2014, registra que "operações de crédito, em regra, são receitas orçamentárias. As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) são exceção e classificam-se como ingressos extraorçamentários, por determinação do parágrafo único do art. 3º da Lei 4.320/1964, por não representarem novas receitas no orçamento".

Assim, de natureza orçamentária são as operações de crédito realizadas com o objetivo de obter fonte de financiamento para despesas orçamentárias. Em outras palavras, contrata-se a operação de crédito com a intenção de financiar despesas no orçamento. Significa dizer que o ente federado, quando contrata operações de crédito dessa natureza, revela ter o interesse em aumentar o montante de dispêndios em seu orçamento. Exemplos: empréstimos junto a banco de investimento para construção de uma hidrelétrica; contratação de empréstimo junto a organismo internacional

para reforma de edifício sede de determinado órgão público; adiantamento de recursos junto a fundo para financiar despesas com subvenção de responsabilidade de ente federado.

Por sua vez, de natureza não (ou extra) orçamentária – também conhecidas como operações por antecipação de receita orçamentária (ARO) – são as operações de crédito realizadas para cobrir uma insuficiência momentânea de caixa. Em outras palavras, a contratação de referida operação de crédito não é feita para autorizar novos gastos no orçamento, mas para gerar recursos financeiros que possam ser utilizados no pagamento, imediato, de dispêndios de responsabilidade do ente federado. Exemplos: tomar dinheiro emprestado junto a banco público para o pagamento de despesas com Bolsa Família, com Seguro Desemprego, entre outros programas; adiantar o recebimento de receitas de tributos cujo fato gerador já ocorreu; receber, antecipadamente, parcelas de venda, a termo, de determinado patrimônio. Numa análise mais próxima da realidade das pessoas físicas, poderiam ser apresentados os seguintes exemplos: adiantar o recebimento do 13º salário; adiantar a devolução do imposto de renda; e utilizar o cheque especial.

Há, portanto, nítida diferença entre tais operações de crédito, a saber: o destino a ser dado ao recurso que foi tomado emprestado. Se for para autorizar gastos no orçamento, então a operação é de natureza orçamentária; mas se for para gerar recursos em razão de uma insuficiência momentânea de caixa, trata-se de operação de crédito não orçamentária.

Especificamente em relação a esse último tipo, ou seja, operações de crédito do tipo ARO, a LRF e a Lei 4.320/1964, respectivamente, assim se pronunciam, *in verbis*:

> Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes: (Grifou-se)
>
> Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
>
> (...)
>
> II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa. (Grifou-se)

Também nesse sentido, frise-se o teor do art. 7º, § 1º, da Lei 4.320/1964, deixando demonstrada a diferença entre as operações de crédito orçamentárias e não orçamentárias, *in verbis*:

> Art. 7° *Omissis* (...)
>
> § 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura. (Grifou-se)

Importa ressaltar que "insuficiência de caixa" não significa, necessariamente, uma frustração de receitas. A "insuficiência de caixa" pode se manifestar de diversas formas. Uma delas, por evidente, ocorre quando o montante da receita estimada para o exercício financeiro está além do montante que será efetivamente realizado. Outra delas refere-se ao caso em que, embora o montante da receita tenha sido devidamente estimado, a mesma não será suficiente para a cobertura de todas as despesas do exercício, posto que estas foram subestimadas. E uma terceira tem a ver com o descasamento entre fontes de recursos e dispêndios, ou seja, para determinado momento do exercício financeiro, os recursos disponíveis não são suficientes para honrar os compromissos do ente federado, embora não tenha havido qualquer erro na estimativa das receitas e despesas anuais.

Em ambos os casos, contudo, não se prescinde de autorização legislativa. Ou seja, o setor público não pode contratar operações de crédito, seja de natureza orçamentária ou não orçamentária, sem que antes tenha solicitado autorização do Poder Legislativo respectivo. É o que se depreende da leitura do art. 32, § 1º, inciso I, da LRF. *In verbis*:

> Art. 32. *Omissis* (...)
>
> § 1º O ente interessado formalizará seu pleito (...), demonstrando (...) o atendimento das seguintes condições:
>
> I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; (Grifou-se)

Frise-se, o atendimento de referida condição também deve ser verificado para a contratação de operações de crédito de natureza não orçamentária, como mostra o art. 38, caput, da LRF. *In verbis*:

> Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes: (Grifou-se)

Como visto, não é lícito ao ente federado aumentar sua dívida – consolidada ou não consolidada –, mediante contratação de operações de crédito, sem a prévia autorização da sociedade por intermédio de seus representantes parlamentares. Referida autorização ocorre, em regra, por intermédio do processo legislativo ordinário, ou seja, por intermédio de lei específica. No entanto, por uma questão de economia processual, pode ser concedida por meio do processo legislativo orçamentário, ainda que a autorização se refira à contratação da operação de crédito de natureza não orçamentária. É o que está previsto no art. 165, § 8º, da Constituição da República, no art. 32, § 1º, inciso I, da LRF e no art. 7º, § 1º, da Lei 4.320/1964. *In verbis*:

> Art. 165. *Omissis* (...)
>
> § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (Grifou-se)
>
> Art. 32. *Omissis* (...)
>
> § 1º O ente interessado formalizará seu pleito (...), demonstrando (...) o atendimento das seguintes condições:
>
> I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; (Grifou-se)
>
> Art. 7° *Omissis* (...)
>
> § 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento. (Grifou-se)

Para sua legítima e eficaz realização, contudo, uma vez autorizada a contratação das operações de crédito, necessário se faz trazer ao orçamento ou às leis de créditos adicionais, na forma de estimativas de receitas, em cada um dos respectivos créditos orçamentários, o montante dos recursos referentes às de natureza orçamentária. É o que determinam o art. 3º da Lei 4.320/1964 e o art. 32, § 1º, inciso II, da LRF. *In verbis*:

> Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. (Grifou-se)
>
> Art. 32. *Omissis* (...)
>
> § 1º O ente interessado formalizará seu pleito (...), demonstrando (...) o atendimento das seguintes condições:
>
> (...)
>
> II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; (Grifou-se)

Por evidente, não podem ser trazidas ao orçamento as receitas obtidas com operações de crédito de natureza não orçamentária, posto que tal procedimento seria uma afronta ao princípio constitucional orçamentário da exclusividade. Por conta disso, assim determinam o art. 3º, parágrafo único, da Lei 4.320/1964 e o art. 32, § 1º, inciso II, da LRF (ressalte-se, por oportuno, que "autorizar a contratação" da operação de crédito não se confunde com "estimar as receitas" da operação de crédito no orçamento). *In verbis*:

> Art. 3º *Omissis* (...)
>
> Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de credito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (Grifou-se)
>
> Art. 32. *Omissis* (...)
>
> II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; (Grifou-se)

No caso em análise, as operações de crédito explicitadas no tópico anterior devem ser classificadas como orçamentárias, uma vez que foram utilizadas para assegurar fonte de financiamento para a cobertura de despesas orçamentárias.

Para clarificar esse entendimento, deve-se lembrar que foi demonstrado que a obrigação da União decorrente da Lei 11.977/2009 é de conceder as subvenções aos mutuários pessoas físicas. Para tanto, deve repassar os recursos financeiros à Caixa, a qual, de acordo com o art. 9º de referido diploma legal, é responsável por gerir os recursos que lhe forem repassados pela União.

Ocorre que, se a União não repassar os recursos a tempo para que sejam utilizados para efetuar o pagamento das subvenções aos mutuários – as quais, de acordo com o art. 2º, inciso I, da Lei 11.977/2009, devem ser pagas no momento da contratação do financiamento imobiliário –, pode a Caixa utilizar recursos do FGTS para honrar a obrigação da União, qual seja, o pagamento das subvenções.

Por certo, em razão da concessão de referido adiantamento, surge, para a União, a partir desse momento, a obrigação de devolver os recursos ao FGTS, corrigidos pela taxa Selic, como determina o art. 82-A da Lei 11.977/2009. Referido pagamento (de dívida) ao FGTS deve ocorrer por intermédio de dotação inserida no orçamento, conforme art. 5º, § 1º, da LRF.

Da "regra de ouro"

No Brasil, a chamada "regra de ouro das finanças públicas" está positivada no inciso III do art. 167 da Constituição da República de 1988 e no § 2º do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

> Art. 167. São vedados:
>
> (...)
>
> III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;" (Grifou-se)
>
> Art. 12. *Omissis* (...)
>
> § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária." (Grifou-se)

De antemão, destaque-se que a verificação da "regra de ouro" somente faz sentido para as chamadas operações de crédito de natureza orçamentária. Em outras palavras, não se considera, em

regra, para fins de análise do cumprimento da "regra de ouro", as operações de crédito não orçamentárias, exceto na hipótese listada pelo art. 38, § 1º, da LRF. *In verbis*:

> Art. 38. *Omissis* (...)
>
> § 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do caput. (Grifou-se)

O objetivo fundamental da chamada "regra de ouro" é evitar que, ao longo de um exercício financeiro, o ente público dependa de recursos de terceiros para o financiamento de seus dispêndios correntes. Em outras palavras: embora não exista vedação nesse sentido, operações de crédito não são as melhores fontes de financiamento para dispêndios correntes.

Quando o total das receitas estimadas com operações de crédito é menor ou igual ao total das despesas de capital autorizadas, há indicação de que, ao final do exercício financeiro, a "regra de ouro" será cumprida. Significa dizer que, dada a composição "dupla" das despesas orçamentárias (correntes e de capital), o ente federado evidencia que não depende de recursos de terceiros para o financiamento de seus dispêndios correntes. No entanto, quando o total das receitas estimadas com operações de crédito é superior ao das despesas de capital autorizadas, há indicação de que, ao final do exercício financeiro, haverá descumprimento da "regra de ouro".

A leitura menos atenta dos dispositivos que estabelecem a "regra de ouro" no Brasil pode levar a entendimento equivocado sobre seus objetivos, qual seja: o de que é proibido o uso de receitas de operações de crédito no financiamento de despesas correntes. Em nenhum momento, frise-se, a LRF ou a Constituição da República estabelecem qualquer proibição nesse sentido. Ou seja, é permitida, sim, a aplicação de recursos oriundos de empréstimos ou de financiamentos em despesas correntes.

Significa dizer que a "regra de ouro" não é uma vedação pontual, cuja verificação deva ser efetuada operação por operação. Ao contrário, a verificação do cumprimento da "regra de ouro" deve ser feita para o conjunto das operações que ocorre em determinado período de tempo, no caso, o exercício financeiro.

Desse modo, quando se elabora o Projeto da Lei Orçamentária Anual e se aprova o orçamento no âmbito do Poder Legislativo, é fundamental que se verifique o cumprimento da "regra de ouro". Também é importante verificar se, ao longo do exercício financeiro, a aprovação de créditos orçamentários adicionais poderá sinalizar o descumprimento de referida regra. Por certo, o risco de descumprimento da regra somente existe se o crédito adicional a ser aprovado tiver como dispêndio uma despesa corrente e como fonte de financiamento uma operação de crédito de natureza orçamentária.

Nesse sentido, se o montante envolvido no crédito adicional sinalizar que, após sua aprovação, as receitas de operação de crédito serão superiores às despesas de capital, necessário, para sua respectiva aprovação, adotar o procedimento determinado pelo art. 167, inciso III, da Carta Magna de 1988, qual seja: (i) a operação de crédito deve ser necessariamente autorizada por intermédio de projeto de lei de crédito adicional; e (ii) o crédito adicional deverá ser aprovado por maioria absoluta pelo Poder Legislativo.

> Art. 167. São vedados:
>
> (...)
>
> III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (Grifou-se)

Assim, trata-se de processo legislativo singular, no qual a autorização, tanto para contratar a operação de crédito quanto para efetuar o dispêndio respectivo, deve estar contida no mesmo projeto de lei ordinária, a ser autorizado por maioria absoluta do Poder Legislativo. Frise-se, esse é o único caso do processo legislativo orçamentário em que uma lei ordinária precisa ser aprovada no Parlamento por maioria absoluta.

Fácil compreender, portanto, a importância do que prescreve o art. 32, § 1º, inciso V, da LRF, o qual estabelece como uma das condições para a contratação de operações de crédito a verificação do atendimento ao disposto pelo art. 167, inciso III, da Constituição da República. *In verbis*:

> Art. 32. *Omissis* (...)
>
> § 1º O ente interessado formalizará seu pleito (...), demonstrando (...) o atendimento das seguintes condições:
>
> (...)
>
> V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; (Grifou-se)

No caso em análise, essa questão se torna relevante precisamente porque trata-se de operações de crédito orçamentárias, implicando a existência de receitas de capital que, como se demonstrará em seguida, são destinadas a financiar despesas correntes atinentes às subvenções econômicas. Nesse tipo de situação, importa verificar o devido cumprimento da "regra de ouro", o que, como também registrado em seguida, não ocorreu.

Da concessão de subvenções e da execução das despesas correspondentes

De acordo com o art. 12 da Lei 4.320/1964 – Norma Geral de Direito Financeiro, recepcionada pela Magna Carta de 1988 como lei de conteúdo materialmente complementar –, as subvenções são despesas orçamentárias correntes, classificadas entre as transferências correntes.

Determina o art. 26 da LRF que tais benefícios somente podem ser concedidos se existente autorização legislativa específica.

> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.
>
> (...)
>
> § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. (Grifou-se)

No caso, referida autorização já se faz presente desde o art. 4º do texto original da Medida Provisória 459/2009, *in verbis*:

> Art. 4º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica no âmbito do PNHU até o montante de R$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais). (Grifou-se)

Por certo, a concessão de subvenções demanda a existência de um ente transferidor – responsável pela despesa – e a de um beneficiário do respectivo dispêndio. Como visto acima, o art. 4º é claro ao definir a União como responsável pela despesa com subvenção, enquanto o art. 5º da versão original de referida medida provisória – transcrito a seguir – determinava que as subvenções seriam direcionadas a mutuários pessoas físicas, como se depreende da leitura dos seguintes dispositivos, *in verbis*:

> Art. 5º A subvenção econômica de que trata o art. 4º será concedida:
>
> (...)

> III - para aquisição de um único imóvel novo e uma única vez para cada mutuário;
>
> (...)
>
> V - exclusivamente a mutuário com renda familiar de até seis salários mínimos.

Como já visto nesta análise, posteriormente, a autorização para a concessão da subvenção passou a ser positivada pelo art. 5º, *caput*, da Lei 11.977/2009. Em tal dispositivo, continua a União a figurar como ente responsável pela obrigação de subvencionar, *in verbis*:

> Art. 5º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica no âmbito do PNHU até o montante de R$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais). (Grifou-se)

Por sua vez, o art. 6º da Lei 11.977/2009 continuou a eleger o beneficiário da subvenção, a saber:

> Art. 6º A subvenção econômica de que trata o art. 5º será concedida exclusivamente a mutuários com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários mínimos, somente no ato da contratação da operação de financiamento, com o objetivo de: (Grifou-se)

A Medida Provisória 514/2010 promoveu algumas alterações no texto da Lei 11.977/2009. No entanto, no que se refere à determinação do ente responsável pela subvenção e ao beneficiário da respectiva subvenção, referida medida provisória, embora possa ter alterado a numeração de dispositivos da Lei 11.977/2009, não promoveu qualquer modificação. Nesse sentido, por exemplo, foi alterado o teor do art. 2º da Lei 11.977/2009, estabelecendo de forma ainda mais clara que a União era a responsável pela subvenção e que o mutuário pessoa física seria o destinatário de referido benefício.

> Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:
>
> I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;

Claro está, portanto, que a legislação que rege a concessão de subvenções no âmbito do PMCMV define que: (i) a obrigação que decorre da Lei 11.977/2009 é entre a União e o beneficiário pessoa física; (ii) o ato de ordenar a realização da despesa com a concessão da subvenção a que se refere a Lei 11.977/2009 é da competência da União, e não do FGTS; e (iii) não há, nesse aspecto, qualquer obrigação da União junto ao FGTS.

Uma vez caracterizados o responsável e os beneficiários da subvenção econômica no âmbito do PMCMV, cumpre examinar a forma legal para execução das referidas despesas.

O art. 26 da LRF também estabelece como condição para a execução de despesas com subvenção a existência de prévia dotação orçamentária, obtida por intermédio da lei orçamentária anual ou de leis de crédito adicional. *In verbis*:

> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (Grifou-se)

Para dar início à execução de referida despesa, é necessário observar o teor do art. 16 da LRF, positivado nos seguintes termos, *in verbis*:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
>
> I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
>
> (...)
>
> § 4º As normas do caput constituem condição prévia para:
>
> I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; (Grifou-se)

Além dos dispositivos da LRF transcritos, vale lembrar que a própria Lei 11.977/2009 determina que a concessão das subvenções deve observar as disponibilidades orçamentárias. *In verbis*:

> Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:
>
> I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; (Grifou-se)

As regras transcritas são muito claras. Não se pode dar início – ou seja, empenhar – as despesas sem que o ordenador verifique e declare haver, na lei orçamentária ou em créditos adicionais, dotação orçamentária suficiente para a realização do dispêndio. Frise-se que, inclusive, cumpre-se o teor do art. 16, inciso II, mesmo no caso de a despesa estar abrangida por crédito genérico, mas desde que o montante autorizado cubra as diversas realizações da respectiva despesa ao longo do ano.

Ora, ao que parece, é justamente essa a dinâmica das subvenções concedidas pela União no âmbito do PMCMV. As subvenções são concedidas à medida em que os financiamentos são contratados pelos respectivos mutuários pessoas físicas. Ou seja, não há que se falar, portanto, em se inserir uma dotação orçamentária para cada subvenção concedida ou para cada contrato assinado com subvenção da União, conforme alegado nas contrarrazões.

Ainda nessa esteira, vale lembrar o que dispõe o art. 15 da LRF, *in verbis*:

> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Ante o exposto, neste ponto é possível afirmar que: (i) o montante a ser concedido de subvenções em determinado exercício deve ser devidamente planejado; (ii) não se pode conceder subvenções econômicas além das disponibilidades orçamentárias; (iii) a obtenção de disponibilidade orçamentária se aperfeiçoa com a aprovação de crédito orçamentário específico ou genérico, seja por intermédio da LOA ou de leis de créditos adicionais; (iv) a execução da concessão das subvenções demanda declaração do ordenador de despesa respectivo; e (v) no caso, a declaração deve ser dada pela União, e não pelo FGTS, posto que se trata de dispêndio de responsabilidade da União.

Em seguida, é preciso examinar as fontes de recurso para financiamento das subvenções, compreendendo todo o mecanismo orçamentário necessário à execução das despesas relativa ao programa.

A autorização de despesas no orçamento demanda, por evidente, a indicação da respectiva fonte de financiamento, ou seja, fontes de recursos. No caso em tela, por se tratar de despesa

corrente, é possível utilizar receitas correntes (tributos, contribuições, serviços, entre outras) e, atendidas determinadas condições, também as receitas de capital com operação de crédito. Por outro lado, não podem ser utilizadas receitas de capital com alienação de bens, por força de vedação expressa contida no art. 44, caput, da LRF.

A Lei 4.320/1964 determina em seu art. 3º que o orçamento deve contemplar as receitas de operação de crédito, exceto aquelas relativas a operação de crédito de natureza não orçamentária. *In verbis*:

> Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.
>
> Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de credito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (Grifou-se)

Nessa mesma linha, o art. 32, § 1º, inciso II, da LRF determina que as operações de crédito somente podem ser contratadas se o montante respectivo for trazido ao orçamento na forma de estimativa de receitas.

A inclusão, no orçamento ou em créditos adicionais, dos recursos provenientes da respectiva operação de crédito é feita ao se identificar, no crédito orçamentário respectivo, a fonte da receita. Assim, no caso da subvenção, se a escolha da União foi efetuar o pagamento ao longo do ano com recursos adiantados, antecipados ou emprestados pelo FGTS, então, para cumprir o disposto pela LRF e pela Lei 4.320/1964, seria preciso que a peça orçamentária federal contivesse, de maneira expressa, a indicação de que a despesa com as subvenções ao longo do ano estaria sendo financiada com receitas de operação de crédito.

Por evidente, a inserção da receita no crédito orçamentário referente à subvenção deve dar-se, conforme comentado no tópico anterior, de maneira global, ou seja, no montante estimado, para o ano inteiro, dos adiantamentos a serem concedidos pelo FGTS à União. Dispensada, como mencionado, a necessidade de se aprovar créditos orçamentários para cada operação de crédito ou para cada contrato assinado pelos respectivos mutuários. Desse modo, se a intenção da União é utilizar recursos do FGTS para arcar com o pagamento de todas as subvenções a serem concedidas ao longo do ano no âmbito do PMCMV, então é necessário que, no crédito orçamentário, o montante da fonte de recursos "operação de crédito" seja igual ao da despesa autorizada para subvenção.

Outra exigência que decorre da escolha de operações de crédito para o financiamento de despesas orçamentárias é a comprovação de que a "regra de ouro" não será descumprida. *In verbis*:

> Art. 167. São vedados:
>
> (...)
>
> III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (Grifou-se)

Como visto, no caso das subvenções financiadas com recursos adiantados pelo FGTS, tem-se uma receita de operação de crédito "suportando" despesas correntes, revelando potencial descumprimento da "regra de ouro". Por certo, o mesmo não seria observado se a operação de crédito estivesse financiando uma despesa de capital.

Retoma-se, neste ponto, portanto, a condição trazida pelo art. 32, § 1º, inciso V, da LRF que precisa ser obedecida para a contratação de operações de crédito pela União e demais entes federados, *in verbis*:

> Art. 32. *Omissis* (...)
>
> V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; (Grifou-se)

Frise-se que, caso se verifique que a utilização da operação de crédito para financiar a despesa corrente poderá conduzir ao não atendimento da "regra de ouro", a operação poderá ainda ser contratada, desde que autorizada por maioria absoluta do Poder Legislativo, nos moldes previstos pelo referido dispositivo constitucional.

Não há dúvida de que a União sempre pretendeu utilizar os recursos do FGTS para o financiamento das subvenções no âmbito do PMCMV, tanto que as contrarrazões tentam convencer, sem sucesso, de que a obrigação da União para com os mutuários é, na verdade para com o Fundo. Além disso, como visto, tal operação de crédito – representada pelos adiantamentos concedidos por referido Fundo – deve ser classificada como de natureza orçamentária, não se aplicando, à espécie, o conceito de operação (ARO) a que se refere o art. 38 da LRF.

Ante o exposto, é possível concluir que: (i) todas as receitas de natureza orçamentária, como as que suportam os adiantamentos efetuados pelo FGTS à União, devem ser estimadas no orçamento; (ii) as receitas de natureza não orçamentária não devem ser previstas no orçamento; (iii) receitas de operação de crédito de natureza orçamentária devem ser levadas ao orçamento, estimadas como fonte de recursos do respectivo crédito orçamentário (despesa); (iv) caso a receita de operação de crédito esteja servindo para a execução de despesa corrente, é necessário verificar de antemão se a contratação da mesma permitirá o atendimento à "regra de ouro"; (v) a observância das regras contidas nos itens anteriores é condição para a contratação de operações de crédito.

Em relação ao tema, ressalte-se que os autos do processo TC 021.643/2014-8 demonstraram que, desde 2009 até o Projeto da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2015, todos os orçamentos referentes à subvenção econômica concedida ao amparo do art. 2º, inciso I, da Lei 11.977/2009 não informaram como fonte de recurso as operações de crédito realizadas junto ao FGTS.

8.3.2.3 Da inscrição irregular em restos a pagar

As contrarrazões afirmam que a inscrição em restos a pagar das despesas referentes às ações do PMCMV estaria em conformidade com o ordenamento jurídico, uma vez que a intenção governamental sempre teria sido no sentido de aportar recursos ao FGTS. Vale dizer: nessa esteira, se o recurso não foi repassado ao FGTS, deveria ser inscrito em restos a pagar.

De acordo com o caput do art. 36 da Lei 4.320/1964, são considerados restos a pagar "as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas". Por sua vez, o § 1º do art. 67 do Decreto 93.872/1986, dispõe que "entendem-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e não liquidadas".

A liquidação consiste, de acordo com o art. 63 da Lei 4.320/1964, na "verificação do direito adquirido pelo credor", com o fim de apurar "a importância exata a pagar" e a "quem se deve pagar a importância", para "extinguir a obrigação".

Os autos do TC 021.643/2014-8 mostraram que, de 2009 a 2013, todas as despesas empenhadas nos programas/ações referentes ao PMCMV foram devidamente empenhadas e liquidadas. Tais ações são:

- 0909.00CW.0001 – Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (MP 459, de 2009); e,
- 2049.0E64.0001 – Ação 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009).

Em 2014, as despesas com subvenções foram empenhadas, mas não foram liquidadas. Significa dizer que, de 2009 a 2013: (i) foi verificado o direito adquirido pelo credor; (ii) foi apurado o montante a pagar aos respectivos credores; (iii) foram identificados os credores (cada um dos mutuários). Tudo isso foi feito para que, em seguida, fosse cumprido o objetivo confessado pela parte final do art. 63 da Lei 4.320/1964, qual seja: extinguir a obrigação. Frise-se que, embora não registrada, a liquidação das despesas empenhadas em 2014 ocorreu, haja vista que, como dito a seguir, tais despesas foram devidamente pagas, com recursos adiantados pelo FGTS.

Também como demonstram diversos documentos trazidos aos autos do TC 021.643/2014-8, o agente operador do FGTS utilizou as disponibilidades do referido fundo para efetuar o pagamento de cada uma das subvenções devidas pela União aos mutuários finais. Com a realização desses pagamentos, foram extintas, de imediato, as obrigações (subvenções) da União perante os beneficiários a que se referem a Lei 11.977/2009.

Ocorre que, também como evidenciado pelo TC 021.643/2014-8, o pagamento de tais dispêndios não foi registrado pelo Ministério das Cidades. Os respectivos montantes – ainda registrados como despesas empenhadas e não pagas – foram inscritos, indevidamente, em restos a pagar ao final de cada um dos respectivos exercícios financeiros, sendo que, em 2014, o total dos restos a pagar (não processados) inscritos foi de R$ 1,367 bilhão.

Portanto, a inscrição de tais valores em restos a pagar foi completamente irregular; afinal, as despesas de subvenção de responsabilidade da União referentes a cada um dos empenhos que foram inscritos haviam sido integralmente pagas, com os recursos adiantados pelo FGTS.

Destaque-se que os administradores de recursos públicos devem disponibilizar mecanismos adequados de informação, capazes de promover a transparência do gasto público. A transparência na ação governamental exige que as informações sejam disponibilizadas de forma acessível e tempestiva a todos que tenham interesse, de acordo com as exigências legais. No caso da inscrição de pagamento de subsídios relativos ao PMCMV em restos a pagar não processados, quando na verdade deveria ter sido contabilizada uma dívida da União junto ao FGTS, decorrente de operação de crédito, é nítido que a informação resultante dessa transação se tornou insuficiente para identificar a operação de crédito que de fato ocorreu, restando prejudicada a transparência do gasto público. No caso, a falta de transparência foi agravada com a ausência do passivo nas estatísticas do Bacen, conforme analisado em item específico deste relatório.

Houve, ainda, inobservância ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal, pois a não previsão da despesa para pagamento da dívida junto ao FGTS na LOA constitui ofensa ao princípio da legalidade, segundo o qual o administrador público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado em lei.

Da constituição de dívida consolidada junto ao FGTS

A utilização, pelo agente operador do FGTS, de recursos de referido fundo para pagamento de despesas de responsabilidade da União no âmbito do PMCMV representa, como já devidamente demonstrado nesta análise, a realização de operação de crédito entre o FGTS e a União.

Também como já evidenciado, os recursos provenientes de referida operação de crédito deveriam ter sido estimados no orçamento, como determinam o art. 3º da Lei 4.320/1964 e o art. 32, § 1º, inciso II, da LRF. Ocorre que, contrariando tais dispositivos, os créditos orçamentários relativos às despesas com subvenções no âmbito do PMCMV não apresentaram as operações de crédito concedidas pelo FGTS à União como fonte de recursos das respectivas despesas.

O art. 29, inciso I, da LRF conceitua dívida consolidada ou fundada, nos seguintes termos:

> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
>
> I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; (Grifou-se)

Por sua vez, o art. 29, § 3º, da LRF assim determina:

> Art. 29. *Omissis* (...)
>
> § 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. (Grifou-se)

A sistemática adotada pela União de (i) não fazer constar as operações de crédito junto ao FGTS como fonte de recursos nos créditos orçamentários referentes às subvenções, (ii) não efetuar o registro dos pagamentos das subvenções com recursos oriundos do FGTS, (iii) inscrever os empenhos relativos às subvenções em restos a pagar, e (iv) utilizar referidos restos a pagar para devolução dos recursos adiantados, antecipados e emprestados pelo FGTS teve como consequência, entre outros aspectos, ocultar a constituição da dívida da União junto a referido fundo.

Ao final de 2014, de acordo com dados obtidos junto às demonstrações financeiras do Fundo de Garantia (peça 256, p. 6), a dívida da União com o FGTS, decorrente das operações de crédito no âmbito do PMCMV, registrava saldo de R$ 7,9 bilhões.

Não há dúvida de que a União, ao obter adiantamento de recursos do FGTS, praticou referido ato com o propósito de financiar as despesas com subvenção de sua responsabilidade. Frise-se que embora o art. 82-A da Lei 11.977/2009 contenha uma autorização para o repasse de recursos do Fundo, via agente financeiro, para o pagamento das subvenções, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela União, não se pode interpretar, como pretendem as contrarrazões, que tal dispositivo tenha gerado uma obrigação inexorável para o FGTS. A cada ano, os representantes governamentais devem optar por fazer o pagamento ou utilizar os recursos adiantados pelo FGTS, fazendo constar do orçamento os valores que reflitam essa decisão. No caso, houve inequívoca intenção de se endividar, com o propósito de custear despesas de natureza orçamentária no âmbito do PMCMV. O fato de a União não ter inserido respectivos adiantamentos como fonte de recursos nos orçamentos respectivos – desde 2009 – não afasta o devido enquadramento do estoque dessa dívida no conceito de dívida consolidada estabelecido pelos incisos e parágrafos do art. 29 da LRF.

Nesse sentido, vale ressaltar que a obrigação que tem a União de efetuar o pagamento de referida dívida junto ao FGTS não decorre de lei, mas de uma decisão que é tomada a cada período orçamentário. A obrigação que decorre de lei é aquela da União junto aos beneficiários do PMCMV, como já demonstrado nesta análise. Ou seja, a obrigação de pagar que agora possui a União decorre de atos praticados com a opção inequívoca de se endividar, ou seja, decorre da utilização de recursos do FGTS para o pagamento de obrigações – essas, sim, decorrentes da Lei 11.977/2009 – junto aos mutuários pessoas físicas.

Não se sustentam, enfim, as teses de que não houve irregularidade em utilizar a dotação orçamentária para pagar a dívida junto ao FGTS e de que a inscrição em restos a pagar é legal. Ante essa análise, é necessário efetuar as seguintes determinações adicionais ao Poder Executivo Federal:

DETERMINAÇÕES
(i) efetue o cancelamento dos restos a pagar inscritos, referentes aos empenhos de despesa da União no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, para as seguintes ações orçamentárias: ● 0909.00CW.0001 – Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (MP 459/2009); e, ● 2049.0E64.0001 – Ação 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei 11.977/2009).
(ii) efetue na dívida consolidada da União a inscrição dos montantes relativos aos restos a pagar a que se refere o item anterior;
(iii) registre, no estoque de referida dívida consolidada, os valores referentes aos juros devidos pela União ao FGTS em razão dos adiantamentos concedidos por referido fundo à União no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida;
(iv) passe a registrar, pelo regime de competência, os juros devidos pela União ao FGTS em relação aos estoques de dívida consolidada.

8.3.2.4 Da execução de despesa sem dotação orçamentária

Segundo as contrarrazões, a intenção da lei sempre foi aportar recursos diretamente ao FGTS, não sendo procedentes as afirmações de que houve pagamentos sem prévia dotação orçamentária ao FGTS. Argumenta a AGU que as dotações orçamentárias que foram consignadas nos Orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica dada pela União nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei 11.977/2009, sempre tiveram por objetivo a realização de aportes ao FGTS, e não o pagamento direto de subvenções aos beneficiários do programa.

Entretanto, conforme demonstrado nos tópicos anteriores sobre a execução das despesas atinentes ao PMCMV, os argumentos alvitrados pela AGU não podem prosperar: ignoram a existência de relações diversas, de natureza também distinta, entre União e beneficiários do programa, de um lado, e entre União e FGTS, de outro. Para melhor compreensão desses fatos, a seguir serão examinados os procedimentos verificados na execução da despesa.

Por intermédio do art. 167, inciso I, a Constituição da República veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual ou em créditos adicionais.

A LRF, por sua vez, considera irregular, não autorizada e lesiva ao patrimônio público a execução de despesa que não atenda ao disposto em seu art. 16, ou seja, a execução de despesa que, entre outros aspectos, não esteja suportada por dotação orçamentária específica ou em montante suficiente.

Os autos do TC 021.643/2014-8 demonstraram que, no período compreendido entre 2010 e 2014, a União efetuou, sem dotação orçamentária autorizada para tal finalidade, o pagamento de R$ 1,6 bilhão das dívidas oriundas dos adiantamentos concedidos pelo FGTS. Em outras palavras, a União, no período, executou a despesa de capital "amortização da dívida", pagando dívida junto ao FGTS, sem a respectiva dotação orçamentária.

Na realidade, os pagamentos de referido montante ao FGTS foram feitos por meio do pagamento dos restos a pagar que a União, de maneira indevida, inscreveu ao final dos respectivos exercícios financeiros, de forma semelhante à descrita no tópico anterior desta análise.

No entanto, determina a LRF que o pagamento de dívidas, contratuais ou mobiliárias, seja efetuado por intermédio de dotação orçamentária inserida no orçamento. *In verbis*:

> Art. 5º *Omissis* (...)
>
> § 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual. (Grifou-se)

O procedimento efetivamente seguido pode ser resumido da seguinte maneira:

(i) em cada um dos exercícios financeiros de 2009 a 2014, a União inseriu no orçamento créditos orçamentários para as despesas com subvenção junto aos mutuários pessoas físicas;

(ii) deixando de observar a realidade dos fatos e a manifesta intenção de se endividar junto ao FGTS, não indicou, em cada um dos créditos orçamentários referidos acima, como fonte de recursos, os recursos que seriam adiantados pelo FGTS;

(iii) tal procedimento representa inobservância de condição estabelecida pelo art. 32, § 1º, incisos II e V, da LRF, para a realização de operações de crédito;

(iv) ao longo de cada um dos exercícios, a União registrou os respectivos empenhos na dotação destinada ao pagamento das subvenções;

(v) também ao longo de cada um dos exercícios, a União registrou o estágio da liquidação para os empenhos emitidos;

(vi) e, muito embora as subvenções devidas a cada um dos respectivos mutuários tenham sido pagas com recursos provenientes do FGTS e, por conseguinte, a obrigação da União junto aos mesmos tenha sido extinta com o respectivo pagamento, a União deixou de efetuar o registro do estágio do pagamento em cada uma das dotações orçamentárias;

(vii) o não registro do pagamento foi feito para que os montantes referentes às dotações orçamentárias fossem inscritos em restos a pagar processados e não processados;

(viii) em paralelo, em razão da realização de operação de crédito junto ao FGTS, consubstanciada na concessão de adiantamentos por parte de referido fundo, surgiu, para a União, obrigação (dívida) de pagar o FGTS, nos exercícios subsequentes, os montantes respectivos, acrescidos de juros calculados com base na taxa Selic;

(ix) a União efetuou o pagamento de parcela (R$ 1,6 bilhão) de referida dívida junto ao FGTS;

(x) no entanto, em vez de efetuar referido pagamento por intermédio de dotação orçamentária específica, como determinado pelo art. 5º, § 1º, da LRF, o fez por intermédio do registro de pagamento de restos a pagar, aqueles mesmos restos a pagar que, de maneira indevida, haviam sido inscritos ao final de cada exercício pela União.

Destarte, a inscrição dos restos a pagar foi uma sistemática indevida, não transparente e ilegal, resultando na omissão de constituição de dívida junto ao FGTS.

Frise-se, no entanto, que durante o processo de análise das contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, constatou-se que, ao longo do exercício financeiro de 2014, não houve qualquer pagamento de dívida da União ao FGTS. Desse modo, a rigor, não faz sentido indicar, para respectivo exercício financeiro, que teria havido a execução de referida despesa sem dotação orçamentária, pelo simples fato de que a referida despesa não foi sequer realizada.

Assim, não obstante não se possa concordar com os argumentos apresentados pelas contrarrazões, existe embasamento factual para acolher a afirmativa de que não houve a referida

execução de despesa sem dotação orçamentária no exercício de 2014 e considerar que o indício de irregularidade apontado no item 9.2.6 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário deva ser considerado insubsistente.

8.3.3 Conclusão

Ante as análises efetuadas, consideram-se refutadas as seguintes teses e alegações apresentadas nas contrarrazões, conforme sintetiza-se a seguir.

A primeira tese afirmava que os "valores pagos pelo FGTS por meio do seu Agente Operador com fulcro no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não se caracterizam como operações de crédito, não se aplicando ao caso, portanto, as correspondentes condições legais para sua a contratação".

A presente análise demonstrou que os pagamentos efetuados pelo FGTS de despesas com subvenção de responsabilidade da União no âmbito do PMCMV são enquadrados no conceito de operação de crédito de que trata a LRF.

Referido entendimento, inclusive, é farta e expressamente manifestado por representante do Ministério da Fazenda no Conselho Curador do FGTS. Também é reconhecido de maneira clara em atas exaradas pelo CCFGTS e em pareceres editados pela PGFN e pela Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego.

Frise-se que tais operações de crédito são caracterizadas como de natureza orçamentária, posto que realizadas com o propósito de autorizar, no orçamento da União, a realização das despesas com subvenção. Não foram, portanto, operações de crédito com a intenção de cobrir eventuais insuficiências de caixa, mas com a finalidade de servir de fonte de financiamento de dispêndios de responsabilidade da União.

Em relação às alegações apresentadas, conclui-se o que segue:

i) todas as operações listadas no art. 29, inciso III, da LRF se caracterizam juridicamente como relações contratuais, isto é, um acordo de duas ou mais partes para constituir, regular ou extinguir entre elas uma relação jurídica de caráter patrimonial

ii) todos os contratos listados pelo art. 29, inciso III, da LRF são contratos bancários porque deles participam necessariamente uma instituição financeira

Conforme demonstrado nas análises prévias, a alegação deve ser rechaçada: o próprio Manual para Instrução de Pleito (MIP) de operações de crédito formulado por estados, Distrito Federal e municípios, aprovado em abril de 2015 pelo Ministro da Fazenda, prevê, taxativamente, a hipótese de operação de crédito com instituição não-financeira.

É certo, ainda, que as operações de crédito previstas no art. 29, inciso III, da LRF não se restringem a contratos formais celebrados com instituições financeiras propriamente ditas. O Tribunal já abordou sobre essa questão e definiu seu entendimento no Acórdão 1.563/2005-TCU-Plenário (TC 005.762/2005-5), em que foram analisados figurinos diversos de operações entre os entes subnacionais e as concessionárias de energia elétrica (instituições não-financeiras) no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente (Reluz). No âmbito dessa fiscalização, as manifestações da STN e Pareceres da PGFN acostados no TC 005.762/2005-5 (peças 258-263) são inequívocos quanto ao alcance, no conceito de operação de crédito fixado pela LRF, das obrigações

financeiras entre os entes subnacionais e as concessionárias de energia elétrica em razão do Programa Reluz.

Em relação aos aspectos normativo e fático do caso em análise, reitera-se que o compromisso financeiro discutido neste subtópico encontra-se expressamente consignado no art. 82-A da Lei 11.977/2009, que autoriza a União valer-se de recursos do FGTS para financiar subvenções a terceiros no âmbito do PMCMV, cujos recursos adiantados são remunerados pela Taxa Selic, sem data de devolução previamente estabelecida. O art. 10 da referida lei estabelece que o Conselho Curador deve fixar diretrizes e estabelecer critérios técnicos para as aplicações dos recursos do FGTS, visando, dentre outras obrigações, assegurar o cumprimento, por parte de devedores inadimplentes, das obrigações decorrentes dos financiamentos. Resta evidente que os recursos do Fundo em questão não têm outra finalidade senão os financiamentos segundo regras de mercado.

Em suma, mesmo que não haja a formalidade contratual entre as partes, suprida amplamente pelas previsões legais, a situação fática abarca todos os requisitos citados, configurando operação de crédito. Contrário senso redundaria em valorização desproporcional da mera formalidade em detrimento da natureza jurídica, que decorre da essência das transações realizadas.

Ressalta-se, por fim, que a abertura de crédito com recursos do FGTS para financiar despesas próprias da União foi enfrentada pelo Tribunal nos Acórdãos 825 e 992/2015-TCU-Plenário, ocasião em que foram superadas as mencionadas questões conceituais.

iii) as operações realizadas com base no art. 82-A da Lei 11.977/2009 não são mútuos porque não há transferência de fundos do FGTS para a União, apenas para o mutuário final, sem transitar pela Conta Única

iv) não há acordo de vontade entre as partes, nem a estipulação de prazos ou condições, o que descaracteriza o mútuo

As afirmações estão corretas: a operação de crédito realizada entre o FGTS e a União enquadra-se, como demonstrado ao longo de toda a análise deste tópico e concluído a seguir, em outra espécie, qual seja: abertura de crédito.

v) aquelas operações também não se enquadram em qualquer outra espécie listada pelo art. 29, inciso III, da LRF, tampouco nas do rol do art. 37 da mesma Lei

A afirmação é incorreta. O compromisso financeiro discutido neste subtópico encontra-se expressamente consignado no art. 82-A da Lei 11.977/2009, que autoriza a União valer-se de recursos do FGTS para financiar subvenções a terceiros no âmbito do PMCMV, cujos recursos adiantados são remunerados pela Taxa Selic, sem data de devolução previamente estabelecida.

Tal como demonstrado na análise do item 8.2, o descompasso entre a data do adiantamento de recurso do FGTS para honrar despesa do PMCMV e a data de pagamento pela União desse financiamento configura obrigação financeira em razão de abertura de crédito. Essa espécie – abertura de crédito – encontra-se disciplinada no art. 29, inciso III da LRF, da mesma forma que as operações no âmbito do Programa Reluz, financiadas com recursos da RGR, foram caracterizadas pelos órgãos do Ministério da Fazenda e Senado Federal como operação de crédito, conforme demonstrado previamente nesta análise.

vi) o enquadramento como operação de crédito pressupõe elemento volitivo do ente federado em se endividar, praticando ato de vontade para, por meio dele, gerar um débito para o setor público

Ainda que se considere verdadeira – apenas para fins de análise – a hipótese apresentada pelas contrarrazões, é preciso ressaltar que a presente análise demonstrou, de maneira inequívoca, a clara intenção da União em se endividar. Por exemplo: (i) foram solicitadas, por parte de representantes da União no CCFGTS, alterações em resoluções do CCFGTS, tendentes a permitir a concessão de adiantamento de recursos por parte do FGTS à União; (ii) foram solicitadas ao relator da Medida Provisória 459/2009, conforme informado pelo representante do Ministério da Fazenda no CCFGTS, alterações no texto de referida medida provisória, com o objetivo de permitir a concessão de adiantamentos pelo FGTS à União; e (iii) foram solicitados pareceres à PGFN, sobre a classificação de referidas operações no conceito de operação de crédito.

vii) o FGTS não pode se equiparar a uma instituição financeira

O enquadramento do FGTS como sendo ou não instituição financeira não é relevante para que se caracterize a operação de crédito realizada entre referido Fundo e a União, conforme atestam, inclusive, pareceres e atas citados pela presente análise.

viii) a prevalecer a tese do TCU, estar-se-ia burocratizando o processo e, desse modo, inviabilizando o art. 82-A da Lei 11.977/2009

Referida afirmação não procede. Todo o processo necessário à concessão das subvenções, à contratação de operações de crédito e ao pagamento das dívidas oriundas da contratação de operações de crédito está devidamente positivado pela legislação em vigor, a saber: Constituição da República, Lei 4.320/1964 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Referido processo, que deve ser colocado em prática à luz dos princípios que regem a administração pública e a gestão fiscal responsável, é perfeitamente compatível com os princípios da eficiência e da razoabilidade. Cumprir as determinações legais não representa querer "burocratização do processo", mas sim obediência às regras postas pelo Poder Legislativo e sancionadas, a seu tempo, pelo Poder Executivo.

Além do mais, a legislação apresenta todo o instrumental para que, de uma só vez, em perfeita sintonia com os princípios da ação planejada e transparente, sejam autorizadas as despesas orçamentárias e estimadas as respectivas receitas e fontes de financiamento. Frise-se que a própria Lei 11.977/2009 determina, em seu art. 2º, que as subvenções somente sejam concedidas se "observadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras".

ix) sugere que o FGTS tornar-se-ia responsável pelas subvenções em nome da União

As despesas com subvenção a que se referem a Medida Provisória 459/2009, convertida na Lei 11.977/2009 são de responsabilidade da União. Nessa relação obrigacional, o polo ativo é representado pelo mutuário pessoa física e o polo passivo é representado pela União.

Não há, em referidas normas, qualquer obrigação do FGTS em relação ao pagamento das obrigações de responsabilidade da União. A atuação do FGTS, no caso, é de mero agente financiador do respectivo dispêndio. Ou seja, é o FGTS que fornece à União os recursos financeiros para que esta, mediante pagamento das subvenções aos respectivos mutuários, extinga sua respectiva obrigação.

A segunda tese, por sua vez, afirmava: "como a intenção da lei sempre foi aportar recursos diretamente ao FGTS, não são procedentes as afirmações de que houve pagamentos sem prévia dotação orçamentária ao FGTS e de que a inscrição em restos a pagar em 2014 teria sido ilegal

A afirmação não procede. Os créditos orçamentários destinados à concessão de subvenções pela União aos mutuários pessoas físicas – exigidos pelo art. 2º, inciso I, da Lei 11.977/2009 – não se confundem com os créditos orçamentários que devem ser inseridos no orçamento para que a União efetue o pagamento de dívidas contraídas junto ao FGTS.

Em relação às alegações apresentadas, conclui-se o seguinte:

i) As dotações orçamentárias que foram consignadas nos Orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica dada pela União nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.977, de 2009, sempre tiveram por objetivo a realização de aportes ao FGTS, e não o pagamento direto de subvenções aos beneficiários do Programa;

A relação obrigacional existente entre União e mutuário final se extingue com o pagamento da respectiva subvenção, ainda que referido pagamento tenha sido efetuado com recursos emprestados pelo FGTS ou de qualquer outra fonte. Desse modo, a União deveria ter registrado os pagamentos de referidas subvenções, considerando-se irregular, portanto, a inscrição dos respectivos empenhos em restos a pagar.

De outro lado, a relação obrigacional da União junto ao FGTS é distinta. Surge esta, por sua vez, da utilização, pela União, de recursos do FGTS para pagamento de despesas de sua responsabilidade.

O pagamento de referida obrigação (dívida) demanda, de acordo com o art. 5º, § 1º, da LRF, dotação orçamentária específica. Assim, é irregular a utilização de restos a pagar relativos a despesas de outra natureza (subvenção) para o registro de pagamentos da dívida junto ao FGTS.

Além disso, a inscrição em restos a pagar foi irregular. O pagamento das subvenções deveria ter sido registrado, posto que ocorreu. E ocorreu porque a União se endividou junto ao FGTS, utilizando recursos de referido fundo para pagar suas obrigações junto aos mutuários pessoas físicas.

ii) Extrai-se da disciplina contida no art. 82-A da Lei 11.977/2009 que a obrigação assumida pela União à custa do PMCMV se dá perante o FGTS, apesar de a subvenção econômica ser destinada diretamente ao beneficiário do programa;

Referida afirmação é incorreta. A obrigação da União que decorre da Lei 11.977/2009 é de conceder as subvenções aos mutuários pessoas físicas. Para tanto, deve repassar os recursos financeiros à Caixa, a qual, de acordo com o art. 9º de referido diploma legal, é responsável por gerir os recursos que lhe forem repassados pela União.

Ocorre que, se a União não repassar os recursos a tempo de que os mesmos possam ser utilizados para efetuar o pagamento das subvenções aos mutuários – as quais, de acordo com o art. 2º, inciso I, da Lei 11.977/2009, devem ser pagas no momento da contratação do financiamento imobiliário –, pode a Caixa utilizar recursos do FGTS para honrar a obrigação da União, qual seja: o pagamento das subvenções. Ou seja: a obrigação de pagar a dívida junto ao FGTS não decorre da Lei 11.977/2009, mas da realização da operação de crédito entre o FGTS e a União, cuja autorização para contratação e remuneração devida foram estabelecidas pela referida norma.

iii) o mesmo diploma (art. 82-A da Lei 11.977/2009) prevê a possibilidade de o FGTS arcar com a parcela devida pela União, sem prejuízo de ser ressarcido das quantias desembolsadas, atualizadas pela taxa Selic;

Por certo, em razão da concessão de referido adiantamento, surge, para a União, a partir desse momento, a obrigação de devolver os recursos ao FGTS, corrigidos pela taxa Selic, como determina o art. 82-A da Lei 11.977/2009. Referido pagamento (de dívida) ao FGTS deve ocorrer por intermédio de dotação inserida no orçamento, conforme art. 5º, § 1º, da LRF.

iv) É possível compreender que os recursos inscritos em restos a pagar pelo Ministério das Cidades referentes às dotações do Programa, tendo em vista a indisponibilidade de recursos financeiros pela União para a realização do pagamento dentro do exercício, podem ser utilizados para ressarcir o FGTS pelos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, porque a obrigação sempre foi de aportar recursos no Fundo, não havendo que se falar em realização de despesas sem prévia dotação orçamentária;

A utilização dos restos a pagar para o pagamento da dívida da União junto ao FGTS é irregular. A uma, porque a inscrição dos restos a pagar já se mostra indevida, visto que a relação obrigacional existente entre a União e o mutuário foi extinta com o pagamento das subvenções. Ou seja, sequer os restos a pagar deveriam ter sido inscritos. A duas, porque a LRF exige dotação específica para o pagamento de dívida.

v) O repasse dos recursos da União não deve ser feito diretamente aos mutuários, mas ao FGTS, e, desse modo, não faz sentido falar-se em pagamento adiantado de dívida da União com os beneficiários pelo Fundo, mas em mero pagamento em atraso da União ao Fundo, devidamente corrigido pela taxa Selic

De acordo com o art. 8º do texto original da Medida Provisória 459/2009 e com o art. 9º da Lei 11.977/2009, os recursos da União destinados ao pagamento das subvenções devem ser repassados à Caixa, que se torna responsável pela gestão dos mesmos.

Não há qualquer determinação em lei para que os recursos sejam aportados ou transferidos ao FGTS. E, por certo, por constituírem obrigações distintas, não há que se confundir a remessa de recursos da União para o pagamento das subvenções com aquela efetuada pela União para o pagamento da dívida contraída junto ao FGTS.

vi) não haveria criação de nova relação obrigacional, mas mera modificação dessa mesma relação obrigacional de pagamento ao FGTS.

A dívida contraída pela União junto ao FGTS representa uma nova relação obrigacional. A relação obrigacional existente entre a União e o mutuário foi extinta com o pagamento da respectiva subvenção. A relação obrigacional com o FGTS surgiu em razão da utilização de recursos do próprio FGTS, pela União, para extinguir a obrigação junto ao mutuário.

Síntese

Os autos mostram que os atos foram praticados com o objetivo de evidenciar situação fiscal incompatível com a realidade dos fatos. O não registro dos pagamentos das subvenções, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições estabelecidas em lei, o não

registro nas estatísticas fiscais das dívidas contraídas junto ao FGTS e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram a falsa condição para que a Presidente da República editasse decretos de contingenciamento em montantes inferiores àqueles necessários ao cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de despesas de caráter discricionário.

Ante o exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.3 e 9.2.11 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, devendo-se tornar insubsistente apenas o indício apontado no item 9.2.6 da referida decisão.

8.4 Adiantamentos concedidos pelo BNDES à União

> ***Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário***
>
> ***(...)***
>
> ***9.2.4. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);***

8.4.1 Contrarrazões

Em apertada síntese, as teses e as respectivas alegações aduzidas nas contrarrazões apresentadas ao item 9.2.4 são as seguintes:

A primeira tese proposta é a de que não se pode afirmar que a concessão de equalizações de taxas de juros junto ao BNDES e ao BB correspondam a operações de crédito entre a União e suas instituições financeiras, conforme as alegações que se seguem:

i) no âmbito da operação de equalização de taxas de juros, o que existe é a concessão de financiamentos a taxas de juros reduzidas; não existe, portanto, por parte da instituição financeira – BNDES ou BB – qualquer adiantamento de recursos à União ou qualquer pagamento, junto a qualquer beneficiário, de dispêndios de responsabilidade da União;

ii) as subvenções são uma espécie de fomento, têm caráter discricionário, envolvem juízo de mérito acerca das condições e dos setores beneficiados e sujeitam-se à regra geral de sua revogabilidade;

iii) a Lei 12.096/2009 apenas autorizaria a concessão da subvenção, a qual seria concedida sob condições estabelecidas em portaria pelo Ministério da Fazenda;

iv) o pressuposto utilizado pelo TCU foi de que as subvenções deveriam ser pagas imediatamente e que, portanto, o atraso no pagamento seria suficiente para caracterizar a operação de crédito;

v) se prevalecer o entendimento do TCU, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar caracterizaria uma operação de crédito ou uma espécie de financiamento, afirmando ser absurdo, por exemplo, chamar de operação de crédito o fato de a União atrasar o pagamento a fornecedor de material de papelaria (borrachas, canetas e resmas de papel);

vi) afirma categoricamente que não houve inadimplemento da União junto ao BNDES.

As contrarrazões ainda afirmam que a definição de termo para pagamento dos valores devidos a título de equalização de taxas de juros está em consonância com a lei e com a lógica intrínseca das operações realizadas. Nesse caso, apresentam o seguinte conjunto de alegações:

vii) a Lei 12.096/2009 autorizou o Ministério da Fazenda a estabelecer a metodologia para pagamento das equalizações, não estabeleceu qualquer limite temporal ou prazo para a realização dos pagamentos pela STN e o estabelecimento dos prazos para pagamento estaria inserido no juízo exclusivo do ministro da Fazenda;

viii) a lógica intrínseca à equalização de taxas de juros remeteria a pagamentos a *posteriori*, isso porque, para que se efetue os pagamentos, é preciso conhecer os saldos aplicados pela instituição financeira (BNDES ou BB), o que dependeria do adimplemento dos financiamentos concedidos;

ix) na equalização de taxa de juros existem situações em que a União fica com crédito junto ao BNDES, remetendo, pois, todo o pagamento de equalizações a encontro futuro de contas;

x) o estabelecimento de termo de 24 meses para o pagamento das equalizações devidas foi efetuado para compatibilizar os fluxos financeiros, promovendo-se a readequação dos pagamentos das equalizações com o prazo médio de carência;

xi) o prazo médio de carência das operações praticadas pelo BNDES seria de 24 meses;

xii) no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), existem milhares de operações, diversos prazos de carência, os quais só se tornam conhecidos após a efetivação da contratação do financiamento, o que demandaria o controle individual das operações; referido controle exigiria uma estrutura extensa de pessoal, sistemas e tecnologia, e a STN teria sérias dificuldades operacionais para controlar individualmente as operações;

xiii) a estipulação de termo para pagamento das equalizações decorreria do tempo necessário para análise e conferência das operações pela STN;

xiv) a estipulação de termo para pagamento das equalizações não seria uma operação de crédito;

xv) não haveria, portanto, óbices para o estabelecimento de termo, dado que o mesmo seria ato unilateral, cujas condições de pagamento seriam estabelecidas após juízo de mérito do ministro de Estado; não haveria coercibilidade quanto à concessão dos financiamentos pelo BNDES e o beneficiário da subvenção pode decidir se adere ou não às condições fixadas pelo poder público;

xvi) o TCU, ao afirmar que o estabelecimento do termo para pagamento da equalização seria uma operação de crédito, estaria convertendo as subvenções à categoria de operações de crédito;

xvii) o TCU estaria equivocado em considerar a fixação de prazo para pagamento da equalização como uma espécie de financiamento do Banco do Brasil e do BNDES à União, uma vez que o pagamento de subvenção não representa operação de crédito, ainda que efetuado de forma extemporânea e acrescido de juros e correção.

Em sentido semelhante, as informações trazidas a título de contrarrazões propõem que, no caso em análise, não estão preenchidas as condições próprias e necessárias à caracterização de operações de crédito, consoante as seguintes alegações:

xviii) analisa as categorias de operação de crédito listadas pelo art. 29, III, da LRF, informando que o entendimento da expressão "operações assemelhadas" deve ser feito com base no conceito dos demais tipos de operação de crédito listados pela LRF;

xix) afirma que não se tratou de mútuo, mas de mero estabelecimento de termo para pagamento das equalizações;

xx) para existir uma operação de crédito, seria necessária a existência de contrato entre as partes;

xxi) afirma que nenhuma das hipóteses listadas pela LRF se assemelha ao estabelecimento de certo termo ou o mero inadimplemento de subvenções;

xxii) apresenta quais seriam os pressupostos de uma operação de crédito, a saber: (a) a obtenção de um bem a ser restituído mais tarde; (b) bem esse transmitido pela confiança depositada no adquirente; (c) com interesse de quem transfere em extrair da transferência uma utilidade econômica; (d) a operação deve ser contratual; (e) a operação deve ter vínculo bilateral;

xxiii) o caso em análise não representa um contrato e nem vínculo bilateral e as portarias editadas seriam atos unilaterais que teriam estabelecido as condições para o pagamento;

xxiv) a União, ao se comprometer com o pagamento das subvenções, não assumiu qualquer compromisso financeiro; referido comprometimento tampouco foi feito por contrato; o descumprimento dos prazos para pagamento tornou a União apenas inadimplente; e o descumprimento foi apenas em relação a dispositivo normativo (portaria) e não a dispositivo contratual;

xxv) sugere que o TCU teria dito que o estabelecimento de termo 24 meses seria uma espécie de inadimplemento;

xxvi) tenta fazer crer que o TCU estaria dizendo que a Finame é uma instituição financeira;

xxvii) tenta fazer crer que seria essa distorção em relação à natureza da Finame que estaria levando o TCU a concluir equivocadamente sobre a existência de uma operação de crédito.

Por fim, as contrarrazões defendem que não se pode incluir a dívida da União junto ao BNDES na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

xxviii) As contrarrazões reiteram, nesse item, que as subvenções não podem ser confundidas com operações de crédito, e que sua concessão e operação têm se dado dentro dos devidos parâmetros legais. Além disso, referem-se de forma geral às alegações esposadas nas informações atinentes a outro item do Acórdão 1464/2014, a saber, o indício de irregularidade 9.2.1, acerca das omissões de passivos nas estatísticas na dívida pública, cuja análise aprofundada é realizada no item 8.5 deste capítulo.

8.4.2 Análise

Sobre o conceito de equalização de taxa de juros

Equalizar significa "igualar" ou "tornar igual". Por certo, o ato de equalizar pressupõe a existência de duas situações: a situação paradigma e a situação a equalizar. No caso da equalização de taxa de juros no âmbito do PSI, ambas as situações são dadas pelo art. 1º, § 2º, da Lei 12.096/2009, *in verbis*:

> Art. 1º *Omissis* (...)
>
> § 2º A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep. (Grifou-se)

A situação a equalizar representa "o encargo do mutuário final" e a situação paradigma representa "o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados".

A equalização de taxa de juros também pressupõe a existência de beneficiário, o qual, ao fim e ao cabo, é quem se apropria do diferencial de taxa de juros – calculado esse pela diferença entre a situação paradigma e a situação a equalizar –, beneficiando-se da respectiva política de fomento. No caso em tela, o beneficiário é o "mutuário final" do financiamento concedido pelo BNDES.

Pressupõe, igualmente, a existência de um agente – instituição financeira – que, no âmbito da respectiva política pública de fomento, oferta, ao mutuário final, financiamento em condições de taxas de juros mais favoráveis, posto que a taxas inferiores ao seu próprio custo de captação de recursos.

Por fim, pressupõe a existência do responsável por equalizar, ou seja, daquele que, idealizador da política pública de fomento, assume o ônus de "tornar igual" ou "igualar" a situação a equalizar à situação paradigma. No caso, o ente idealizador da política de fomento é a União.

Em resumo: a equalização de taxa de juros tem por objetivo recompor, à instituição financeira, os mesmos fluxos econômicos e financeiros que esta teria direito a perceber caso o financiamento concedido ao mutuário tivesse sido contratado sem a interferência da política pública de fomento.

Por definição, portanto, ao ser colocada em prática, a equalização da taxa de juros não pode proporcionar situação distinta da situação paradigma. Ou, em outras palavras, a equalização não pode gerar benefícios ou prejuízos – econômicos e/ou financeiros – para a instituição financeira e para o ente federado responsável pela política pública. Para tanto, a equalização deve reestabelecer os mesmos fluxos econômicos e financeiros que seriam obtidos na situação paradigma.

No caso em tela, compatibilizar fluxos econômicos representa garantir ao BNDES que o valor da equalização que lhe é devido pela União seja reconhecido e apurado na mesma época em que referida instituição financeira apura os valores que lhe são devidos pelo mutuário final do financiamento. Ou seja, para que, ao final de um determinado mês, o BNDES possa apropriar, aos seus ativos, pelo regime de competência, as mesmas receitas de juros que obteria se estivesse operando na "situação paradigma", é preciso que a União também reconheça, de maneira contemporânea, os valores devidos referentes à equalização de taxa de juros.

Compatibilizar os fluxos financeiros, no entanto, seria garantir que o pagamento das equalizações devidas pela União ao BNDES seja feito na mesma época em que o mutuário final,

com base no que estabeleça o respectivo sistema de amortização previsto no contrato de financiamento, deve efetuar o pagamento dos juros ao BNDES.

Tal entendimento é compatível com a lógica intrínseca da equalização de taxa de juros e com os próprios termos das contrarrazões, que nesse sentido se manifestam, *in verbis*:

> Há, portanto, intervalos que podem chegar a até 30 (trinta) meses para o início do pagamento da dívida. Dessa forma, o prazo previsto em Portaria para o repasse da equalização, além de atender diretamente o comando legal previsto no § 6° do art. 1° da Lei n° 12.096, de 2009, reduz a possibilidade de descompasso entre os repasses do Tesouro e a quitação da dívida, harmonizando o fluxo de recursos que estruturaram o PSI.
>
> A Portaria do Ministério da Fazenda n° 122, de 2012, promoveu a readequação do fluxo de pagamento das equalizações com o prazo médio das carências das operações contratadas em cada uma das linhas de financiamento. É importante esclarecer que para proceder a tal sincronização de forma mais precisa seria necessário individualizar o pagamento da subvenção para cada operação de acordo com a carência. Contudo, existiam à época, e ainda existem, diversas linhas de financiamento, com milhares de operações contratadas, com diferentes prazos de carência, conforme retrata a tabela abaixo:

A compatibilização dos fluxos financeiros de recursos entre a União e o BNDES deve levar em consideração, portanto, o prazo de carência e, principalmente, o cronograma de amortização do financiamento concedido ao mutuário final.

Assim, parece correto que, ao longo do prazo de carência de uma operação, a União não efetue, ao BNDES, qualquer pagamento de equalizações devidas, uma vez que referida instituição financeira, durante a carência, também não tem o direito de receber, do mutuário final, qualquer transferência de recursos financeiros.

No entanto, após o prazo de carência da respectiva operação, a União deve pagar as equalizações devidas ao BNDES de acordo com o sistema de amortização previsto no contrato assinado entre o BNDES e o mutuário final. Ou seja, se o contrato prevê amortizações mensais de juros (e principal), então o pagamento da União ao BNDES também deve ser mensal. Vale dizer, qualquer sistemática de pagamento distinta leva a uma situação distinta da situação paradigma.

Ressalte-se que, ao longo do prazo de carência, caso as equalizações devidas sejam apuradas em "período de equalização" de prazo inferior ao da carência, a correção do valor da equalização devida deve ser feita por índice (taxa) que represente o diferencial de taxa de equalização. Corrigir referido montante por outro índice representa estabelecer sistemática de capitalização que, ao final do prazo de carência, produzirá montante devido de equalização diferente – superior ou inferior – daquele necessário à equalização da operação, gerando prejuízos e/ou benefícios para a União e/ou para o BNDES.

Desse modo, a equalização de taxas de juros pressupõe o necessário e obrigatório acompanhamento do fluxo econômico e financeiro de cada contrato de financiamento concedido pelo BNDES ao mutuário final. É dever, tanto da instituição financeira quanto da União, controlar os fluxos de cada contrato de financiamento realizado ao amparo da respectiva política de fomento. Não podem a União e o BNDES, conforme alegado nas contrarrazões afirmar que o controle individual das operações não possa ser feito, tampouco de alegar desconhecimento sobre detalhes de cada operação para justificar a irregularidade cometida

Conclui-se este ponto ressaltando que, ao contrário do que afirmam as duas teses inicias das contrarrazões, o TCU não asseverou que a mera concessão de subvenções a título de equalização de taxas de juros configure, por si, a ocorrência de operações de crédito entre a União e o BNDES. Tampouco se pode dizer que a estipulação de qualquer termo para quitação das subvenções seja

admissível e também não configure operação de crédito. Na realidade, conforme exposto preliminarmente neste item e se demonstrará exaustivamente nos subtópicos seguintes, a forma de operacionalização das subvenções em análise, incluindo o estabelecimento de prazo em desconformidade à lógica intrínseca das operações, configuram, em sua essência, a prática de operações de crédito entre a União e o BNDES, de forma contrária ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF e as condições para a realização de referida despesa

A equalização de taxa de juros é uma despesa corrente, classificada entre as subvenções econômicas. É, como visto, um incentivo concedido de maneira indireta a determinados grupos de beneficiários. E representa um benefício indireto porque não envolve a transferência direta de recursos financeiros da União ao respectivo beneficiário da política pública, mas sim a concessão de financiamentos a taxas de juros vantajosas para o beneficiário. É o que estabelece o art. 1º, caput, da Lei 12.096/2009, *in verbis*:

> Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015:

Como visto, a Lei 12.096/2009 não determina a concessão da subvenção, apenas a autoriza, estabelecendo o valor total dos financiamentos subvencionados, *in verbis*:

> Art. 1º *Omissis* (...)
>
> § 1º O valor total dos financiamentos subvencionados pela União é limitado ao montante de até R$ 452.000.000.000,00 (...)

Por sua vez, o art. 1º, § 6º, de referida norma assim estabelece, *in verbis*:

> Art. 1º *Omissis* (...)
>
> § 6º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá a distribuição entre o BNDES e a FINEP do limite de financiamentos subvencionados de que trata o § 1º e definirá os grupos de beneficiários e as condições necessárias à contratação dos financiamentos, cabendo ao Ministério da Fazenda a regulamentação **das** demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros. (Grifou-se)

É certo que, cumpridas as condições que foram estabelecidas por intermédio de ato normativo – portaria para o Ministério da Fazenda e resolução para o CMN – para a concessão das subvenções e contratados os financiamentos junto ao BNDES, surgirá para a União a obrigação de equalizar as taxas de juros das operações, ou seja, surgirão para a União a obrigação de reconhecer os valores devidos ao BNDES relativos à equalização e a obrigação de transferir ao BNDES, a seu tempo, os recursos financeiros correspondentes.

Frise-se, a suspensão da concessão de novas subvenções pode ser feita a qualquer tempo, mediante juízo de oportunidade e conveniência do gestor público: Ministério da Fazenda e CMN, no caso. No entanto, em relação às operações de financiamento já contratadas, não haveria se falar em suspensão do benefício da subvenção. Ou seja, uma vez tenha sido concedido o financiamento com a subvenção, vige, para a União, até a completa amortização do mesmo pelo mutuário final, a obrigação de executar a despesa corrente de equalização de taxa de juros, desde que que cumpridos os requisitos legais e normativos.

Em relação ao tema, vale observar o conteúdo do art. 17 da LRF, *in verbis*:

> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Parece não haver dúvida de que as equalizações de taxas de juros referentes a contratos de financiamento concedidos com a respectiva subvenção representam uma despesa obrigatória de caráter continuado para a União. No caso das equalizações relativas aos financiamentos concedidos pelo BNDES, ressalte-se o teor do "item 6" da exposição de motivos da Medida Provisória 465/2009 – convertida posteriormente na Lei 12.096/2009. *Verbis*:

> 6. Adicionalmente, registre-se que a proposta de concessão da subvenção pela União atende ao artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigos 49 e 50 da Lei 11.768 de 14 de agosto de 2008 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009) ao estabelecer os critérios e condições para a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES nas operações de financiamento destinadas à aquisição de bens de capital em ato específico, ou seja, mediante edição de Medida Provisória. Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que as despesas do Tesouro Nacional com o pagamento da equalização dos juros no âmbito dos financiamentos foram calculadas no valor de R$1.365.000.000,00, a serem pagos em 2010 e R$1.277.000.000,00, em 2011. Observe-se que, para o presente exercício, não haverá despesas com o pagamento de equalização. (Grifou-se)

Ou seja, a própria medida provisória que autorizou a concessão das subvenções reconhece, em sua exposição de motivos, tratar-se a equalização de taxas de juros de uma despesa obrigatória de caráter continuado a que se refere o art. 17 da LRF.

Vale observar que, para a criação de despesas dessa natureza, a LRF estabelece diversas condições, a saber: (i) é preciso elaborar uma estimativa do impacto orçamentário e financeiro (art. 17, § 1º); (ii) demonstração da origem dos recursos que irão custear a respectiva despesa (art. 17, § 1º); (iii) comprovação de que a despesa não afetará o cumprimento das metas fiscais (art. 17, § 2º); (iv) apresentar as premissas e memórias de cálculo utilizadas para a comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas (art. 17, § 4º); e (v) compensar os efeitos financeiros da despesa por intermédio da redução permanente de despesa e/ou pelo aumento permanente de receita (art. 17, § 2º).

Ressalte-se ainda o que estabelece o § 5º do art. 17, *in verbis*:

> Art. 17 *Omissis* (...)
>
> § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Grifou-se)

Nesse sentido, importa observar o teor do art. 15 da LRF, *in verbis*:

> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17. (Grifou-se)

No que tange aos efeitos fiscais das despesas com equalização de taxas de juros sobre a DLSP e sobre os resultados fiscais, vale tecer algumas observações. A primeira é que representam despesas primárias para a União, pois, quando reconhecidas nas estatísticas fiscais, representarão um aumento da dívida líquida da União não relacionado à apropriação de juros nominais aos estoques da própria dívida líquida.

A segunda é que tais despesas, em razão de as estatísticas fiscais oficiais apuradas pelo Bacen registrarem as operações pelo regime de caixa (ou seja, pela ótica do financiamento), não devem ser registradas no momento em que a União, pelo regime de competência, reconhece o valor devido da equalização ao BNDES.

A terceira é que tais despesas devem, portanto, ser reconhecidas apenas quando houver o respectivo "financiamento", ou seja, ou quando a União efetua, ao BNDES, o pagamento da equalização na data devida (de acordo com o sistema de amortização, frise-se) ou quando a União obtém, junto a terceiro, os recursos necessários para honrar o compromisso junto ao BNDES. Em suma, ou a União honra o compromisso com recursos próprios (financiando a si mesma) ou honra o compromisso com recursos de terceiros.

Ocorre que, no caso em tela, referido "financiamento" foi dado pela própria instituição financeira credora (BNDES), passando a mesma a perceber, sobre o montante devido da equalização, atualização apurada por intermédio de taxa distinta daquela a que se refere a própria taxa de equalização.

Os parágrafos acima mostram que, se atendidas todas as condições para a instituição das despesas obrigatórias de caráter continuado, o gestor público responsável pela implementação da respectiva política pública não pode alegar desconhecimento ou surpresa em relação aos montantes de equalizações a serem pagos, mensalmente, ao BNDES.

As portarias editadas pelo Ministério da Fazenda antes de 2014

Desde a edição da Medida Provisória 465/2009 – convertida na Lei 12.096/2009 –, as portarias e resoluções editadas pelo Ministério da Fazenda e pelo Bacen, respectivamente, estabeleceram os limites de financiamento, os grupos de beneficiários, as condições necessárias à contratação dos financiamentos, as demais condições para a concessão das subvenções econômicas e a metodologia para o pagamento da equalização de taxa de juros.

Em relação a tais definições, vale destacar as seguintes: (i) o cálculo da taxa de equalização; (ii) o cálculo do montante devido da equalização; (iii) a definição do período de equalização; (iv) os procedimentos para liquidação da despesa com a equalização; (v) o cálculo da atualização dos valores devidos de equalização; e (vi) os procedimentos para pagamento das equalizações ao BNDES.

Com relação ao cálculo da taxa de equalização, foi definido conforme a parte entre colchetes da fórmula transcrita a seguir. Representa, portanto, a diferença entre a soma do custo da fonte de recursos com a remuneração da instituição e a taxa de juros aplicada ao mutuário final.

$$EQL = SMDA \times \left[\left(1 + \frac{(CF + S)}{100} \right)^{\frac{n}{DAC}} - \left(1 + \frac{R}{100} \right)^{\frac{n}{DAC}} \right]$$

Legenda: EQL – Equalização apurada referente ao período de equalização; SMDA – Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização; CF – Custo da fonte dos recursos; S – Remuneração da instituição; R – Taxa de juros para o mutuário final; n – Número de dias corridos no período de equalização;

DAC – Número de dias do ano comercial (360).

Com relação ao cálculo do montante da equalização devida, é efetuado pela multiplicação do saldo médio diário das aplicações pela taxa de equalização.

O período de equalização é o lapso de tempo ao longo do qual são apurados os montantes devidos pela União ao BNDES referentes aos saldos médios diários das aplicações (financiamentos) observados no mesmo período. É no transcorrer do período de equalização que se efetua a liquidação da despesa, para atendimento do disposto no art. 1º, § 3º, da Lei 12.096/2009. Ou seja, a

verificação e a análise das operações efetuadas pelo BNDES devem ocorrer, por certo, ao longo do período de equalização. *In verbis*:

> Art. 1º *Omissis* (...)
>
> § 3º O pagamento da equalização de que trata o caput fica condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa. (Grifou-se)

Todas as portarias do Ministério da Fazenda estabeleceram que as equalizações devidas nas operações diretas do BNDES teriam seu valor apurado semestralmente. É o caso, por exemplo, dos seguintes dispositivos:

> Portaria-MF 381/2009
>
> Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES deverá apresentar, a cada pedido de equalização, à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas de cálculo bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam. (Grifou-se)
>
> Portaria-MF 37/2011
>
> Art. 5º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES deverá apresentar, a cada pedido de equalização, à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1° de janeiro a 30 de junho e de 1° de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas de cálculo bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam. (Grifou-se)
>
> Portaria-MF 122/2012
>
> Art. 5° Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar:
>
> (...)
>
> IV - semestralmente, a cada pedido de equalização à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1° de janeiro a 30 de junho e de 1° de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas com a memória de cálculo do valor de equalização apurado, da média geométrica das TJLP's, da atualização, bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES ou da FINEP, conforme o caso, pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam, em planilhas segregadas, considerando: (i) as operações contratadas até 15 de abril de 2012 e; (ii) as operações contratadas a partir de 16 de abril de 2012; (Grifou-se)
>
> Portaria-MF 71/2013
>
> Art. 7º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo constante do Anexo I, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que: (Grifou-se)
>
> Portaria-MF 193/2014

> Art. 7º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo constante do Anexo I, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que: (Grifou-se)

Ressalte-se que, a partir da Portaria-MF 313/2012, passou-se a estabelecer período de equalização "mensal" para operações indiretas do BNDES, como segue, *in verbis*:

> Portaria-MF 313/2012
>
> Art. 6º *Omissis* (...)
>
> Parágrafo único. Os valores de equalização das operações indiretas em que a taxa de juros ao mutuário for inferior à remuneração do Agente Financeiro, contratadas entre 1º de setembro de 2012 e 31 de dezembro de 2012, serão apurados conforme metodologia constante do Anexo II desta Portaria, observado que o montante da equalização correspondente à diferença entre a taxa de juros fixada ao mutuário e a remuneração do Agente Financeiro será apurada mensalmente e devido a partir de 1º de janeiro de 2013. (Grifou-se)
>
> Portaria-MF 71/2013
>
> Art. 7º *Omissis* (...)
>
> § 1º Os valores de equalização das operações indiretas em que a taxa de juros ao mutuário for inferior à remuneração do Agente Financeiro, contratadas entre 1º de setembro de 2012 e 31 de dezembro de 2012, serão apurados conforme metodologia constante do Anexo II desta Portaria, observado que o montante da equalização correspondente à diferença entre a taxa de juros fixada ao mutuário e a remuneração do Agente Financeiro será apurada mensalmente e devido a partir de 1º de janeiro de 2013. (Grifou-se)
>
> Portaria-MF 193/2014
>
> Art. 7º *Omissis* (...)
>
> § 1º Os valores de equalização das operações indiretas em que a taxa de juros ao mutuário for inferior à remuneração do Agente Financeiro, contratadas entre 1º de setembro de 2012 e 31 de dezembro de 2012, serão apurados conforme metodologia constante do Anexo II desta Portaria. O montante da equalização correspondente à diferença entre a taxa de juros fixada ao mutuário e a remuneração do Agente Financeiro será apurado no último dia de cada mês e devido no 1º do mês subsequente. (Grifou-se)

Os procedimentos para que se efetuasse a liquidação da despesa com a equalização também foram estabelecidos pelas diversas portarias. Além dos dispositivos já transcritos anteriormente, as portarias ainda estabeleciam o que segue. É o caso do art. 5º da Portaria-MF 87/2011, *in verbis*:

> Art. 5° Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar:
>
> I - mensalmente, os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria verificados no respectivo mês;
>
> II - mensalmente, os montantes aplicados, por linha de financiamento;
>
> III - trimestralmente, a previsão de aplicação e de equalização para os três semestres subseqüentes, por linha de financiamento;
>
> IV - semestralmente, a cada pedido de equalização à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1° de janeiro a 30 de junho e de 1° de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas com a memória de cálculo do valor de equalização apurado, da média geométrica das TJLP's, da atualização, bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES ou da FINEP, conforme o caso, pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam;

> §1° As informações de que tratam os incisos I, II, III e IV deste artigo deverão ser encaminhadas à Secretaria do Tesouro Nacional identificadas com base na mesma estratificação observada no §1° do artigo 1° desta Portaria e deverão fazer referência à Portaria de equalização a que se referem; (Grifou-se)

Vale dizer que, com a edição da Portaria-MF 122/2012, os procedimentos para liquidação da despesa foram segregados em dois grandes grupos: as operações contratadas até 15/4/2012; e as operações que seriam contratadas a partir de 16/4/2012, como segue:

> Art. 5° Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar:
>
> I - mensalmente, os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria verificados no respectivo mês, em planilhas segregadas, considerando: (i) as operações contratadas até 15 de abril de 2012 e; (ii) as operações contratadas a partir de 16 de abril de 2012;
>
> II - mensalmente, os montantes aplicados, por linha de financiamento, em planilhas segregadas, considerando: (i) as operações contratadas até 15 de abril de 2012 e; (ii) as operações contratadas a partir de 16 de abril de 2012;
>
> III - trimestralmente, a previsão de aplicação e de equalização para os três semestres subseqüentes, por linha de financiamento, em planilhas segregadas, considerando: (i) as operações contratadas até 15 de abril de 2012 e; (ii) as operações contratadas a partir de 16 de abril de 2012;
>
> IV - semestralmente, a cada pedido de equalização à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1° de janeiro a 30 de junho e de 1° de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas com a memória de cálculo do valor de equalização apurado, da média geométrica das TJLP's, da atualização, bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES ou da FINEP, conforme o caso, pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam, em planilhas segregadas, considerando: (i) as operações contratadas até 15 de abril de 2012 e; (ii) as operações contratadas a partir de 16 de abril de 2012; (Grifou-se)

No entanto, com a edição da Portaria-MF 357/2012, referida segregação deixou de existir, como mostram os dispositivos transcritos a seguir:

> Art. 6º Para efeito dos pagamentos da equalização pelo Tesouro Nacional, o BNDES e a FINEP deverão apresentar:
>
> I - mensalmente, os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) e os valores contratados relativos às operações ao amparo desta Portaria verificados no respectivo mês;
>
> II - mensalmente, os montantes aplicados e contratados, por linha de financiamento;
>
> III - trimestralmente, a previsão de aplicação, contratação e de equalização para os três semestres subseqüentes, por linha de financiamento; e
>
> IV - semestralmente, a cada pedido de equalização à Secretaria do Tesouro Nacional, os valores das equalizações, os valores contratados e os saldos médios diários das aplicações (SMDA's) relativos às operações ao amparo desta Portaria, verificados nos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho e de 1º de julho a 31 de dezembro, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas com a memória de cálculo do valor de equalização apurado, da média geométrica das TJLP's, da atualização, bem como da declaração de responsabilidade do próprio BNDES ou da FINEP, conforme o caso, pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos na finalidade a que se destinam.
>
> §1º As informações de que tratam os incisos I, II, III e IV deste artigo deverão ser encaminhadas à Secretaria do Tesouro Nacional identificadas com base na mesma estratificação observada nos artigos 2º e 3º desta Portaria e deverão fazer menção à Portaria de equalização a que se referem.

As portarias também estabeleceram como seria efetuado o cálculo da atualização dos valores devidos de equalização, como segue:

$$EQA = EQL \times \left[\prod_{\beta=1}^{N} \left(1 + \frac{TjLP_{\beta} + 1}{100} \right)^{\frac{x\beta}{DAC}} \right]$$

Legenda: EQA – Equalização apurada atualizada até o dia do pagamento; EQL – Equalização apurada referente ao período de equalização; N – Número de TJLPs vigentes no período de equalização; $TJLP_{\beta}$ – TJLPs vigentes no período de equalização; SMDA – Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização; X_{β} – número de dias corridos referentes às TJLPs do período de atualização; DAC – Número de dias do ano comercial (360).

Como se pode depreender da análise da fórmula, a taxa que atualiza o montante devido da equalização não é aquela correspondente à taxa de equalização, cujo cálculo foi demonstrado anteriormente.

As portarias também estabeleceram os procedimentos para pagamento das equalizações ao BNDES. Frise-se, contudo, que tais procedimentos não se mantiveram uniformes ao longo do tempo. A Portaria-MF 381/2009, primeira portaria editada após a Medida Provisória 465/2009, não estabeleceu qualquer prazo para pagamento, apenas determinou o que segue:

> Art. 5º *Omissis* (...)
>
> Parágrafo Único. Os valores das equalizações devidos no último dia do período ao qual se refere o pagamento, nos termos desta Portaria, serão atualizados até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional.

Posteriormente, o art. 5º, § 2º, da Portaria-MF 5/2010 assim estabeleceu, *in verbis*:

> Art. 5º *Omissis* (...)
>
> § 2º Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria, verificados no período de 1º de janeiro a 30 de junho de 2010 serão devidos em 31 de dezembro de 2010, podendo ser antecipados, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. (Grifou-se)

Como se vê, o montante apurado de equalização no primeiro semestre de 2010 deveria ser pago no dia 31 de dezembro do mesmo ano, podendo, a depender das disponibilidades de recursos, ser inclusive antecipado.

A Portaria-MF 575/2010, editada no mês de dezembro daquele ano, manteve em sua estrutura, e com a mesma redação, o art. 5º, § 2º, que estava presente na Portaria-MF 5/2010, nada acrescentando em relação ao pagamento das equalizações. Significa dizer que, com a edição da Portaria-MF 575/2010, os valores referentes às equalizações apuradas ao longo do segundo semestre de 2010 não possuíam mais data estabelecida para o respectivo pagamento.

Logo no início de 2011, a Portaria-MF 87/2011 também não determinou data para pagamento das equalizações devidas, e ainda permitiu que os pagamentos fossem prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional, *in verbis*:

> Art. 5º *Omissis* (...)
>
> §3° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional. (Grifou-se)

Por sua vez, a Portaria-MF 122/2012 inovou em relação à sistemática de pagamento. As operações contratadas até 15/4/2012 continuariam sem data definida para pagamento, podendo o mesmo ser prorrogado de acordo com as disponibilidades do Tesouro Nacional. No entanto, as operações contratadas a partir de 16/4/2012 somente seriam pagas após transcorridos 24 meses, como segue:

> Art. 5º *Omissis* (...)
>
> §3° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.
>
> §4° Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria, contratadas a partir de 16 de abril de 2012 serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração, e atualizados, desde o último dia do semestre de apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional. (Grifou-se)

Em relação ao disposto no § 4º, é preciso tecer alguns comentários. O primeiro é que a Portaria-MF 122/2012 estaria estabelecendo nova sistemática de pagamento apenas para operações que ainda seriam contratadas ao longo do exercício financeiro. A segunda observação é que o prazo foi estabelecido em relação ao término de cada semestre de apuração.

Isso significa que, por tal sistemática, considerando-se a hipótese de que apenas uma operação viesse a ser contratada após 16/4/2012 e que respectiva operação tivesse prazo de carência de 24 meses, os valores de equalização apurados a cada semestre para respectiva operação somente seriam pagos depois de 24 meses. Ou seja, as equalizações apuradas para o último semestre do prazo de carência seriam pagas dois anos após o término do prazo de carência.

Referida sistemática de pagamento, portanto, teve por objetivo postergar em 24 meses o pagamento das equalizações devidas, ainda que encerrado o prazo de carência da operação e, ressalte-se, ainda que encerrado o prazo de amortização da operação pelo mutuário final.

Em outras palavras, é possível afirmar que a sistemática de pagamento introduzida pela Portaria-MF 122/2012 postergou os pagamentos das equalizações devidas, desvirtuando completamente a lógica intrínseca da operação de equalização, uma vez que promoveu o completo descasamento dos fluxos financeiros oriundos da União ao BNDES daqueles advindos do mutuário à referida instituição financeira.

Ainda em 2012, foi editada a Portaria-MF 313/2012, a qual promoveu nova alteração na sistemática de pagamento: (i) a prorrogação em 24 meses do prazo de pagamento das equalizações somente seria aplicada às operações realizadas diretamente pelo BNDES; (ii) referido prazo de pagamento passaria a ser aplicado também para as equalizações referentes às operações contratadas antes de 16/4/2012; (iii) as operações indiretas passariam a ter o valor da equalização apurado mensalmente; e (iv) o pagamento de respectivas equalizações seria efetuado a cada mês, a partir de janeiro de 2013. *In verbis*:

> Art. 6º *Omissis* (...)
>
> III - Os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES, serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração e atualizados pelo Tesouro Nacional desde a data de apuração até a data do efetivo pagamento.
>
> Parágrafo único. Os valores de equalização das operações indiretas em que a taxa de juros ao mutuário for inferior à remuneração do Agente Financeiro, contratadas entre 1º de setembro de 2012 e 31 de dezembro de 2012, serão apurados conforme metodologia constante do Anexo II desta Portaria, observado que o montante da equalização correspondente à diferença entre a taxa de juros fixada ao mutuário e a

> remuneração do Agente Financeiro será apurada mensalmente e devido a partir de 1º de janeiro de 2013. (Grifou-se)

Não há em referida sistemática de pagamento qualquer preocupação em conciliar os fluxos financeiros da equalização. Para que houvesse tal compatibilização, seria preciso que as portarias determinassem o pagamento das equalizações pela União na mesma época estabelecida para o pagamento dos juros pelos mutuários finais ao BNDES. Perceba-se que referida preocupação passou a estar presente nas operações realizadas de forma indireta, pois tanto a apuração quanto o pagamento das equalizações serão efetuados mensalmente.

Frise-se que as condições de pagamento estabelecidas pelo Ministério da Fazenda foram todas elas exaradas de forma unilateral, em atendimento ao que estabelecia a Lei 12.096/2009. No entanto, é importante observar que, a partir da edição da Portaria-MF 122/2012, todas as portarias editadas pelo Ministério da Fazenda estabeleceram sistemática de pagamento de equalização ao BNDES que não se coaduna com a lógica intrínseca da operação de equalização de taxas de juros, tampouco com as vedações estabelecidas pela legislação que disciplina a gestão fiscal responsável.

Nesse sentido, vale observar o que passou a estabelecer o art. 9º da Portaria-MF 29/2014, cujo texto foi replicado no corpo da Portaria-MF 193/2014, *in verbis*:

> Art. 9º O não atendimento ao disposto nesta Portaria poderá implicar a suspensão do pagamento da equalização até a devida regularização, bem como à perda do direito à atualização dos valores neste período. (Grifou-se)

Referida conduta sancionadora parece não ser compatível com a lógica da equalização de taxas de juros. O direito ao recebimento do pagamento da equalização de taxa de juros decorre da comprovação de que os recursos foram devidamente aplicados pela instituição financeira no âmbito da respectiva política de fomento e sob as condições estabelecidas pelo CMN e pelo Ministério da Fazenda. Por certo, o descumprimento de referidas condições não daria, à instituição financeira, o direito de receber qualquer valor de equalização. Em outras palavras, não haveria porque reconhecer qualquer obrigação de pagamento à União.

No entanto, uma vez reconhecido o direito da instituição financeira de apropriar e receber os montantes referentes à equalização, não há que se impor à instituição financeira a obrigação de cumprir qualquer outro requisito e nem de adotar qualquer outro tipo de conduta.

O direito ao recebimento do pagamento nasce com a comprovação de que os financiamentos foram concedidos, se aperfeiçoa com o reconhecimento desse direito pela União – etapa de liquidação, efetuada ao longo do período de equalização – e deve ser exercido de forma compatível com o que determina a lógica intrínseca da operação de equalização de taxas de juros, ou seja, sempre que os mutuários finais efetuarem pagamentos de juros devidos à respectiva instituição financeira.

Ao que parece, portanto, ameaçar os credores da União de suspensão de pagamento da equalização devida e de perda do direito à atualização dos valores devidos parece estar muito mais em linha com conduta coercitiva da União direcionada às instituições financeiras, em busca, ao que parece, do cumprimento das regras estabelecidas unilateralmente pela própria União.

As portarias editadas pelo Ministério da Fazenda no ano de 2014

Em 23 de janeiro de 2014, o Ministério da Fazenda editou a Portaria-MF 29/2014, revogando, por intermédio de seu art. 12, a Portaria 71/2013, a qual estabelecia, à época, as normas para pagamento das equalizações.

De pronto, vale observar que o art. 7º, inciso II, da Portaria 29/2014 manteve a mesma sistemática adotada até então de se postergar, em 24 (vinte e quatro) meses, o pagamento das equalizações apuradas a cada semestre, *in verbis*:

> Art. 7º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo constante do Anexo I, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que:
>
> (...)
>
> II - os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES, serão devidos nos dias 1º de julho e 1º de janeiro de cada ano, após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração e atualizados pelo Tesouro Nacional desde a data de apuração até a data do efetivo pagamento.

Frise-se, por necessário, que referida postergação de pagamento alcançava toda e qualquer equalização de juros que tivesse sido apurada a partir de 16 de abril de 2012, e não apenas as operações contratadas a partir de 2012. Ou seja, ainda que as equalizações apuradas no 1º e no 2º semestres de 2014 fossem relativas a operações contratadas em 2010, 2011 e início de 2012, tais montante somente seriam pagos pela União ao BNDES após transcorridos 24 (vinte e quatro) meses do término do semestre a que se referisse o cálculo da equalização.

A tabela a seguir (TC 021.643/2014-9, peça 99, p. 18) mostra, para cada um dos respectivos semestres, o montante da equalização apurado no semestre, o valor da atualização de cada equalização semestral apurada, o valor que foi pago pela União, o saldo a pagar referente a cada equalização apurada e a data em que, de acordo com as Portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, seriam efetuados os pagamentos respectivos. Vale dizer, a tabela abaixo contempla informações repassadas pela Secretaria do Tesouro Nacional a esta Corte de Contas quando da realização da auditoria a que se refere o TC assinalado neste parágrafo.

Semestre de Apuração	Valor da Equalização	Atualização	Valor Pago	Equalização a Pagar	Data Vencimento
2º/2009	210.118.207,28	18.857.726,10	228.975.933,38	0,00	4/1/2010
1º/2010	759.171.056,94	75.980.563,95	835.151.620,89	0,00	3/1/2011
2º/2010	1.586.373.293,07	367.500.708,98	102.235.343,11	1.851.638.658,94	3/1/2011
1º/2011	2.001.066.216,01	410.091.028,74	0,00	2.411.157.244,75	1/7/2011
2º/2011	2.103.175.046,09	352.105.544,17	0,00	2.455.280.590,26	2/1/2012
1º/2012	1.949.155.013,58	249.803.103,70	0,00	2.198.958.117,28	1/7/2014
2º/2012	1.776.800.076,67	163.857.144,15	0,00	1.940.657.220,83	2/1/2015
1º/2013	2.192.872.349,23	133.077.748,83	0,00	2.325.950.098,06	1/7/2015
2º/2013	2.919.494.919,52	86.309.052,90	0,00	3.005.803.972,42	4/1/2016
1º/2014	3.454.421.434,65	0,00	0,00	3.454.421.434,65	1/7/2016
	18.952.647.613,05	1.857.582.621,51	1.166.362.897,38	19.643.867.337,18	

Perceba-se que todas as equalizações apuradas em cada um dos semestres de 2012 a 2014 somente seriam pagas pela União 24 (vinte e quatro meses), independentemente da data de contratação da operação.

Ainda em relação aos dados de referida tabela, frise-se que o valor de R$ 19,6 bilhões apresentado pela coluna "Equalização a Pagar" pode ser confirmado pelo teor de planilha (TC 021.643/2014-8, peça 62, p. 4) encaminhada pelo BNDES à equipe de auditoria responsável pela

execução dos trabalhos no âmbito do TC 021.643/2014-8. Os dados de referida planilha mostram, de acordo com o BNDES, o montante da equalização devida pela União ao BNDES, apresentado para cada um dos respectivos semestres/períodos de equalização.

Em relação ao cálculo da equalização, é importante frisar que o mesmo é efetuado com base no saldo devedor de cada uma das operações, como se pode depreender da análise da fórmula apresentada acima nesta instrução. Ou seja, aplica-se a taxa correspondente ao diferencial de equalização sobre o saldo médio "em ser" da respectiva operação, apurando-se o valor da equalização devido naquele período.

Prova irrefutável de que a equalização é apurada para as operações "em ser" é o teor do art. 2º da Portaria 29/2014. Cada um dos incisos de referido art. 2º lista os programas cujas operações são objeto de equalização de taxa de juros. Tais incisos, de acordo com o caput, apresentam as condições para o cálculo da equalização de taxas de juros para o BNDES. Perceba-se que, para os incisos I e III, por exemplo, existem condições estabelecidas para operações contratadas em outros exercícios financeiros, *in verbis*:

> Art. 2º As demais condições para cálculo do valor da equalização para o BNDES são:
>
> I - Subprograma "Ônibus e Caminhões":
>
> Operações contratadas até 30 de junho de 2010 (...);
>
> Operações contratadas entre 1º de julho de 2010 e 31 de dezembro de 2013 (...);
>
> Operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2014 (...).
>
> (...)
>
> III - Subprograma "Bens de Capital – Demais itens":
>
> Operações contratadas até 30 de junho de 2010 (...);
>
> Operações contratadas entre 1º de julho de 2010 e 31 de março de 2011 (...);
>
> Operações contratadas entre 1º de abril de 2011 e 31 de dezembro de 2013 (...);
>
> Operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2014 (...).

Ora, por certo, se a equalização fosse calculada de "de uma só vez", quando da contratação ou do encerramento da operação/financiamento, não haveria motivo para que as portarias estabelecessem qualquer condição para o cálculo das equalizações referentes a operações contratadas em 2010, 2011, 2012, 2013, uma vez que, para tais operações, o cálculo da equalização respectiva já teria sido feito, a seu tempo, em semestres anteriores.

Desse modo, se há o estabelecimento de condições para o cálculo de equalizações relativas a operações contratadas em 2010, 2011 e exercícios seguintes, então é porque o cálculo da equalização é efetuado com base no saldo devedor "em ser" de cada operação contratada.

Não há dúvida, portanto, que no exercício financeiro de 2014, a União adotou sistemática indevida de pagamento das equalizações ao BNDES. Ao postergar o pagamento das equalizações em 24 (vinte e quatro) meses, a União adota conduta tendente a, unilateralmente, obter financiamento de referida instituição financeira controlada.

O cálculo da equalização e a sistemática de postergação de pagamento

O objetivo desta seção é mostrar que o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses para o pagamento da equalização em nada tem a ver com o prazo de carência das operações contratadas no âmbito do PSI. Na realidade, o objetivo foi apenas o de postergar a realização dos pagamentos, funcionando como verdadeira operação de crédito entre a União e o BNDES.

Como dito acima nesta instrução, equalizar significa dar à instituição financeira a mesma situação econômico-financeira que teria sido observada caso a mesma tivesse contratado suas operações sem a influência da política pública de fomento.

Desse modo, supondo que o custo de captação da instituição financeira seja de 7% ao ano e o custo do financiamento ao mutuário final seja de 4% ao ano, então a União precisaria recompor à instituição financeira a diferença de 3% ao ano, apurados, evidentemente, sobre o montante do principal da operação.

Assim, do ponto de vista "econômico" da equalização, se a instituição financeira somente está apropriando 4% ao ano de juros sobre o montante do financiamento concedido ao mutuário final, então cabe à União registrar em seu passivo - e a instituição financeira em seu ativo - o montante correspondente a 3% sobre o valor do financiamento concedido ao mutuário final, recompondo o ativo da instituição financeira. Vale dizer, referido cálculo é efetuado de acordo com o regime de competência.

Fazer a equalização sob o ponto de vista "econômico" trata-se de, na prática, efetuar o cálculo da equalização devida, registrando respectivo montante em uma conta de passivo da União junto ao BNDES. Por sua vez, o cálculo da equalização devida é feito aplicando-se a taxa de equalização - no caso, 3% ao ano - sobre o montante "em ser' do respectivo financiamento. Referido cálculo pode ser feito mensalmente, diariamente etc. No caso das Portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, o cálculo da equalização é efetuado a cada semestre, também chamado de "período de equalização".

Do ponto de vista "financeiro", no entanto, equalizar não se trata mais de apurar o montante devido da equalização, mas sim de se definir em que momento o valor da equalização – já calculado – deverá ser pago/transferido à instituição financeira. Como visto acima nesta instrução, a lógica intrínseca da equalização de taxas de juros indica que a União deve transferir o valor devido da equalização à instituição financeira de acordo com o fluxo teórico previsto para a respectiva operação de financiamento. Em outras palavras, o pagamento da equalização deve ser feito de forma contemporânea aos pagamentos de juros que serão efetuados pelo mutuário final ao BNDES.

Todas as Portarias editadas pelo Ministério da Fazenda desde a edição da Portaria-MF 122/2012, inclusive, passaram a determinar que os pagamentos das equalizações ocorreriam somente após transcorridos 24 (vinte e quatro) meses do final do semestre (período de equalização), ou seja, do cálculo da equalização devida. Como já observado acima neste texto, as contrarrazões alegam que referida sistemática de postergação de pagamento foi implementada para compatibilizar os fluxos financeiros com o período de carência da operação. No entanto, como já exaustivamente observado, o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento das equalizações não tem qualquer relação com o prazo de carência das operações de financiamento do BNDES.

A uma, porque, de acordo com Circulares editadas pelo próprio BNDES, as operações contratadas de forma direta ou indireta no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) de que trata a Lei 12.096/2009 preveem que, mesmo dentro do prazo de carência, o mutuário final efetue pagamento de juros ao BNDES. É o caso, por exemplo, da Circular SUP/AOI nº 01/2014-BNDES (peça 257, p. 6-7), de 13 de janeiro de 2014, *in verbis*:

> O Superintendente da Área de Operações Indiretas, no uso de suas atribuições e consoante Resolução da Diretoria do BNDES, COMUNICA aos AGENTES FINANCEIROS/ARRENDADORAS as seguintes alterações no Subprograma Bens de Capital do Programa BNDES de Sustentação do Investimento – BNDES PSI:
>
> (...)

> Os critérios, condições e procedimentos operacionais a serem observados no referido Subprograma são definidos a seguir.
>
> 4.4. Periodicidade:
>
> 4.4.1. A periodicidade obedecerá ao estabelecido para os Produtos BNDES Finame e BNDES Finame Agrícola, conforme o caso, observado o disposto no subitem 4.4.2.
>
> 4.4.2. Nas operações realizadas no âmbito do Produto BNDES Finame Agrícola, deverá ser observado que:
>
> 4.4.2.1. As amortizações poderão ser mensais, semestrais ou anuais, conforme a capacidade de pagamento da Beneficiária ou do Grupo Econômico ao qual pertença;
>
> 4.4.2.2. A primeira amortização deverá ser fixada até o 24º (vigésimo quarto) mês após o da contratação da operação, observado o disposto a seguir:
>
> a) Nas operações em que a primeira amortização for fixada até o 18º (décimo oitavo) mês após o da contratação, os pagamentos dos encargos financeiros poderão ser efetuados semestralmente ou anualmente, no prazo de carência e juntamente com as prestações do principal, durante o período de amortização; e
>
> b) Nas operações em que a primeira amortização for fixada após o 18º (décimo oitavo) e até o 24º (vigésimo quarto) mês após o da contratação, os pagamentos dos encargos financeiros deverão ser efetuados trimestralmente, no prazo de carência e juntamente com as prestações do principal, durante o período de amortização. (Grifou-se)

Para não deixar dúvida sobre a necessidade de os mutuários efetuarem pagamento de juros ao longo do prazo de carência, transcreve-se teor da Resolução-CMN 4.1780/2012, com alterações promovidas pela Resolução-CMN 4.300/2014. Como se vê, todos os subprogramas listados pela Resolução preveem que a carência será relativa apenas ao principal da dívida, não englobando o pagamento de juros pelo mutuário final. *In verbis*:

> Estabelece as condições para contratação dos financiamentos passíveis de subvenção econômica de que tratam as Leis nºs. 12.096, de 24 de novembro de 2009, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga a Resolução nº 4.141, de 27 de setembro de 2012.
>
> O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em 20 de dezembro de 2012, com base no art. 4º, inciso VI, da Lei nº 4.595, de 1964, no art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, e no art. 4º da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011,
>
> RESOLVEU :
>
> Art. 1º Ficam estabelecidas as condições necessárias à concessão de financiamentos passíveis de subvenção econômica pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob a modalidade de equalização de taxas de juros, observado o seguinte:
>
> I - Subprograma "Ônibus e Caminhões":
>
> (...)
>
> e) prazo de reembolso: até 96 (noventa e seis) meses para as operações contratadas até 15 de abril de 2012 e até 120 (cento e vinte) meses para as operações contratadas a partir de 16 de abril de 2012, incluídos 3 (três) ou 6 (seis) meses de carência **para o principal**;
>
> II - Subprograma "Procaminhoneiro":
>
> (...)

e) prazo de reembolso: até 96 (noventa e seis) meses para as operações contratadas até 22 de maio de 2012 e até 120 (cento e vinte) meses para as operações contratadas a partir de 23 de maio de 2012, incluídos 3 (três) ou 6 (seis) meses de carência **para o principal**;

III - Subprograma "Bens de Capital – Demais itens":

(...)

e) prazo de reembolso: até 120 (cento e vinte) meses, incluídos de 3 (três) a 24 (vinte e quatro) meses de carência para o principal, sendo que para operações de financiamento de valor acima de R$100.000.000,00 (cem milhões de reais), destinadas à aquisição de bens de capital, inclusive de embarcações de apoio, pelos setores portuário, de petróleo e gás, de energia elétrica, de transporte metroviário e de transportes ferroviário e marítimo de carga, o prazo de carência é de 3 (três) a 36 (trinta e seis) meses **para o principal**;

IV - Subprograma "Bens de Capital – Demais itens – Micro, Pequenas e Médias Empresas":

(...)

e) prazo de reembolso: até 120 (cento e vinte) meses, incluídos de 3 (três) a 24 (vinte e quatro) meses de carência para o principal, sendo que para operações de financiamento de valor acima de R$100.000.000,00 (cem milhões de reais), destinadas à aquisição de bens de capital, inclusive de embarcações de apoio, pelos setores portuário, de petróleo e gás, de energia elétrica, de transporte metroviário e de transportes ferroviário e marítimo de carga, o prazo de carência é de 3 (três) a 36 (trinta e seis) meses **para o principal**;

V - Subprograma "PER – Programa Emergencial de Reconstrução":

(...)

e) prazo de reembolso: até 120 (cento e vinte) meses, incluídos de 3 (três) a 24 (vinte e quatro) meses de carência **para o principal**;

VI - Subprograma "Energia Elétrica":

(...)

e) prazo de reembolso: até 360 (trezentos e sessenta) meses, incluídos até 108 (cento e oito) meses de carência **para o principal**;

VII - Subprograma "Rural":

(...)

e) prazo de reembolso: até 120 (cento e vinte) meses, incluídos de 3 (três) a 24 (vinte e quatro) meses de carência para o principal, sendo que para operações de financiamento de valor acima de R$100.000.000,00 (cem milhões de reais), destinadas à aquisição de bens de capital, o prazo de carência é de 3 (três) a 36 (trinta e seis) meses **para o principal**;

VIII - Subprograma "Bens de Capital – Exportação":

(...)

e) prazo de reembolso: até 36 (trinta e seis) meses, com carência **para o principal** a critério do BNDES;

IX - Subprograma "Bens de Consumo – Exportação":

(...)

e) prazo de reembolso: até 36 (trinta e seis) meses, com carência **para o principal** a critério do BNDES;

X - Subprograma "Exportação – Micro, Pequenas e Médias Empresas":

(...)

e) prazo de reembolso: até 36 (trinta e seis) meses, com carência **para o principal** a critério do BNDES;

XI - Subprograma "Inovação Tecnológica":

(...)

e) prazo de reembolso: até 120 (cento e vinte) meses, incluídos até 36 (trinta e seis) meses de **carência para o principal**;

XII - Subprograma "Capital Inovador":

(...)

e) prazo de reembolso: até 96 (noventa e seis) meses, incluídos até 24 (vinte e quatro) meses de carência **para o principal**;

XIII - Subprograma "Peças, Partes e Componentes":

(...)

e) prazo de reembolso: até 36 (trinta e seis) meses, com carência **para o principal** a critério do BNDES;

XIV - Subprogramas "Proengenharia/Inovação Produção":

(...)

e) prazo de reembolso: até 96 (noventa e seis) meses, com carência **para o principal** a critério do BNDES;

XV - Subprograma "Tecnologia Nacional":

(...)

e) prazo de reembolso: até 96 (noventa e seis) meses, com carência **para o principal** a critério do BNDES;

XVI - Subprograma "Transformadores":

(...)

e) prazo de reembolso: até 144 (cento e quarenta e quatro) meses, com carência **para o principal** a critério do BNDES;

XVII - Subprograma "Inovação":

(...)

e) prazo de reembolso: até 144 (cento e quarenta e quatro) meses, incluídos até 48 (quarenta e oito) meses de carência **para o principal**;

XVIII - Subprograma "Máquinas e Equipamentos Eficientes":

(...)

e) prazo de reembolso: até 144 (cento e quarenta e quatro) meses, incluídos até 48 (quarenta e oito) meses de carência **para o principal**; e

XIX - Subprograma "Cerealistas":

(...)

e) prazo de reembolso: até 180 (cento e oitenta) meses, incluído o prazo de carência de até 36 (trinta e seis) meses **para o principal**.

Em face dos trechos transcritos acima, fica evidenciado que, ainda que a operação esteja no período de carência, os mutuários devem efetuar pagamentos de juros ao BNDES. Nesse caso, como o "pagamento dos juros" pelo mutuário é o parâmetro que indica o momento em que a União deve efetuar a transferência da equalização ao BNDES, então é possível afirmar que a existência de período de carência não é motivo para que a União deixe de efetuar, em referido lapso de tempo, o pagamento das equalizações ao BNDES.

E, a duas, porque, como será visto adiante, as regras trazidas pelas Portarias editadas pelo Ministério da Fazenda acabam determinando que o montante das equalizações calculadas para as

operações que já não estejam mais no período de carência também seja pago somente após transcorridos 24 (vinte e quatro) meses do final do respectivo semestre.

A seguir, será apresentado um exemplo de cálculo de equalização, efetuado de acordo com a sistemática estabelecida pelas Portarias editadas pelo Ministério da Fazenda. Como se poderá verificar, o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento da equalização tem apenas o objetivo de postergar o pagamento do montante devido à instituição financeira, não tendo qualquer relação com o prazo de carência da operação.

Para tanto, supõe-se que: (i) valor da operação: R$ 120.000; (ii) taxa de equalização: 3% ao ano; (iii) prazo da operação: 36 meses ;(iv) carência da operação: 24 meses; (v) não há pagamento de principal e nem de juros ao longo da carência; (vi) a amortização do principal ocorre a partir do 25º mês, em parcelas mensais de R$ 10.000; (vii) a equalização será apurada a cada semestre; e (viii) a equalização será paga após transcorridos 24 meses do encerramento do respectivo semestre.

Como já visto acima nesta instrução, o cálculo da equalização é dado pela seguinte fórmula:

Equalização = (saldo médio da operação) x (taxa de equalização)

É preciso, portanto, calcular o "saldo médio da operação" e a "taxa de equalização".

Para os primeiros quatro semestres da operação, correspondente ao prazo de carência, o "saldo médio da operação" será de R$ 120.000, uma vez que não haverá pagamento de principal nesse período. O saldo médio da operação referente ao quinto e sexto semestres são apurados a seguir, como segue:

A partir do final do 25º (vigésimo quinto) mês o mutuário inicia o pagamento do principal do financiamento, na razão de R$ 10.000 por mês. Desse modo, ao longo do quinto semestre da operação, o saldo devedor (do principal) evolui da seguinte forma: 25º mês (R$ 120.000); 26º mês (R$ 110.000); 27º mês (R$ 100.000); 28º mês (R$ 90.000); 29º mês (R$ 80.000); e 30º mês (R$ 70.000). Com isso, tem-se um saldo médio igual a R$ 95.000, o qual foi calculado somando-se o saldo dos respectivos meses e dividindo-se pelo número de meses do semestre.

No sexto e último semestre da operação, o saldo devedor (do principal) evolui da seguinte forma: 31º mês (R$ 60.000); 32º mês (R$ 50.000); 33º mês (R$ 40.000); 34º mês (R$ 30.000); 35º mês (R$ 20.000); e 36º mês (R$ 10.000). Com isso, tem-se um saldo médio igual a R$ 35.000, o qual foi calculado somando-se o saldo dos respectivos meses e dividindo-se pelo número de meses do semestre.

Por sua vez, a taxa de equalização é de 3% ao ano. Mas como a equalização deve ser apurada a cada semestre, então é preciso apurar a taxa de equalização semestral, equivalente a 3% ao ano, como segue:

$$Taxa = \left\{ \left[(1{,}03)^{\frac{1}{2}} \right] - 1 \right\} = 0{,}014889157 \text{ ou } 1{,}4889157\% \text{ ao semestre}$$

Calculados os valores do "saldo médio da operação" referente a cada um dos semestres e a taxa de equalização, então é possível apurar o montante da equalização devida, como segue:

(i) do 1º semestre = (R$ 120.000) x (0,014889157) = R$ 1.786,70

(ii) do 2º semestre = (R$ 120.000) x (0,014889157) = R$ 1.786,70

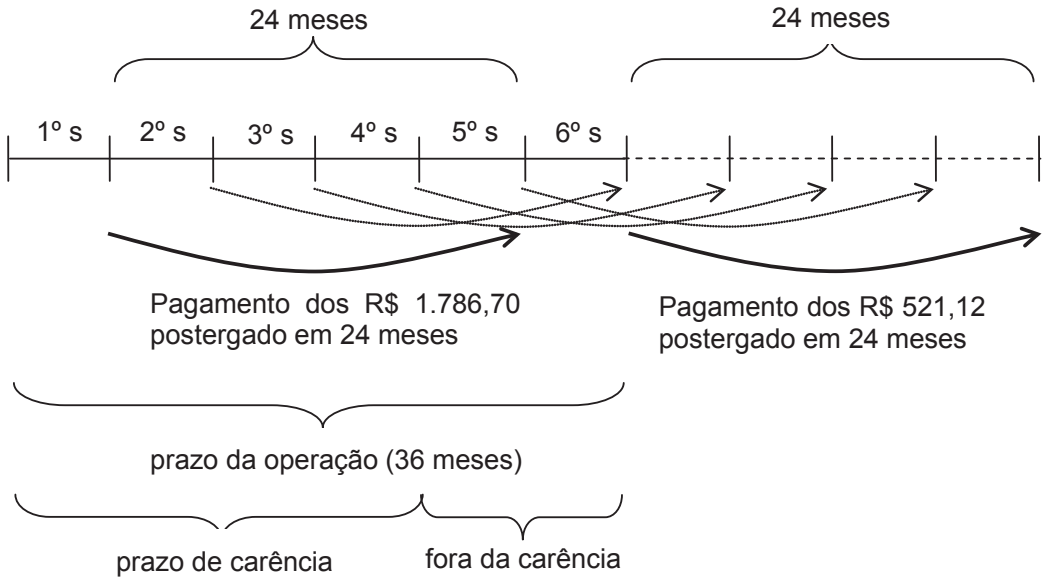
(iii) do 3º semestre = (R$ 120.000) x (0,014889157) = R$ 1.786,70

(iv) do 4º semestre = (R$ 120.000) x (0,014889157) = R$ 1.786,70

(v) do 5º semestre = (R$ 95.000) x (0,014889157) = R$ 1.414,47

(vi) do 6º semestre = (R$ 35.000) x (0,014889157) = R$ 521,12

Pois bem, de acordo com a sistemática estabelecida pelas Portarias, as equalizações apuradas ao final de cada semestre somente serão pagas após transcorridos 24 (vinte e quatro) meses. Graficamente, poderia ser assim evidenciado:



Como pode ser visto acima, a equalização (R$ 1.786,70) calculada ao final do primeiro semestre da operação somente será paga ao final do quinto semestre. A equalização (R$ 1.786,70) do final do segundo semestre será paga apenas ao final do sexto semestre, e assim por diante.

Perceba-se que as equalizações apuradas a partir do terceiro semestre da operação somente serão pagas à instituição financeira após, inclusive, o encerramento da operação, pois a mesma já estará totalmente paga pelo mutuário final no final do 6º semestre. Vale dizer, a equalização referente ao sexto, e último, semestre será paga dois anos após a operação ter sido quitada pelo mutuário final.

Ante o exposto, é possível concluir que:

(i) não há qualquer relação entre o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento das equalizações e a carência da operação, pois todos os pagamentos das equalizações calculadas semestralmente são postergados em 24 (vinte e quatro) meses, inclusive os referentes às equalizações de operações que estão fora do prazo de carência;

(ii) há o completo descasamento entre os fluxos financeiros, ou seja, a União desconsidera totalmente a época em que o mutuário final efetua o pagamento dos juros à instituição financeira; e

(iii) o objetivo do estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses é apenas o de postergar o pagamento das equalizações devidas pela União ao BNDES.

Talvez o efeito mais perverso de referida sistemática de pagamento seja o seguinte: (i) a União apura o valor devido da equalização pelo regime de competência, e registra em seu passivo; (ii) o BNDES apura o valor a receber da equalização pelo regime de competência, e registra em seu ativo; (iii) a União posterga o pagamento da equalização devida em 24 (vinte e quatro) meses; (iv) ao final de cada semestre, o BNDES efetua a apuração do seu resultado patrimonial; (v) todas as

novas equalizações apuradas pelo BNDES no semestre são consideradas receitas na apuração de seu resultado patrimonial; e (vi) o resultado patrimonial transferido pelo BNDES à União, na forma de dividendos, contempla o montante da equalização apurada no semestre.

As equalizações e as operações de crédito

Como visto, a lógica intrínseca da equalização de taxas de juros determina que se compatibilizem os fluxos econômicos e financeiros. A compatibilização dos fluxos econômicos representa estabelecer procedimento de reconhecimento periódico, e pelo regime de competência, das equalizações devidas. De outro lado, compatibilizar os fluxos financeiros representa efetuar os pagamentos da equalização devida de forma contemporânea aos pagamentos efetuados pelo mutuário final à instituição financeira.

Isso posto, é possível concluir o seguinte:

(i) durante o prazo de carência da operação de financiamento que deu azo à equalização, não se deve exigir a transferência de recursos da União à instituição financeira;

(ii) após o prazo de carência, as transferências financeiras efetuadas pela União à instituição financeira devem ocorrer de acordo com o sistema de amortização e a periodicidade de pagamento previstos pelo respectivo contrato de financiamento;

(iii) como, em regra, o pagamento, pelo mutuário final, das parcelas de um financiamento ocorre com periodicidade mensal, então é de se esperar que o pagamento das equalizações, pela União, à instituição financeira também ocorra mensalmente;

(iv) ao final do prazo de amortização dos contratos de financiamento, todas as equalizações devidas pela União já devem ter sido pagas à instituição financeira;

(v) não se admite, posto que incompatível com a lógica intrínseca da equalização de taxas de juros, que, após o encerramento do período de amortização de um determinado contrato de financiamento, a União ainda tenha parcelas de equalização a pagar junto à instituição financeira.

Como visto, as portarias editadas pelo Ministério da Fazenda estabeleceram prazo de 24 meses para o pagamento das equalizações apuradas ao final de cada semestre.

Referido prazo foi aplicado – e ainda está sendo aplicado – para o pagamento das equalizações referentes a todas as operações diretas realizadas pelo BNDES no âmbito do PSI.

Referida sistemática de pagamento não levou em consideração qualquer prazo de carência das operações. Se assim o fosse, as portarias teriam previsto que, ao final dos respectivos prazos de carência, os pagamentos passariam a ser efetuados mensalmente ao BNDES. Mas, ao contrário, toda e qualquer equalização devida ao BNDES nas operações diretas somente seriam pagas após transcorrido referido lapso temporal de 24 meses, ainda que a carência da operação já tivesse se encerrado e ainda que o próprio financiamento já tivesse sido totalmente liquidado pelo mutuário final junto ao BNDES.

Desse modo, levando-se também em consideração as demais regras, condições e características associadas à operação de equalização cambial, pode-se afirmar que o estabelecimento, unilateral, do prazo de 24 meses para pagamento das equalizações ao BNDES teve como resultado principal postergar o desembolso de recursos por parte da União. Para tanto, corrobora o fato de que todo valor apurado ao final de cada período de equalização passava a ser corrigido por índice de correção distinto da taxa de equalização.

Vale observar que a postergação do pagamento em 24 meses não se trata de mero atraso na transferência de recursos ao BNDES, mas de estabelecimento de termo para pagamento de obrigação de responsabilidade da União, obrigação essa que, conforme aponta a lógica intrínseca da equalização de taxas de juros, já deveria ter sido honrada ao final de cada mês ou, no máximo, ao final de cada período de equalização, exceto, evidentemente, para as operações que ainda estivessem no transcorrer do prazo de carência.

Conhecedor da lógica intrínseca da operação de equalização, o Ministério da Fazenda jamais poderia ter exercido, nesses moldes, a competência que lhe foi atribuída pelo art. 1º, § 6º, da Lei 12.096/2009. Se o fez, é porque, de forma unilateral e com a utilização de seu "poder de império", impôs ao BNDES a postergação do pagamento dos valores que lhe eram devidos no âmbito da operação de equalização de taxas de juros.

Ao fazê-lo, assumiu, sem sombra de dúvida, compromisso financeiro junto à referida instituição financeira, por intermédio de operação assemelhada ao mútuo, uma vez que, utilizando-se de seu poder de controle sobre a instituição financeira, deixou de lhe entregar os recursos financeiros devidos, comprometendo-se a transferi-los, com a devida atualização de juros, dois anos após.

Vale dizer, a postergação de referido pagamento junto à própria instituição financeira credora dos valores devidos pela União representou, em verdade, a quitação da despesa com a equalização e o surgimento de dívida nova a ser honrada junto ao próprio BNDES. Significa dizer, portanto, que, em essência, as equalizações de taxa de juros foram pagas mediante nova dívida contratada.

Tratou-se, portanto, de financiamento obtido de maneira coercitiva, por intermédio da utilização do poder de ente controlador, obrigando a instituição financeira a lhe conceder o benefício de adiar o desembolso de recursos financeiros.

Representa, desse modo, procedimento que se enquadra no conceito de operação de crédito a que se refere o art. 29, III, da LRF. Operação de crédito que, inclusive, jamais poderia ter sido realizada entre a União e o BNDES, em razão da vedação expressa trazida pelo art. 36 de referido diploma legal.

Dos efeitos sobre as estatísticas fiscais

As estatísticas fiscais apuradas pelo Bacen registram as dívidas do setor público não financeiro junto, entre outros, ao setor público financeiro, apurando-se o resultado fiscal (nominal e primário) pela ótica do financiamento.

O reconhecimento de que o fato gerador da despesa com a equalização de taxa de juros já ocorreu não representa um financiamento de parte a parte. Somente se pode falar em financiamento quando é chegada a hora de honrar financeiramente a obrigação assumida.

Desse modo, o reconhecimento, pelo regime de competência, de montantes devidos ao BNDES – em operações diretas ou indiretas – não é condição suficiente para que se efetue o registro da dívida respectiva nas estatísticas fiscais.

A metodologia "abaixo da linha" do Bacen calcula o resultado fiscal pela variação da dívida líquida em determinado período de tempo. O resultado fiscal primário representa a variação dessa dívida líquida que não tenha sido provocada pela apropriação de juros nominais aos estoques dos respectivos haveres e obrigações. Assim, o resultado primário deve representar o financiamento obtido pelo ente federado em determinado período de tempo.

Nas datas estabelecidas para o pagamento das equalizações – não aquelas definidas pelas portarias do Ministério da Fazenda, mas as determinadas pela lógica intrínseca da equalização de taxas de juros – a utilização de recursos próprios para o pagamento da equalização representa um financiamento concedido pelo ente federado a si mesmo, pois o mesmo se socorre de recursos poupados anteriormente para honrar seus próprios compromissos.

Nesse caso, as estatísticas fiscais mostram que o financiamento se deu por conta da redução do saldo das disponibilidades do próprio ente federado. Vale dizer que referida variação da dívida líquida – aumento, no caso – deve ser registrada como uma variação primária deficitária, ou seja, uma despesa primária.

Se, em vez de utilizar disponibilidades próprias, o ente federado efetuar o pagamento das equalizações, nas datas devidas, com recursos de terceiros, então também estaria ocorrendo um financiamento, só que concedido por outra entidade que não o próprio ente federado e que não a instituição financeira beneficiária do dispêndio com equalização de juros.

Nessa hipótese, as estatísticas fiscais devem registrar referido financiamento por intermédio do aumento do saldo da dívida junto ao terceiro que financiou o dispêndio. Referida variação da dívida líquida – aumento, no caso – deve ser registrada como uma variação primária deficitária, ou seja, uma despesa primária.

Mas existiria uma terceira hipótese, qual seja: não efetuar o pagamento da equalização na data devida – aquela em que, de acordo com a lógica intrínseca da operação de equalização de taxas de juros, a remessa do fluxo financeiro à instituição financeira deve ocorrer – e, de forma unilateral, coercitiva e com abuso do poder de controlador, assumir o compromisso financeiro de efetuar o pagamento em data posterior, comprometendo-se a atualizar os respectivos valores devidos.

Na realidade, como já evidenciado nesta análise, trata-se de quitar o montante da equalização devida com a contratação de dívida junto à própria instituição financeira. Deixa de existir, pois, o débito referente à equalização, passando a existir o compromisso financeiro assumido, ou seja, a dívida.

Nesse caso específico, não há dúvida de que se trata de um financiamento obtido junto à própria instituição financeira credora da equalização de taxa de juros. Desse modo, as estatísticas fiscais devem reconhecer referida dívida no saldo da DLSP, registrando-se, em decorrência de referido aumento da dívida líquida, as despesas primárias correspondentes.

8.4.3 Conclusão

As conclusões em relação aos argumentos e afirmações trazidos pelas contrarrazões são apresentadas a seguir. Para tanto, as considerações finais são sintetizadas, em cada uma das teses principais aduzidas pelas contrarrazões, junto a cada alegação ou conjunto de alegações, devido à conexão entre as análises.

Em relação à primeira tese, segundo a qual não se pode afirmar que a concessão de equalizações de taxas de juros junto ao BNDES e ao BB correspondam a operações de crédito entre a União e suas instituições financeiras:

Conclui-se que as alegações, em seu conjunto, não merecem prosperar. Inicialmente, nota-se que, de fato, como afirmam as contrarrazões, a mera concessão de subvenções nessa modalidade – equalização de taxas de juros – não corresponde a operação de crédito. Registra-se, porém, que isso não foi afirmado no Relatório Preliminar sobre a prestação de contas da Presidente da República, nem apontado como fundamento para o indício de irregularidade identificado. A forma de

operacionalização, no caso concreto, é que levou a essa caracterização, como amplamente demonstrado ao longo desta análise.

Ainda mais, o enquadramento como operação vedada pela LRF está associado ao emprego do poder de controlador da União sobre o BNDES para o estabelecimento de postergações que desvirtuam a lógica intrínseca das equalizações. Não se trata, por certo, de equiparar qualquer atraso ou inadimplemento contratual com fornecedores a operação de crédito. Reitere-se: no caso em análise, não foi estabelecida uma relação bilateral, contratual ou consensual entre União e BNDES; ao contrário, houve, a partir da edição da Portaria-MF 122/2012 e de portarias subsequentes, incluídas as Portarias-MF 29/2014 e 193/2014, por intermédio do estabelecimento de termo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento das equalizações ao BNDES, a nítida utilização do poder de controlador para impor à instituição financeira situação que lhe foi e é menos favorável, em aproveitamento da própria União.

A respeito dessa tese inicial das contrarrazões, vale ainda sintetizar as conclusões associadas às alegações, como se segue.

i) no âmbito da operação de equalização de taxas de juros, o que existe é a concessão de financiamentos a taxas de juros reduzidas; não existe, portanto, por parte da instituição financeira – BNDES ou BB – qualquer adiantamento de recursos à União ou qualquer pagamento, junto a qualquer beneficiário, de dispêndios de responsabilidade da União;

Conforme afirmado no primeiro item deste tópico 8.4, a afirmação está correta. Frise-se, a esse respeito, que o item 2.3.6 do Relatório Preliminar sobre a prestação de contas da Presidente da República de 2014 e os itens 3.1.3 e 3.3.4 do Relatório elaborado pelo Exmo. Sr. ministro relator José Múcio Monteiro no âmbito do processo TC 021.643/2014-8 também assim já haviam se manifestado.

ii) as subvenções são uma espécie de fomento, têm caráter discricionário, envolvem juízo de mérito acerca das condições e dos setores beneficiados e sujeitam-se à regra geral de sua revogabilidade;

iii) a Lei 12.096/2009 apenas autorizaria a concessão da subvenção, a qual seria concedida sob condições estabelecidas em portaria pelo Ministério da Fazenda;

As informações são corretas, mas não tratam da irregularidade apontada. Ocorre que não se está analisando a concessão da subvenção ao mutuário final; o que se analisa é que, uma vez concedida a subvenção, surge, para a União, a obrigação de efetuar sucessivas transferências de recursos financeiros à instituição financeira. E, frise-se, a obrigação de transferir tais recursos permanecerá vigente enquanto vigente estiver o contrato de financiamento realizado entre a instituição financeira e o mutuário final.

Não há que se falar, portanto, em revogação da subvenção e da obrigatoriedade de se efetuar o pagamento da equalização devida à instituição financeira após a celebração dos respectivos contratos de financiamento, a não ser que o financiamento não se enquadre nos requisitos legais e normativos para o pagamento da equalização.

Isso não impede, por certo, que a União, a qualquer tempo, suspenda a execução da política de fomento em tela. Porém, tal decisão, por óbvio, não afetará as operações que, em conformidade com as condições estabelecidas em portarias do Ministério da Fazenda e em resoluções do CMN, foram perfeitamente realizadas.

Por oportuno, vale lembrar que a própria União, quando da lavra da exposição de motivos da Medida Provisória 465/2009, reconheceu que as equalizações de taxas de juros no âmbito do PSI representam uma despesa obrigatória de caráter continuado a que se refere o art. 17 da LRF.

iv) o pressuposto utilizado pelo TCU foi de que as subvenções deveriam ser pagas imediatamente e que, portanto, o atraso no pagamento seria suficiente para caracterizar a operação de crédito;

v) se prevalecer o entendimento do TCU, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar caracterizaria uma operação de crédito ou uma espécie de financiamento, afirmando ser absurdo, por exemplo, chamar de operação de crédito o fato de a União atrasar o pagamento a fornecedor de material de papelaria (borrachas, canetas e resmas de papel);

Com as devidas vênias, absurdo é tentar estabelecer comparações entre atrasos no pagamento de obrigações junto a fornecedor de material de papelaria com estabelecimento, pela União, de prazo de pagamento de equalizações devidas à instituição financeira controlada pela própria União. A relação que se apresenta entre a União e um fornecedor de matéria-prima é uma relação bilateral, contratual e consensual.

A relação que se estabeleceu entre a União e o BNDES, no caso em tela, não foi bilateral, contratual ou consensual. Houve clara utilização do poder de controlador para impor à instituição financeira situação que lhe é menos favorável, em aproveitamento da própria União. Tanto o estabelecimento do termo para pagamento das equalizações devidas, quanto o próprio atraso no pagamento de referidas equalizações representam, sim, a obtenção coercitiva de financiamento junto à instituição financeira controlada pela União.

Nesse sentido, vale observar novamente o teor do art. 9º trazido no exercício financeiro de 2014 pelas Portarias-MF 29/2014 e 193/2014, *in verbis*:

> Art. 9º O não atendimento ao disposto nesta Portaria poderá implicar a suspensão do pagamento da equalização até a devida regularização, bem como à perda do direito à atualização dos valores neste período. (Grifou-se)

vi) afirma categoricamente que não houve inadimplemento da União junto ao BNDES.

Não é procedente essa afirmação: documentos emitidos pela STN e juntados aos autos do TC 021.643/2014-8 (peça 99) demonstram inequivocamente a existência de inadimplementos no pagamento das equalizações. Isso, por certo, agrava a situação: além de, unilateralmente, ter efetuado a postergação, em 24 (vinte e quatro) meses, do pagamento das equalizações devidas ao BNDES, frise-se que a União, ao final de referido prazo, sequer efetuou a quitação dos valores devidos ao BNDES, deixando de seguir, com rigor, o cronograma proposto pelo próprio Ministério da Fazenda.

Em relação à segunda tese, segundo a qual a definição de termo para pagamento dos valores devidos a título de equalização de taxas de juros está em consonância com a lei e com a lógica intrínseca das operações:

A análise das normas e dos fatos permite afirmar que, conquanto a Lei 12.096/2009 tenha autorizado o Ministério da Fazenda a definir a sistemática para pagamento das equalizações, não se pode fazê-lo sem contemplar a compatibilidade econômico-financeira com os financiamentos subvencionados. A contrário senso, estaria a se admitir que o estabelecimento de qualquer prazo para pagamento das equalizações poderia vir a ser adotado pela União, sem limites ou parâmetros

objetivos, o que, de resto, confirmaria o caráter de abuso do poder de controlador do ente político sobre a instituição financeira, o que nem mesmo lei ordinária poderia autorizar, vez que violaria dispositivo expresso na Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Ademais, as próprias contrarrazões apontam a importância de se respeitar a lógica intrínseca das equalizações, quando, para justificar a postergação dos pagamentos das equalizações em 24 (vinte e quatro) meses, tentam alegar que o estabelecimento de referido termo seria para compatibilizar os fluxos financeiros aos prazos de carência dos financiamentos concedidos pelo BNDES.

O problema quanto a essa alegação, contudo, reside no fato de que o termo estabelecido pelas portarias do MF não se coaduna com a referida lógica intrínseca das operações subvencionadas realizadas de forma direta ou indireta pelo BNDES no âmbito do PSI, levando, como demonstrado nesta análise, ao descasamento econômico-financeiro entre as equalizações concedidas pela União e as operações realizadas pela instituição financeira.

E não se coaduna porque, por certo, o pagamento das equalizações deve ser feito de acordo com o fluxo teórico esperado para o pagamento dos juros pelo mutuário final ao BNDES. Porém, como visto nesta instrução, os financiamentos concedidos de maneira direta ou indireta pelo BNDES no âmbito do PSI preveem o pagamento de juros ao longo do prazo de carência.

Em outras palavras, o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento das equalizações ao BNDES seria compatível com a lógica intrínseca da equalização apenas se o prazo médio para o pagamento dos juros pelos mutuários ao BNDES fosse de 24 (vinte e quatro) meses.

Nesse sentido, ressalte-se que a presente análise demonstrou, graficamente, que a sistemática de pagamento inaugurada pela Portaria-MF 122/2012 e mantida pelas portarias editadas posteriormente, inclusive para o ano de 2014, teve como objetivo postergar todo e qualquer pagamento de equalização de juros devido pela União ao BNDES, ainda que referentes a operações que já não mais se encontravam ou se encontram no prazo de carência.

Para maior clareza, sintetiza-se a seguir a análise acerca das alegações aventadas para sustentar a tese discutida:

vii) a Lei 12.096/2009 autorizou o Ministério da Fazenda a estabelecer a metodologia para pagamento das equalizações, não estabeleceu qualquer limite temporal ou prazo para a realização dos pagamentos pela STN e o estabelecimento dos prazos para pagamento estaria inserido no juízo exclusivo do ministro da Fazenda;

A autorização contida no texto da Lei 12.096/2009 deveria ter sido exercida dentro dos limites estabelecidos pela lógica intrínseca da operação de equalização de taxas de juros e em consonância com as regras, condições e vedações trazidas pela legislação afeta ao tema, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja, o estabelecimento da sistemática de pagamento das equalizações pela União ao BNDES criou situação em que a União se financiaria junto ao BNDES, o que contraria a lógica da equalização de juros, pois criou descasamento na troca de fluxos financeiros entre a União e o a instituição financeira, e contraria a vedação trazida expressamente pelo art. 36 da LRF.

viii) a lógica intrínseca à equalização de taxas de juros remeteria a pagamentos a posteriori, isso porque, para que se efetue os pagamentos, é preciso conhecer os saldos aplicados pela instituição financeira (BNDES ou BB), o que dependeria do adimplemento dos financiamentos concedidos;

O fato de referida lógica remeter a pagamentos posteriores não dá ao Ministério da Fazenda, quando da edição das respectivas portarias, o direito de estabelecer prazos de pagamento e sistemática de postergação de pagamento em desacordo com a própria lógica intrínseca da equalização de taxas de juros, tampouco com as vedações da LRF.

ix) na equalização de taxa de juros existem situações em que a União fica com crédito junto ao BNDES, remetendo, pois, todo o pagamento de equalizações a encontro futuro de contas;

A afirmação está correta. Ocorre que, como dito acima, referida situação não dá ao Ministério da Fazenda o direito de estabelecer prazos de pagamento e sistemática de postergação de pagamento em desacordo com a própria lógica da equalização de taxas de juros.

Frise-se que, na prática, o tão prolatado "encontro de contas" parece não existir. Documentos constantes do TC 021.643/2014-8 (peça 99, p. 21-22 e 27) mostram que o Tesouro Nacional encaminha ofício ao BNDES exigindo o pagamento de referido crédito, ainda que, naquele momento, devesse, à referida instituição financeira, valores imensamente superiores relativos à equalização de taxa de juros.

x) o estabelecimento de termo de 24 meses para o pagamento das equalizações devidas foi efetuado para compatibilizar os fluxos financeiros, promovendo-se a readequação dos pagamentos das equalizações com o prazo médio de carência;

Teoricamente, para que exista a compatibilização dos fluxos financeiros na operação de equalização de taxa de juros, é preciso que os pagamentos de equalização a serem realizados pela União ao BNDES ocorram nas mesmas datas previstas pelo fluxo teórico esperado para o pagamento dos juros pelos mutuários finais ao BNDES.

Desse modo, se o contrato de financiamento subvencionado estabelecer que os juros da operação serão pagos mensalmente pelo mutuário final ao BNDES, então é preciso que a União também efetue o pagamento das equalizações ao BNDES todo mês. Frise-se, referido pagamento deve ocorrer também se, por hipótese, o contrato estipular o pagamento de juros ao longo da carência.

Como exaustivamente analisado nesta instrução, o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses teve como objetivo postergar o desembolso de recursos financeiros pela União, operando como espécie de financiamento enquadrado no conceito de operação de crédito a que se refere o art. 29, inciso III, da LRF.

Com as devidas vênias, a alegação apresentada pelas contrarrazões de que o estabelecimento de referido termo era para que houvesse a compatibilização dos fluxos financeiros ao prazo de carência não merece prosperar.

A uma, porque para que houvesse efetiva compatibilização de fluxos financeiros, o parâmetro a ser utilizado não seria o prazo de carência das operações, mas o fluxo teórico esperado para pagamento dos juros pelo mutuário final; ou, numa visão em conjunto das operações, o prazo médio para pagamento de juros de todas as operações.

E, a duas, porque, ainda que se considere, por absurdo, o prazo de carência das operações como parâmetro para o estabelecimento do termo para pagamento, há que se observar que as

Portarias editadas pelo Ministério da Fazenda determinaram o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para o pagamento das equalizações referentes a toda e qualquer operação, mesmo àquelas que já não se encontravam mais no prazo de carência.

A esse respeito, reitera-se que esta instrução demonstrou, graficamente, que a sistemática adotada proporciona situação inusitada: o pagamento da equalização referente ao último semestre de determinada operação contratada no âmbito do PSI somente será paga pela União após transcorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento da própria operação subvencionada.

xi) o prazo médio de carência das operações praticadas pelo BNDES seria de 24 meses;

Ainda que o prazo médio de carência das operações seja de 24 meses, é preciso observar que não existiu qualquer relação entre este e a sistemática de pagamento determinada pelas portarias editadas pelo Ministério da Fazenda. O correto, para fins de compatibilização financeira, seria efetuar o pagamento das equalizações de acordo com o prazo médio para pagamento dos juros pelos mutuários finais.

xii) no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), existem milhares de operações, diversos prazos de carência, os quais só se tornam conhecidos após a efetivação da contratação do financiamento, o que demandaria o controle individual das operações; referido controle exigiria uma estrutura extensa de pessoal, sistemas e tecnologia, e a STN teria sérias dificuldades operacionais para controlar individualmente as operações;

A lógica intrínseca da operação de equalização exige o controle individual das operações de financiamento realizadas com subvenções. Por certo, as instituições envolvidas em todas essas operações possuem adequada e competente estrutura para controlar individualmente cada uma das operações.

xiii) a estipulação de termo para pagamento das equalizações decorreria do tempo necessário para análise e conferência das operações pela STN;

A análise e conferência das operações devem ocorrer ao longo da fase de liquidação da despesa, ou seja, ao longo do chamado período de equalização, no qual são promovidas as atividades tendentes a reconhecer o montante devido pela União ao BNDES. No caso específico, o período de equalização é semestral, prazo mais do que suficiente para que se promovam a análise e a conferência de cada operação. Calculado, portanto, o valor devido, não há mais que se falar em análise e conferência de cada operação.

Utilizar referido argumento para justificar o estabelecimento de termo de pagamento é tentativa de elidir o resultado efetivamente alcançado, de postergar o desembolso de recursos financeiros por parte da União.

Além do mais, parece demasiadamente desproporcional que se estabeleça prazo de seis meses para que se promovam todo um conjunto de atividades necessárias ao cálculo e ao reconhecimento dos montantes devidos ao BNDES, e se estabeleça prazo quatro vezes maior para que se efetue apenas uma ação, qual seja: efetuar o pagamento do *quantum* devido ao BNDES.

xiv) a estipulação de termo para pagamento das equalizações não seria uma operação de crédito;

A estipulação do termo para pagamento das equalizações foi totalmente incompatível com a lógica intrínseca da operação de equalização de taxas de juros, e teve como resultado principal

postergar o desembolso de recursos dos cofres da União. Em síntese, representou a assunção de compromisso financeiro de pagar os montantes devidos em data futura, mediante pagamento do principal e dos juros correspondentes; trata-se, inequivocamente, de situação assemelhada ao mútuo, conforme dispõe o art. 29, inciso III, da LRF.

xv) não haveria, portanto, óbices para o estabelecimento de termo, dado que o mesmo seria ato unilateral, cujas condições de pagamento seriam estabelecidas após juízo de mérito do ministro de Estado; não haveria coercibilidade quanto à concessão dos financiamentos pelo BNDES e o beneficiário da subvenção pode decidir se adere ou não às condições fixadas pelo poder público;

É fato que, no âmbito do PSI o BNDES, não está obrigado a conceder qualquer tipo de financiamento e que os mutuários finais só contratam os empréstimos se assim desejarem. Mas não é disso que se trata. A União sabe que, atendidas as condições, tornar-se-á obrigada a transferir recursos financeiros ao BNDES. E sabe também que não lhe compete estabelecer, discricionariamente, termo para o pagamento das equalizações devidas, isso porque o prazo de pagamento é matéria ínsita à própria natureza da equalização de taxa de juros.

xvi) o TCU, ao afirmar que o estabelecimento do termo para pagamento da equalização seria uma operação de crédito, estaria convertendo as subvenções à categoria de operações de crédito;

xvii) o TCU estaria equivocado em considerar a fixação de prazo para pagamento da equalização como uma espécie de financiamento do Banco do Brasil e do BNDES à União, uma vez que o pagamento de subvenção não representa operação de crédito, ainda que efetuado de forma extemporânea e acrescido de juros e correção.

Ao serem editadas com o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento das equalizações, as portarias do Ministério da Fazenda estavam, na realidade, assumindo compromisso financeiro que se enquadra no conceito de operação de crédito trazido pelo art. 29, inciso III, da LRF.

Não se trata de converter as subvenções em operações de crédito. O que se promoveu, em essência, por intermédio do estabelecimento do referido termo, foi a quitação dos valores devidos de equalização, possibilitada, em contrapartida, pela constituição de dívida, de forma unilateral, coercitiva, com uso do poder de império e com abuso do poder de controlador, junto à própria instituição financeira credora das equalizações.

Em relação à terceira tese esposada nas contrarrazões, afirmando que, no caso em análise, não estão preenchidas as condições próprias e necessárias à caracterização de operações de crédito:

As alegações atinentes à tese em análise recorrem a diversos pressupostos acerca da caracterização de operações de crédito típicas, como a existência de relações contratuais consensuais e bilaterais, em evidente esforço de sobrepor a forma à essência das operações. Contudo, no caso que aqui se discute, configurou-se de fato uma relação unilateral, em que a União, controladora do BNDES, utilizou-se de seu poder para impor uma sistemática de pagamento de equalizações de juros em seu próprio benefício, levando à postergação injustificada das quitações devidas à instituição financeira. Vale dizer, exatamente o que o legislador complementar coibiu nos termos do art. 36 da LRF.

Ademais, não há dúvida de que houve o estabelecimento, por intermédio de portaria do Ministério da Fazenda, de cláusulas típicas de um contrato de operação de crédito, como prazos, taxas de correção e sanções, entre outras – impostas, contudo, de forma unilateral e coercitiva à instituição financeira, combinando a utilização, pela União, de poder de império pela via da edição de ato normativo e de poder de controlador da própria instituição financeira.

Cabe destacar, ainda, que não se confunde, nesta análise, qualquer inadimplemento contratual com operação de crédito. Como se viu na análise da tese anterior e aqui se reitera, o estabelecimento de prazo de 24 meses não configura mero atraso, mas postergação intencional e imprópria, passando ao largo da lógica intrínseca das equalizações e configurando, em essência, a disponibilidade de recursos pela União que não haveria de outra forma – razão pela qual, nesta análise, concluiu-se pela configuração de operação assemelhada ao mútuo.

A seguir, detalham-se os comentários a título de conclusão acerca das alegações apresentadas em apoio a essa terceira tese das contrarrazões:

xviii) analisa as categorias de operação de crédito listadas pelo art. 29, III, da LRF, informando que o entendimento da expressão "operações assemelhadas" deve ser feito com base no conceito dos demais tipos de operação de crédito listados pela LRF;

xix) afirma que não se tratou de mútuo, mas de mero estabelecimento de termo para pagamento das equalizações;

As análises trazidas pelas contrarrazões em relação às espécies de operação de crédito listadas pelo art. 29, inciso III, da LRF, permitem concluir no sentido de que o estabelecimento do prazo de 24 meses para pagamento das equalizações, acrescidas de juros remuneratórios, é operação assemelhada ao mútuo.

xx) para existir uma operação de crédito, seria necessária a existência de contrato entre as partes;

xxi) afirma que nenhuma das hipóteses listadas pela LRF se assemelha ao estabelecimento de certo termo ou o mero inadimplemento de subvenções;

xxii) apresenta quais seriam os pressupostos de uma operação de crédito, a saber: (a) a obtenção de um bem a ser restituído mais tarde; (b) bem esse transmitido pela confiança depositada no adquirente; (c) com interesse de quem transfere em extrair da transferência uma utilidade econômica; (d) a operação deve ser contratual; (e) a operação deve ter vínculo bilateral;

xxiii) o caso em análise não representa um contrato e nem vínculo bilateral e as portarias editadas seriam atos unilaterais que teriam estabelecido as condições para o pagamento;

xxiv) a União, ao se comprometer com o pagamento das subvenções, não assumiu qualquer compromisso financeiro; referido comprometimento tampouco foi feito por contrato; o descumprimento dos prazos para pagamento tornou a União apenas inadimplente; e o descumprimento foi apenas em relação a dispositivo normativo (portaria) e não a dispositivo contratual;

Não há que se falar em contrato em situações em que uma das partes atua com prevalência de poder sobre a outra. Nesses casos, a relação deixa de ser, por óbvio, bilateral: passa a ser relação em que a parte preponderante impõe suas vontades à outra parte.

O que se viu na relação entre a União e o BNDES não foi um ato negocial entre partes que se encontravam no mesmo patamar ou correlação de forças. Observou-se o estabelecimento, por intermédio de ato do ministro de Estado da Fazenda (portarias), de cláusulas contratuais (prazos, taxas de correção, sanções etc.) típicas de um contrato de operação de crédito, impostas unilateral e coercitivamente à instituição financeira, mediante utilização do poder de império (edição de ato normativo) e uso indevido, por parte da União, de seu poder de controlador da própria instituição financeira.

Vale dizer, é justamente referida conduta que a LRF veda em seu art. 36, caput. Referido diploma legal não impede toda e qualquer operação de crédito entre instituições financeiras federais e seu respectivo ente controlador. Estão terminantemente vedadas, isso sim, as operações de crédito, financiamentos, empréstimos etc. obtidos pela União em razão do uso de seu poder de ente controlador ou de seu poder de império.

xxv) sugere que o TCU teria dito que o estabelecimento de termo 24 meses seria uma espécie de inadimplemento;

O estabelecimento de prazo de 24 meses para o pagamento das equalizações não representa um inadimplemento, mas ato tendente a retardar, de maneira indevida, o desembolso de recursos por parte da União.

xxvi) tenta fazer crer que o TCU estaria dizendo que a Finame é uma instituição financeira;

xxvii) tenta fazer crer que seria essa distorção em relação à natureza da Finame que estaria levando o TCU a concluir equivocadamente sobre a existência de uma operação de crédito.

Em nenhum momento esta Corte de Contas afirmou que a Finame teria a natureza jurídica de uma instituição financeira. O que foi afirmado é que, para os fins das estatísticas fiscais apuradas pelo Bacen, poderia ser dado à Finame o mesmo tratamento dado às instituições financeiras, em razão de esta publicar suas demonstrações de acordo com normas editadas pelo Bacen e em conformidade com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif).

Nesse sentido, frise-se, a análise dos itens 9.2.1 e 9.2.12 mostrou que existem documentos que comprovam que o Bacen, no âmbito das estatísticas fiscais, dá à Finame o tratamento de instituição financeira. Nunca se pretendeu trazer para a discussão das postergações de pagamentos das equalizações de juros do PSI a discussão sobre a natureza jurídica de referida entidade. Mesmo porque referida discussão seria completamente inócua, uma vez que, de acordo com o que determina o art. 1º, § 1º, da Lei 12.096/2009, não existe autorização para a concessão de subvenções à Finame, mas sim ao BNDES.

Isso não impede, entretanto, que a Finame, com a interveniência do BNDES, mediante as chamadas operações indiretas, conceda créditos subvencionados e tenha, posteriormente, mas não diretamente junto à União, o direito de receber parcela dos valores referentes à equalização de taxa de juros. Tal entendimento é compatível com o que estabelecem ao longo do tempo as portarias editadas pelo Ministério da Fazenda, como é o caso dos dispositivos transcritos a seguir, ambos da Portaria-MF 122/2012, *in verbis*:

> Art. 1° Observados os limites e as demais condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e por esta Portaria, fica autorizado o pagamento de equalização de encargos financeiros sobre os saldos médios diários de financiamentos concedidos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e pela Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, em ambos os casos com recursos próprios.
>
> §1° Os saldos médios de que trata o caput deste artigo não poderão exceder a R$ 227.000.000.000,00 (duzentos e vinte e sete bilhões de reais), sendo até R$ 224.000.000.000,00 (duzentos e vinte e quatro bilhões de reais) aplicados diretamente pelo BNDES ou, indiretamente, por agentes financeiros por este credenciados, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados, à produção de bens de consumo para exportação, ao setor de energia elétrica, projetos de engenharia, à inovação tecnológica, e a projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia relativos a bens não produzidos no País e que induzam encadeamentos e ganhos de produtividade e qualidade, e até R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aplicados diretamente pela FINEP em operações de financiamento destinadas exclusivamente à inovação tecnológica, em ambos os casos contratadas até 31 de dezembro de 2013, observada a seguinte distribuição, beneficiários e itens financiáveis:
>
> (...)
>
> Art. 3º O valor das equalizações de taxas de juros de que trata esta Portaria, em conformidade com a metodologia constante em anexo, ficará limitado:
>
> I - para operações diretas do BNDES: ao diferencial entre o custo da fonte dos recursos, acrescido da remuneração do BNDES, e o encargo do mutuário final;
>
> II - para operações indiretas do BNDES: ao diferencial entre o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES e do agente financeiro, e o encargo do mutuário final; (...) (Grifou-se)

Em relação à quarta tese, que alega que não se pode incluir a dívida da União junto ao BNDES na Dívida Líquida do Setor Público:

Esta análise já demonstrou, exaustivamente, que tanto o estabelecimento de prazo para pagamento das equalizações, quanto o atraso no pagamento das equalizações devidas ao BNDES representaram uma espécie de financiamento obtido junto à referida instituição financeira, razão pela qual estão presentes todos os pressupostos e requisitos para que se efetue o registro da respectiva dívida – tanto das operações diretas, quanto das operações indiretas – no rol das obrigações da DLSP. Essa questão, ademais, será reiterada e detalhada no tópico 8.5, em seguida neste capítulo, que trata justamente da omissão de passivos da União nas estatísticas da dívida pública.

Vale dizer, levando-se em consideração que os montantes postergados e que ficaram em atraso deixaram de ser captados como dívidas da União nas estatísticas fiscais e, por conseguinte, não foram considerados no cálculo da despesa primária do respectivo exercício financeiro, é de se afirmar que a postergação e o atraso nos pagamentos trouxeram evidente alívio para a programação financeira da União, possibilitando à Chefe do Poder Executivo a edição de Decretos de Programação Financeira com montantes de contingenciamento de despesas discricionárias em volume muito inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais do respectivo exercício financeiro.

Síntese

Ao cabo das análises, restou caracterizada a existência de atos e fatos que permitiram à União: de um lado, obter disponibilidades financeiras que não existiriam sem a postergação deliberada da quitação das equalizações de juros devidas ao BNDES, por intermédio de ato unilateral e do uso do poder de controlador do ente político sobre a instituição financeira, configurando operação de crédito assemelhada ao mútuo e contrariando, portanto, o art. 36 da LRF; de outro, como consequência da omissão dos passivos correspondentes nas estatísticas fiscais, criou-se condições irreais a reger a programação orçamentária e financeira de 2014, permitindo a realização de despesas excessivas à luz da meta fiscal estabelecida para o exercício pela LDO.

Ante o exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação da irregularidade apontada no item 9.2.4 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

8.5 Dívida Líquida do Setor Público e Resultado Primário

> ***Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário***
>
> ***(...)***
>
> ***9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório);***
>
> ***9.2.12. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório);***

8.5.1 Contrarrazões

O Bacen defende que não deve efetuar o registro das citadas obrigações nas estatísticas fiscais porque, a seu ver, elas não atenderiam a todos os critérios exigidos pela metodologia "abaixo da linha" por ele estabelecida. Desse modo, entende o Bacen que, em não se registrando os passivos, não haveria se falar de omissões de transações primárias, o que significaria dizer que tais transações somente deveriam ser registradas quando da saída dos recursos da Conta Única do Tesouro Nacional.

No entanto, como será exaustivamente demonstrado adiante, tais entendimentos não merecerem prosperar.

Em síntese, as teses e argumentos contidos nas contrarrazões apresentadas aos itens 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1464/2015-TCU-Plenário são os seguintes:

Tese 1: Quanto aos aspectos jurídicos-normativos, não há como se aferir ilegalidade na conduta do Bacen.

Argumentos:

j) não foi fixada a metodologia de apuração de resultados fiscais prevista pelo art. 30 da LRF, inexistindo lei ou outra norma sobre estatísticas macroeconômicas do setor fiscal;

k) se não existe metodologia definida pela LRF, então não caberia a outros órgãos defini-la;

l) não há parâmetro juridicamente válido para se concluir pela incorreção da metodologia que vem sendo adotada pelo Bacen;

m) não há parâmetro juridicamente válido para se concluir pela existência de equívoco da correspondente interpretação própria de uma Autoridade Monetária, ante o espaço reservado a sua discricionariedade;

n) a LDO pede que se informe na mensagem presidencial que encaminha o projeto de LOA o órgão que vai apurar o resultado fiscal;

o) a indicação do Bacen não supre a ausência da norma prevista pelo art. 30 da LRF;

p) reconhece que as estatísticas também servem para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais;

q) as leis editadas (LRF, LDO, LOA) não alteraram a metodologia do Bacen, utilizada de maneira uniforme nos últimos 25 anos;

r) o TCU tem julgado as contas regulares sem qualquer questionamento quanto à metodologia adotada;

s) o TCU já examinou a matéria em outras ocasiões e tem jurisprudência firme no sentido de reconhecer e validar as estatísticas fiscais, quanto à metodologia empregada.

Tese 2: Quanto aos padrões metodológicos e suas referências, as estatísticas não se vinculam ao controle ou à fiscalização contábil das operações da Administração Pública, sendo apenas uma referência paramétrica para efeito de verificação do cumprimento de metas fiscais em virtude da qualidade da sua sistemática de aferição.

Argumentos:

t) as estatísticas servem para instrumentalizar as decisões de política monetária;

u) o Bacen elabora, desde 1991, estatísticas macroeconômicas do setor fiscal ao amparo de metodologia baseada nas melhores práticas internacionais;

v) as estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias, referenciadas em manuais internacionais;

w) a referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatísticas de finanças públicas editados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI);

x) a produção das estatísticas fiscais pelo Bacen está amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos;

y) a metodologia "abaixo da linha" é utilizada pelo Bacen há 25 anos, e de maneira uniforme;

Tese 3: Quanto ao critério básico de abrangência, alega que as estatísticas fiscais registram, em regra, as operações realizadas entre o setor público não financeiro e o setor financeiro.

Argumentos:

z) que o termo "operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro" estaria restrito às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras, com exceção de casos específicos de renegociação de dívidas entre entes federados;

aa) que referida expressão acima transcrita não seria aplicável, de forma alguma, a operações entre o setor público não financeiro e o setor privado não financeiro, com exceção dos títulos públicos emitidos pela União.

bb) que referida expressão não está contida no Manual de Estatísticas Fiscais;

cc) que o TCU teria dito que as estatísticas devem incluir quaisquer operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro;

Tese 4: Quanto às fontes de dados, informa que a utilização de fontes de dados adicionais àquelas já utilizadas pelo Bacen tenderia a comprometer a finalidade da estatística macroeconômica do setor fiscal;

Argumentos:

dd) as fontes de dados devem garantir sua periodicidade, tempestividade, integridade, regularidade, fidedignidade, abrangência e qualidade;

ee) o Bacen utiliza como fonte de dados basicamente as instituições supervisionadas, sujeitas ao seu poder requisitório;

ff) seriam três conjuntos de fontes de dados: contabilidade do sistema financeiro; sistemas de liquidação e custódia de títulos; e registros do balanço de pagamentos do país;

gg) tais fontes sujeitam-se aos critérios necessários e aos padrões das estatísticas, a saber: (i) disponíveis com periodicidade mensal; (ii) tempestividade de até 20 (vinte) dias em relação ao período de referência; (iii) detalhamento suficiente para atender ao padrão estatístico internacional e às publicações nacionais; (iv) cobertura abrangente e integral, conforme definição metodológica, para os ativos e passivos financeiros do setor público, seja a dívida mobiliária ou externa, sejam, principalmente, ativos e passivos junto a instituições financeiras; (v) confiáveis em termos de qualidade da informação e (vi) sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração;

hh) as informações para cômputo das estatísticas fiscais são todas extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo Bacen;

Tese 5: Quanto ao regime contábil, que o principal objetivo das estatísticas fiscais é medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada.

Argumentos:

ii) que a apuração do resultado primário é por intermédio do regime de caixa;

jj) e que de acordo com o regime de caixa, as transações seriam registradas apenas quando o recurso é efetivamente recebido ou pago;

Tese 6: Que os passivos que foram objeto de determinação do TCU por intermédio dos acórdãos exarados no âmbito do processo TC 021.643/2014-8 jamais poderiam ser registrados pelas estatísticas fiscais, posto que não se enquadrariam nos critérios objetivos fixados pela metodologia adotada pelo Bacen;

Argumentos:

kk) para que um passivo possa ser considerado nas estatísticas fiscais publicadas pelo Bacen, devem estar presentes todas as regras de enquadramento, a saber: finalidade/objetivo (servir para mensurar o impacto na demanda agregada); abrangência (relação do setor público com o setor financeiro); critério contábil (caixa, e não competência); adequação das bases de dados (disponibilidade, tempestividade, qualidade); e relevância econômica.

ll) o TCU estaria considerando tais critérios de forma isolada, e não em conjunto;

mm) a não inclusão estaria de acordo com o padrão metodológico adotado desde 1991 e a inclusão representaria alteração do padrão metodológico adotado;

nn) a não inclusão das dívidas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) seria justificada pelo fato de: não ser uma instituição financeira; não estar sujeita às normas do Bacen, não sendo possível afirmar que seus registros em sua contabilidade são compatíveis com o regime de caixa; o Bacen não ter poder requisitório sobre o Fundo, estando ausentes, portanto, os requisitos necessários às fontes de dados;

oo) a não inclusão das dívidas junto ao Banco do Brasil seria justificada pelo fato de: referidas dívidas estarem registradas em referida instituição financeira em rubricadas contábeis "sem característica de operação de crédito"; referido ativo seria contabilizado pelo regime de competência; a caracterização de referido ativo dependeria de procedimentos junto ao Governo Federal;

pp) a não inclusão das dívidas junto ao BNDES/Finame seria justificada pelo fato de: a Finame não ser instituição financeira; o ativo não está no balanço do BNDES mas no da Finame; não estar sujeita às normas do Bacen, não sendo possível afirmar que seus registros em sua contabilidade são compatíveis com o regime de caixa; o Bacen não ter poder requisitório sobre o Fundo, estando ausentes, portanto, os requisitos necessários às fontes de dados; e

qq) a Corte de Contas, por intermédio de suas determinações, estaria querendo implementar modificações na metodologia adotada pelo Bacen.

8.5.2 Análise

Do controle da dívida previsto pela LRF versus o controle realizado com base na metodologia "abaixo da linha" do Bacen

Existem diferentes sistemáticas de controle de dívida utilizadas pelo setor público brasileiro, a saber: aquela idealizada pela LRF, aquela efetuada pelo Bacen, aquela a que se refere a Lei 9.496/1997 e a que está contida nos Manuais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No âmbito do processo TC 021.465/2010-0, esta Corte de Contas analisou as sistemáticas de controle de dívida realizadas no setor público, a saber: (i) a da LRF; (ii) a determinada pela Lei 9.496/1997; (iii) a executada pelo Bacen; e (iii) a prevista nos contratos de renegociação de dívidas de estados e municípios no final da década de 1990.

Ao final de referida análise, foram apresentadas as diferenças existentes entre as últimas três sistemáticas citadas acima, comparando-as com a sistemática idealizada pela LRF. Nesse sentido, vale transcrever parte do voto (TC 021.465/2010-0, peça 24, p. 1-2) do Exmo. Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, *in verbis*:

> Com base nesses pressupostos, formularam-se três questões de auditoria:
>
> 1) Quais os critérios, regimes e conceitos estabelecidos pela LRF para o cálculo do resultado fiscal do setor público?

2) Quais os critérios, regimes e conceitos que os entes da Federação têm aplicado para o cálculo de seus respectivos resultados fiscais?

3) Os critérios, regimes e conceitos aplicados pelos entes da Federação são aderentes à lógica de controle do endividamento constante da LRF?

Antecipando as conclusões da Unidade Técnica acerca dos "métodos" como a União e os demais entes federados apuram o resultado fiscal e controlam a variação do endividamento, chega-se à seguinte tabela:

	Lei 9.496/97	Bacen	Manuais STN
Controle do endividamento	Pela lógica bruta: a dívida financeira	Pela lógica líquida: a DLSP	Pela lógica líquida: a DCL
Endividamento	Valores tanto de curto quanto de longo prazo, englobando os originados de contratos e da emissão de títulos	Valores tanto de curto quanto de longo prazo, apenas os sancionados pelo sistema financeiro	Apenas valores de longo prazo, englobando leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito
Conceito de fluxo compatível com a variação do endividamento a ser controlado	Sim	Sim	Não
Apuração da receita primária	Regime de arrecadação	Regime de caixa	Regime de arrecadação
Apuração da despesa primária	Regime de empenho	Regime de caixa	Regime de liquidação

Deste modo, vê-se que as metodologias mencionadas apresentam pontos divergentes entre si e que nenhuma delas está integralmente concordante com os conceitos e aderente à lógica do controle do endividamento previsto pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal, que estabelecem o arcabouço legal básico relacionado ao assunto ora tratado.

A Lei 9.496/97 estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Os mandamentos nela contidos foram fixados em momento anterior à aprovação da LRF. Destarte, os Estados que assinaram acordos com base em referido diploma legal devem continuar a utilizar referida sistemática de controle de endividamento, ainda que não totalmente compatível com os parâmetros estabelecidos pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal.

Na União, por força do que tem sido constantemente estabelecido pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (a exemplo do art. 11, inciso IV, da Lei 12.465/2011 - LDO/2012) e inserido no texto das Mensagens Presidenciais que encaminham o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional, o controle do endividamento é efetuado com base em metodologia utilizada pelo Bacen.

Nessa linha, o estoque de endividamento que se controla é o da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), apurado e publicado mensalmente pelo Bacen, com base no critério "abaixo da linha", ou seja, a partir da variação do saldo da DLSP. O método do Bacen é compatível com a lógica de controle de endividamento por ele estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a variação da DLSP. Ademais, não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento da União, dado que a Resolução 40/2001 do Senado Federal estabeleceu os limites para o endividamento apenas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Grifou-se)

Como visto acima, as sistemáticas de controle de dívida (i) utilizada pelo Bacen, (ii) determinada pela Lei 9.496/1997 e (iii) estabelecida pelos Manuais da STN possuem diferenças expressivas em relação à sistemática idealizada pela LRF, principalmente quanto aos seguintes aspectos: conceito de dívida que se quer controlar e regimes contábeis utilizados no cálculo do resultado fiscal. Como corolário dessas diferenças, é possível afirmar que as metodologias

utilizadas para o cálculo do resultado fiscal em cada uma das respectivas sistemáticas de controle citadas também diferem significativamente entre si.

Vale transcrever os dispositivos da LRF que estão relacionados a essa sistemática de controle da dívida. O primeiro deles é o art. 30, inciso I, o qual informa claramente qual é o conceito de dívida que referido diploma legal quer controlar, qual seja: a Dívida Consolidada (DC). *In verbis*:

> Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:
>
> I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo; (Grifou-se)

Vale ressaltar, o conceito de DC é estabelecido pela própria LRF, por intermédio de dispositivos presentes no corpo de seu art. 29.

O segundo dispositivo é aquele que permite que o Senado estabeleça, em termos líquidos, os limites para a DC. Ou seja, o Senado poderia estabelecer limites para a chamada Dívida Consolidada Líquida (DCL), *in verbis*:

> Art. 30 *Omissis* (...)
>
> § 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do caput também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração. (Grifou-se)

Tal prerrogativa foi utilizada pelo Senado quando estabeleceu os limites para a DCL dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Como sabido, ainda não existe limite de dívida positivado para a União.

Não há dúvida, portanto, de que a DC – na sua forma líquida ou bruta – é a dívida que a LRF elegeu para ser controlada.

Também como se sabe, o estoque atual de uma determinada dívida é o somatório ou o acúmulo dos fluxos que, ao longo do tempo, promoveram alterações no estoque da respectiva dívida. Assim, por definição, o controle da variação do estoque de determinada dívida – em termos brutos ou líquidos – se faz por intermédio do controle dos fluxos (primários e financeiros) que irão ocorrer em determinado período de tempo.

Na mesma direção, pode-se afirmar que a variação do estoque de cada conceito de dívida possui os seus respectivos fluxos primários e de juros. Desse modo, é possível afirmar, por exemplo, que os fluxos primários que explicam a variação do saldo da DCL – embora possuam elementos em comum – são distintos dos fluxos primários que condicionam a variação do saldo da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), conceito de dívida este que é controlado pelo Bacen.

Nada mais natural e lógico, portanto, que a metodologia de apuração dos resultados (ou fluxos) primário e nominal utilizados para controlar a variação do saldo da DCL seja distinta daquela utilizada para controlar a variação do saldo da DLSP.

Portanto, e até em razão da própria citação literal feita pelo respectivo dispositivo, a metodologia de apuração dos resultados nominal e primário a que se refere o art. 30, § 1º, inciso IV, da LRF, diz respeito, evidentemente, à dívida que a LRF elegeu para ser controlada, qual seja: a Dívida Consolidada (bruta ou líquida). Não diz respeito, por certo, à dívida controlada pelo Bacen: a DLSP. *In verbis*:

> Art. 30 *Omissis* (...)
>
> § 1º As propostas referidas nos incisos I e II do caput e suas alterações conterão:

> (...)
>
> IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal. (Grifou-se)

Em decorrência do disposto acima, pode-se afirmar – e as auditorias realizadas pelo TCU ao longo do tempo deixaram tal aspecto evidenciado – que não se pode aplicar ao controle de dívida realizado pelo Bacen a metodologia de cálculo que vier a ser aprovada para atendimento ao disposto pelo art. 30, § 1º, inciso IV, da LRF.

Isso porque a dívida que o Bacen controla tem conceito, escopo, abrangência e prazos distintos daquela que a LRF deseja controlar. O Bacen controla a DLSP, cujo conceito não está presente na LRF, mas no Manual de Estatísticas Fiscais editado pelo Bacen. Ou seja, os fluxos primários e de juros que explicam a variação desta são, repita-se, distintos daqueles que explicam a variação daquela.

Do estabelecimento de metas fiscais de dívida e de resultado – ponto comum entre as sistemáticas de controle de dívida

Os parágrafos anteriores mostraram que há diferenças entre as sistemáticas de controle de dívida utilizada pelo Bacen e a idealizada pela LRF. Tais diferenças se fazem refletir, inclusive, nos métodos de apuração do resultado primário e nominal de cada uma das sistemáticas. Ou seja, o método de cálculo do resultado fiscal efetuado pelo Bacen deve ser aplicado somente ao controle da DLSP, enquanto que o método de apuração de resultado primário e nominal que vier a ser aprovado para fins da LRF somente poderá ser aplicado para o controle da DC. Não é possível aplicar o método do Bacen no controle da DC, tampouco o método da LRF poderá ser utilizado para o controle da DLSP.

Se por um lado existem diferenças claras entre as sistemáticas de controle, é preciso ressaltar que o art. 4º, § 1º, da LRF, reproduzido a seguir, pode ser aplicado indistintamente a qualquer uma das sistemáticas de controle:

> Art. 4º *Omissis* (...)
>
> § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (Grifou-se)

Como se pode verificar da leitura de transcrito dispositivo, a determinação é para que sejam estabelecidas metas fiscais de dívida pública e de resultado (primário e nominal). Não há qualquer determinação para que se estabeleça metas para a dívida "A" ou para a dívida "B". Significa dizer, portanto, que é perfeitamente compatível com referido comando legal elaborar o Anexo de Metas Fiscais com metas para a DLSP, como também seria perfeitamente compatível elaborar referido anexo estabelecendo metas para a DC. Repita-se, ao determinar a definição de uma meta para a "dívida pública", transcrito dispositivo não especificou qual seria o conceito de dívida para o qual se deve estabelecer a meta. Limitou-se a determinar que uma meta de dívida fosse estabelecida.

Portanto, é forçoso concluir que, uma vez que ainda não foi estabelecido pelo Senado Federal o limite da DC (bruta ou líquida) para a União e ainda não foi aprovada a metodologia de cálculo dos resultados nominal e primário para o controle de respectiva DC (bruta ou líquida) da União, é perfeitamente compatível com o art. 4º, § 1º, da LRF, o estabelecimento, por intermédio do Anexo de Metas Fiscais das LDOs, de metas para a DLSP (dívida controlada pela sistemática do Bacen) e de metas para os resultados primário e nominal (apurados de acordo com o método do Bacen). Em

outras palavras, é lícito estabelecer, com amparo no art. 4º, § 1º, da LRF, metas para a DLSP controlada pelo Bacen.

Nada mais correto, portanto, que, nessa hipótese, as metas de resultado fiscal que vêm sendo estabelecidas pelas LDOs refiram-se aos resultados primário e nominal que são apurados pelo Bacen por intermédio da metodologia "abaixo da linha", uma vez que é por intermédio desse método que se evidencia a variação da DLSP ao longo de um período.

Nesse sentido, também é correta a indicação contida no corpo da Mensagem Presidencial que encaminha o Projeto da Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional para que o Banco Central do Brasil, por intermédio da metodologia "abaixo da linha", efetue o cálculo do resultado fiscal para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais (de dívida e de resultado). Frise-se que, embora referida indicação não supra a ausência e nem faça as vezes da norma a ser editada com base no art. 30, § 1º, inciso IV, da LRF, a mesma é, repita-se, perfeitamente compatível com o estabelecimento de metas efetuado com base no art. 4º, § 1º, da LRF.

Da verificação do cumprimento das metas fiscais – necessidade de utilizar o método "abaixo da linha"

A LRF, por intermédio de seu art. 9º, *caput*, determina que se acompanhe o comportamento das receitas e das despesas públicas, para que se avalie se há algum risco de não cumprimento das metas fiscais estabelecidas pelo Anexo de Metas Fiscais da LDO. Se o cenário indicar uma frustração de receitas e/ou um aumento de despesas de caráter obrigatório, ordena referido dispositivo que se promova, em até trinta dias, o chamado contingenciamento – limitação de empenho e limitação de movimentação financeira.

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

Uma vez que a meta fiscal estabelecida pela LDO é para controlar a variação da DLSP e o cálculo do resultado fiscal que indica o cumprimento ou não das metas deve ser feito pelo Bacen, então, por óbvio, os procedimentos levados a cabo para o acompanhamento a que se refere o art. 9º da LRF devem utilizar como parâmetro os números apurados pela metodologia "abaixo da linha" do Bacen.

Isso posto, lembre-se que a LRF remeteu ao TCU o papel de fiscalizar o cumprimento das metas fiscais e de alertar os Poderes quando verificar riscos ao cumprimento de tais metas, como reza o art. 59, inciso I e § 1º, I.

> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
>
> I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
>
> (...)
>
> § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
>
> I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º; (Grifou-se)

Por certo, é natural e lógico concluir que o TCU, no exercício de referidas atribuições, efetue suas análises e avaliações com base também nos mandamentos trazidos pela metodologia "abaixo

da linha" do Bacen, pois são os registros efetuados pelo Bacen, com fundamento em sua metodologia, que, ao longo do exercício, sinalizam e, ao final do exercício, produzem os números (saldo da DLSP e resultados primário e nominal) utilizados para verificar o cumprimento das metas fiscais. Não seria correto, para tanto, utilizar outro método de apuração de resultado fiscal.

Disso decorre a importância de o Bacen efetuar o adequado registro dos haveres e deveres, como determina sua própria metodologia de compilação das estatísticas fiscais. Deixar de promover a apuração tempestiva da variação da DLSP e, por conseguinte, dos resultados primário e nominal, tem, pois, influência direta no acompanhamento determinado pelo art. 9º da LRF e na fiscalização de que trata o art. 59 de referido diploma legal.

Pelo que já se expôs até aqui, fica que evidenciado que os julgados exarados pelo TCU mostram que esta Corte de Contas entende – e sempre entendeu – perfeitamente as diferenças existentes entre a metodologia empregada pelo Bacen e aquela que ainda deverá ser aprovada para os fins da LRF.

Desse modo, ao contrário do que alegam as contrarrazões, o TCU sabe que não pode se basear na sistemática de controle de dívida idealizada pela LRF para determinar ao Bacen o registro, nas estatísticas fiscais, de estoques de determinado montante de dívida, uma vez que o registro de haveres e deveres pelo método do Bacen não está amparado nas regras de controle da LRF, mas em regras previstas em instrumento editado e publicado pelo próprio Bacen, qual seja: o Manual de Estatísticas Fiscais.

Assim, não é verídica a afirmação de que o TCU, ao exarar determinações no âmbito dos Acórdãos 825/2015 e 992/2015, ambos do Plenário, esteja, por intermédio delas, desejando alterar a metodologia utilizada pelo Bacen para o cômputo da DLSP e das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP).

Como será demonstrado adiante, todas as determinações prolatadas em referidos acórdãos estão em perfeita consonância com a metodologia "abaixo da linha", e basearam-se no texto do Manual de Estatísticas Fiscais publicado pela Autoridade Monetária e em manifestações oficiais trazidas a este Tribunal pela própria Autoridade Monetária.

Do processo TC 014.263/2005-4 (Acórdão 324/2006-TCU-Plenário) e da edição do Manual de Estatísticas Fiscais

Referido processo teve por objetivo verificar como é processado, calculado e publicado o resultado fiscal da União apurado por intermédio da metodologia "abaixo da linha". A fiscalização foi realizada no período 15/8/2005 a 4/11/2005.

Dentre as conclusões a que se chegou em referido processo, podem ser destacadas as seguintes: (i) inexistia documento oficialmente publicado pelo Bacen a respeito de sua "metodologia abaixo da linha"; (ii) os números "fiscais" oficiais são calculados pela Autoridade Monetária; e (iii) a apuração da dívida e dos resultados fiscais é baseada em critérios estatísticos, em vez de critérios contábeis.

Com relação ao fato de a Autoridade Monetária ser a responsável pelo cálculo, apuração e publicação dos números fiscais utilizados para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, o Relatório do TC 014.263/2005-4 (peça 231, p. 145-147, item 9.4) demonstrou que tal situação deve-se ao fato de que o Bacen tem como obter as informações necessárias ao cálculo com muito maior brevidade, o que atende ao requisito da tempestividade, posto que utilizaria as informações fornecidas pelas instituições financeiras.

Ocorre que, também como demonstra o Relatório de referido TC 014.263/2005-4 (peça 231, p. 147-149), muitas informações advêm não só das instituições financeiras, mas também de outras fontes, tais como: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). É o que se pode verificar do teor de tabelas contidas no "item 9.4.2.4" de referido relatório, as quais são reproduzidas a seguir.

Frise-se, por oportuno, que o fato de o Bacen utilizar outras fontes de informação – que não apenas as instituições financeiras – para a compilação das estatísticas fiscais não representa um erro de sua metodologia. Pelo contrário; essa é uma característica de sua metodologia, faz parte da natureza de sua metodologia. Ou seja, a coleta, em outras fontes de informação, de dados sobre estoques de haveres e deveres para o cômputo da DLSP e das NFSP é perfeitamente compatível e está em plena consonância com os requisitos de sua metodologia, os quais exigem que as fontes da informação garantam a periodicidade, a tempestividade, a integridade, a abrangência e a qualidade das informações. É o que afirma (peça 200, p. 23) o próprio Bacen, *in verbis*:

> d) estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias, referenciadas em manuais internacionais e que se refletem em sua governança global, integrada pelo Brasil. Dentre essas, destaquem-se: metodologia previamente estabelecida, amplamente divulgada e aceita; fontes de dados que garantam sua periodicidade, tempestividade, integridade, abrangência e qualidade; e procedimentos operacionais consolidados que permitam a verificação dessa qualidade, conforme explicita o sumário que segue; (Grifou-se)

A primeira tabela mostra o valor total dos estoques de haveres e de dívidas fornecidos pelas respectivas fontes de informação. Ressalte-se que os valores da tabela são aqueles referentes ao mês de abril de 2005. A segunda tabela mostra a participação de cada uma das fontes em relação ao valor total dos estoques de haveres e de dívidas registrados nas estatísticas fiscais.

Estoques da DLSP

R$ milhões

	Abril/2005	
Fonte	**Deveres**	**Haveres**
Tesouro	1.284.747	-444.925
Bacen	935.428	-630.741
BB	0	-54.278
BNDES	0	-96.577
Caixa	0	-8.900
Instituições Financeiras	0	-23.988
Empresas Estatais	26.884	-29.548
CVM	0	-1.426
Total de Deveres	2.247.059	
Total de Haveres		-1.290.382
Dívida Líquida	**956.677**	

Fontes: Bacen; TC 014.263/2005-4.

Participação das Fontes de Informação

R$ milhões

	Abril/2005	
Fonte	**Deveres**	**Haveres**
Tesouro	57,2%	34,5%
Bacen	41,6%	48,9%
BB	0,0%	4,2%
BNDES	0,0%	7,5%
Caixa	0,0%	0,7%
Instituições Financeiras	0,0%	1,9%
Empresas Estatais	1,2%	2,3%
CVM	0,0%	0,1%

	Abril/2005	
Fonte	**Deveres**	**Haveres**
Total de Deveres	100%	-
Total de Haveres	-	100%

Fontes: Bacen; TC 014.263/2005-4.

As tabelas mostram que grande parte das informações utilizadas pelo Bacen para a compilação das estatísticas fiscais era fornecida pelo Tesouro Nacional. Vale observar que as tabelas também mostram que as empresas estatais (não financeiras) também forneciam informações ao Bacen para o cálculo da DLSP e da NFSP.

Com relação à constatação de que não havia publicação oficial que explicasse e delimitasse as bases da metodologia de apuração do resultado fiscal "abaixo da linha", o Relatório do TC 014.263/2005-4 (peça 231, p. 141-142, item 9.1) de referida auditoria assim se manifestou, *in verbis*:

> É necessário que seja elaborado e publicado Manual que contenha, de maneira didática, pelo menos as seguintes informações: a) Conceitos de estoques e fluxos b) Critérios adotados para incluir itens de Ativos Financeiros e Obrigações c) Abrangência da apuração d) Significado dos números publicados e seu relacionamento com outras publicações e) Descrição detalhada dos itens da Dívida Líquida do Setor Público f) Descrição detalhada do significado dos fluxos que podem ocorrer em cada estoque g) Descrição detalhada da forma de cálculo dos fluxos h) Descrição detalhada da forma de cálculo dos ajustes i) Descrição de como podem ser feitas projeções sobre o endividamento futuro. (Grifou-se)

Vale ressaltar que, à época, o Bacen já publicava – e o fazia desde o final dos anos 1990 – em sua página na rede mundial de computadores um documento chamado "Manual de Finanças Públicas", cujo "capítulo 5" era destinado a apresentar informações sobre a metodologia de apuração "abaixo da linha", em especial quanto à composição da DLSP e os conceitos de NFSP (primário, nominal e juros nominais).

Há que se observar, entretanto, que referido manual – juntado aos presentes autos (peça 231, p. 56-76) – não era uma versão "oficial" sobre como o Bacen apurava as estatísticas ficais.

Desse modo, em razão desta constatação, e para que o TCU pudesse exercer as atribuições que lhe foram outorgadas pelo art. 59 da LRF, a equipe de auditoria propôs a determinação transcrita a seguir, a qual foi acolhida pelo ministro relator e referendada pelo Plenário desta Corte de Contas por intermédio do Acórdão 324/2006-TCU-Plenário:

> 2. Determinar:
>
> (...)
>
> 2.2 ao Banco Central do Brasil a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que:
>
> 2.2.1 em até 90 dias, elabore e publique, inclusive em meios eletrônicos de divulgação, Manual que evidencie os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados pela metodologia "Abaixo da Linha" para a apuração das Necessidades de Financiamento do Setor Público e da Dívida Líquida do Setor Público, a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (Grifou-se)

A determinação acima foi cumprida ainda no início de 2006, como mostram os documentos encaminhados, à época, pelo Bacen ao TCU (peça 231, p. 166-171).

A partir de então – como bem reconhece o próprio Bacen em suas contrarrazões (peça 200, p. 33) no trecho transcrito a seguir – referido documento passou a ser a norma de regência da metodologia "abaixo da linha" das estatísticas fiscais:

> Ademais, o processo de compilação das estatísticas é pautado pela transparência e consolidado em Manual divulgado pelo BCB em seu sitio eletrônico, permitindo consulta pelos órgãos de controle e pela sociedade, o que milita em favor dos princípios de planejamento e gestão fiscal responsável de que trata a LRF.
>
> Em outros termos, o Manual, expedido com fundamento na competência técnica do BCB, é a norma de regência da metodologia de cálculo que é divulgada pela Autoridade Monetária. À mingua da existência de uma metodologia específica para atendimento da previsão contida na LRF (art. 30, § 1°, IV), as mensagens da LOA têm se valido das estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB seguindo metodologia "abaixo da linha" adotada desde 1991. (Grifou-se)

Nesse sentido, vale ressaltar, por oportuno, que as determinações contidas no item 9.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, as quais serviram de base para a formulação dos itens 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, foram exaradas com base no Manual de Estatísticas Fiscais editado pelo Bacen, conforme mostra a página 70 do Relatório do Exmo. Sr. Ministro Relator José Múcio Monteiro no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, *in verbis*:

> b) em razão do princípio da transparência fiscal positivado pelo art. 1º da Lei Complementar 101, de 2000, e em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Banco Central do Brasil em seu sítio na rede mundial de computadores:
>
> b.1) determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:
>
> b.1.1) publique quadro específico na Nota de Imprensa de Política Fiscal em que fiquem evidenciados os montantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e dos resultados nominal e primário que deveriam ter sido apurados para o exercício financeiro de 2014 caso os passivos referentes aos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial estivessem sendo captados pelas estatísticas fiscais; (itens 98 a 105)
>
> b.1.2) registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):
>
> b.1.2.1) os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola'; (itens 106 a 120)
>
> b.1.2.2) os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item 'Título e créditos a receber – Tesouro Nacional'; (itens 121 a 123)
>
> b.1.2.3) os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI); e (itens 124 a 143)
>
> b.1.2.4) os valores referentes ao passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110, de 2001. (itens 144 a 180)
>
> b.1.3) em relação ao exercício financeiro de 2014, refaça o cálculo do resultado primário decorrente:
>
> b.1.3.1) dos dispêndios ocorridos no âmbito do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido; (itens 187 a 207)
>
> b.1.3.2) dos dispêndios ocorridos no âmbito da equalização de taxa de juros a que se refere a Lei 8.427, de 1992, e a Portaria do Ministério da Fazenda 315, de 2014, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido; (itens 208 a 236)
>
> b.1.3.3) dos dispêndios ocorridos no âmbito da legislação abrangida pelo ativo 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido; (itens 237 a 243)

b.1.3.4) da variação dos saldos da dívida da União junto ao BNDES no âmbito do PSI de que trata a Lei 12.096, de 2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido; (itens 244 a 248)

b.1.3.5) da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativas aos adiantamentos concedidos no âmbito do PMCMV de que trata a Lei 11.977, de 2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de referido endividamento. (itens 249 a 256)

b.1.3.6) da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativas aos recursos não repassados pela União e, em razão do disposto pelo art. 3º, § 1º, da Lei Complementar 110, de 2001, estão registrados como direitos de referido Fundo junto à União. (itens 257 a 266). (Grifou-se)

Da determinação contida no Acórdão 3.427/2007-TCU-1ª Câmara

As contrarrazões trazem, à página 20 (peça 200, p. 22), as seguintes afirmações, *in verbis*:

p) certo é que, demonstrada a anomia quanto à "*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*", tal como determinado pela LRF, não há marco legal de referência que permita a outros órgãos suprirem, fora das funções legiferantes do Poder Legislativo (reserva legal), a definição de como deveria ser aquela metodologia;

q) diante desse cenário, à míngua do marco legal de referência exigido pela LRF, não há parâmetro juridicamente válido para se concluir pela incorreção da metodologia que vem sendo adotada pelo BCB ou pela existência de equívoco da correspondente interpretação própria de uma Autoridade Monetária, ante o espaço legalmente reservado a sua discricionariedade (reserva técnica, decorrente das atribuições inerentes à autonomia operacional do BCB como Autoridade Monetária).

Com base no que foi exposto anteriormente, é preciso tecer comentários em relação às afirmações contidas no trecho transcrito acima.

A primeira observação é que esta Corte de Contas, em todos os seus trabalhos relacionados ao tema "resultado fiscal e controle de endividamento", deixou evidenciadas as diferenças entre as sistemáticas de controle de dívida idealizada pela LRF e aquela utilizada pelo Bacen.

A segunda é que, em razão disso, cada sistemática de controle apresenta sua própria metodologia de apuração de resultados fiscais e de registro de dívidas e haveres.

A terceira é que, sabedor de tais diferenças, este Tribunal jamais determinou, por intermédio de seus julgados, que o Bacen ou qualquer outro órgão normatizasse a metodologia dos resultados primário e nominal de que trata a LRF. Ou seja, jamais determinou a usurpação de competência do Senado Federal, prevista no art. 30, § 1º, inciso IV, da LRF.

A quarta é que a determinação exarada no bojo do processo TC 004.817/2006-9, por intermédio do item 1.1.c do Acórdão 3.427/2007-TCU-1ªCâmara, foi para que Banco Central, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional editassem portaria conjunta para a normatização do processo de apuração dos resultados fiscais pelo método "abaixo da linha" e do processo de contingenciamento e de programação financeira executados para fins de cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela LDO, cuja verificação de cumprimento se faz por intermédio dos números apurados de acordo com a metodologia do Bacen. *In verbis*:

1.1.c – Determinar ao Banco Central do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional-STN e à Secretaria de Orçamento Federal-SOF para que, em até 90 dias da data de publicação do presente acórdão, providenciem a edição de portaria conjunta, ou instrumento normativo assemelhado conjunto, na qual estejam definidas as bases conceituais e metodológicas relativas aos critérios de apuração do resultado fiscal conhecido como 'abaixo da linha', de forma a que o Tribunal de Contas da União possa exercer em sua plenitude as funções que lhe foram atribuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; que esteja também determinado pela portaria que, quando não sejam utilizados de maneira rígida os conceitos e

> procedimentos gerais adotados na metodologia, os procedimentos alternativos sejam exaustivamente motivados;' (Grifou-se)

A quinta observação que se faz é que esta Corte de Contas jamais afirmou existir qualquer erro, incorreção ou equívoco na metodologia "abaixo da linha" do Bacen, posto que entende que as bases conceituais de referida metodologia devem ser estabelecidas pelo próprio Bacen. O que existe, isso sim, é a desobediência do Bacen à sua própria metodologia. Ou seja, as estatísticas fiscais não estão registrando dívidas da União que, de acordo com a metodologia "abaixo da linha", deveriam estar computadas nos estoques da DLSP e, por conseguinte, nos fluxos que compõem a apuração dos resultados primário e nominal.

A sexta observação é no sentido de ressaltar que o Bacen, no pleno exercício de sua competência e com total liberdade e discricionariedade, estabeleceu as bases da metodologia "abaixo da linha" e as fez publicar em Manual de Estatísticas Fiscais.

A sétima é que referido Manual foi editado em razão de determinação exarada por esta Corte de Contas, determinação essa que foi plenamente atendida pelo Bacen, sem qualquer questionamento.

A oitava é que as próprias razões, lavradas com a interveniência do Bacen, reconhecem que o Manual de Estatísticas Fiscais é norma regente da apuração das estatísticas.

A nona é que as Mensagens Presidenciais que encaminham os Projetos de Lei Orçamentária Anual da União ao Congresso Nacional têm determinado, apesar de recomendação do TCU em sentido diverso contida no item 9.3 do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ªCâmara, que a metodologia "abaixo da linha" do Bacen será utilizada para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela LDO, *in verbis*:

> 9.3. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade da escolha anual do Banco Central do Brasil como órgão encarregado de apurar o resultado fiscal da União, por ocasião do envio da mensagem do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo em vista que a metodologia 'abaixo da linha' não segue os parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;' (Grifou-se)

Por fim, ressalta-se que todas as determinações exaradas por esta Corte de Contas no âmbito do TC 021.643/2014-8 são no sentido de que o próprio Bacen registre as dívidas e os resultados fiscais de acordo com o que estabelece sua metodologia "abaixo da linha", e não com o que estaria estabelecido em qualquer outra espécie normativa ou regulamentar.

Conclusões em relação à Tese 1

Os parágrafos acima mostraram que há, sim, como se aferir a legalidade das ações praticadas pelo Bacen. Como visto, o Manual de Estatísticas Fiscais é a norma regente das estatísticas fiscais. Referido Manual foi editado a partir de determinação exarada por intermédio do Acórdão 324/2006-TCU-Plenário.

Todo o processo orçamentário e grande parte das regras aplicáveis à gestão fiscal responsável têm como parâmetro a apuração do resultado fiscal levada a cabo pelo Bacen. Por evidente, o Bacen deve efetuar os registros como determina sua metodologia - norma regente - sob pena de, em sentido amplo, praticar ato considerado ilegal.

a) não foi fixada a metodologia de apuração de resultados fiscais prevista pelo art. 30 da LRF, inexistindo lei ou outra norma sobre estatísticas macroeconômicas do setor fiscal;

A metodologia de apuração de resultados fiscais a ser aprovada com base no art. 30 da LRF não tem ou terá qualquer relação com a metodologia "abaixo da linha" utilizada pelo Bacen, posto que relativas a controle de estoques de endividamento distintos.

b) se não existe metodologia definida pela LRF, então não caberia a outros órgãos defini-la;

A afirmação é correta. Por esse motivo, esta Corte de Contas não exarou qualquer determinação nesse sentido. As únicas determinações do TCU relacionadas à metodologia de apuração foram para que o Bacen editasse, discricionariamente, Manual de Estatísticas Fiscais (Acórdão 324/2006-TCU-Plenário); e para que o Bacen, em conjunto com o Tesouro Nacional (TN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) editassem portaria conjunta o objetivo de estabelecer os parâmetros a serem utilizados para fins de coordenação entre a compilação das estatísticas, a programação financeira e o contingenciamento orçamentário.

c) não há parâmetro juridicamente válido para se concluir pela incorreção da metodologia que vem sendo adotada pelo Bacen;

Nunca houve por parte do TCU qualquer decisão ou trabalho que tivesse afirmado ou sugerido qualquer erro na metodologia do Bacen, uma vez que esta Corte de Contas sempre entendeu que o estabelecimento das bases metodológicas deve ser feito de forma discricionária pelo Bacen. Porém, uma vez estabelecida a metodologia, é dever do Bacen efetuar os registros das operações de maneira compatível com suas premissas, critérios e requisitos.

d) não há parâmetro juridicamente válido para se concluir pela existência de equívoco da correspondente interpretação própria de uma Autoridade Monetária, ante o espaço reservado a sua discricionariedade;

Repita-se, o TCU sempre entendeu e defendeu a tese de que o Bacen tem ampla discricionariedade para definir sua metodologia.

e) a LDO pede que se informe na mensagem presidencial que encaminha o PLOA o órgão que vai apurar o resultado fiscal;

Embora a LDO faça referida exigência, é fato que, ao determinar metas para o conceito de DLSP, a própria LDO já estabelece, implicitamente, que a apuração deverá ser feita pelo método "abaixo da linha" do Bacen, pois é o que evidencia a variação de referido estoque de endividamento.

f) a indicação do Bacen não supre a ausência da norma prevista pelo art. 30 da LRF;

A afirmação é correta, posto que a dívida controlada pelo Bacen - a DLSP - é distinta da dívida controlada pela LRF - a DCL.

g) reconhece que as estatísticas também servem para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais;

As estatísticas fiscais são o grande parâmetro de todo o processo orçamentário e da gestão fiscal responsável.

h) as leis editadas (LRF, LDO, LOA) não alteraram a metodologia do Bacen, utilizada de maneira uniforme nos últimos 25 anos;

As leis sequer poderiam ter alterado a metodologia "abaixo da linha", posto que essa metodologia deve ser estabelecida discricionariamente pelo Bacen. Ocorre que, uma vez estabelecida, deve ser rigorosamente seguida pela Autoridade Monetária.

i) o TCU tem julgado as contas regulares sem qualquer questionamento quanto à metodologia adotada;

O TCU tem julgado as contas atestando a regularidade da metodologia. Vale dizer, todos os trabalhos desenvolvidos pelo TCU mostraram que a metodologia adotada pelo Bacen está correta. Isso não impediu o TCU de, em determinadas situações, ter anotado que certas operações não foram adequadamente registradas pelo Bacen nas estatísticas fiscais (TC 004.817/2006-9 e 021.643/2014-8).

Em nenhum momento o TCU fez qualquer determinação no sentido de alterar a metodologia estabelecida pelo Bacen. Todas as determinações foram para que os registros fossem realizados de acordo com a metodologia.

j) o TCU já examinou a matéria em outras ocasiões e tem jurisprudência firme no sentido de reconhecer e validar as estatísticas fiscais, quanto à metodologia empregada;

Todos os trabalhos realizados por esta Corte de Contas reconheceram e validaram, sim, as estatísticas fiscais. Aliás, nem poderia ser diferente, dado o caráter discricionário atribuído ao Bacen para seu estabelecimento.

Frise-se que, nos trabalhos que realizou, o TCU analisou e atestou a compatibilidade de diversas operações registradas pelo Bacen com a metodologia das estatísticas fiscais, tais como: registro de passivos junto a instituições não financeiras, como é o caso das dívidas junto a "empreiteiros de obras e fornecedores" das empresas estatais; registro de passivos junto ao FGTS, registro de haveres junto a pessoas físicas e pessoas jurídicas não financeiras.

Aspectos relacionados às normas gerais de finanças públicas e às normas gerais de direito financeiro

O Bacen informa que a produção das estatísticas fiscais, ao estar amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, não se vincula, primordialmente, ao controle ou à fiscalização contábil das operações da Administração Pública, que seguem, em linhas gerais, ditames legais específicos, com destaque para os relacionados à contabilidade pública, ao processo orçamentário e à LRF.

A edição da LRF tem como fundamento os artigos 169 e 163 da Constituição da República, sendo que este último reclama lei complementar para fixar as normas gerais de finanças públicas, *in verbis*:

> Art. 163 Lei Complementar disporá sobre:
>
> I - finanças públicas; (Grifou-se)

Enquanto a LRF está voltada para a gestão das finanças públicas, regulando aspectos como controle de endividamento, limites de gasto com pessoal, condições para a concessão de renúncias de receitas e para aumento de despesas de caráter obrigatório, a gestão financeira e patrimonial, aspecto mais diretamente relacionado ao registro contábil de operações em cada ente federado,

também deve ser tratada por intermédio de lei complementar, mas em obediência a outro comando constitucional, o art. 165, § 9º, *in verbis*:

> Art. 165, § 9º Cabe à lei complementar:
>
> (...)
>
> II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. (Grifou-se)

Atualmente, a lei que estabelece normas gerais de direito financeiro, em obediência ao art. 165, § 9º, é a Lei 4.320/1964, que, de acordo com posicionamento do Supremo Tribunal Federal, em sede de ADI nº 1.726-5, foi recepcionada com status de lei complementar.

Apresentados os propósitos da LRF e da Lei 4320/1964, claro parece estar que o tema a que se refere a compilação das estatísticas macroeconômicas fiscais do Bacen está muito mais relacionado aos objetivos da LRF do que aos objetivos da Lei 4320/1964.

Assim, a publicação de estatísticas macroeconômicas sobre o setor fiscal está muito mais em perfeita sintonia com os princípios da ação planejada e transparente trazidos pelo art. 1º da LRF do que com os princípios orçamentários positivados pelo texto da Lei 4320/1964.

Nada mais correto, portanto, que as estatísticas fiscais, cujos conceitos e critérios são discricionariamente definidos pelo Bacen – e sempre o foram - estejam em linha com tais princípios. Não pode o Bacen, até mesmo porque sua metodologia é utilizada para verificação de metas estabelecidas por força de determinação da LRF, deixar de registrar operações que, como demonstra a presente instrução, são perfeitamente compatíveis com sua estatística.

Ao deixar de registrar os passivos, ou seja, ao omiti-los, há evidente desrespeito a um dos princípios basilares das finanças públicas - a ação transparente -, colocando em risco o equilíbrio das contas públicas.

Frise-se, as metas fiscais, de acordo com o art. 4º, § 2º, II, da LRF, devem ser estabelecidas de maneira consistente com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. É inegável, portanto, que o estabelecimento dessas metas deva estar relacionado ao desempenho econômico desejado para o país. É inegável, também, que as LDOs, ao elegerem como uma das metas fiscais o conceito de dívida (DLSP) controlado pelo Bacen, atribuem à Autoridade Monetária a responsabilidade para efetuar o registro correto de todas as operações, ou seja, o registro das operações de acordo com a metodologia definida por ela própria e positivada em Manual de Estatísticas Fiscais.

> Art. 4º
>
> § 2º O Anexo conterá, ainda:
>
> (...)
>
> II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; (Grifou-se)

Ressalte-se que os passivos que deixaram de ser registrados pelo Bacen representam as mais clássicas formas de financiamento ao setor público que se pode elencar em uma determinada economia: (i) recursos do FGTS foram direcionados para o financiamento de política pública de fomento a cargo da União, por intermédio do pagamento de subvenções de responsabilidade da União; e (ii) instituições financeiras controladas pela União foram utilizadas – pela própria União – para a postergação do pagamento de valores a elas devidos, como foi o caso das equalizações devidas pela União ao BB e ao BNDES/Finame e que não foram honradas no momento devido.

O Bacen também alega que a legislação teria atribuído às estatísticas fiscais apenas o papel de servir de parâmetro para a verificação do cumprimento das metas fiscais. Ocorre que isso, como visto abaixo, não é pouco.

De acordo com o Novo Dicionário Aurélio, parâmetro é a "*variável ou constante à qual, numa relação determinada ou numa questão específica, se atribui um papel particular e distinto do das outras variáveis ou constantes*", ou "*todo elemento cuja variação de valor modifica a solução dum problema sem lhe modificar a natureza*".

Por evidente, os números apurados pelas estatísticas fiscais do Bacen são, sim, um parâmetro. Ocorre que é parâmetro não só para o cumprimento das metas fiscais mas para todo o processo orçamentário, desde a elaboração do Anexo de Metas Fiscais da LDO até a execução e controle do orçamento. O próprio Bacen reconhece isso em seu Manual de Estatísticas Fiscais, *in verbis*:

> As informações divulgadas pelo Banco Central são utilizadas ainda como subsídio na definição e acompanhamento da política fiscal, permitindo a análise da sustentabilidade da dívida, inclusive por meio de projeções e programação financeira. Permitem também verificar como o setor público está se financiando. (Grifou-se)

Ora, é possível listar diversos itens do processo orçamentário e da gestão fiscal que são estabelecidos tendo como referência as estatísticas fiscais do Bacen: as metas fiscais são estabelecidas pela LDO para o controle da DLSP, conceito de dívida que o Bacen controla por intermédio de suas estatísticas; as metas de resultado fiscal são fixadas com base no método utilizado pelo Bacen para o cálculo dos resultados nominal e primário; cada uma das receitas e despesas que farão parte do Projeto da Lei Orçamentária Anual e, por conseguinte, da Lei Orçamentária Anual, são identificadas de acordo com o efeito que as mesmas produzirão sobre o montante da DLSP; os conceitos de receita orçamentária primária, despesa orçamentária primária, receita orçamentária financeira e despesa orçamentária financeira são fixados em função do efeitos que as mesmas promovem no saldo da DLSP.

Além disso, vale observar que, por força do art. 5º, I, da LRF, a programação das receitas e das despesas do Projeto da Lei Orçamentária Anual deve espelhar as metas fiscais estabelecidas pelo Anexo de Metas Fiscais da LDO, o que significa dizer que o Projeto da LOA já deve ser elaborado para que, quando executado, as metas fiscais de dívida e de resultado fiscal sejam alcançadas.

Os reflexos também se fazem presentes durante a aprovação do Projeto da LOA no Congresso Nacional. A apresentação e a aprovação de emendas ao orçamento devem ser compatíveis com a obtenção das metas fiscais.

Também a programação financeira e o cronograma de desembolso, efetuados logo após a aprovação do orçamento, deve ser compatível com as metas fiscais, o que também vale para a análise que se deve fazer sobre a necessidade de realizar ou não a limitação de empenho e da movimentação financeira

Em suma, são justamente os números apurados pelo Bacen (saldo da DLSP e resultados primário e nominal), por intermédio da metodologia "abaixo da linha", que são utilizados para a tomada de todas essas decisões e para o estabelecimento de todos esses conceitos.

Além da influência direta no processo orçamentário, os números apurados pelas estatísticas fiscais do Bacen são utilizados como parâmetro para aspectos mais específicos da gestão fiscal, como é o caso dos arts. 14 e 17 da LRF. Rezam respectivos dispositivos que a concessão de renúncia de receitas deve comprovar que não afetará o cumprimento das metas fiscais e que a

aprovação de lei que estabeleça despesas obrigatórias de caráter continuado depende de comprovação de que essas despesas não inviabilizarão a obtenção dos resultados fiscais almejados.

Informa também o Bacen que a utilidade de qualquer instrumento se define por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade que lhe foi legalmente atribuída. A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal.

No entanto, importa ressaltar que o TCU jamais quis alterar a metodologia do Bacen, pois esta Corte sempre a respeitou. Assim, jamais houve qualquer determinação desta Corte de Contas para que as estatísticas fiscais compiladas pelo Bacen fossem alteradas para que se adaptassem a qualquer dispositivo legal. Em outras palavras, jamais qualquer dispositivo da LRF ou da Lei 4320/1964 foi utilizado para embasar decisões do TCU tendentes a modificar as estatísticas "abaixo da linha" para torná-las compatíveis com o processo orçamentário.

O que se viu ao longo do tempo, como demonstrado acima, foi justamente o oposto. Todo o processo orçamentário da União é que foi se ajustando aos critérios, conceitos e parâmetros estabelecidos pela metodologia do Bacen.

Desse modo, quando o Bacen, em verdadeira afronta aos ditames de sua própria metodologia, deixa de efetuar o registro de expressivos passivos da União nas estatísticas fiscais, provoca, de maneira indevida, efeitos sobre todo o processo orçamentário, com reflexos, inclusive, sobre a gestão das finanças públicas. Daí que, por certo, é forçoso concluir que os procedimentos levados a cabo pelo Bacen para a compilação das estatísticas fiscais devem ser colocados em prática de modo a manter a harmonia, a consistência e a integração de todo o processo orçamentário, permitindo alcançar os objetivos da gestão fiscal responsável.

Das estatísticas fiscais do Bacen e os Manuais editados pelo FMI

No âmbito de auditoria realizada por intermédio do TC 014.263/2005-4, foi encaminhada ao Bacen a Requisição 02/2005 (peça 231, p. 138-140). Ao ser questionado sobre qual seria a versão do "*Government Finance Statistics Manual*" de edição do FMI que teria servido como base conceitual para a elaboração das estatísticas fiscais "abaixo da linha" utilizada pelo Bacen, referida autarquia informou tratar-se da versão de 1986, manifestando-se (peça 231, p. 173-174) nos seguintes termos:

> O Manual de Finanças Públicas do FMI, publicado em 1986, conquanto tenha servido como referencial metodológico para as estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Depec, nunca chegou a ser integralmente implantado, já que não há quaisquer compromissos formais entre o Banco Central e o FMI para adoção dos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas. Ressalte-se que, no acordo de assistência financeira realizado entre o Brasil e aquele organismo, que vigorou de 1998 a 2004, o critério utilizado para avaliação das metas - variáveis de estoque e fluxo - segue integralmente a metodologia instituída e adotada pelo Depec. (Grifou-se)

Referida informação, ressalte-se, também está presente no item 9 do Manual de Estatísticas Fiscais (peça 231, p. 29) publicado pelo Bacen em seu sítio na internet.

Desse modo, ao contrário do que alegam as contrarrazões, a produção das estatísticas fiscais pelo Bacen não está totalmente amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos.

Entretanto, isso não significa que a metodologia estabelecida pelo Bacen esteja equivocada. Como informa o próprio Bacen, a implementação dos padrões e critérios internacionais deve respeitar as particularidades de cada país, tais como: dimensões da economia, setores de atividade

econômica mais relevantes, fontes de dados existentes, entre outros. Não há dúvida, essas definições específicas são prerrogativas das próprias instituições compiladoras das estatísticas macroeconômicas, no exercício de juízo discricionário próprio.

Ocorre que, uma vez em que se define como os padrões serão implementados no país, é preciso efetuar os registros de modo a obedecê-los. Não é porque se trata de uma estatística que a entidade compiladora poderá escolher se efetuará ou não os registros devidos, sob pena de alterar os padrões por ela estabelecidos.

Conclusões em relação à Tese 2

É preciso reconhecer que as estatísticas fiscais não estão associadas, por definição, a critérios contábeis. Porém, é fato que as estatísticas fiscais publicadas pelo Bacen são, por força de lei, o grande parâmetro da gestão fiscal e do processo orçamentário. E, como tal, devem ser transparentes e coerentes com a metodologia utilizada.

Não se trata de ser apenas uma referência paramétrica. As estatísticas fiscais permeiam todo o processo de elaboração do orçamento, de discussão e aprovação do orçamento, de sua execução e do controle orçamentário.

Além disso, a comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas é condição para, por exemplo, concessão de renúncia de receitas e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

k) as estatísticas servem para instrumentalizar as decisões de política monetária;

Isso não impede, como é o caso, que as estatísticas fiscais sejam utilizadas como o grande parâmetro da gestão fiscal e de todo o processo orçamentário.

l) o Bacen elabora, desde 1991, estatísticas macroeconômicas do setor fiscal ao amparo de metodologia baseada nas melhores práticas internacionais;

O TCU reconhece que a metodologia tem sido aplicada de maneira uniforme desde o ano de 1991 e entende que nunca pretendeu alterá-la, posto que o mesmo está a cargo da discricionariedade do Bacen. Porém, assevera esta Corte de Contas que as determinações que foram exaradas por intermédio do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário - que propugnou pelo registro de passivos nas estatísticas fiscais - estão todas compatíveis com os registros que vêm sendo realizados pelo Bacen desde o ano de 1991, ou seja, são compatíveis com a metodologia instituída e aplicada pelo Bacen.

m) as estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias, referenciadas em manuais internacionais;

Em respeito a tal entendimento, o TCU jamais determinou qualquer tipo de alteração metodológica. Apenas determinou que o Bacen registrasse determinados passivos nas estatísticas fiscais, posto que compatíveis com o método empregado.

n) a referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatísticas de finanças públicas editados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI); e

o) a produção das estatísticas fiscais pelo Bacen está amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos;

Todas as determinações exaradas pelo TCU são compatíveis com os Manuais editados pelo FMI.

p) a metodologia "abaixo da linha" é utilizada pelo Bacen há 25 anos, e de maneira uniforme;

Novamente, não há qualquer determinação ou orientação do TCU para que sejam promovidas alterações na metodologia "abaixo da linha".

Aspectos relacionados especificamente à metodologia "abaixo da linha"

Dos parâmetros utilizados para se analisar os registros efetuados pelo Bacen no processo de apuração das estatísticas fiscais

No âmbito do processo TC 021.643/2014-8, por intermédio do "item 39" (peça 137. p. 6), o Relatório do Exmo. Sr. Ministro Relator José Múcio Monteiro informa que os parâmetros, conceitos e práticas que norteiam a apuração do resultado fiscal "abaixo da linha" levada a cabo pelo Departamento Econômico do Bacen somente podem ser encontrados (i) no Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen na internet; e (ii) em documentos encaminhados por referida autarquia a esta Corte de Contas, em resposta a expedientes que lhe foram enviados no âmbito dos seguintes processos: TC 021.645/2010-0; TC 014.263/2005-4; e TC 004.817/2006-9.

Ao contrário do que afirmam as contrarrazões, diversos documentos obtidos junto a referidos TCs, e anexados aos presentes autos, mostram, entre outros aspectos, que:

(i) a metodologia "abaixo da linha" do Bacen não segue totalmente as normas previstas pelos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas editados pelo FMI;

(ii) o verdadeiro significado da expressão "operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro" é aquele empregado por esta Corte de Contas nos autos do TC 021.643/2014-8, e não aquele a que se referem as contrarrazões;

(iii) as estatísticas fiscais registram dívidas e haveres junto a entidades do setor privado não financeiro, posto que, nesses casos, as fontes de dados atendem aos requisitos estabelecidos pela metodologia;

(iv) as estatísticas fiscais registram dívidas junto ao FGTS, pois os dados sobre estoques e fluxos de referido endividamento são controlados pela Caixa Econômica Federal, fonte de dados que atendem aos requisitos da metodologia;

(v) as estatísticas fiscais obtêm informações de outras fontes de dados que não apenas aquelas listadas exaustivamente pelas contrarrazões;

(vi) as estatísticas fiscais registram haveres da União junto à Finame; e

(vii) as estatísticas fiscais dispensam à Finame o tratamento de instituição financeira.

Dos conceitos de dívida presentes no Manual de Estatísticas Fiscais e a citação ao "setor privado não financeiro"

As contrarrazões afirmam o que segue, *in verbis*:

> Pelas razões acima é que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB define, logo em sua introdução, que as "fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro", uma vez que o "Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação de estatísticas fiscais".

A informação trazida pelo Bacen é correta, mas está incompleta. De pronto, vale observar que o Manual utiliza a expressão "regra geral". Significa dizer que, atendidos os requisitos estabelecidos pela metodologia (como: tempestividade, regularidade e acurácia), outras fontes de dados também podem ser utilizadas/admitidas. Frise-se que o próprio Manual, em seguida ao trecho transcrito pelo Bacen, lista algumas outras fontes possíveis, a saber: as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos.

No entanto, é importante ressaltar que essas três não são as únicas fontes de dados utilizadas pelas estatísticas fiscais compiladas pelo Bacen. Como já destacado nesta instrução, auditorias realizadas por essa Corte de Contas deixaram isso muito bem evidenciado.

O Bacen sempre registrou (desde 1991), por exemplo, dívidas junto a "empreiteiros e fornecedores", cuja fonte de dados é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O registro de tais dívidas sempre esteve em perfeita sintonia com a metodologia do Bacen. Vale dizer, no período de 1991 a 2000, referido item de endividamento era, inclusive, publicado de maneira destacada nas publicações feitas pelo Bacen. E sempre foram registradas essas dívidas porque o Bacen, na sua discricionariedade, sempre entendeu que, no âmbito das empresas estatais federais, o atraso no pagamento de dívidas junto a fornecedores e empreiteiros de obras é uma estratégia relevante de financiamento utilizada pelas empresas estatais federais.

Repita-se, as informações relativas a referido estoque de endividamento nunca foram obtidas junto a instituições financeiras, ou sistemas de custódia de títulos públicos ou balanço de pagamentos, mas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e nem por isso deixaram de apresentar os requisitos exigidos para uma fonte de dados (como, tempestividade, acurácia, confiabilidade e regularidade).

As contrarrazões também informam que, *in verbis*:

> Dessa forma, quando o item 3 do Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, relativo a "Conceitos e Definições Básicos das Estatísticas", afirma que a "regra geral" para a inclusão de um crédito ou de uma dívida do setor público não financeiro na DLSP é que eles "devem estar registrados no passivo [ou ativo] das instituições devedoras [ou credoras] do governo", essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras. (Grifou-se)

Ainda que referida afirmação fosse verdadeira - e não é - a simples presença da expressão "regra geral" já é suficiente para que possam ser registrados ativos e passivos que não estejam associados diretamente a instituições financeiras. Os registros históricos das estatísticas fiscais mostram que existem haveres e passivos registrados junto a entidades que não são instituições financeiras, como é o caso dos ativos do Fundo do Financiamento Estudantil (Fies) junto a pessoas físicas (alunos); dos ativos dos Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO) junto a pessoas jurídicas não financeiras; passivos da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) junto ao FGTS, ativos da Emgea junto a pessoas físicas e jurídicas; e dos passivos junto a empreiteiros de obras.

É importante frisar que todos esses ativos e passivos listados apresentam características comuns, quais sejam: (i) a fonte de dados atende a todos os requisitos das estatísticas fiscais; (ii) representam o registro de operações do setor público pela ótica do financiamento; e (iii) evidenciam o impacto das ações do setor público sobre a demanda agregada.

Ao que parece, tentar restringir o escopo e a abrangência das estatísticas fiscais, tentando fazer crer que as mesmas somente registram operações junto ao sistema financeiro, é faltar com a verdade dos fatos e vai de encontro ao que estabelece o próprio Manual de Estatísticas Fiscais, quando o mesmo evidencia, de maneira clara, que registra ativos e passivos do setor público não financeiro junto ao setor privado não financeiro.

Ainda em relação à abrangência das estatísticas fiscais, lembre-se que o Manual de Estatísticas Fiscais do Bacen traz alguns conceitos de dívida, cuja leitura serve para mostrar que a abrangência das informações fiscais compiladas e publicadas pelo Bacen envolve o registro de outras operações que não apenas os passivos e ativos registrados junto a instituições financeiras.

O conceito de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) está positivado em duas passagens do Manual (peça 231, p. 7 e 17), no corpo do "item 2" e no "item 4.2", respectivamente, *in verbis*:

> A Dívida Bruta do Governo Geral abrange, assim, o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo.
>
> A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. (Grifou-se)

Por sua vez, o conceito de Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG), que nada mais é do que o conceito da DBGG com as deduções referentes aos créditos brutos do governo geral, está assim estabelecido (peça 231, p. 16-17), *in verbis*:

> A Dívida Líquida do Governo Geral corresponde ao endividamento líquido (balanceamento de débitos e créditos) do Governo Federal (inclusive previdência social), dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao sistema financeiro público e privado, setor privado não-financeiro e resto do mundo. (Grifou-se)

Em relação ao conceito de DLSP, o item 3 de referido manual (peça 231, p. 8) assim se manifesta, *in verbis*:

> A DLSP é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro (exceto Petrobras e Eletrobras) e do Banco Central. Os débitos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma pro-rata, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período. Os créditos correspondem aos ativos financeiros do setor público junto ao setor privado financeiro, ao setor público financeiro, ao setor privado e ao resto do mundo. A regra geral é que os créditos, para serem considerados no levantamento da dívida líquida, devem estar registrados no passivo das instituições devedoras do governo. (Grifou-se)

Transcrita definição, embora incompleta, uma vez que não são apresentadas as entidades junto às quais estão registrados os débitos que integram a DLSP, mostra que as estatísticas fiscais registram créditos junto ao setor privado não financeiro.

A definição completa de DLSP, no entanto, pode ser encontrada, mesmo que indiretamente, no item 4.2 do Manual de Estatísticas Fiscais, quando este informa, nos seguintes termos:

> A estrutura da Dívida Líquida do Governo Geral é similar à estrutura da Dívida Líquida do Setor Público. Deve-se excluir, porém, os ativos e passivos do Banco Central e das empresas estatais. (Grifou-se)

Os trechos transcritos são claros no seguinte sentido: (i) a DLGG registra haveres e deveres também junto ao setor privado não financeiro; e (ii) a estrutura da DLGG é similar à da DLSP. É possível concluir, portanto, que a DLSP também contempla haveres e deveres junto a entidades que não sejam instituições financeiras.

Ainda nessa seara, vale transcrever o conceito de DLSP trazido pelo capítulo 5 do Manual de Finanças Públicas (peça 231, p. 69) editado pelo Bacen, *in verbis*:

> Dívida líquida do setor público: corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo.
>
> Entende-se por saldo líquido o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central. (Grifou-se)

Por fim, vale também transcrever manifestação (peça 234, p. 5) exarada pelo Departamento Econômico do Bacen a respeito da abrangência da apuração da DLSP no bojo de processo interno de referida autarquia sob o nº 0901437423. Frise-se, referida manifestação, bem como os demais documentos relativos ao processo assinalado, foi encaminhada a esta Corte de Contas em resposta a expediente encaminhado em 2009 pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). *In verbis*:

> 4. A metodologia de apuração da dívida pelo Banco Central contempla, basicamente, os direitos e obrigações da União junto ao sistema financeiro público e privado, ao setor privado não-financeiro e ao setor externo, conforme discriminado a seguir. (Grifou-se)

Em suma, o critério de registrar ativos e passivos do setor público não financeiro junto a instituições financeiras é correto – está na metodologia –, mas não é o único critério estabelecido pela referida metodologia.

Além disso, o Manual de Estatísticas Fiscais prevê expressamente o registro de dívidas e haveres junto ao setor privado não financeiro. Ocorre que, por evidente, não é para qualquer haver ou dívida junto ao setor privado não financeiro. Para tanto, é preciso que, em regra, os mesmos tenham sido sancionados, intermediados ou transitados por instituição do sistema financeiro, para garantir que o Bacen tenha acesso aos dados necessários à compilação das estatísticas fiscais.

As estatísticas fiscais também compilam informações sobre ativos e passivos que não transitaram pelas instituições financeiras – tais como as dívidas com empreiteiras e fornecedores –, mas desde que as respectivas fontes de dados respeitem todos os critérios exigidos pelo Bacen, tais como a fidedignidade e regularidade.

Desse modo, não há motivos metodológicos para que não se efetue o registro, nas estatísticas fiscais, de dívidas da União junto ao FGTS, ao BNDES/Finame e ao BB, posto que as respectivas fontes de dados apresentam todos os requisitos exigidos pela metodologia do Bacen.

Do significado da expressão "operações intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro"

As contrarrazões afirmam que o TCU teria asseverado que quaisquer operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro devem ser inseridas nas estatísticas fiscais. Afirmam também que o entendimento desta Corte de Contas em relação ao significado de referida expressão está incorreto. O correto, de acordo com as contrarrazões, seria o entendimento de que os haveres e dívidas, com exceção das renegociações e títulos públicos

emitidos, somente podem integrar as estatísticas fiscais se representarem relações ativas/passivas junto a instituições financeiras. *In verbis*:

> (...) à luz da metodologia de estatísticas fiscais, estaria necessariamente restrito às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 10 de junho de 1997). (Grifou-se)

Cabe esclarecer, no entanto, que o TCU não afirmou que **quaisquer** operações intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituições financeiras devem ser registradas; apenas se manifestou no sentido de que esse seria um dos critérios utilizados pelas estatísticas fiscais.

Embora a forma como foram apresentados os "itens 40 a 43" do Relatório do ministro relator José Múcio Monteiro (TC 021.643/2014-8, peça 137, p. 6-7) possa fazer crer que os critérios ali listados sejam os únicos da metodologia, há que se observar que o "item 39" de referido Relatório já havia deixado assentado que os critérios, definições, conceito, entre outros aspectos, relativos à metodologia podem ser encontrados no Manual de Estatísticas Fiscais e nos expedientes trocados entre o Bacen e a Corte de Contas.

Por certo, para o registro de haveres e passivos nas estatísticas fiscais é necessário observar outros critérios, como é o caso regime de "caixa" ou do regime da "ótica do financiamento". Há casos, inclusive, que o critério de ter sido "sancionado, intermediado ou transitado" por instituições financeiras nem precise ser "literalmente" observado ou interpretado, como é o das dívidas junto a "empreiteiros de obras e fornecedores".

Isso porque, na essência, o fato de uma operação ter sido "transitada, intermediada ou sancionada" por instituição do sistema financeiro dá ao Bacen a garantia de que os critérios de tempestividade, regularidade, acurácia, fidedignidade, entre outros, sejam atendidos pela fonte de dados. O que não significa, como já dito anteriormente, que tais critérios não possam ser garantidos também por outras fontes de dados que não as instituições do sistema financeiro. É o caso, por exemplo, das informações encaminhadas ao Bacen pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Fazenda e suas respectivas Secretarias, pelo INSS, como mostram os documentos juntados aos presentes autos (peça 232, p. 37-40 e 55-72, peça 234, p. 45-49, peça 236, p. 4-20 e 36).

A interpretação extremamente restritiva dada pelo Bacen à expressão não está em consonância com as manifestações exaradas pela Autoridade Monetária por intermédio dos diversos expedientes trocados com essa Corte de Contas, com as operações historicamente registradas pelas estatísticas fiscais e tampouco com o Manual de Estatísticas Fiscais.

No entanto, está certo o Bacen quando afirma que referida expressão não está positivada pelo Manual de Estatísticas Fiscais.

De fato, referido termo não foi incluído pelo Bacen em referido Manual. No entanto, documentos e manifestações encaminhados pela Autoridade Monetária no transcurso de auditorias já realizadas por esta Corte de Contas permitem concluir que o entendimento exarado pelo TCU no âmbito do TC 021.643/2014-8 foi empregado corretamente e é compatível com a metodologia "abaixo da linha".

Vale ressaltar que referida expressão não é uma criação desta Corte de Contas, mas a consolidação de manifestações que foram feitas pelo próprio Bacen em outros processos no âmbito do TCU. No bojo do TC 014.263/2005-4 (peça 231, p. 175-176), por exemplo, o Bacen, em resposta aos questionamentos transcritos abaixo, assim se posicionou, *in verbis*:

> 9) Qual ou quais fatores determinam que um "débito" será considerado para fins de levantamento do estoque da Dívida Líquida do Setor Público?
>
> À exceção dos títulos públicos, haverem sido sancionados pelo Sistema Financeiro Nacional.
>
> 10) Quais os critérios contábeis utilizados para o registro de "dívidas" e "créditos"?
>
> As estatísticas de finanças públicas do Banco Central não estão vinculadas a normas contábeis específicas. A consolidação é feita observando-se os registros contábeis das fontes fornecedoras de dados.
>
> (...)
>
> 12) Estoques de "restos a pagar" e de "precatórios" são registrados como "débitos" para fins de levantamento do estoque da Dívida Líquida?
>
> a) ( ) sim; b) (X) não
>
> 13) Se a resposta para o item acima foi a letra "b – não", qual o motivo?
>
> Por não haverem sido sancionados pelo Sistema Financeiro Nacional. (Grifou-se)

Essa foi a primeira vez que o Bacen empregou tal expressão em suas respostas às diligências encaminhadas pelo TCU. Em princípio, tais informações ainda não são suficientes para que se delimite o significado da mesma. Prossiga-se com a análise.

No âmbito do TC 014.263/2005-4 (peça 232, p. 44-46), a equipe de auditoria efetuou questionamentos a respeito do tratamento dado pelas estatísticas fiscais a "Termo de Transferência de Bens, Sob a Forma de Cessão de Créditos" (peça 249, p. 1-4) assinado entre a União e a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), em 27/5/2004, no valor de R$ 8,4 bilhões. A pergunta feita por intermédio do item 9 do respectivo requerimento de informações foi a seguinte:

> 9. Com a assinatura do Termo de Transferência de Bens, citado acima, os valores relativos aos estoques dos respectivos contratos passaram a integrar o estoque da Dívida Líquida das Empresas Estatais Federais, registrados por esse Departamento Econômico? Sim ou Não?

A resposta apresentada pelo Bacen foi negativa.

Ora, cabe questionar porque as estatísticas fiscais não registraram os saldos de referida operação se, de acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais (peça 231 p. 6-7), as dívidas "intra setor público" devem ser registradas, *In verbis*:

> Para o cálculo das informações consolidadas, são realizados procedimentos estatísticos que impedem que haja duplicidade de resultados. Com isso, evita-se, por exemplo, que os débitos dos governos regionais com a União, decorrentes da assunção e refinanciamento de dívidas, sejam contabilizados como dívida do setor público consolidado. Por outro lado, o saldo de endividamento de cada um dos componentes registra a dívida que ele possui inclusive com os demais componentes do setor público. (Grifou-se)

Em seguida, por intermédio do item 10 do mesmo requerimento, foi solicitado ao Bacen que apresentasse as razões para eventual não inclusão dos valores nas estatísticas fiscais. A resposta encaminhada à equipe de auditoria foi lavrada nos seguintes termos:

> Créditos ou dívidas do Tesouro junto a empresas estatais, que não tenham sido sancionados/intermediados pelo sistema financeiro, em função da própria metodologia adotada pelo Banco Central, não compõem a dívida líquida das esferas envolvidas. (Grifou-se)

Como se vê, o Bacen voltou a utilizar a expressão "operação sancionada, intermediada pelo sistema financeiro". Ainda no mesmo item, o Bacen complementa sua resposta, *in verbis*:

> A negociação indicada ocorreu diretamente entre as partes, sem transitar pelas fontes abrangidas pela metodologia adotada. Ressalte-se que, pela negociação entre a União e a Emgea, referida na questão 9 acima, não foram transferidos os contratos em que a União aparece como credora do BNDES, mas apenas

> parte do fluxo futuro esperado por esses contratos, entre 2004 e 2010, como especificado no contrato ano a ano. (Grifou-se)

As palavras utilizadas pelo Bacen são muito claras: a operação "ocorreu diretamente entre as partes, sem transitar pelas fontes abrangidas pela metodologia". Significa dizer que, embora o contrato se refira a uma cessão de ativos da União a uma empresa estatal abrangida pelas estatísticas fiscais, a operação não foi captada pelas estatísticas fiscais porque teria ocorrido sem a interveniência de uma instituição financeira.

Para melhor entendimento do significado da expressão, ainda é preciso analisar outras situações reais.

Até o início da década de 2010, os dados que compunham o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União que integra o Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os art. 55 e 56 da LRF eram extraídos das estatísticas fiscais apuradas e publicadas pelo Bacen.

Por diversas vezes, a Semag encaminhou expedientes ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, solicitando cópia dos documentos que davam suporte ao registro, pelo Bacen, dos haveres e deveres na Dívida Líquida do Governo Federal e, por conseguinte, no demonstrativo de endividamento referido.

Um desses documentos (peça 236, p. 8), obtido por intermédio do Ofício 34/2009 TCU/Semag-Gabinete, de 18/2/2009, mostra a existência de haver da União junto aos estados registrado com a denominação "Fundef", no valor de R$ 234,9 milhões.

Referido haver registra o valor total de empréstimos concedidos pela União aos estados sob a égide da Lei 9.846/1999, destinados à compensação parcial das perdas das unidades federativas em decorrência da aplicação da Lei 9.424/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O art. 5º da Lei 9.846/1999 determinava o seguinte, *in verbis*:

> Art. 5º Fica o Banco do Brasil S.A. designado agente financeiro da União para o fim de celebração, acompanhamento e controle dos contratos de empréstimo de que trata esta Lei, fazendo jus à remuneração de zero vírgula dez por cento ao ano, calculada e debitada sobre os saldos devedores atualizados, a ser paga mensalmente pelo devedor a partir de 31 de janeiro de 2002. (Grifou-se)

Ora, questiona-se qual seria a diferença entre as operações realizadas entre a União e os estados no âmbito do Fundef e aquela de que trata o "Termo de Transferência de Bens, Sob a Forma de Cessão de Créditos" assinado entre União e Emgea, de tal sorte que apenas aquelas estão inseridas nas estatísticas fiscais e esta última não. A resposta é dada pelo dispositivo legal transcrito acima. A operação no âmbito do Fundef teve a interveniência do Banco do Brasil, ou seja, foi "sancionada, intermediada ou transitada por instituição do sistema financeiro".

Além disso, vale frisar que o art. 5º da Lei 9.846/1999 determina que o Banco do Brasil acompanhe e controle os respectivos contratos de empréstimos. Desse modo, a interveniência de referida instituição financeira na operação possibilita ao Banco Central do Brasil, em decorrência de seu poder requisitório, obter, com a tempestividade necessária, as informações sobre a evolução dos respectivos saldos e fluxos a serem utilizados na apuração das estatísticas fiscais.

Em outras palavras, não é necessário, para cumprimento dos requisitos de tempestividade, disponibilidade, fidedignidade, confiabilidade, regularidade, entre outros, que as operações a serem registradas pelas estatísticas fiscais tenham ocorrido diretamente entre o setor público não financeiro e o setor privado financeiro. Basta, para tanto, que as mesmas estejam, de alguma forma, sob o controle de instituição financeira.

Vale dizer, se a operação de que trata o art. 5º da Lei 9.846/1999 tivesse sido efetuada diretamente entre a União e os estados, os saldos dela decorrentes não seriam registrados pelas estatísticas fiscais, pois não haveria, em princípio, como o Bacen acompanhar, com os requisitos necessários, a evolução do saldo e dos fluxos mensais da dívida dos estados junto à União.

Ainda em relação à referida operação, frise-se que os dados utilizados pelo Bacen para o cômputo desses empréstimos nas estatísticas fiscais eram encaminhados mensalmente pela STN, como mostra o documento à p. 8 da peça 236.

Existem ainda outras operações que auxiliam no entendimento do significado da expressão "operação sancionada, intermediada ou transitada por instituição do sistema financeiro".

Os chamados fundos constitucionais (Fundo do Centro-Oeste – FCO, Fundo do Nordeste – FNE e Fundo do Norte – FNO) são fundos constituídos com recursos arrecadados de impostos e que têm por objetivo financiar o setor produtivo de referidas regiões, com o propósito de reduzir as desigualdades inter-regionais. É o que se pode depreender da leitura do art. 159, I, alínea "c", da Constituição da República, *in verbis*:

> Art. 159. A União entregará:
>
> I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (...)
>
> c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; (Grifou-se)

A Lei 7.827/1989 regulamenta transcrito dispositivo, estabelecendo o que segue em seu art. 4º, *in verbis*:

> Art. 4º São beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos respectivos planos regionais de desenvolvimento. (Grifou-se)

Os financiamentos com recursos dos fundos constitucionais são concedidos por intermédio de instituições financeiras de caráter regional, como estabelecem a Constituição e o art. 16 da Lei 7.827/1989, *in verbis*:

> Art. 16. O Banco da Amazônia S.A. - Basa, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB e o Banco do Brasil S.A. - BB são os administradores do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, respectivamente.

Embora, com base no art. 9º-A da Lei 7.827/1989, seja possível a cada um dos fundos constitucionais repassar recursos às instituições financeiras para que essas, com risco próprio, realizem operações de crédito, é preciso ressaltar que os recursos do FCO, do FNE e do FNO são utilizados, em sua maioria, com a interveniência de referidas instituições financeiras, na concessão de crédito em nome do próprio fundo a entidades privadas não financeiras.

Significa dizer, portanto, que, no ativo de cada fundo constitucional, estão registrados haveres junto ao setor privado não financeiro. Desse modo, como o patrimônio líquido de uma entidade é a diferença entre seu ativo total e o seu passivo, então é possível afirmar que, para o cômputo do

patrimônio líquido do respectivo fundo constitucional, são levados em consideração o saldo dos haveres dos fundos junto ao setor privado não financeiro.

Isso posto, vale ressaltar que os patrimônios líquidos do FCO, do FNE e do FNO integram as estatísticas fiscais apuradas pelo Bacen, no item "Aplicação em Fundos e Programas". Tal informação é atestada pelo próprio Manual de Estatísticas Fiscais (peça 231, p. 12), *in verbis*:

> Aplicações em fundos e programas: Inclui o patrimônio líquido dos fundos regionais (FNE, FCO e FNO), do FIES, além das disponibilidades de outros fundos e programas de governos. (Grifou-se)

Documentos (peça 236, p. 16-20) encaminhados pelo próprio Bacen ao TCU em resposta ao Ofício 34/2009 TCU/Semag-Gabinete, mostram que os valores do patrimônio líquido de cada fundo (FCO, R$ 10.216,49 milhões; FNE, R$ 25.774,42 milhões; e FNO, R$ 8.918,76 milhões) são considerados nas estatísticas fiscais.

Por certo, o patrimônio líquido de referidos fundos integra as estatísticas pelo fato de que suas operações ativas – efetuadas junto a entidades do setor privado não financeiro – são intermediadas por instituições integrantes do sistema financeiro.

Os pontos listados acima mostram, de maneira inequívoca, que o entendimento demasiado restritivo trazido pelas contrarrazões em relação ao significado restritivo da expressão "operação sancionada, intermediada ou transitada por instituição do sistema financeiro" não deve prosperar, posto que não compatível com a própria metodologia do Bacen e com os registros históricos realizados pela Autoridade Monetária nas estatísticas fiscais.

O entendimento correto, em razão do exposto, é, sem dúvida, aquele esposado no âmbito do TC 021.643/2014-8, qual seja: as operações a serem registradas pelas estatísticas fiscais não precisam estar relacionadas, necessariamente, a operações efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e instituições financeiras; basta, para tanto, que tenham sofrido algum tipo de interveniência de instituições que integram o sistema financeiro.

Das dívidas registradas pelas estatísticas fiscais junto a "empreiteiros de obras e fornecedores"

Como será analisado mais adiante, as estatísticas fiscais têm por objetivo principal medir, pela ótica do financiamento, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada. Natural, portanto, que os estoques de endividamento registrados pelo Bacen reflitam a concessão de financiamentos a entidades abrangidas pelas estatísticas, ainda que tais financiamentos não sejam oriundos de instituições financeiras.

É o caso, por exemplo, das dívidas de empresas estatais federais junto a "fornecedores e empreiteiros de obras". Esse item de endividamento vem sendo captado pelas estatísticas fiscais do Bacen, no âmbito das empresas estatais federais, desde 1991.

De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscal (peça 231, p. 15), o item "outros débitos" de empresas estatais federais compreende dívidas com referidas entidades, *in verbis*:

> Estatais federais (exceto Petrobras e Eletrobras) - Outros débitos: Dívida com empreiteiras e fornecedores, debêntures e débitos da Emgea. (Grifou-se)

A versão original - mas não oficial - do Manual de Estatísticas Fiscais – cujo teor se fazia presente no "capítulo 5" do Manual de Finanças Públicas editado pelo Bacen no final da década de 1990 – assim se referia (peça 231, p. 76) ao teor do item "dívidas com empreiteiros e fornecedores":

> Compreende o total do endividamento em atraso das empresas estatais federais com os seus fornecedores e empreiteiros de obras. (Grifou-se)

Duas informações importantes podem ser extraídas de referida definição. A primeira é que não há dúvida de que as estatísticas fiscais compreendem dívidas junto ao setor privado não financeiro, haja vista não ser possível confundir "fornecedores e empreiteiros de obras" com instituições financeiras.

A segunda informação relevante é que, para que seja possível efetuar o registro da dívida, é preciso que o montante devido já esteja em atraso, ou seja, que já tenha ocorrido, por parte do credor do setor público, o financiamento. Ou seja, o registro de referida dívida é compatível com a premissa de que as estatísticas fiscais mensuram o impacto da política fiscal pela "ótica do financiamento".

Ainda em relação ao presente tema, vale ressaltar que, até dezembro de 2000, tais passivos eram apresentados pelas Notas de Imprensa de Política Fiscal em item específico, como mostram os documentos (peça 231, p. 77-80) obtidos junto ao sítio do Bacen na rede mundial de computadores.

A partir de janeiro/2001 (peça 231, p. 80), entretanto, houve uma alteração na estrutura dos itens que compunham, até dezembro/2000 (peça 231, p. 78), a dívida líquida interna das empresas estatais federais. A tabela abaixo mostra como os itens que eram registrados ao final de 2000 migraram para a nova estrutura.

Dívida Líquida Interna das Empresas Estatais Federais

R$ milhões

Estrutura anterior	Dez/2000	Estrutura nova	Dez/2000
Empresas estatais	10.004	Empresas estatais	10.004
Federais	-12.520	Federais	-12.520
Depósitos à vista	- 288	Depósitos à vista	- 288
Debêntures	556	Debêntures	556
Carteira Títulos Públicos	-23.817	Carteira Títulos Públicos	-23.817
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	-1.268	Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	-1.268
Dívida bancária	12.036	Dívida bancária	10.492
Dívida com empreiteiros e fornecedores	262	-	-
-	-	Outros débitos	1.805

Fonte: Bacen - Notas de Imprensa de Política Fiscal – Histórico.
Obs.: (+) dívida líquida; (-) crédito líquido.

Como se vê, não houve alteração no valor da dívida líquida das empresas estatais federais, uma vez que o valor continuou a representar um crédito líquido de R$ 12.520 milhões. Também não houve qualquer alteração nos valores e na composição dos itens "Depósitos à vista", "Debêntures", "Carteira de Títulos Públicos" e "Renegociação (Lei nº 8.727/1993)".

As únicas alterações promovidas foram as seguintes: (i) criou-se um novo item chamado "Outros débitos"; (ii) parcela de dívidas registradas no item "Dívida bancária" foi transferida para esse item "Outros débitos"; (iii) o item "Dívida com empreiteiros e fornecedores" deixou de ser evidenciado de maneira separada; e (iv) a dívida com empreiteiros e fornecedores passou a ser registrada dentro do item "Outros débitos". Ou seja, embora não mais explicitados de maneira individual, as dívidas em atraso com "empreiteiros de obras e fornecedores" continuaram a ser registradas pelas estatísticas fiscais.

Destaca-se que documentos obtidos junto ao Bacen no âmbito do TC 014.263/2005-4 (peça 232, p. 55-73), em resposta à Requisição 6/2005, de 8/9/2005, e à Requisição 7/2005, de 13/9/2005:

(i) mostram a composição do item "Outros débitos" do quadro de DLSP das estatísticas fiscais publicadas pelo Bacen (peça 232, p. 73);

(ii) comprovam que as dívidas em atraso com "empreiteiros e fornecedores" estão registradas em referido item (peça 232, p. 73);

(iii) confirmam que os saldos de referidas dívidas são encaminhados ao Bacen pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 232, p. 55-72);

(iv) mostram que tais informações são fornecidas em planilhas elaboradas manualmente (peça 232, p. 55-72); e

(v) comprovam que, quando da época do registro, os montantes informados pelo referido ministério eram valores "preliminares", ou seja, ainda poderiam ser alterados posteriormente (peça 232, p. 55-72).

Vale ressaltar que referido item "dívidas com empreiteiros e fornecedores de obras" somente é captado no âmbito das empresas estatais federais, não sendo observado nas demais esferas de governo. Tal característica reforça o entendimento de que, para o Bacen, as fontes de informação devem garantir o atendimento dos requisitos como tempestividade, regularidade, acurácia e regularidade. Assim, o Bacen não registra tais dívidas para as empresas estatais estaduais e municipais porque não teria como garantir, junto às fontes de informação respectivas, o atendimento de todos os requisitos necessários. Porém, no que tange ao registro das dívidas no âmbito das estatais federais, tais requisitos são atendidos, uma vez que as informações são encaminhadas pelo MPOG.

As informações apresentadas comprovam que as estatísticas fiscais não são formadas apenas por dívidas e haveres registrados junto a instituições financeiras. O registro sistemático e contínuo de dívidas junto a empreiteiros e fornecedores, efetuado desde a década de 1990, é prova irrefutável de que as estatísticas fiscais registram dívidas junto a entidades do setor privado não financeiro. Vale dizer, o registro de tais dívidas é perfeitamente compatível com a metodologia das estatísticas fiscais, ou seja, não representa um erro cometido pela Autoridade Monetária na compilação de tais dados macroeconômicos. Comprovam também que as instituições do sistema financeiro não são as únicas fontes de informação utilizadas pelo Bacen para o registro de dívidas e haveres, bem como comprovam que a coleta das informações não se dá apenas de modo automatizado e em sistemas geridos pela Autoridade Monetária.

Ainda em relação a tais passivos, embora referido assunto seja tratado adiante de forma mais detida, cabe observar que, se dívidas em atrasos com empreiteiras e fornecedores são registradas pelas estatísticas fiscais, com mais razão ainda devem ser registradas dívidas em atraso junto ao BNDES, ao BB e ao FGTS.

Do registro nas estatísticas fiscais de dívidas junto ao FGTS e de haveres junto a pessoas físicas

Outra situação cujo estudo auxilia no entendimento da expressão "operação sancionada, intermediada ou transitada por instituição do sistema financeiro" refere-se ao registro de haveres e dívidas da Emgea nas estatísticas fiscais.

A análise de como tais informações passaram a ser registradas pelo Bacen, em agosto de 2002, serve para dirimir dúvidas sobre, entre outros, os seguintes aspectos: (i) a existência de registro, nas estatísticas fiscais, de haveres e deveres junto ao setor privado não financeiro; (ii) a existência de registro, nas estatísticas fiscais, de passivos junto ao FGTS; e (iii) o significado da expressão "operação intermediada, sancionada e transitada por instituições financeiras".

De pronto, vale ressaltar que o Manual de Estatísticas Fiscais (peça 231, p. 15), ao listar o conteúdo do item "Outros débitos" e do item "Outros créditos" de empresas estatais federais, é claro ao informar que as estatísticas fiscais compreendem os passivos e os haveres da Emgea, como segue:

> Estatais federais (exceto Petrobras e Eletrobras) – Outros débitos: Dívida com empreiteiras e fornecedores, debêntures e débitos da Emgea. (Grifou-se)
>
> Estatais federais (exceto Petrobras e Eletrobras) – Outros créditos Outros créditos de responsabilidade das empresas estatais federais, inclusive Emgea. (Grifou-se)

A Empresa Gestora de Ativos (Emgea) foi instituída por intermédio de medida provisória no início da década de 2000. Assim se pronunciou o Relatório de Administração da Emgea (peça 231, p. 37) referente ao exercício de 2001, *in verbis*:

> No âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, o Banco Central do Brasil realizou Inspeção Geral Consolidada nas instituições financeiras federais (Banco da Amazônia-BASA, Banco do Brasil-BB, Banco do Nordeste-BNB e Caixa Econômica Federal-CAIXA), constatando a necessidade de adoção de medidas saneadoras, com o objetivo de assegurar a liquidez e adequar a estrutura patrimonial e a capitalização dessas instituições.
>
> O Ministério da Fazenda, como forma de atender aos ajustes requeridos pelo BACEN e de eliminar ou minimizar a necessidade de aporte de capital por parte do Tesouro Nacional, realizou estudo que culminou, entre outras ações, na segregação contábil de ativos e passivos dos Balanços Patrimoniais daquelas entidades. Em relação à CAIXA, a segregação constituiu-se exclusivamente de contratos imobiliários. (Grifou-se)

Por intermédio das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de dezembro de 2001 (peça 231, p. 31), a Emgea assim se manifesta em relação aos haveres e passivos que herdou da Caixa, *in verbis*:

> EMGEA – NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS - EM 31 DE DEZEMBRO DE 2001
>
> A Empresa Gestora de Ativos - EMGEA, empresa pública federal, de natureza não financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda, instituída pela MP nº 2.155, atual MP nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, foi criada em decorrência do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, com o propósito de adquirir bens e direitos da União e das demais entidades da Administração Pública Federal, podendo, em contrapartida, assumir obrigações destas.
>
> (...)
>
> No processo de segregação de ativos e passivos da Caixa Econômica Federal - CAIXA, para constituição da EMGEA, foram transferidos, em 29 de junho de 2001, créditos no valor contábil, líquido de provisões, no total de R$ 26.613.556, representados por 874.887 contratos imobiliários, sendo 872.503 de responsabilidade de mutuários pessoas físicas e 2.384 em que os devedores são pessoas jurídicas (Estados e Municípios, Construtoras, Cooperativas, Liquidandas e Repassadoras). Em contrapartida, a EMGEA assumiu passivos de responsabilidade da CAIXA junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (R$ 26.188.122), ao Fundo de Apoio à Produção de Habitações de Baixa Renda – FAHBRE (R$ 382.710) e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (R$ 42.724), em montante correspondente ao valor da cessão. (Grifou-se)

Em relação ao trecho transcrito acima, é preciso ressaltar dois aspectos. O primeiro é que os haveres que passaram a integrar os ativos da Emgea eram representados por créditos junto a pessoas físicas (quase sua totalidade) e pessoas jurídicas não financeiras. O segundo é que, em sua imensa maioria, os passivos transferidos à Emgea eram com o FGTS.

No âmbito do processo TC 004.817/2006-9, a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC), ao apresentar Pedido de Reexame em relação ao Acórdão 3.427/2007-TCU-1ª Câmara, fez anexar a referido pedido a Nota Técnica Dipec-2007/1127, de 11/12/2007, de lavra do então diretor de Política Econômica do Bacen.

Por intermédio de referida nota técnica (peça 231, p. 151-159), o Bacen assim se manifestou:

> 2. Na apuração da DLSP e das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) são considerados ativos e passivos financeiros da Emgea, computados no segmento de estatais federais.
>
> 3. A criação da Emgea e sua inclusão nas estatísticas fiscais ocorreram no contexto do Programa de Reestruturação dos Bancos Federais — PROEF, implementado em 2001. Foram transferidos para a empresa os ativos financeiros operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, decorrentes, sobretudo, dos programas de crédito habitacionais e de saneamento, com recursos do FGTS. Por outro lado, a empresa passou a registrar em seu passivo as obrigações com o FGTS, correspondentes ao repasse desse fundo para lastrear essas operações. Esse tratamento visava otimizar a gestão daqueles créditos, melhorar os mecanismos de recuperação dos capitais emprestados e explicitar as perdas que viessem a ocorrer, aprimorando, em última análise, o processo de planejamento e condução da política fiscal, bem como a transparência, já que esses ativos e passivos passaram a integrar as estatísticas fiscais. (Grifou-se)

Como se pode verificar, o Bacen afirma, por intermédio de referido pronunciamento, que os haveres da Emgea junto ao setor privado não financeiro (mutuários pessoas físicas e jurídicas) e as dívidas de referida empresa junto ao FGTS "passaram a integrar as estatísticas fiscais"; frisando-se, como já informado, que referida integração ocorreu apenas em agosto de 2002.

Ainda na mesma nota, o Bacen assim se manifesta em relação a registro, nas estatísticas fiscais, de provisões feitas pela Emgea, em 2004, no saldo dos haveres que lhe haviam sido transferidos pela Caixa. Referida manifestação, transcrita abaixo, não deixa dúvida sobre tais haveres representarem valores a receber junto ao setor privado não financeiro, bem como deixam evidenciado que a Caixa ainda era responsável pelo acompanhamento da evolução dos estoques e dos fluxos de referidos haveres:

> 9. O tratamento adotado nas estatísticas fiscais abaixo da linha foi o de manutenção dos ativos para os quais a Emgea realizou provisão, promovendo-se a sua baixa nas épocas dos aportes de recursos pelo Governo Federal para cobertura das perdas, ou seja, quando do efetivo impacto no critério de caixa. Embora existisse um ativo registrado na contabilidade da Emgea relativo ao contrato celebrado com a União, para efeitos de apuração da DLSP esse crédito junto ao Governo Federal é inexistente. Continuou-se a registrar os créditos da empresa junto ao setor privado, os quais já eram captados anteriormente nas estatísticas, embora mantendo seu acompanhamento de forma destacada, com base no valor inicialmente informado pela Caixa Econômica Federal (CEF), instituição responsável pelo registro dos créditos, para efeitos de correta conciliação dos seus fluxos e estoques. (Grifou-se)

Desse modo, mais uma vez, resta comprovado que a inserção de referidos ativos e passivos nas estatísticas fiscais decorreu do fato de a evolução dos passivos da Emgea junto ao FGTS permanecer sob o controle de referida instituição financeira, agente operador daquele, e de que a evolução dos saldos dos ativos da Emgea junto aos mutuários permanecer sob o controle também da Caixa, como bem informa, inclusive, o Bacen em resposta a diligência contida no TC 004.817/2006-9, trazida aos presentes autos à peça 232, p. 48-50), *in verbis*:

> A CEF continuou responsável pelo sistema de gerenciamento dos ativos da EMGEA junto aos mutuários, como prestadora de serviços.

Significa dizer que os saldos e os fluxos necessários ao cômputo das estatísticas fiscais permaneceram sob o controle da Caixa e, por conseguinte, sob o poder requisitório do Bacen. Nesse sentido, vale observar que tais informações eram encaminhadas pela Caixa por intermédio de mensagem eletrônica, conforme mostram os documentos obtidos junto ao TC 014.263/2005-4 (peça 235, p. 26-30).

Como dito, os ativos da Emgea junto ao setor privado não financeiro e os passivos junto ao FGTS foram inseridos nas estatísticas fiscais de 2002, e passaram a compor, respectivamente, os itens "Outros créditos" e "Outros débitos" das empresas estatais federais, como mostram quadros das Notas de Imprensa de Política Fiscal publicados pelo Bacen relativas aos meses de julho/2002 e agosto/2002 (peça 231, p. 83-86).

Vale observar que, na ocasião, o Bacen fez retroagir a série histórica referente aos saldos de endividamento do setor público, incorporando, desde junho de 2001 – mês de criação da Emgea – os dados relativos aos ativos e passivos de referida empresa, como mostra o documento juntado aos presentes autos (peça 231, p. 89), obtido no sítio do Bacen na rede mundial de computadores.

Ainda no que se refere ao cômputo, pelas estatísticas fiscais, de passivos junto ao FGTS, importa observar o que estabelece o capítulo 5 do Manual de Finanças Públicas publicado pelo Bacen em relação ao conteúdo do item "Dívida bancária líquida" (peça 231, p. 73), *in verbis*:

> Corresponde ao endividamento, líquido de aplicações, do setor público junto ao sistema financeiro. Estão incluídas as dívidas originalmente de estados, municípios e estatais, refinanciadas pela União sob o amparo da Lei nº 8.727/1993. O endividamento do setor público junto ao FGTS também é incluído nessa rubrica. (Grifou-se)

Desse modo, levando-se em consideração que as contrarrazões afirmaram categoricamente que (i) a metodologia "abaixo da linha" é utilizada de maneira uniforme há 25 anos pelo Bacen e que (ii) o processo de compilação das estatísticas é pautado pela transparência e consolidado em Manual divulgado pelo Bacen em seu sítio na rede mundial de computadores, o qual é norma de regência da metodologia de cálculo que é divulgada pela Autoridade Monetária, parece ser plenamente compatível com a metodologia "abaixo da linha" utilizada pelo Bacen o registro de passivos, nas estatísticas fiscais, de dívidas junto ao FGTS. Mesmo porque a aplicação dos recursos de referido Fundo deve se materializar por intermédio da Caixa Econômica Federal, seu agente operador.

Isso posto, ressalte-se que a inserção, no âmbito das empresas estatais federais, de passivos da Emgea junto ao FGTS e de haveres dessa empresa junto ao setor privado não financeiro jamais pode ser associada, com as devidas vênias, ao fato de que, anteriormente, representavam ativos e passivos da Caixa.

Dois são os motivos para tal conclusão. O primeiro é que as estatísticas fiscais apuram os estoques de haveres e de dívidas apenas para as entidades que integram o setor público não financeiro. Não estão abrangidas, portanto, nas estatísticas fiscais, as dívidas e os haveres das entidades que fazem parte do setor público financeiro. Parece não fazer sentido, portanto, inserir ativos e passivos nas estatísticas fiscais apenas porque, anteriormente, integravam o patrimônio de uma instituição financeira pública.

O segundo motivo é trazido pelas próprias contrarrazões, à p. 27, *in verbis*:

> Ressalte-se, por oportuno, que o termo "operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro", à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei n° 9.496, de 10 de julho de 1997). (Grifou-se)

Ora, como se sabe, os passivos e ativos da Emgea não são junto ao setor financeiro público ou privado. São, respectivamente, como visto, junto ao FGTS e a pessoas físicas e jurídicas não financeiras. Então, em face do exposto, uma das situações é falsa: (i) ou o registro efetuado pelo

Bacen ocorreu de maneira indevida; ou (ii) o entendimento exarado pelo Bacen em relação ao termo "operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro" está equivocado.

Frise-se, também, que o registro das dívidas da Emgea junto ao FGTS e dos haveres junto a pessoas físicas e jurídicas está em plena consonância com o que estabelece a metodologia "abaixo da linha" utilizada pelo Bacen para o cômputo das estatísticas fiscais.

Ao que parece, o entendimento correto de referida expressão é aquele que vem sendo exaustivamente apresentado por intermédio desta análise e aquele que foi empregado por esta Corte de Contas no âmbito do TC 021.643/2014-8. Desse modo, é forçoso concluir que o registro dos ativos da Emgea junto a pessoas físicas e jurídicas e dos passivos junto ao FGTS ocorreu, isso sim, porque a operação de transferência dos mesmos para o patrimônio da Emgea foi efetuada com interveniência da Caixa e, além disso, referida instituição financeira continuou a ter o controle da informação referente à evolução dos saldos da dívida junto ao FGTS – por ser seu agente operador – e sobre os saldos e fluxos dos contratos de financiamento imobiliário.

Do registro de dívidas junto ao BNDES/Finame

Com relação à determinação contida nos autos do TC 021.643/2014-8 para que o Departamento Econômico do Bacen efetue o registro de dívidas da União junto ao BNDES/Finame no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) é preciso, antes de tudo, relembrar a observação efetuada por intermédio dos itens 135 a 142 do Relatório que embasou o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator José Múcio Monteiro no sentido de que, na realidade, os valores devidos pela União no âmbito do PSI são com o BNDES, e não com a Finame.

Referido entendimento se depreende da leitura do teor do art. 1º da Lei 12.096/2009, o qual autoriza a União a conceder subvenções ao BNDES. Inexistente, portanto, qualquer autorização para conceder subvenções à Finame. *In verbis*:

> Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015:
>
> I - ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, destinadas: (Grifou-se)

No entanto, no âmbito do PSI, operações de crédito podem ser concedidas pela Finame com taxas subsidiadas. Ocorre que, nesse caso, tais operações são realizadas com a interveniência do BNDES ou, nas palavras do art. 3º, inciso II, da Portaria 122/2012 do Ministério da Fazenda – que regula o pagamento das equalizações de taxas de juros de que tratas a Lei 12.096/2009 –, o crédito oriundo dessas operações é concedido em "operações indiretas do BNDES". *In verbis*:

> 3º O valor das equalizações de taxas de juros de que trata esta Portaria, em conformidade com a metodologia constante em anexo, ficará limitado:
>
> I - para operações diretas do BNDES: ao diferencial entre o custo da fonte dos recursos, acrescido da remuneração do BNDES, e o encargo do mutuário final;
>
> II - para operações indiretas do BNDES: ao diferencial entre o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES e do agente financeiro, e o encargo do mutuário final; (Grifou-se)

Desse modo, em tais operações, a Finame teria direito a obter a equalização de taxas de juros. Entretanto, tal direito não estaria registrado diretamente junto à União, mas, de maneira indireta, junto ao próprio BNDES. Entender que a Finame teria um haver diretamente registrado junto à União parece não ser compatível com a autorização concedida pelo art. 1º, inciso I, da Lei 12.096/2009.

Por essa razão, a determinação contida no bojo do TC 021.643/2014 não foi no sentido de se fazer incluir, nas estatísticas fiscais, os valores que a Finame tem a receber no âmbito do PSI, mas de se efetuar o registro dos valores devidos pela União, de forma direta e indireta, no âmbito do PSI:

> 9.1. determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:
>
> 9.1.2. registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):
>
> (...)
>
> 9.1.2.2. os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devidos pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI); (Grifou-se)

Portanto, a determinação para o registro dos montantes devidos pela União no âmbito do PSI é perfeitamente compatível com a metodologia utilizada pelo Bacen para o cômputo das estatísticas fiscais.

Entretanto, ainda que se conclua pela pertinência da hipótese de que os valores a que a Finame tem direito a receber no âmbito do PSI lhe são devidos de forma direta pela União, vale frisar que, mesmo nesse caso, as estatísticas fiscais elaboradas e publicadas pelo Bacen deveriam efetuar o registro do respectivo montante. Isso porque, nas estatísticas fiscais, existem, no mínimo, duas situações em que a Finame recebe o tratamento de instituição financeira.

A primeira delas pode ser demonstrada por intermédio de documentos obtidos junto ao TC 014.263/2014-8 (peça 232, p. 8-33), bem como em resposta (peça 235, p. 20-24) ao Ofício 34/2009 TCU/Semag-Gabinete, os quais, entre outros passivos, evidenciam "obrigações da Finame com o Tesouro Nacional".

Em dezembro de 2008 (peça 235, p. 24), por exemplo, tais obrigações denominadas "Contrato nº 02.271.301/011" representavam a quantia de R$ 2,16 bilhões. O valor de referido contrato passou a ser registrado como um haver da União, como mostram documentos obtidos no bojo do TC 014.263/2005-4 (peça 232, p. 74), no mês de fevereiro de 2004, no montante de R$ 1,631 bilhão, tendo como base as informações trazidas pelo documento à p. 13 da peça 232. Os saldos de referido contrato eram informados pelo BNDES ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil por intermédio de mensagem eletrônica encaminhada à Autoridade Monetária.

Ora, cabe efetuar o seguinte questionamento: se crédito da União junto ao BNDES/Finame é registrado pelas estatísticas fiscais, então por que o mesmo tratamento não é dado a eventuais passivos da União junto à Finame? Vale frisar, por oportuno, que o saldo de referido haver era encaminhado pelo BNDES ao Bacen por intermédio de mensagem eletrônica, com o assunto "Amostra-DEPEC".

A segunda delas pode ser demonstrada por intermédio das informações constantes dos próprios quadros que integram o demonstrativo da DLSP da Nota de Imprensa de Política Fiscal publicada pelo Bacen e de documentos encaminhados pelo Bacen em atendimento ao Ofício 34/2009-TCU/Semag-Gabinete. Tais documentos mostram como estão sendo registrados, nas estatísticas fiscais, os valores relativos à renegociação de dívidas ocorrida ao amparo da Lei 8.727/1993.

Referida lei estabeleceu diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O art. 1º de referido diploma legal assim estabeleceu:

> Art. 1º Serão refinanciados pela União, nos termos desta lei, os saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas, observado o disposto no art. 7º, de todas as operações de

> crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário, ainda que tenham sido posteriormente repactuadas. (Grifou-se)

Um desses documentos (peça 234, p. 57) mostra o saldo de referida dívida ao final de dezembro de 2008, como segue:

Em R$

Governo Federal	1.414.314.415,44
Estados	24.144.469.153,68
Municípios	1.958.728.609,34
Estatais Estaduais	11.698.321.694,17
Estatais Municipais	3.589.284.281,77
Estatal Estadual Financeira	34.532.853,78
Empresas Privatizadas	137.588.739,53
Estatais Federais	0,00
Total	**42.977.239.747,71**

Os montantes referentes às dívidas dos estados (R$ 24.144.469.153,68), dos municípios (R$ 1.958.728.609,34), das estatais estaduais (R$ 11.698.321.694,17) e das estatais municipais (R$ 3.589.284.281,77) estão lançados pelas estatísticas fiscais do Bacen, em cada uma das respectivas esferas, no item "Renegociação (Lei nº 8.727/1993)", como mostram os "Quadros 5 e 5-A - Dívida Líquida do Setor Público" (peça 249, p. 10-11).

Outro desses documentos (peça 234, p. 59) mostra o montante a ser recebido pela União, pelas empresas estatais federais e demais entidades (entre as quais, a Finame), como segue:

Em R$

Bacen	392.690.306,61
BB	150.607.187,75
BNB	549.405.317,63
CEF-vencida	11.233.924.466,20
CEF-vincenda	12.572.146.985,42
Eletrosul	668.041.347,05
Finame	92.303.411,12
Finep	5.083.981,61
Furnas	566.232.739,23
União	22.221.176.631,60
Total	**48.451.613.374,22**

Os montantes referentes aos haveres das estatais federais (R$ 668.041.347,05 + R$ 566.232.739,23 = R$ 1.234.274.086,28) estão lançados pelas estatísticas fiscais do Bacen no item "Renegociação (Lei nº 8.727/1993)", como mostra o "Quadro 5-A - Dívida Líquida do Setor Público" (peça 249, p. 11).

Os montantes referentes aos haveres da União (R$ 22.221.176.631,60 + R$ 5.083.981,61 + R$ 392.690.306,61 = R$ 22.618.950.919,82) e às dívidas da União (R$ 1.414.314.415,44 + R$ 34.532.853,78 + R$ 137.588.739,52 = R$ 1.586.436.008,75) estão registrados pelas estatísticas fiscais do Bacen no item "Renegociação (Lei nº 8.727/1993)", como mostra o "Quadro 5 - Dívida Líquida do Setor Público" (peça 249, p. 10). Como se pode ver em referido quadro, o valor lançado (R$ 21.205 milhões) corresponde à diferença entre o total dos haveres e o total das dívidas da União (R$ 22.618.950.919,82 – R$ 1.414.314.415,44 = R$ 21.204.636.504,38).

Ressalte-se que, da tabela acima, os únicos valores que não estão sendo considerados nas estatísticas fiscais, posto que não fazem parte da abrangência das estatísticas, são aqueles relativos às instituições financeiras (BB, R$ 150.607.187,75; BNB, R$ 549.405.317,63; CEF-vencida, R$

11.233.924.466,20; CEF-vincenda, R$ 12.572.146.985,42) e à Finame (R$ 92.303.411,12). Ou seja, a Finame recebeu, no caso, o mesmo tratamento de uma instituição financeira.

Vale dizer, se tivesse sido considerada como uma empresa estatal federal, o montante referente à Finame (R$ 92.303.411,12) estaria sendo registrado no item "Renegociação (Lei nº 8.727/1993)" das estatais federais.

Desse modo, com a apresentação das informações acima, fica demonstrado que o Bacen dá, à Finame, para o registro de estatísticas fiscais, o tratamento de instituição financeira. Portanto, é possível concluir, ao contrário do que alega o Bacen, que o registro, nas estatísticas fiscais, de eventuais dívidas da União junto à Finame é ato perfeitamente compatível com a metodologia "abaixo da linha" adotada pela Autoridade Monetária.

Da interveniência de instituições financeiras nos processos de renegociação de dívidas no âmbito do setor público

Todas as renegociações de dívidas cujos ativos e passivos foram considerados pelas estatísticas fiscais do Bacen contaram com a interveniência de uma instituição financeira. No caso das renegociações realizadas ao amparo da Lei 8.727/1993, por exemplo, vale ressaltar o que estabelece o art. 18 de referido diploma legal, *in verbis*:

> Art. 18. Fica o Banco do Brasil S.A. designado agente financeiro da União para o fim de celebração, acompanhamento e controle dos contratos de refinanciamento de que trata esta lei, fazendo jus à remuneração de 0,10% ao ano, calculada sobre os saldos devedores atualizados, a ser paga mensalmente pelo devedor. (Grifou-se)

Como se vê, o Banco do Brasil foi designado como a instituição financeira que deveria efetuar o controle e o acompanhamento dos contratos de refinanciamento.

Como se verá adiante, os montantes referentes às renegociações de dívidas estão presentes nas estatísticas fiscais porque tais contratos de renegociação foram intermediados por instituição do sistema financeiro, permitindo ao Bacen, em razão de seu poder requisitório, obter as informações necessárias ao cômputo das estatísticas fiscais, atendendo aos requisitos estabelecidos pela metodologia "abaixo da linha".

Desse modo, com as devidas vênias, ao contrário do que afirma o Bacen por intermédio das contrarrazões (peça 200, p. 27), as renegociações de dívidas não representam uma espécie de exceção ao caráter restritivo dado pela interpretação do Bacen de que a expressão "operação intermediada, sancionada ou transitada por instituição do sistema financeiro" refere-se apenas às relações ativas e passivas diretamente realizadas pelo setor público não financeiro junto ao setor privado financeiro.

Outro exemplo de renegociação que pode ser apresentado – e que integra as estatísticas fiscais – é aquela que foi efetuada ao amparo da Lei 9.496/1997. Referida norma estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. Seu art. 9º prevê a interveniência de instituição financeira na celebração, no acompanhamento e no controle dos contratos de refinanciamento. *In verbis*:

> Art. 9º A União poderá contratar com instituição financeira pública federal os serviços de agente financeiro para celebração, acompanhamento e controle dos contratos de refinanciamento de que trata esta Lei, cuja remuneração será, nos termos dos contratos de refinanciamento, custeada pelas unidades da Federação. (Grifou-se)

Vale observar o que estabelecem outras legislações que autorizaram a celebração de renegociações de dívidas, internas ou externas, de entes da federação. Todas elas, sem exceção, preveem a interveniência de instituição financeira para a celebração e acompanhamento dos respectivos contratos de renegociação – como é o caso do contrato (peça 231, p. 47-54) de renegociação celebrado entre o estado de Santa Catarina e a União, com a interveniência do Banco do Brasil. É justamente o fato, repita-se, de uma instituição financeira servir como interveniente em tais contratos que faz com que o Bacen registre os saldos de tais renegociações nas estatísticas fiscais.

Nesse sentido, a Lei 7.976/1989, que dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, estabelece que:

> Art. 1º O Poder Executivo refinanciará, no prazo de 20 (vinte) anos, em prestações semestrais, as dívidas de entidades da Administração Direta e Indireta, estadual e municipal, derivadas de empréstimos que lhes tenham sido concedidos pela União, com a finalidade de honrar compromissos financeiros decorrentes de operações de crédito externo, garantidas pelo Tesouro Nacional.
>
> Art. 3º Os contratos de financiamento e refinanciamento de que trata esta Lei serão firmados pelo Banco do Brasil S.A., na qualidade de agente do Tesouro Nacional, e conterão, necessariamente, cláusulas estipulando:
>
> (...)
>
> Art. 6º Serão refinanciadas, nos prazos desta Lei, as operações de créditos internas realizadas com base no disposto nos Votos nº 340, de 30 de julho de 1987, e nº 548, de 14 de dezembro de 1987, do Conselho Monetário Nacional. (Grifou-se)

A Resolução 69/1996 do Senado Federal, por sua vez, ao autorizar a União a realizar operações de recompra e de reestruturação dos títulos da dívida externa brasileira, dispõe que:

> Art. 1º É a União autorizada a realizar operações de recompra e de reestruturação dos títulos da dívida externa brasileira, contemplando a aquisição dos títulos, com deságio, no mercado secundário, a emissão de novos títulos para substituir os antigos ou outras modalidades de operações.
>
> (...)
>
> Art. 3º É a União autorizada a contratar instituições financeiras, nacionais e estrangeiras para atuarem junto ao mercado financeiro internacional nos trabalhos de preparação e implementação das operações de que trata esta Resolução.
>
> Art. 4º O Banco Central do Brasil, na qualidade de agente do Tesouro Nacional, será o responsável pela condução das operações de que trata esta Resolução. (Grifou-se)

Por fim, a Resolução 98/1992 do Senado Federal, que autoriza a União a celebrar operações de crédito externo, visando ao reescalonamento e refinanciamento da dívida externa de médio e longo prazo junto a bancos comerciais, a conceder garantias, a assumir dívidas externas de entidades federais extintas e dissolvidas, estabelece que:

> Art. 10 É a União autorizada a contratar instituições financeiras de porte internacional e de comprovada capacidade para desempenhar função necessária à preparação, formalização e implementação do acordo a que se refere esta resolução. (Grifou-se)

Conclusões em relação à Tese 3

Como visto, o registro, pelas estatísticas fiscais, das operações entre o setor público não financeiro e o setor financeiro é apenas uma "regra geral". Não se trata, pois, de critério

fundamental ou condição necessária para que um passivo ou um ativo seja registrado pelas estatísticas fiscais.

Na realidade, o que a metodologia "abaixo da linha" procura garantir é que as informações tratadas pelas estatísticas fiscais provenham de fontes de dados que atendam aos requisitos exigidos, tais como tempestividade, regularidade e fidedignidade. Nesse sentido, é forçoso concluir que, em razão da supervisão que exerce sobre as instituições financeiras, o Bacen as considere como fontes de dados confiáveis.

No entanto, existem diversas informações registradas pelas estatísticas fiscais cuja fonte de dados não tem relação com instituições financeiras, como é o caso do TN, do INSS e das estatais não financeiras.

Além disso, ainda que admitida a hipótese - não verdadeira, frise-se - de que as estatísticas somente trabalham com relações entre o setor público não financeiro e o setor financeiro, há que se ressaltar que as dívidas que foram objeto das determinações contidas no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário advém de operações junto a instituições financeiras ou gerenciadas/operadas por instituições financeiras, o que garantiria, inequivocamente, o atendimento de referido critério.

Desse modo, a informação de que as estatísticas fiscais mensuram a variação do endividamento líquido do conjunto do setor público não financeiro com o setor financeiro, embora seja correta, é incompleta. Diversos trabalhos realizados pelas estatísticas fiscais, bem como a presente instrução, demonstraram que a DLSP contempla ativos e passivos do setor público não financeiro junto ao setor privado não financeiro, tais como: FGTS, pessoas físicas e pessoas jurídicas não financeiras.

q) o termo "operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro" estaria restrito às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras, com exceção de casos específicos de renegociação de dívidas entre entes federados;

Demonstrou-se que a interpretação demasiado restritiva dada pelo Bacen não é compatível com os conceitos de dívida trazidos pelo Manual de Estatísticas Fiscais e com os registros efetuados pelo Bacen nas estatísticas de DLSP.

r) a expressão acima transcrita não seria aplicável, de forma alguma, a operações entre o setor público não financeiro e o setor privado não financeiro, com exceção dos títulos públicos emitidos pela União;

Demonstrou-se que as estatísticas fiscais registram operações do setor público não financeiro junto ao setor privado não financeiro que foram intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituição do sistema financeiro. É o caso, por exemplo: dos ativos dos fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO) junto a pessoas jurídicas não financeiras; dos ativos do FIES junto a pessoas físicas: dos passivos da Emgea junto ao FGTS; e dos ativos da Emgea junto a pessoas físicas e pessoas jurídicas.

s) que referida expressão não está contida no Manual de Estatísticas Fiscais;

A expressão não está contida no Manual de Estatísticas Fiscais. É expressão que foi construída pelo Bacen por intermédio de diversos expedientes trocados junto a esta Corte de Contas, como bem evidenciou a presente instrução.

t) sugere que o TCU teria dito que as estatísticas devem incluir quaisquer operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro;

O fato de uma operação ter sido sancionada, intermediada ou transitada por instituição do sistema financeiro garante, em regra, ao Bacen o poder requisitório de referida informação, para fins de compilação das estatísticas fiscais. Por certo, é preciso garantir que as informações referentes às respectivas operações estejam disponíveis ao Bacen com tempestividade, regularidade e demais requisitos exigidos.

Todos os passivos que foram objeto de determinações no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário referem-se a operações que ou foram realizadas diretamente com instituições do sistema financeiro ou foram intermediadas, sancionadas ou intermediadas por instituições financeiras, o que dá ao Bacen, ampla garantia de que os requisitos das fontes de dados estejam presentes.

Nesse sentido, vale lembrar que, desde 2001, no mínimo, o Bacen registra, nas estatísticas fiscais, dívidas junto ao FGTS, uma vez que os dados relativos à evolução dos respectivos estoques dessa dívida estão sob o controle e acompanhamento da Caixa Econômica Federal, agente operadora do FGTS.

Das fontes de dados e dos procedimentos operacionais

O Bacen afirma categoricamente que as fontes de dados das estatísticas fiscais devem garantir sua periodicidade, tempestividade, integridade, regularidade, fidedignidade, abrangência e qualidade. O Bacen também afirma com veemência que utiliza apenas três conjuntos de fontes de dados: a contabilidade do sistema financeiro; os sistemas de liquidação e custódia de títulos; e os registros do balanço de pagamentos do país.

Ademais, afirma também que as informações para o cômputo das estatísticas fiscais são todas elas extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo Bacen, e que a utilização de fontes de dados adicionais àquelas já utilizadas pelo Bacen tenderia a comprometer a finalidade da estatística macroeconômica do setor fiscal.

De outro lado, a Autoridade Monetária informa que os procedimentos operacionais para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal preveem: garantia de acesso aos dados brutos; extração dos dados a partir de sistemas corporativos geridos pelo Bacen; coleta automatizada; e validação das estatísticas produzidas.

Com as devidas vênias, a presente análise já deixou demonstrado que existem diversas outras informações que são registradas pelas estatísticas fiscais além daquelas que foram listadas categoricamente pelo Bacen nas contrarrazões.

Vários são os documentos que o Bacen obtém junto a entidades que estão fora das "fontes de dados" citadas pela autarquia. É o caso, por exemplo, dos documentos trazidos do TC 014.263/2005-4 (peça 232, p. 55-72) que registram as dívidas em atraso com "empreiteiras e fornecedores", encaminhados ao Bacen pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Também é o caso, entre outros, dos saldos (peça 234, p. 51-65 e peça 235, p. 2-18) das dívidas renegociadas ao amparo da Lei 8.727/1993 e dos empréstimos (peça 236, p. 8) no âmbito do Fundef (Lei 9.846/1989), cujos documentos, embora contemplem o timbre do Banco do Brasil, são fornecidos pela STN. Cite-se também as informações sobre o patrimônio líquido dos Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO), cujos montantes (peça 236, p. 18-20) são encaminhados ao Bacen pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Cumpre destacar, também, que diversas informações são obtidas pelo Bacen por intermédio do envio de mensagens de correio eletrônico, como é o caso dos saldos (peça 235, p. 22-24) da dívida do BNDES/Finame junto ao Tesouro Nacional e o dos saldos e fluxos referentes às dívidas renegociadas (peça 234, p. 55-65 e peça 235, p. 2-18).

Ressalte-se que as informações necessárias ao registro das dívidas da União junto ao FGTS, ao BB, ao BNDES/Finame podem ser fornecidas por fontes (STN, Caixa, BB, BNDES) que garantem o atendimento dos requisitos de tempestividade, regularidade, fidedignidade, acurácia, integridade, abrangência e qualidade.

Não há, portanto, qualquer risco para a integridade ou para as finalidades das estatísticas fiscais, uma vez que não existe, por parte do TCU, qualquer determinação no sentido de se utilizar fontes de dados adicionais. Todas as fontes de dados necessárias ao registro das dívidas junto ao FGTS, ao BB e ao BNDES/Finame já são, repita-se, plenamente utilizadas pelo Bacen para o cômputo das estatísticas de política fiscal.

Ainda em relação ao tema, apresenta-se lista não exaustiva de informações que são encaminhadas ao Bacen por entidades que não se enquadram no conceito de instituição financeira, informando-se a localização dos respectivos documentos.

Informações encaminhadas ao Bacen por Entidades que não se enquadram no conceito de Instituição Financeira

Item	Descrição	Fonte da Informação	Valor (R$ milhões)	Peça
Aplicações de Fundos Diversos Junto ao Setor Privado	Adiantamento Câmbio – Liquidação Futura	STN	R$ 4.453	236, p. 36
Idem	Royalties ES	STN	R$ 292	236, p. 10
Idem	Royalties PR	STN	R$ 2.922	
Idem	Royalties RJ	STN	R$ 7.066	
Idem	Royalties MS	STN	R$ 10	
Outros créditos bancários	Equalização Dívida Agrícola	Ministério da Fazenda	R$ 1.328	236, p. 14
Dívida securitizada	Títulos emitidos	STN	R$ 19.832	234, p. 45-49

Vale observar o teor de item trazido pelas contrarrazões, quando lista os critérios que devem ser apresentados pelas fontes de dados, *in verbis*:

> Todas essas fontes sujeitam-se aos critérios necessários e aos padrões das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, a saber: (i) estão disponíveis com periodicidade mensal; (ii) possuem tempestividade de até 20 (vinte) dias em relação ao período de referência; (iii) têm detalhamento suficiente para atender ao padrão estatístico internacional e às publicações nacionais; (iv) têm cobertura abrangente e integral, conforme definição metodológica, para os ativos e passivos financeiros do setor público, seja a dívida mobiliária ou externa, sejam, principalmente, ativos e passivos junto a instituições financeiras; e (v) são confiáveis em termos de qualidade da informação e estão sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração. (Grifou-se)

Por evidente, considerado apenas o subconjunto de fontes de dados apresentado pelo Bacen - sistema financeiro, sistemas de liquidação e custódia e balanço de pagamentos - é claro que todas elas atendem aos requisitos listados acima pelo Bacen, principalmente em relação ao último, qual seja: "estão sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração".

Ocorre que "estar sujeito ao monitoramento do BCB" não é um requisito da metodologia para que uma fonte de dados seja utilizada pelas estatísticas fiscais, tampouco está positivado pelo Manual de Estatísticas Fiscais. Não à toa, como pode ser observado no trecho transcrito acima, referido "requisito" nem está sendo "numerado" pelo Bacen na relação apresentada.

Lembre-se que, como evidenciado por diversos documentos e atestado pelo próprio Bacen, diversas são as fontes de dados que são consideradas pelas estatísticas fiscais e que não estão sob a supervisão do Bacen, todas elas perfeitamente compatíveis com os requisitos enumerados.

Ainda nessa esteira, se é a correta a informação prestada pelas contrarrazões de que um dos requisitos das fontes de dados é que estejam sujeitas à supervisão e ao monitoramento do Bacen e de que, desse modo, a Autoridade Monetária poderia "determinar sua alteração", então porque motivo o Bacen, sabedor da natureza das operações realizadas entre a União e os bancos federais (BNDES e BB) no âmbito das equalizações de taxas de juros do PSI e do Safra Agrícola, em vez de amparar-se em registros poucos transparentes de referidas instituições financeiras e, assim, negar-se a efetuar o registro das respectivas dívidas da União nas estatísticas fiscais, não determina, de imediato, o registro adequado dos montantes devidos em contas patrimoniais que espelhem a verdadeira essência das operações?

As contrarrazões também afirmam que as informações necessárias à compilação das estatísticas fiscais são "extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo BCB. Ou seja, é o próprio BCB quem busca assegurar a confiabilidade dos dados".

Tal afirmação somente pode ser considerada verdadeira para o subconjunto de fontes de dados apresentado pelo Bacen. Para os demais elementos do conjunto das fontes de dados (Tesouro Nacional, INSS, MPOG, Emgea) referida afirmação é falsa.

Existe outra informação apresentada pelas contrarrazões que não espelha a realidade, *in verbis*:

> Considerando seu objetivo de avaliar os impactos fiscais sobre a demanda agregada e subsidiar decisões de política monetária, a periodicidade mensal e a tempestividade mínima são fundamentais. O alcance dessa periodicidade e tempestividade só é possível com a utilização de fontes de dados sob o controle deste BCB, como demonstrado no item anterior. (Grifou-se)

Levando-se em consideração os dados que foram exaustivamente apresentados por esta instrução, a afirmação exarada pelo Bacen por intermédio do item transcrito acima é improcedente. Não é preciso que o BCB tenha controle sobre as fontes de dados para que as mesmas possam fornecer as informações para a compilação das estatísticas fiscais.

Nesse sentido, se esse for o critério fundamental para a escolha das fontes de dados, então é dever desta Corte de Contas, para fiel cumprimento das estatísticas fiscais, determinar a imediata exclusão, dessas estatísticas, de todo e qualquer estoque de ativo e/ou de passivo cuja fonte de dados não esteja sob o controle do Bacen.

Conclusões em relação à Tese 4

Como visto, não há qualquer determinação exarada pelo TCU para que sejam empregadas fontes de dados estranhas às já utilizadas pelas estatísticas fiscais. Os dados referentes às dívidas da União junto ao FGTS são controlados tanto pelo Tesouro Nacional (TN) quanto pela Caixa Econômica Federal; as dívidas da União junto ao Banco do Brasil (BB) no âmbito da equalização da safra agrícola são controladas tanto pelo BB quanto pelo TN; e os passivos junto a BNDES/Finame são controladas pelo TN e pelo BNDES.

u) as fontes de dados devem garantir sua periodicidade, tempestividade, integridade, regularidade, fidedignidade, abrangência e qualidade;

Todas os passivos que foram objeto das determinações exaradas pelo TCU estão relacionados a fontes de dados que atendem a todos os requisitos listados.

v) o Bacen utiliza como fonte de dados basicamente as instituições supervisionadas, sujeitas ao seu poder requisitório;

É correta a informação de que o Bacen utiliza as instituições financeiras como fonte de dados. No entanto, diversos trabalhos já realizados pelo TCU e a presente instrução demonstraram de maneira cabal que as instituições financeiras não são as únicas fontes de dados utilizadas pelo Bacen para a compilação das estatísticas fiscais, tais como; Tesouro Nacional (TN), INSS, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e empresas estatais.

Vale dizer, uma fonte de dados não precisa estar sob o controle ou sob a supervisão do Bacen para que atenda a todos os requisitos exigidos pela metodologia.

w) seriam três conjuntos de fontes de dados: contabilidade do sistema financeiro; sistemas de liquidação e custódia de títulos; e registros do balanço de pagamentos do país;

Existem outros elementos que compõem o conjunto de fontes de dados utilizadas pelo Bacen para o cálculo das estatísticas fiscais.

x) tais fontes sujeitam-se aos critérios necessários e aos padrões das estatísticas, a saber: (i) disponíveis com periodicidade mensal; (ii) tempestividade de até 20 (vinte) dias em relação ao período de referência; (iii) detalhamento suficiente para atender ao padrão estatístico internacional e às publicações nacionais; (iv) cobertura abrangente e integral, conforme definição metodológica, para os ativos e passivos financeiros do setor público, seja a dívida mobiliária ou externa, sejam, principalmente, ativos e passivos junto a instituições financeiras; (v) confiáveis em termos de qualidade da informação e (vi) sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração.

Repita-se, todos os passivos que foram objeto de determinações no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário são compatíveis com os requisitos listados.

Vale dizer, estar sujeito à supervisão e monitoramento do Bacen não é requisito necessário para que uma fonte de dados seja considerada pelas estatísticas fiscais.

y) as informações para cômputo das estatísticas fiscais são todas extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo Bacen;

Apenas uma parte das informações utilizadas pelo Bacen atendem ao requisito citado acima. Vale dizer, como mostram os documentos juntados aos presentes autos, são diversas as informações que ainda são encaminhadas por mensagem eletrônica ao Bacen, em planilhas elaboradas manualmente.

Do regime de caixa e da medição do resultado pela ótica do financiamento

De acordo com informações do Banco Central do Brasil (TC 021.643/2014-8, peça 92, p. 19), os indicadores fiscais apurados pelo Banco Central têm como foco a evolução dos ativos e passivos

financeiros do setor público. Essa metodologia, que apura o resultado fiscal a partir da evolução patrimonial do governo, é conhecida como "abaixo da linha", em oposição à metodologia "acima da linha", que se concentra na evolução das receitas e despesas.

Fazendo-se um paralelo com a apuração de resultados (lucro ou prejuízo) que ocorre no mundo empresarial, onde o interesse é controlar a variação do patrimônio de uma determinada empresa, a apuração "abaixo da linha" significaria verificar qual foi a evolução do patrimônio líquido (PL) da respectiva entidade. Por certo, referida variação pode ser calculada de forma global (PL atual menos o PL anterior) ou de maneira detalhada, apurando-se a variação do saldo de cada ativo e passivo que integram o patrimônio. De outro lado, a "acima da linha" representaria listar todas as operações (fluxos) que condicionaram a variação do patrimônio líquido no respectivo período, ou seja, seriam identificadas todas as operações que aumentaram (receitas) o PL e todas as que diminuíram (despesas) o PL, e calcular a diferença entre os respectivos montantes.

No caso da apuração de resultados fiscais o que interessa não é saber se o governo está mais rico ou mais pobre; o que interessa saber é se consegue controlar a variação de sua dívida. É por isso que, nesse ambiente de controle, não se trabalha com a variação do PL, mas com a variação de determinado conceito de dívida, como DLSP, DC e DCL.

A apuração "acima da linha", no caso, seria efetuar a diferença entre todas as operações que reduziram (receitas) o estoque da dívida e as que produziram aumento (despesas) da dívida. O cálculo "abaixo da linha", portanto, seria verificar a variação do estoque de endividamento ocorrida no período respectivo.

Desse modo, no caso do controle de dívida que se aplica na União, apurar "abaixo da linha" é verificar a variação do saldo da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que é o conceito de dívida que as LDOs da União e as Mensagens Presidenciais têm determinado como sendo o estoque a ser controlado. Déficits representam que houve aumento da DLSP e superávits representam redução do saldo da DLSP.

A apuração do resultado fiscal "abaixo da linha" também pode ser feita de maneira global - variação do saldo total da DLSP - ou de maneira individual - para cada haver ou passivo que integram a DLSP. Por certo, a omissão de qualquer passivo ou de qualquer haver terá influência direta no saldo da dívida, na variação do saldo da DLSP e, evidentemente, no montante do resultado fiscal apurado para o período.

Mas em que momento o Bacen deve registrar, na DLSP, o saldo de determinado haver ou passivo? A resposta a essa pergunta é dada pelo "regime contábil" utilizado para a apuração das estatísticas. Se o regime não é de competência, então a simples ocorrência do fato gerador de uma receita ou despesa não é suficiente para se registrar uma dívida ou um haver.

Se o regime é de "caixa puro", então a apuração do resultado deve levar em consideração única e exclusivamente as entradas e saídas de recursos do caixa da respectiva entidade. Nesse caso específico, não há se falar em registrar qualquer outro estoque de haver ou de passivo, ou seja, acompanha-se apenas a conta "caixa".

Porém, se o regime é o de "caixa" - não puro - e ainda se deve levar em conta a "ótica do financiamento", então o registro dos estoques de haveres e de passivos é feito no momento em que a entidade obtém o financiamento, ou seja, no momento em que o seu débito é honrado.

Seguem as informações contidas nas contrarrazões em relação ao regime contábil.

O Manual de Estatísticas Fiscais (peça 231, p. 9) se manifesta da seguinte maneira em relação ao regime contábil utilizado na apuração dos resultados fiscais. *In verbis*:

> As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa, à exceção dos resultados de juros, que são apurados pelo regime de competência. Isso significa que as despesas públicas (exceto os juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas. O mesmo vale para as receitas, que são computadas no momento em que entram no caixa do governo, e não no momento em que ocorre o fato gerador. (Grifou-se)

A uma, certo está que os juros nominais são apurados pelo regime de competência, ou seja, o resultado com juros nominais representa o montante de juros que foi apropriado aos estoques do endividamento líquido em determinado período de tempo. A duas, certo também está que o resultado primário se apura pelo regime de caixa.

Em relação às despesas (apenas as primárias, por certo), informa o Manual que as mesmas "são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas". O que quis dizer o Manual ao fazer referida afirmação?

Com certeza, um dos objetivos foi deixar explicitado que a ocorrência do fato gerador de uma despesa não é condição suficiente para que se efetue, nas estatísticas fiscais, o registro de uma despesa. E como as estatísticas fiscais apuradas pelo método "abaixo da linha" apuram o resultado fiscal a partir da variação do endividamento líquido do setor público, então é possível afirmar que a ocorrência do fato gerador de uma despesa não provoca qualquer variação nos saldos de obrigações e de haveres que compõem a DLSP.

O outro propósito foi mostrar que a despesa deve ser reconhecida no momento em que é paga, ou seja, no momento em que se honra o compromisso surgido com a ocorrência do respectivo fato gerador da despesa.

Ocorre que, para as estatísticas fiscais, tanto faz se o ato de "pagar a despesa" ou "honrar o compromisso" foi praticado pelo próprio ente federado ou foi praticado por terceiro (uma instituição financeira, por exemplo). Ou seja, se houve o financiamento, tenha sido ele com a utilização de recursos próprios ou de terceiros, então efetua-se o registro da despesa.

Desse modo, considerando que o endividamento líquido é o balanceamento de haveres e deveres, então, do ponto de vista da apuração do resultado fiscal pelo método "abaixo da linha", a decisão por utilizar recursos próprios para o pagamento de uma despesa provoca redução no saldo dos haveres e, por consequência, aumento no saldo da dívida líquida como um todo. Respectivo aumento da dívida líquida é, então, considerado uma despesa.

No entanto, se a escolha foi efetuar o pagamento da despesa com a utilização de recursos de terceiros, então haverá um aumento no saldo das obrigações e, por conseguinte, um aumento de mesma monta no saldo da dívida líquida do setor público, registrando-se, de acordo com o que reza a metodologia "abaixo da linha", a despesa primária. É isso que representa mensurar o resultado fiscal pela "ótica do financiamento".

Assim, no caso em que a despesa é paga com recursos depositados em disponibilidade, o financiamento está sendo concedido pelo ente federado a si próprio. Ou seja, o ente federado está utilizando recursos advindos de períodos anteriores para honrar seus compromissos. Nessa hipótese, a "ótica do financiamento" diria que o aumento do endividamento líquido – fato que representa a ocorrência da despesa pelo "abaixo da linha" – está sendo proporcionado pela redução no saldo de haveres. Seria o caso, por exemplo, das despesas honradas com recursos próprios da União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial.

De outro lado, quando a despesa é paga com recursos não próprios, então o financiamento está sendo concedido por terceiros. Nesse caso, a "ótica do financiamento" diria que o aumento do

endividamento está sendo proporcionado pelo aumento no saldo de uma dívida junto a terceiros. Seria o caso da utilização de recursos próprios da Caixa para o pagamento das despesas de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial. Não por acaso, o Bacen passou a registrar, como dívida no âmbito das estatísticas fiscais, os saldos negativos das contas de suprimento de cada um dos citados programas. Vale transcrever como se manifestou o Bacen (TC 021.643/2014-8, peça 92. p. 20) em relação à inclusão de referidos passivos nas estatísticas fiscais:

> 8. Entre os serviços prestados ao governo pelas instituições financeiras, destaca-se o pagamento de despesas primárias mediante transferência de recursos públicos. Tradicionalmente, o montante dessas transferências cobre as despesas a serem pagas, podendo ocorrer eventuais diferenças oriundas do floating entre a transferência dos recursos e o pagamento, que no caso de ser negativo (transferências menores que os pagamentos) é coberto momentaneamente pela instituição financeira. Ressalte-se que, regra geral, o impacto do pagamento de despesas, mediante transferências de recursos para as instituições financeiras, é captado nas estatísticas fiscais por meio da redução de disponibilidades do governo (exemplo, Conta Única do Governo Federal)
>
> 9. Por outro lado, o crescimento da diferença negativa entre os recursos repassados pelo governo e o pagamento de despesas pelas instituições financeiras realça a significância econômica do passivo para o setor público junto ao sistema financeiro, devendo, portanto, ser captada na apuração do endividamento líquido, com impacto no resultado fiscal do período, na forma da metodologia utilizada. Destaque-se, inclusive, que outras operações de natureza similar já recebem esse tratamento na metodologia de apuração fiscal, a exemplos de adiantamentos para pagamentos do INSS.

Vale ressaltar, por oportuno, que a mesma lógica apresentada acima deve ser aplicada para o registro das dívidas da União junto ao FGTS no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e decorrentes da Lei Complementar 110/2001.

O próprio Bacen apresenta (TC 021.643/2014-8, peça 92, p. 21) a base conceitual para a adoção de referidos procedimentos, *in verbis*:

> 11. A metodologia adotada alinha-se com o padrão internacional sobre o assunto. O FMI, em seu Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM), estabelece que *most contracts, also referred to as instruments or financial instruments, that underlie a financial claim are created when one unit agrees to repay the funds in the future. In many cases, financial claims are explicitly identified by formal documents expressing the debtor-creditor relationship. In some cases, however, a financial claim is created by an implicit provision of funds by the creditor to the debtor*.

A tradução livre de referido excerto é a seguinte:

> 11. (...) a maioria dos contratos, também referidos como instrumentos ou instrumentos financeiros, que são a base de uma reivindicação financeira são criadas quando uma unidade concorda em reembolsar os fundos no futuro. Em muitos casos, créditos financeiros são explicitamente identificados por documentos formais que expressam a relação credor-devedor. Em alguns casos, no entanto, um direito financeiro é criado por uma disposição implícita de recursos pelo credor ao devedor.

Aplica-se a mesma lógica apresentada acima nos casos em que um dispêndio é financiado pelo próprio beneficiário da despesa, ou seja, é o próprio beneficiário quem financia o compromisso de entrega de recursos financeiros É o caso, por exemplo, das dívidas não honradas na respectiva data de vencimento, situação semelhante àquelas das dívidas em atraso das empresas estatais federais junto aos empreiteiros de obras e fornecedores e das dívidas da União com equalização de taxas de juros junto ao BB e ao BNDES. Vale dizer, tópico específico desta análise das contrarrazões evidenciará, em detalhes, que referido atraso representa uma espécie de financiamento/operação de crédito concedido pelas citadas instituições financeiras à União.

Desse modo, ante o exposto acima, não há dúvida de que a expressão "no momento em que são pagas" empregada pelo Manual de Estatísticas Fiscais significa que a despesa primária deve ser registrada no momento em que ocorre o financiamento, e não apenas quando os recursos saem da Conta Única.

A mesma lógica pode ser utilizada para as receitas. Informa o Manual que as receitas "devem ser registradas no momento em que entram no caixa do governo, e não no momento em que ocorre o fato gerador". Significa dizer que a ocorrência do fato gerador de uma receita não é condição suficiente para que se efetue o registro, nas estatísticas fiscais, de um haver para o setor público. Não à toa, as estatísticas fiscais não registram ativos do tipo "tributos a arrecadar", "impostos a arrecadar" ou "aluguéis a receber".

E, muito embora tenha sido utilizada a expressão "entram no caixa do governo", as estatísticas fiscais não aguardam a entrada dos recursos na Conta Única para o registro de uma receita primária. Para tanto, basta que os recursos já tenham sido arrecadados pelas instituições financeiras e registrados em contas que representem "arrecadações a recolher". E é por esse motivo que as estatísticas fiscais registram, para todas as esferas de governo, o haver identificado como "Arrecadação a recolher".

Conclusões em relação à Tese 5

Esclareceu-se que medir pela ótica do financiamento é registrar a variação da DLSP e, por conseguinte, mensurar o resultado fiscal, no momento em que o financiamento é obtido ou concedido pelo ente estatal.

Desse modo, as estatísticas fiscais apuradas pelo Bacen deveriam ter registrados os passivos da União: (i) junto ao FGTS, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no momento em que o FGTS efetuou o pagamento das subvenções em seu nome; (ii) junto ao FGTS, no âmbito da Lei Complementar 110/2001, quando os recursos foram transferidos do FGTS (Caixa) para a Conta Única do TN; (iii) junto ao BNDES/Finame, no momento em que os montantes referentes à equalização de taxas de juros deixaram de ser pagos na data devida à referida entidade; (iv) junto ao BB, quando, do mesmo modo, os montantes relativos à equalização de taxa de juros no âmbito da equalização da safra agrícola deixaram de ser pagos na data devida.

z) a apuração do resultado primário ocorre por intermédio do regime de caixa;

Ocorre que não se trata do regime de caixa "puro", no qual apenas as entradas e saídas de recursos do caixa é que são computados. O regime de caixa utilizado pelas estatísticas fiscais determina que as operações são registradas quando o montante é pago (financiado).

aa) de acordo com o regime de caixa, as transações seriam registradas apenas quando o recurso é efetivamente recebido ou pago;

A afirmação está correta. Ocorre que referido pagamento pode ter sido feito: (i) pelo próprio ente estatal (União, Estado, estatal estadual); (ii) por terceiro (banco efetuou o pagamento em nome do ente estatal); ou (iii) pelo próprio beneficiário da despesa (postergando o recebimento do valor que lhe era devido).

Das estatísticas fiscais e das equalizações de taxas de juros devidas ao BB e ao BNDES

O Acórdão 825/2015-TCU-Plenário determinou ao Bacen a inclusão no rol de passivos da União na DLSP:

(i) dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos ao item 'Tesouro Nacional – equalização de taxas – safra agrícola', no valor de R$ 7,9 bilhões (em junho/2014); e

(ii) dos valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento, no valor de R$ 19,6 bilhões (em junho/2014).

Em relação à dívida junto ao Banco do Brasil, não havia qualquer valor registrado pelas estatísticas fiscais. No caso do BNDES, as estatísticas fiscais já registravam o valor de R$ 7,9 bilhões.

O Bacen alega que não registra o passivo da União junto ao BB porque os mesmos ainda não representariam valores devidos e que, por estarem registrados pelo regime de competência, não atenderiam ao critério caixa da metodologia "abaixo da linha".

No caso do BNDES, o Bacen alega que não registra montantes devidos à Finame, posto que esta não representaria uma instituição financeira.

Existem alguns pontos importantes a considerar em relação não só aos passivos da União junto ao BB, mas também em relação aos passivos da União junto ao BNDES/Finame que não foram ainda registrados nas estatísticas.

O primeiro deles é em relação aos passivos junto ao BNDES /Finame. A determinação contida no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário é para que se efetue o registro da dívida da União junto ao BNDES, e não a dívida da União junto à Finame, mesmo porque essa não existe.

Tal dívida, à época da auditoria, era de R$ 19,6 bilhões. Dos quais, apenas R$ 7,9 bilhões estavam registrados nas estatísticas fiscais. Referido valor foi reconhecido pela própria Secretaria do Tesouro Nacional.

Ressalta-se que a dívida da União não é junto à Finame, mas junto ao BNDES. A dívida junto à Finame ocorre de maneira indireta (como bem lembrado no relatório que embasou referido acórdão), por intermédio do BNDES, que a utiliza como uma espécie de braço operacional.

Vale observar que a própria Lei 12.096/2009 autoriza a concessão de subvenção (equalização de juros) ao BNDES e à Finep, apenas. Não há autorização para a Finame. Portanto, se caso houver dívida "direta" da União junto à Finame no âmbito do PSI, referida dívida será ilegal e não autorizada em lei.

Os valores que foram objeto da determinação foram reconhecidos pelo Tesouro Nacional como devidos. Isso já seria suficiente para o Bacen reconhecer a dívida em seu saldo completo nas estatísticas fiscais (é o próprio devedor que reconhece).

O Bacen não faz (e nunca fez) avaliações de "liquidez e certeza" das dívidas e haveres, para que pudesse registrar nas estatísticas fiscais.

O segundo dos pontos é em relação ao passivo da União junto ao BB no âmbito das equalizações de taxas de juros – safra agrícola. Tais valores já são devidos pela União. O Acórdão 825/2015-TCU-Plenário comprova isso.

Ressalte-se que a lógica de uma "equalização de taxa de juros" é recompor, à instituição financeira, as mesmas condições "econômicas e financeiras" que teria observado em suas operações ativas caso as mesmas tivessem sido realizadas com as taxas normais de mercado. Por isso mesmo, o nome: equalização. Ou seja, os pagamentos efetuados pela União aos bancos (BB e BNDES) deveriam ocorrer de forma contemporânea aos pagamentos de juros efetuados pelos respectivos mutuários/clientes de tais instituições.

Desse modo, é incompatível com a lógica da equalização fazer com que o pagamento das mesmas, pela União aos respectivos bancos, ocorra em momento posterior, inclusive, ao encerramento/amortização do próprio contrato de financiamento que dá azo às equalizações.

No caso do BB-Safra Agrícola, por exemplo, grande parte dos financiamentos deve ser paga em no máximo um ano. Mesmo assim, as respectivas equalizações ainda não foram pagas pela União ao BB.

Além disso, frise-se que referido "valor devido" há muito deixou de ser apenas um registro de crédito pelo regime de competência. Ou seja, o valor já representa um ativo cujo pagamento já deveria ter sido efetuado faz tempo.

Há que se atentar para a diferença entre "regime de competência", "regime de caixa puro" e "ótica do financiamento". No "regime de caixa puro", registra-se apenas a saída e entrada de recursos em disponibilidades. No regime de competência, o passivo (ou o ativo) é registrado no momento em que surge o fato gerador da obrigação.

No caso, portanto, o passivo da União junto ao BB seria registrado na contabilidade da União no momento em que a STN apura, semestralmente, o montante da equalização de juros. Ou seja, o registro da despesa (aumento do passivo) ocorreria no momento em que a STN reconhece que, após o respectivo semestre, tendo em vista as taxas utilizadas e os montantes de crédito concedido pelo BB na safra agrícola, passou a dever mais "x" milhões de reais ao BB.

Por certo, o mero reconhecimento de referido passivo junto ao BB não é suficiente para que o Bacen – que não apura pelo regime de competência – efetue o registro do passivo nas estatísticas fiscais, uma vez que ainda não houve o "financiamento" por parte do BB.

Suponha-se (apenas para efeitos didáticos), então, que referida dívida deva ser paga um mês após valor devido ser apurado. Nesse caso, enquanto não houver o transcurso do tempo, o Bacen não deverá efetuar o registro da dívida nas estatísticas fiscais, pois ainda não houve o financiamento. Quando chegar o dia do pagamento da equalização ao BB, podem ocorrer duas situações distintas: a) a União paga o valor ao BB; ou b) a União não paga o valor ao BB. No primeiro caso, o Bacen irá apurar a despesa primária, com base na redução do saldo da Conta Única. Teria, então, ocorrido o financiamento, visto que o próprio ente (União) se financiou, utilizando recursos poupados anteriormente e guardados em suas disponibilidades. No segundo caso, o Bacen também deverá efetuar o registro da despesa primária. No entanto, referido registro será efetuado não com base na redução do ativo "Conta Única", mas com base no aumento da dívida junto ao BB. Teria, de igual modo, havido o financiamento, visto que o próprio credor (BB, instituição financeira, frise-se) financiou a União.

É por isso que as dívidas da União junto ao BB no âmbito da safra agrícola e junto ao BNDES no âmbito do PSI devem ser registradas pelo Bacen, pois o financiamento já ocorreu. E, ressalte-se, o registro de referida obrigação não teria qualquer relação com o regime de competência, mas com o inegável fato de que o financiamento já ocorreu, e que foi concedido pela própria instituição financeira credora (BB e BNDES).

Vale ressaltar que reside justamente aí (na ocorrência do financiamento) a lógica de o Bacen registrar as dívidas das empresas estatais federais junto "aos empreiteiros de obras e fornecedores". E, vale dizer, o Bacen só não efetua o registro de dívidas similares para as outras esferas governamentais (estatais estaduais e municipais) porque não tem como obter as informações relativas aos saldos de referidas dívidas/financiamentos.

Lembre-se, também, que foi justamente por causa dessa lógica do "financiamento" que o Bacen passou a registrar a dívida junto à Caixa no âmbito do Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial.

Isso posto, é forçoso concluir, em plena consonância com a metodologia "abaixo da linha", que os passivos da União junto ao FGTS, ao BB e ao BNDES/Finame devem estar registrados nas estatísticas fiscais, uma vez que representam financiamentos que foram concedidos pelas respectivas entidades à União.

No caso do FGTS, como amplamente demonstrado ao longo da análise das contrarrazões apresentadas aos itens 9.2.3, 9.2.6 e 9.2.11, dispêndios (subvenções) de responsabilidade da União foram pagos com recursos próprios de referido fundo, em operação cuja estrutura é semelhante aos adiantamentos concedidos pela CAIXA à União para o pagamento das despesas do Programa Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial.

No caso do BB e do BNDES, despesas de responsabilidade da União junto a tais instituições financeiras ainda não foram honradas, mesmo depois de ultrapassado o prazo para pagamento.

Conclusões em relação à Tese 6

Todos os passivos que foram objeto das determinações exaradas por intermédio do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário atendem a todos os requisitos exigidos pela metodologia "abaixo da linha". Entre outros: (i) o financiamento já ocorreu;(ii) as dívidas referem-se a valores já devidos às instituições credoras (FGTS, BB e BNDES); (iii) as fontes de dados garantem o atendimento a todos os requisitos; (iv) as informações sobre a dívida estão sob o controle e acompanhamento de instituições do sistema financeiro; e (v) tem relevância econômica.

bb) para que um passivo possa ser considerado nas estatísticas fiscais publicadas pelo Bacen, devem estar presentes todas as regras de enquadramento, a saber: finalidade/objetivo (servir para mensurar o impacto na demanda agregada); abrangência (relação do setor público com o setor financeiro); critério contábil (caixa, e não competência); adequação das bases de dados (disponibilidade, tempestividade, qualidade); e relevância econômica.

Todos os passivos atendem aos critérios listados acima.

cc) o TCU estaria considerando tais critérios de forma isolada, e não em conjunto;

Todos os passivos atendem aos critérios de forma conjunta.

dd) a não inclusão estaria de acordo com o padrão metodológico adotado desde 1991 e a inclusão representaria alteração do padrão metodológico adotado;

Todas as determinações exaradas pelo TCU são compatíveis com o Manual de Estatísticas Fiscais e estão de acordo com o padrão metodológico adotado desde 1991.

ee) a não inclusão das dívidas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) seria justificada pelo fato de: não ser uma instituição financeira; não estar sujeita às normas do Bacen, não sendo possível afirmar que seus registros em sua contabilidade são compatíveis com o regime de caixa; o Bacen não ter poder requisitório sobre o Fundo, estando ausentes, portanto, os requisitos necessários às fontes de dados;

Todos os requisitos necessários ao registro das dívidas da União junto ao FGTS estão presentes. Frise-se, aliás, que os requisitos são semelhantes àqueles utilizados pelo Bacen para o registro de dívidas da Emgea junto ao FGTS e dívidas da União junto à Caixa Econômica Federal, decorrentes da utilização de recursos próprios da Caixa para o pagamento de despesas em nome da União nos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial.

ff) a não inclusão das dívidas junto ao Banco do Brasil seria justificada pelo fato de: referidas dívidas estarem registradas em referida instituição financeira em rubricadas contábeis "sem característica de operação de crédito"; referido ativo seria contabilizado pelo regime de competência; a caracterização de referido ativo dependeria de procedimentos junto ao Governo Federal;

Todos os requisitos necessários ao registro das dívidas da União junto ao BB estão presentes.

gg) a não inclusão das dívidas junto ao BNDES/Finame seria justificada pelo fato de: a Finame não ser instituição financeira; o ativo não está no balanço do BNDES mas no da Finame; não estar sujeita às normas do Bacen, não sendo possível afirmar que seus registros em sua contabilidade são compatíveis com o regime de caixa; o Bacen não ter poder requisitório sobre o Fundo, estando ausentes, portanto, os requisitos necessários às fontes de dados.

Todos os requisitos se fazem presentes. Vale dizer, as estatísticas fiscais, de forma compatível com a metodologia "abaixo da linha", sempre registraram ativos da União junto à Finame. Além disso, apesar de não ter a natureza de instituição financeira, os registros efetuados pelas estatísticas fiscais junto à Finame revelam que referida entidade sempre recebeu do Bacen o tratamento de instituição financeira.

hh) a Corte de Contas, por intermédio de suas determinações, estaria querendo implementar modificações na metodologia adotada pelo Bacen;

Repita-se, jamais houve determinação ou recomendação do TCU nesse sentido. Ao que parece, o Bacen não quer efetuar os registros de acordo com sua própria metodologia.

Da discricionariedade *versus* procedimentos linearmente rígidos

Importa observar manifestações distintas exaradas pelo Bacen em relação ao rigor com que devem ser tratados os procedimentos no âmbito das estatísticas fiscais.

Em 2006, no processo TC 004.817/2006-9, o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, por intermédio de expediente encaminhado ao então secretário Adjunto do Tesouro Nacional, a respeito de "Representação formulada por técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre supostas irregularidades no aumento de capital da Empresa Gestora de Ativos – Emgea em 2004 e os impactos fiscais advindos de tal operação", assim se manifesta (peça 249, p. 5-9):

> Finalmente, acrescentamos que embora os conceitos e procedimentos gerais adotados na metodologia encontrem-se definidos e publicados, a sua aplicação no âmbito do Banco Central pressupõe, sem prejuízo à observância das linhas gerais aplicáveis, um minucioso exame caso a caso, de forma a avaliar e refletir convenientemente o impacto fiscal das operações envolvidas. Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de inibir, em se tratando de estatísticas fiscais, a fixação de procedimentos linearmente rígidos, incapazes de cobrir toda a diversidade e complexidade das questões envolvidas na esfera do setor público. Os próprios manuais de estatísticas fiscais de âmbito internacional adotam essa precaução. (Grifou-se)

À época de referida comunicação, os trabalhos realizados no bojo do TC 004.817/2006-9 não tinham por objetivo determinar o registro de um passivo nas estatísticas fiscais. O objetivo era determinar a exclusão de ativo que havia sido inserido nas estatísticas fiscais sem que o mesmo atendesse aos critérios e parâmetros estabelecidos pelo Bacen em sua metodologia de apuração "abaixo da linha".

Neste ano de 2015, no dia 19 de janeiro, em razão de notícias veiculadas pela imprensa em relação a conclusões contidas no bojo do TC 021.643/2014-8, o Bacen fez publicar a seguinte nota de esclarecimento em seu sítio na rede mundial de computadores. Ao que parece, referida nota contradiz a declaração transcrita acima. *In verbis*:

> Em relação à matéria "Relatório do TCU revela que o BC deixou R$ 40 bilhões de fora da dívida federal", divulgada no jornal Valor Econômico do dia 19 de janeiro de 2015, o Banco Central do Brasil esclarece:
>
> A metodologia de apuração dos indicadores fiscais pelo Banco Central do Brasil (conceito abaixo da linha) segue padrões internacionalmente consagrados e tem como fontes primárias de informações os dados contábeis das instituições financeiras (Cosif), os dados do balanço de pagamento e as movimentações da conta única do Tesouro Nacional.
>
> Os resultados apurados e divulgados pelo Banco Central do Brasil refletem consistentemente, no escopo e no tempo, referida metodologia estabelecida.
>
> Coerente com a metodologia que sempre adotou, que não contempla margem de discricionariedade sobre o que incluir ou não incluir, o Banco Central do Brasil, na apuração das estatísticas fiscais, registra todos os montantes compreendidos no conceito da dívida líquida do setor público não financeiro (DLSP), não tendo deixado de registrar qualquer montante que integra essa metodologia. (Grifou-se)

Registrada essas manifestações contraditórias do Bacen, com as devidas vênias, conclui-se que o Bacen precisa decidir se vai adotar um caráter mais discricionário à sua metodologia – como assim o pretendeu em 2006 quando instado a efetuar a exclusão de um haver das estatísticas fiscais – ou se vai optar por uma conduta mais rígida e sem margem de discricionariedade no cômputo da DLSP e da NFSP – como o fez quando o interesse era negar o registro de passivos nas estatísticas fiscais.

8.5.3 Conclusão

As informações, documentos e situações fáticas expostas permitem concluir que as contrarrazões apresentadas não merecem prosperar.

Desse modo, após detalhada análise sobre cada item apresentado nas contrarrazões, conclui-se que:

a) os passivos que foram objeto de determinação do TCU por intermédio dos acórdãos exarados no âmbito do processo TC 021.643/2014-8 devem ser registrados pelas estatísticas

fiscais, pois enquadram-se em todos os critérios objetivos fixados pela metodologia adotada pelo Bacen;

b) a Corte de Contas, por intermédio de suas determinações, pretende garantir o cumprimento, por parte do Bacen, das regras básicas de sua metodologia "abaixo da linha"; e,

c) estão contempladas, em conjunto, pelos passivos que foram objeto de determinação do TCU no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, todas as regras de enquadramento necessárias ao registro dos mesmos, a saber: finalidade/objetivo; abrangência; critério contábil; adequação das bases de dados; e relevância econômica.

Por esses motivos, as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

8.6 Omissão de contingenciamento quando da edição do Decreto 8.367/2014

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014.

8.6.1 Contrarrazões

As contrarrazões apresentadas pelo Advogado-Geral da União, em nome da Presidente da República, em resposta aos indícios de irregularidades referidos nos itens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário foram subdivididas em cinco temas, cujos principais argumentos são apresentados em sequência.

Com respeito à execução orçamentária, cenário macroeconômico e meta fiscal – subitem "a" das contrarrazões –, foram enunciadas as seguintes alegações:

a.1) a Lei 12.919/2013 – LDO 2014, que estabeleceu a meta de superávit primário de R$ 116 bilhões foi editada em dezembro de 2013, ou seja, havia um alto grau de incerteza, dado o espaço temporal entre a sua elaboração e a execução orçamentária de 2014;

a.2) o controle da meta se faz pela análise das receitas e despesas realizadas com consequente correção das projeções a se realizar; nessas alterações de projeções são consideradas variações de parâmetros econômicos, da legislação ou quaisquer outras situações que possam vir a ocasionar mudanças nas projeções;

a.3) os relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias que orientam a edição de decreto de contingenciamento ou descontingenciamento de despesas devem refletir os cenários econômicos e legislativos projetados para que a meta fiscal vigente ao final do exercício seja alcançada, como de fato ocorreu em 2014, com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da alteração da meta fiscal, conforme excerto das contrarrazões transcrito a seguir:

> Ao orientar a propositura de decreto com contingenciamento ou descontingenciamento de despesas é inevitável, a partir de um bom planejamento orçamentário, que o relatório reflita os cenários econômico e legislativo projetados para que a meta fiscal seja alcançada**,** com estrito cumprimento aos parâmetros estabelecidos pela LDO vigente ao final do exercício, como de fato ocorreu em 2014, com aprovação pelo Congresso Nacional da alteração da meta fiscal (grifo nosso).

a.4) o cenário econômico internacional impactou significativamente a economia nacional, aumentando a imprecisão acerca do atingimento das metas. Esse cenário se deteriorou fortemente a partir do segundo semestre, impactando o setor interno. A queda da atividade, por sua vez, repercutiu negativamente sobre a arrecadação. Por fim, concluiu-se que, dado esse cenário econômico, as projeções de receitas não se concretizaram, e, consequentemente, as metas tinham que ser mudadas.

Com respeito à alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – subitem "b" das contrarrazões – alegou-se que:

b.1) a prática legislativa tem demonstrado que a alteração da meta fiscal inicialmente prevista na lei de diretrizes orçamentárias ocorreu com relativa frequência no plano federal, como são exemplos as alterações verificadas nos exercícios de 2014, 2013, 2010, 2009, 2007 e 2001.

No tocante ao Decreto 8.367/2014 e a sua compatibilidade com a legislação orçamentária – subitem "c" das contrarrazões –, foram apresentados os seguintes argumentos:

c.1) o momento da edição do Decreto 8.367/2014 era de grave crise econômica, com meta fiscal dissonante com a realidade, e o projeto de lei de alteração da meta fiscal da LDO enviado ao Congresso tinha sido aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO);

c.2) a edição do decreto foi uma medida de responsabilidade e prudência, comparada a um contingenciamento que acarretaria agravamento da situação econômica. Além disso, a probabilidade de aprovação do projeto de lei de alteração da meta fiscal era alta;

c.3) grande volume de despesas obrigatórias e pequena margem para contingenciamento, o que acarreta que limitação de empenho recaia em investimentos essenciais ao desenvolvimento econômico e social;

c.4) a edição do decreto desconsiderando a meta em vigor, em desacordo com as determinações da LRF, foi uma atitude responsável, pois não permitiu a utilização dos recursos até a aprovação do projeto de lei, e, por outro, previu a solução, caso o projeto não fosse aprovado, qual seja, a publicação de novo decreto promovendo contingenciamento;

c.5) o contingenciamento de R$ 28 bilhões teria efeitos econômicos severos, com paralisação de investimentos necessários para atenuar os efeitos da crise, podendo inclusive colocar em risco a continuidade da prestação dos serviços públicos;

c.6) o contingenciamento e em seguida o descontingenciamento significaria emitir sinalizações em sentidos opostos em curto espaço de tempo, maneira temerária de conduzir a gestão fiscal. Enfim, o contingenciamento em nada contribuiria para a preservação do interesse público maior;

c.7) o decreto tinha data de publicação estabelecida por lei, logo não poderia esperar a aprovação da lei que mudava a meta para ser editado;

c.8) a decisão acerca do contingenciamento de despesas não pode ser adotada com base na análise fria e irrefletida da lei, mas levando-se em conta vários fatores, sob pena da adoção de decisões precipitadas e irresponsáveis, podendo-se agravar situações de crise;

c.9) o não atingimento da meta fiscal originalmente estabelecida na LDO derivou da crise gerada em face do cenário econômico adverso e não da afronta aos princípios da legalidade, da moralidade, do planejamento, da transparência e da gestão fiscal.

A respeito dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias – subitem "d" das contrarrazões –, foram apresentados os seguintes argumentos:

d.1) a principal função dos relatórios é auxiliar a administração no cumprimento das metas fiscais; nesse sentido, os relatórios são prospectivos, contemplando os dados que acontecem ou deverão acontecer até o final do exercício e considerando o cenário mais provável, o qual, no caso concreto, era a aprovação do projeto de lei de mudança de meta; dessa forma, não trabalhar com essa mudança seria descaracterizar o objetivo do relatório;

d.2) houve precedentes em 2009 e 2010, e a apreciação das contas pelo TCU nesses anos não foi impactada, sendo a condicionalidade estabelecida no decreto de 2014 uma medida de prudência fiscal; assim, dada a função do relatório e os precedentes de 2009 e 2010, o relatório deveria sair exatamente como saiu.

Acerca de eventual alteração de entendimento do TCU e segurança jurídica – subitem "e" das contrarrazões –, foram enunciados os seguintes argumentos:

e.1) o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2009 estabeleceu o contingenciamento conforme o estabelecido em projeto de lei, sendo que a alteração da meta só ocorreu em outubro de 2009;

e.2) o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2010 considerou a alteração da meta proposta em projeto de lei, o qual somente foi aprovado em 30 de dezembro daquele ano;

e.3) o TCU não questionou tais procedimentos, afirmando que foram respeitados todos os parâmetros e limites definidos pela LRF;

e.4) o TCU adotou entendimento diametralmente oposto para as Contas do Governo de 2014; se a nova interpretação for mantida, haverá violação do Princípio Constitucional da Segurança Jurídica; qualquer mudança de entendimento só é aplicável ao exercício subsequente.

8.6.2 Análise

A análise circunscreve-se aos pontos principais das contrarrazões acima destacados, sintetizados nos seguintes tópicos:

- ilegalidade da ausência de contingenciamento;
- considerações sobre a meta fiscal;
- execução orçamentária e financeira dos exercícios de 2009, 2010 e 2014;
- efeitos de um novo contingenciamento;
- condicionalidade imposta ao descontingenciamento;
- a crise econômica e o cumprimento da meta.

Ilegalidade da ausência de contingenciamento

Preliminarmente à análise das questões específicas das contrarrazões, faz-se necessário enfatizar que antes da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, havia no país uma situação generalizada de desequilíbrio das contas dos entes federativos, desde a década de 1980, com elevados déficits orçamentários, chegando ao ponto de os municípios apresentarem até mesmo atrasos no pagamento de salários dos seus funcionários.

A partir de 2000, com a aprovação da LRF, foram estabelecidos princípios, fixadas normas e instituídas regras de gestão fiscal responsável, pressupondo a ação planejada e transparente com o maior rigor do controle sobre as receitas e, sobretudo, as despesas, por meio de uma programação financeira e orçamentária eficiente, com base em cronograma de desembolso, e do estabelecimento de metas fiscais, obrigando os entes federativos a gastar somente aquilo que se arrecada. Isso porque mirava-se a sustentabilidade e o equilíbrio fiscal das finanças de maneira intertemporal, como um fator fundamental e estruturante para superação dos problemas do passado nas finanças públicas do país que afetavam as áreas social e econômica.

Como se sabe, a LRF impôs restrições à atuação do gestor público, visando, entre outros objetivos, a limitação do gasto público continuado e do endividamento público e a administração prudente dos riscos fiscais. Ou seja, foram impostas medidas de austeridade fiscal com o fim de estabelecer o equilíbrio orçamentário por meio do atingimento de metas fiscais, princípio fundamental das finanças públicas.

As normas preconizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram influenciadas pelas fortes mudanças ocorridas nos anos de 1990 na política fiscal de países como Nova Zelândia e Estados Unidos. O controle do processo orçamentário nos Estados Unidos, apesar de ser exercido pelo Congresso, é considerado por especialistas uma referência em termos de controle da expansão do gasto público. Isso se deve ao mecanismo de corte ou retenção automático das despesas, sempre que sejam revistas as receitas e o resultado indique uma frustação da arrecadação, e, por conseguinte, das metas fiscais, consoante o disposto nos atos do Congresso, em especial, no *Budget Enforcement Act* (BEA). Ou seja, há fixação de metas de resultado e mecanismos de controle de gastos conforme regras adotadas pelo BEA, com o instituto da limitação de despesas para garantir limites e metas fiscais.

Diante desse cenário de bons resultados obtidos nos EUA e na Nova Zelândia para alcançar o equilíbrio das contas públicas e do surgimento de teorias econômicas que relacionavam o controle do gasto público à expansão da economia é que se deu a aprovação do regime de responsabilidade fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal inovou ao estabelecer limites globais do gasto público federal, em especial, na previsão de mecanismos que restringem a execução orçamentária e financeira, por meio da exigência de adoção de medida – ato vinculado – que limite empenho e movimentação financeira, caso a receita no exercício não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, definidas no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, como disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

> § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.
>
> § 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Foi nesse ambiente de resultados fiscais bimestrais ruins com risco de não atingimento das metas fiscais que se encontravam as contas do Poder Executivo em 2014, pois as despesas já vinham crescendo em anos anteriores a taxas maiores do que as das receitas, como foi demonstrado no tópico sobre a programação orçamentária e financeira do Relatório Preliminar das Contas da Presidente da República de 2014.

O mencionado relatório também destaca que a STN e a SOF, ao avaliarem as receitas e despesas primárias ao final do quinto bimestre de 2014, não indicaram a necessidade de contingenciamento. Ao contrário, alegaram que seria possível a ampliação do limite orçamentário e financeiro para custear despesas discricionárias em R$ 10 bilhões, com amparo no projeto de lei de alteração da meta fiscal encaminhado ao Congresso Nacional.

É notório que o citado projeto de lei de alteração da meta fiscal estabelecida pela LDO 2014 não teve o condão de suspender a eficácia das normas prescritas no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014. Uma vez demonstrada a necessidade de contingenciamento, dado que a realização da receita não era compatível com o cumprimento da meta fiscal estabelecida na LDO, o Poder Executivo deveria ter apurado o montante necessário e informado a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o 22º dia após o encerramento do bimestre.

Não se alegue que a superveniente publicação da Lei 13.053/2014, que alterou a meta fiscal da LDO 2014, em 15/12/2014, elidiu a exigência de se limitar a execução orçamentária e financeira. Isso porque a situação indicativa de não cumprimento da meta fiscal ressaltada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014 impunha, desde então, a adoção de tal medida, a teor do disposto no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014.

É de se ver que, não somente no interregno compreendido entre a edição do Decreto 8.367/2014, em 28/11/2014, e a vigência da Lei 13.053/2014, a partir de 15/12/2014, mas também desde o momento da verificação, ao final do mês de setembro, da ocorrência de desvio do resultado primário no 2º quadrimestre em relação à meta, o Poder Executivo, consoante as competências prescritas no art. 51 da LDO 2014 e nos arts. 8º e art. 9º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000, incorreu em omissão, pois deixou de indicar e promover o devido contingenciamento do orçamento federal. Caso o Executivo tivesse adotado tempestivamente as providências cabíveis, a restrição orçamentária e financeira poderia ter-se revertido em momento posterior, quando da publicação da Lei 13.053/2014, que alterou a meta fiscal.

Na realidade, não restam dúvidas de que a análise das Contas do Governo de 2014 revela de forma transparente a recorrente prática ilegal que fora cometida pelo Executivo, ao não ampliar o

contingenciamento com base na meta em vigor no exercício em exame ao invés da meta proposta no PLN 36/2014, em desacordo com o art. 9º da LRF, o que caracteriza forte indício de abuso de poder, dado que a conduta ilegal se prende à omissão, pela Chefe do Poder Executivo em 2014, no dever de, na condução da programação financeira e orçamentária, praticar ato vinculado, não lhe sendo permitida qualquer margem de liberdade em agir contrariamente ao determinado na LRF.

Não se pode também perder de vista que o Estado Democrático de Direito se rege pela boa-fé na aplicação da lei, como bem disserta Canotilho (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 375):

> O princípio da legalidade da administração sobre o qual insistiu sempre a Teoria do Estado de Direito e a doutrina da separação dos poderes e que acabou por ser considerado mesmo como dois princípios fundamentais: o princípio da supremacia ou prevalência da lei e o princípio da reserva da lei. Estes princípios permanecem válidos, pois num Estado democrático-constitucional a lei parlamentar é ainda a expressão privilegiada do princípio democrático e o instrumento mais apropriado e seguro para definir os regimes de certas matérias e daí a reserva de lei. De uma forma genérica, o princípio da supremacia da lei e o princípio da reserva de lei apontam para a vinculação jurídico-constitucional do Poder Executivo.

Tal raciocínio corrobora o entendimento relevante de que o Estado somente pode fazer o que é legalmente autorizado, sendo-lhe vedado fazer ou deixar de fazer senão de acordo com os limites estabelecidos no art. 5º, inciso II, da Constituição e na Lei Complementar 101/2000.

Considerações sobre a meta fiscal

No tocante à alegação de que o planejamento deve se basear em "análise prospectiva" que contemple eventuais mudanças nas variáveis econômicas e possibilidade de alteração legislativa da meta fiscal e não a meta fiscal vigente à época dos fatos, tem-se as considerações a seguir.

Preliminarmente, deve ser destacado que a seção IV do capítulo II da LRF diz respeito às normas de execução orçamentária e do cumprimento das metas dos entes federativos, as quais disciplinam mecanismos que compatibilizam a programação financeira, o cronograma de execução mensal de desembolso e a realização da receita bimestral no sentido de cumprir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo das Metas Fiscais da LDO.

Vale ressaltar que são instrumentos da gestão fiscal responsável que buscam o equilíbrio das contas públicas a partir da garantia de que a execução financeira seja compatível com o orçamento anual, acompanhada a cada dois meses, segundo os princípios da prudência e do planejamento contidos no art. 1º, § 1º, da LRF. Com isso, o gestor público deve projetar a evolução das receitas para sustentar os pagamentos das despesas, sobretudo as obrigatórias, até o final do exercício. Ou seja, representam mecanismos oferecidos ao gestor para assegurar que as metas traçadas pela LDO sejam alcançadas, sem que se vislumbre a necessidade de alterar a meta por meio da mudança da lei de diretrizes orçamentárias durante o processo orçamentário e financeiro.

Contudo, é compreensível entender a mutabilidade da meta da LDO por razões econômicas extemporâneas e imprevisíveis durante o exercício, evidentemente, desde que sejam observadas as normas da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque a alteração da meta deve ocorrer somente após a aprovação de projeto de lei pelo Poder Legislativo. No entanto, sem que o Poder Executivo, por óbvio, descuide-se da programação financeira definida com base na meta em vigor até que nova meta seja aprovada, abrangendo as receitas e despesas para cobertura de todo o exercício a fim de atender os compromissos assumidos e realizar os pagamentos programados, consoante o disposto no art. 9º da LRF.

Cabe enfatizar que a LRF deixa claro que as metas fiscais têm que ser cumpridas não apenas no final do exercício, mas avaliadas a cada bimestre para que não se perca de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias.

É de se concluir que não assiste razão o argumento trazido nas contrarrazões de que, uma vez tendo sido aprovada a proposta de alteração da meta fiscal pelo Congresso Nacional, não haveria ilegalidade na edição do Decreto 8.367/2014, porquanto, sob uma ótica finalística da execução orçamentária, a meta de resultado primário teria sido alcançada.

Como dito antes, a LRF tornou obrigatório o estabelecimento, *ex-ante*, de uma meta de resultado primário, que deve ser avaliada bimestralmente durante a execução do orçamento.

Por conta disso é que foi instituído um processo operacional que permite a viabilização do cumprimento da meta fiscal contido no art. 9º da LRF, por meio da reavaliação bimestral das estimativas das receitas e despesas e da limitação de empenho e movimentação financeira. Ou seja, a lei complementar condicionou o contingenciamento das dotações que custeiam as despesas à vista de uma frustação de receitas a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas. Contingenciamento esse que pode ser temporário ou permanente, segundo as condições econômicas durante o ano, e que pode ser suficiente até o reestabelecimento das receitas constantes do orçamento com vistas ao atingimento da meta fiscal a cada bimestre, de forma a assegurar a prevenção de riscos ao pleno cumprimento da meta no final do exercício.

Assim, justificar o não contingenciamento sob a alegação de que uma nova meta estaria vigente no final do exercício é atentar contra todo o arcabouço de execução orçamentária e financeira estipulado pela LRF, com base nos princípios do planejamento, da prudência e do equilíbrio fiscal.

Execução Orçamentária e Financeira dos Exercícios de 2009, 2010 e 2014

Um dos pontos das contrarrazões do Poder Executivo se refere à alegação de que houve uma mudança de entendimento do TCU em relação à legalidade da metodologia utilizada na programação financeira, pois a metodologia utilizada em 2014 foi a mesma daquela de 2009; consequentemente, o princípio constitucional da segurança jurídica estaria sendo violado, pois qualquer mudança de entendimento só seria aplicável futuramente.

De acordo com as contrarrazões, em 2009, o relatório do segundo bimestre estabeleceu o contingenciamento com base em projeto de lei, sendo que a alteração da meta só ocorreu em outubro daquele ano.

Por outro lado, alegou-se, em relação ao exercício de 2014, que o não contingenciamento (em confronto à determinação do art. 9º da LRF) quando da edição do Decreto 8.367/2014, referente à avaliação do quinto bimestre, se deveu ao contexto de sua edição: grave crise econômica, meta dissonante com a realidade, projeto de alteração da meta da LDO já enviado ao Congresso e aprovado pela CMO. Argumentou-se, assim, que a edição do mencionado decreto dissonante com a meta em vigor foi uma medida de responsabilidade e prudência, a irresponsabilidade seria um contingenciamento, pois ele levaria inevitavelmente ao agravamento da situação econômica.

Diante desses dois argumentos – precedentes no TCU e crise econômica –, afirmou-se: "De tudo o que foi exposto, conclui-se que a decisão acerca do contingenciamento de despesas não pode ser adotada com base na análise fria e irrefletida da lei, mas levando-se em conta vários fatores, sob pena da adoção de decisões precipitadas e irresponsáveis, podendo-se agravar situações de crise".

Apesar de nos exercícios de 2009 e de 2014 ter ocorrido crise econômica e terem sido editados decretos de programação financeira baseados em projeto de lei, a condução da execução orçamentária e financeira nos dois exercícios foi diferente, como será demonstrado a seguir.

Execução orçamentária e financeira de 2009 e 2014

A meta de resultado primário, para fins de verificação de cumprimento do estabelecido na LDO, consiste na soma do resultado primário ao valor das despesas dedutíveis do resultado. As despesas dedutíveis são aquelas excluídas do cálculo de resultado primário por questões de política de indução aos investimentos. Em 2009, inicialmente essas despesas dedutíveis foram as ações do Plano Piloto de Investimentos Públicos (PPI) e depois as do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); em 2014, foram as ações do PAC e as desonerações de tributos. Consequentemente, para se reduzir o valor da meta fiscal estipulada na LDO, pode-se ou reduzir a meta de primário propriamente dita ou aumentar os valores das despesas dedutíveis.

Em 2009, já em maio, o Poder Executivo, buscando tomar medidas anticíclicas, propôs uma redução da meta de resultado primário por meio do Projeto de Lei PLN 15/2009, encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem 326/2009. Os decretos de programação financeira referentes à segunda e à terceira avaliações bimestrais foram baseados na meta fiscal alterada desse PLN. Em setembro, por meio da Mensagem 763/2009, avaliando que a redução inicial não seria suficiente, o Poder Executivo apresentou uma proposta de mudança no PLN, aumentando o valor das deduções de despesas para avaliação do cumprimento das metas. As projeções do quarto bimestre basearam-se na meta fiscal do PLN alterado. Em outubro, o PLN 15/2009 foi convertido na Lei 12.053/2009.

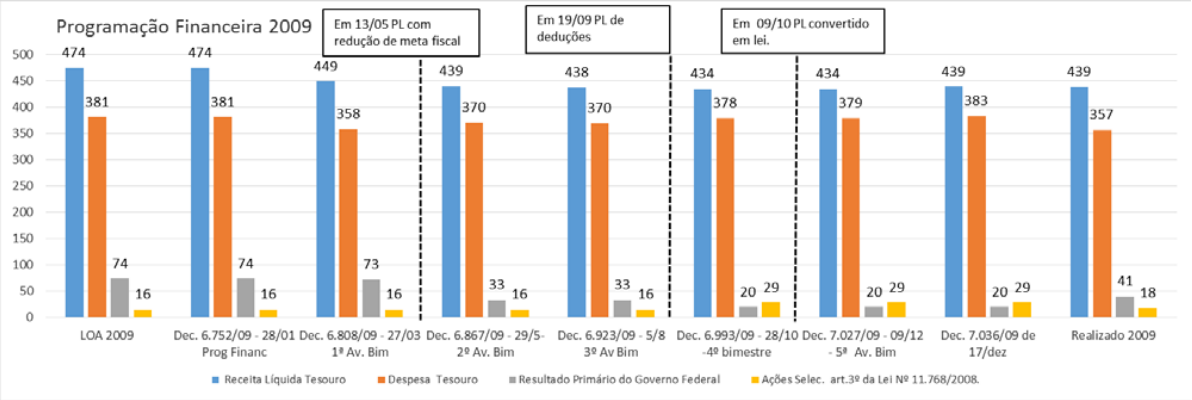
Em 2014, o manejo da programação orçamentária e financeira foi distinto. O Governo, no Decreto de Programação Financeira 8.197, de 20/2/2014, reduziu as projeções de despesas e receitas da LOA, estabeleceu um contingenciamento inicial de despesas discricionárias da ordem de R$ 30,5 bilhões e projetou um volume de despesas dedutíveis de R$ 35 bilhões (o limite máximo de dedução da LDO era de R$ 58 bilhões). As projeções de atingimento da meta de acordo com esses parâmetros (abatimento de R$ 35 bilhões e resultado primário de R$ 81 bilhões) foram mantidas até novembro.

Nesse período, foram editados quatro decretos de programação financeira, nos quais as projeções de receitas e despesas obrigatórias praticamente se compensaram, não tendo sido indicada, portanto, nenhuma necessidade de outro contingenciamento e nem de alteração de meta fiscal. No entanto, a receita mensal realizada em termos reais, quando comparada às dos mesmos meses do exercício anterior, foi a partir de abril, em quase todos os meses, inferior, e as despesas, por sua vez, foram superiores, em termos reais, em onze meses do ano. Somente em novembro, repercutiram na programação financeira a queda da receita e o aumento da despesa, quando a estimativa anual das receitas líquidas do Tesouro e do RGPS reduziram-se em R$ 38 bilhões e a estimativa das despesas obrigatórias foi majorada em R$ 22 bilhões.

Os gráficos seguintes procuram resumir a condução da programação financeira nesses dois exercícios. Cada conjunto de colunas representa alguns valores selecionados constantes das projeções da LOA e dos diversos decretos que vigeram durante o exercício, bem como o valor realizado. A primeira coluna apresenta a receita líquida do Tesouro. A segunda refere-se às despesas do Tesouro. A terceira retrata o resultado primário do Governo Federal, que inclui os resultados do Tesouro, das estatais e da previdência. E na quarta coluna tem-se os valores previstos para as despesas dedutíveis. Assim, o valor para verificação do atingimento da meta fiscal da LDO corresponde à soma dos valores de resultado primário e de deduções.

Programação Financeira da União em 2009

R$ bilhões

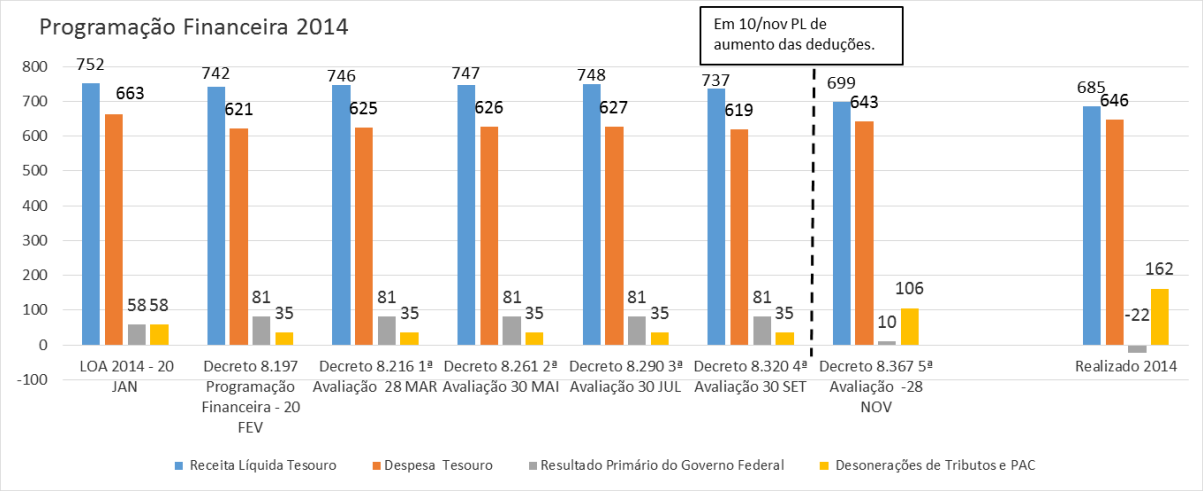


Fontes: STN, SOF e LDO 2009.

Analisando-se o comportamento das projeções dos decretos decorrentes das avaliações bimestrais, verifica-se que, em 2009, até o Decreto 7.027, baseado na avaliação do quinto bimestre, houve redução das projeções de receita, acompanhada de uma projeção de aumento das despesas. A estratégia para alcance da meta fiscal foi a sua mudança, incluindo a redução do resultado primário e o aumento das despesas dedutíveis.

Programação Financeira da União em 2014

R$ bilhões

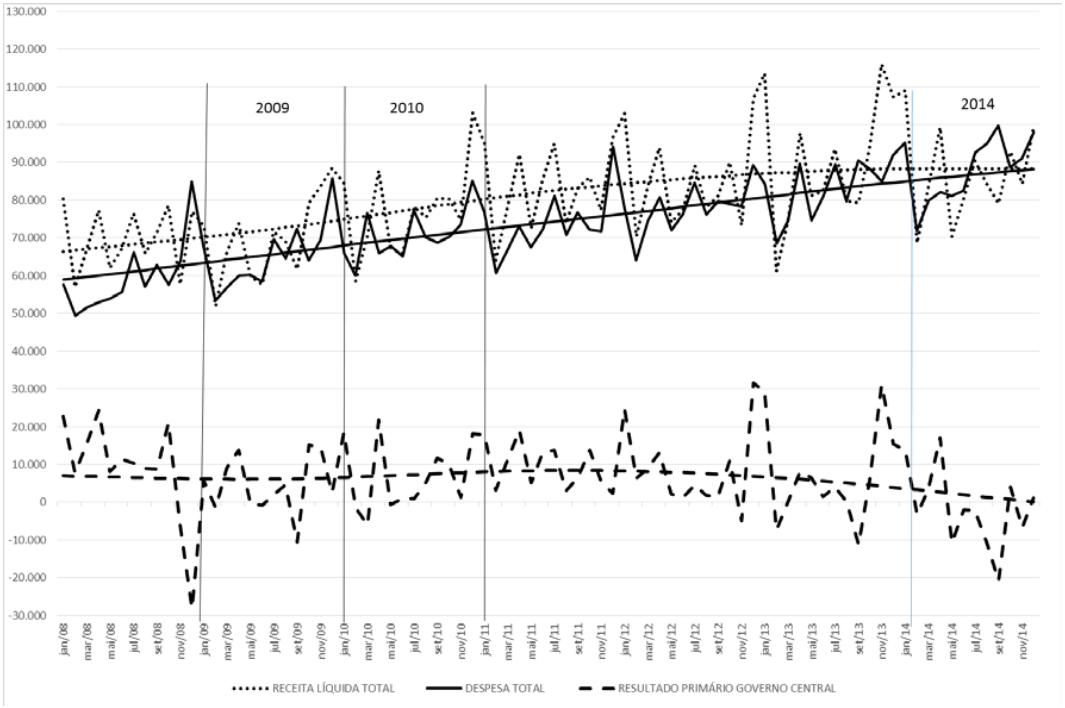


Fontes: STN, SOF e LDO 2014.

Em 2014, as diferenças entre as projeções de despesas e receitas se equilibraram, tendo se mantido praticamente no mesmo patamar, assim como a meta de resultado primário e as deduções permaneceram invariáveis até novembro. Ou seja, de fevereiro a novembro as projeções para o exercício foram estáticas, o que repercutiu no não contingenciamento de despesas durante todo o período. Enquanto isso, os valores realizados apontaram para o aumento de despesas e a redução de receitas, conforme demonstrado no gráfico seguinte. No final de novembro, quando da quinta avaliação bimestral, também não houve contingenciamento, sob a alegação de que já havia um projeto de lei para ajuste da meta fiscal, por meio do aumento das despesas dedutíveis.

Receita Líquida e Despesas Primárias do Tesouro e do RGPS e Resultado Primário do Governo Central – 2008-2014

R$ milhões



Fonte: STN.

O gráfico acima representa os valores mensais a preços de dezembro de 2014 das receitas e despesas primárias e do resultado primário. São apresentadas curvas contendo observações reais e suavizadas utilizando-se o filtro Hodrick-Prescott para o período de 2008 a 2014. Verifica-se um crescimento da receita real até 2013, quando então a tendência se reverteu. Por outro lado, em todo o período houve o crescimento da despesa real. O resultado primário, essencialmente consequência desses dois comportamentos, apresentou ligeira baixa em 2009 e manteve a tendência ao crescimento até início de 2012. Em meados de 2012, o processo se inverteu, sendo que, a partir do segundo trimestre de 2013, a redução dos valores dos resultados primários intensificou-se.

Considerando apenas o comportamento dos dois anos em foco, tem-se que, em 2009, a receita apresentou valores inferiores ao exercício anterior até setembro, quando então a tendência se reverteu. Em relação às despesas, verificou-se que, em todo o exercício, ela apresentou valores superiores aos dos mesmos meses do exercício anterior. Além disso, observou-se uma ligeira baixa no resultado primário em 2009, situação acompanhada pelos decretos de programação financeira vigentes naquele exercício. Em 2014, os dados apresentam uma realidade diversa, a partir de maio a redução da receita tornou-se patente, enquanto as despesas, salvo em abril, foram em todos os outros meses superiores àquelas de 2013, o que repercutiu em significativos resultados primários deficitários na maioria dos meses de 2014. Ainda assim, até novembro, os decretos programavam um superávit primário de R$ 85 bilhões, ficando evidente, assim, a dissonância entre a programação financeira e a realidade econômica durante 2014. Enfim, a condução da programação orçamentária e financeira nos dois exercícios foi distinta. A tabela seguinte apresenta as variações mensais das despesas e receitas primárias entre 2008 e 2009 e entre 2013 e 2014, com vistas a incorporar à análise as variações sazonais das receitas, que ocorrem dentro dos exercícios.

Receitas Líquidas Realizadas e Despesas Primárias do Tesouro e do RGPS 2009 e 2014

Valores Deflacionados – IPCA dez 2014

R$ bilhões

Mês	Receita Líquida Total 2009	Receita Líquida Total 2008	Diferença Receita entre 2009 e 2008	Despesa Total 2009	Despesa Total 2008	Diferença Despesa entre 2009 e 2008	Receita Líquida Total 2014	Receita Líquida Total 2013	Diferença Receita entre 2014 e 2013	Despesa Total 2014	Despesa Total 2013	Diferença Despesa entre 2014 e 2013
Jan	73	80	-7	68	58	10	109	114	-5	95	84	11
Fev	52	57	-5	54	49	5	69	61	8	72	69	3
Mar	66	67	-1	57	52	5	83	75	8	80	74	6
Abr	74	77	-3	60	53	7	99	98	1	82	90	-8
Mai	60	62	-2	60	54	6	70	81	-11	81	75	6
Jun	58	67	-9	58	56	2	80	82	-2	82	81	1
Jul	72	76	-5	70	66	4	90	94	-4	93	89	4
Ago	69	66	3	65	57	8	84	80	4	95	80	15
Set	62	72	-10	72	63	9	79	79	0	100	91	9
Out	79	79	0	64	58	6	93	94	-1	89	88	1
Nov	84	58	26	69	64	5	84	116	-32	91	85	6
Dez	88	77	11	86	85	1	99	107	-8	98	92	6
Total	**837**	**838**	**-1**	**783**	**715**	**68**	**1.039**	**1.081**	**-42**	**1.058**	**998**	**60**

Fonte: STN.

Apreciação da execução orçamentária de 2009

Vale ressaltar que, não obstante a ausência de contingenciamento no valor de aproximadamente R$ 14 bilhões, em descumprimento ao art. 9º da LRF, por ocasião do segundo relatório de avaliação bimestral de 2009, com base na meta fiscal em vigor pela LDO 2009, tal irregularidade não foi objeto de deliberação pelo Tribunal, pois o fato não foi levado ao Relatório das Contas do Governo daquele exercício. Assim, não prospera o argumento de que houve alteração de entendimento do TCU acerca da ilegalidade da ausência de contingenciamento com base em alteração de meta fiscal constante em projeto de lei, já que anteriormente não houve deliberação do Tribunal sobre a matéria.

Há que se enfatizar que o fato de não ter havido ressalva e recomendação específicas a respeito do assunto nas Contas do Governo de 2009 não pode ser entendido como uma aprovação tácita de todos os procedimentos e da metodologia adotada pelo Poder Executivo Federal relacionados à gestão fiscal temerária naquele exercício, contrária às determinações da LRF, como querem fazer crer os autores das contrarrazões. Isso porque a falta de contingenciamento com base na meta em vigor, pretensamente justificada por meta proposta no projeto de lei pelo Governo, não fora objeto de deliberação pelo Tribunal.

Contudo, ainda que o Tribunal não tenha se manifestado sobre a matéria nas Contas do Governo de 2009, isso não significa que, necessariamente, a ilegalidade na condução da programação financeira naquele exercício pelo governo federal fora sanada, desconsiderando, assim, o ato ilícito praticado.

Execução orçamentária e financeira de 2010

A respeito da execução orçamentária e financeira de 2010, há o seguinte comentário nas contrarrazões (peça 201, p. 175):

> De forma semelhante, em 2010, o Relatório de Avaliação do (mesmo) 5º bimestre também apontou a impossibilidade de alcance da meta inicialmente constante da LDO e informou o encaminhamento de proposta legislativa de alteração da meta, a qual já tinha sido levada em consideração na avaliação em

> função da análise prospectiva adotada. Em 18 de novembro de 2010, o Poder Executivo enviou o PL ao Congresso Nacional, o qual somente foi sancionado em 30/12/2010 (Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010).

Em primeiro lugar, cabe destacar que em nenhum momento o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2010 apontou para um cenário de não cumprimento de metas, pelo contrário, o relatório apresentou projeção de crescimento tanto das receitas primárias líquidas, quanto das despesas, da ordem de R$ 65 bilhões. Parte da magnitude desses números se justifica pela cessão onerosa de cinco bilhões de barris de petróleo à Petrobras (contrato assinado em 3/9/2010) e pela capitalização da empresa, que, em conjunto, geraram um saldo positivo de R$ 31,9 bilhões.

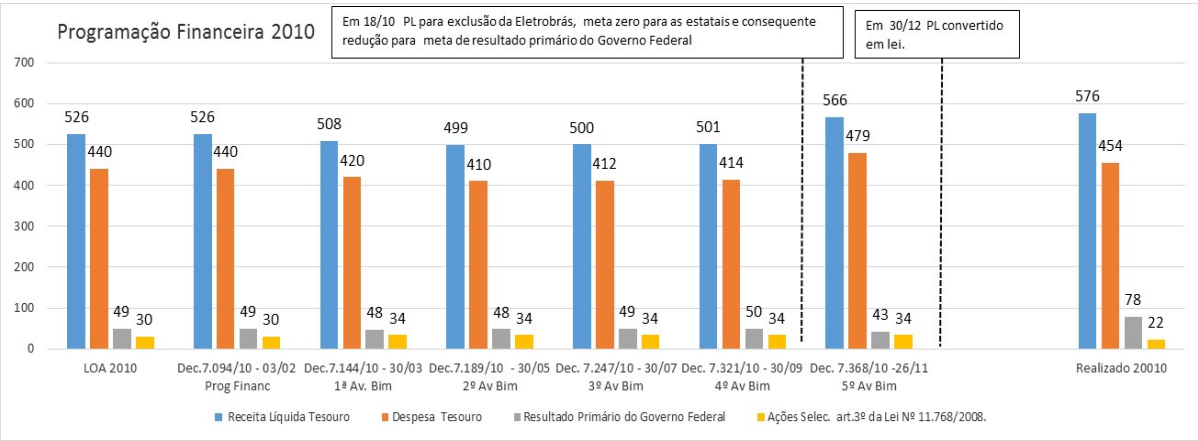
As propostas de exclusão do grupo Eletrobras do conjunto de empresas estatais consideradas na apuração do resultado primário e de fixação da meta de resultado neutro para as demais estatais foi justificada nos seguintes termos:

> Ademais, a manutenção das restrições fiscais ao grupo Eletrobrás provoca distorções nas decisões gerenciais da empresa, em particular quanto à limitação das possibilidades de conduzir investimentos em projetos economicamente viáveis, comprometendo, assim, sua capacidade competitiva no setor em que atua. Com tal exclusão, propõe-se, adicionalmente, que as empresas estatais federais do setor produtivo mantenham equilíbrio fiscal com resultado primário neutro para o conjunto delas.

Essa perspectiva positiva da situação é confirmada pelo resultado alcançado em 2010, quando o superávit realizado superou a meta ajustada em R$ 23,9 bilhões, diferença suficiente para garantir o cumprimento do superávit primário do setor público consolidado, de acordo o Relatório de Avaliação – Meta Fiscal Quadrimestral – exercício de 2010. O gráfico seguinte apresenta a condução da programação financeira em 2010.

Programação Financeira da União em 2010

R$ bilhões



Fontes: STN, SOF e LDO 2010.

O decreto do quinto bimestre de 2010 apresentou estimativas de crescimento tanto das receitas quanto das despesas para o exercício da ordem de R$ 65 bilhões, e as receitas realizadas apresentaram um crescimento superior à projetada em R$ 10 bilhões; já as despesas foram R$ 25 bilhões inferiores à projetada. Diferentemente de 2010, em 2014 a receita realizada foi inferior à projetada, enquanto a despesa executada foi superior.

A tabela seguinte apresenta as variações mensais das despesas e receitas primárias e resultado primário atingido entre 2010 e 2009, a preços de 2014. A receita primária líquida foi superior à do

mesmo mês do exercício anterior em onze meses de 2010. No acumulado do ano, a receita primária líquida foi R$ 90 bilhões superior à do exercício anterior. A despesa também é superior à do exercício anterior em quase todos os meses, no conjunto ela excede à despesa de 2009 em R$ 64 bilhões.

Receita Líquida e Despesas Primárias do Tesouro e do RGPS

Valores Deflacionados – IPCA dez 2014

R$ bilhões

Mês	Receita Líquida Total 2010	Receita Líquida Total 2009	Diferença de Receita entre 2010 e 2009	Despesa Total 2010	Despesa Total 2009	Diferença de Despesa entre 2010 e 2009
Jan	84	73	11	66	68	-2
Fev	59	52	7	60	54	6
Mar	71	66	5	77	57	20
Abr	88	74	14	66	60	6
Mai	67	60	7	68	60	8
Jun	66	58	8	65	58	7
Jul	78	72	6	77	70	7
Ago	75	69	6	70	65	5
Set	81	62	19	69	72	-3
Out	80	79	1	70	64	6
Nov	75	84	-9	73	69	4
Dez	103	88	15	85	86	-1
Total	**927**	**837**	**90**	**846**	**783**	**63**

Fonte: STN.

Enfim, as características fiscais de 2010 não são semelhantes àquelas de 2009 e 2014: tem-se uma situação de indicadores positivos, e não de crise. Ainda assim, de fato, houve uma mudança de meta por projeto de lei em novembro de 2010, sobre a qual o Tribunal não se manifestou, pois, mesmo considerando-se a meta vigente até a quinta avaliação, não havia necessidade de novo contingenciamento.

Destarte, não procede o argumento de que houve alteração de entendimento do Tribunal sobre a matéria tratada na irregularidade contida no item 9.2.9 do Relatório Preliminar das Contas de Governo da República do exercício de 2014, pois não se colocam corretamente em perspectiva os fatos ocorridos. Com efeito, a omissão de contingenciamento, ainda que tenha ocorrido na programação financeira e orçamentária do exercício de 2009, e mesmo em outros exercícios, não fora objeto de deliberação do Tribunal por ocasião do exame das Contas do Presidente da República em 2009, tampouco em qualquer outra apreciação das Contas de Governo, desde a edição da Lei Complementar 101/2000. De modo distinto, restou evidente a irregularidade consignada nas Contas referentes ao exercício de 2014.

Em conclusão, diante das razões expostas, percebe-se que as circunstâncias econômicas de crise no país nesses anos foram semelhantes, mas o manejo da programação financeira de 2009 e de 2014 foi diferente, conforme já demonstrado.

Ainda que se tratasse de situações idênticas – o que se admite apenas para argumentar, haja vista as análises anteriores –, com base nas razões externadas na análise das preliminares (item 8.1), é inaplicável o princípio da segurança, por não haver possibilidade de ofensa a coisa julgada, a direito adquirido ou a ato jurídico perfeito, estando resguardada a garantia disposta no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Efeitos de um novo contingenciamento

Conforme alegação contida nas contrarrazões, a edição do Decreto 8.367/2014 teria sido uma medida de responsabilidade e prudência, comparada a um contingenciamento que acarretaria agravamento da situação econômica (peça 200, p. 100):

> Não se pode ignorar, deve-se, aliás, colocar a devida ênfase, que o contingenciamento de valor equivalente a R$ 28.000.000.000,00 (vinte oito bilhões de reais) teria efeito econômicos e sociais bastante severos, capaz de gerar, àquela altura, a completa paralização dos investimentos necessários à atenuação dos efeitos da crise econômica. No limite, um contingenciamento nesse montaria poderia colocar em risco a continuidade da prestação de serviços públicos.

Destaque-se, contudo, que nada há na peça de defesa que demonstre a veracidade de tal afirmação. Nesse sentido, importa frisar, preliminarmente, que o contingenciamento é uma limitação de empenho e movimentação financeira de caráter obrigatório quando ocorrer a frustação de receitas de acordo com o art. 9º, caput, da LRF, visando ao equilíbrio das contas públicas, em cumprimento à meta fiscal aprovada na LDO.

Em 2014, havia a obrigatoriedade de o governo federal fazer o contingenciamento de despesas, pois houve frustação de receitas e a meta fiscal em vigor até 14/12/2014 não oferecia margem para se executar mais despesas. Contudo, como já havia um projeto de lei no Congresso para alterar a meta fiscal, a conduta prudente para o conjunto das contas públicas, segundo a LRF, seria aguardar a aprovação do referido projeto para então reestabelecer os gastos compatíveis com o novo resultado primário definido pela nova meta. Essa medida se justifica porque, até novembro, o impacto positivo dos investimentos na economia já havia ocorrido, uma vez que, do total de investimentos pagos em 2014 (incluindo os restos a pagar), apenas 8,7% foram pagos no mês de dezembro. Assim, a efetivação do contingenciamento em 28/11/2014 (data do Decreto 8.367/2014) e no montante de pelo menos R$ 28 bilhões não colocaria temporariamente em maior risco a prestação de serviços públicos. Por outro lado, a omissão de tal ato poderia comprometer a credibilidade da gestão fiscal, o que acabou ocorrendo.

Além disso, há na literatura econômica trabalhos que vinculam ajuste fiscal a crescimento econômico. De acordo com Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além, a literatura especializada destacou o surgimento de uma teoria que sustenta que o ajuste fiscal, com base no corte de gastos, pode ter impacto positivo no crescimento econômico (*Finanças públicas*: teoria e prática no Brasil. 4 ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 165-166):

> Isso estaria associado a três tipos de influência favorável de programas de ajustamento sobre o nível de atividade: i) a mudança na composição da demanda agregada em favor do investimento, causada pelo aumento dos lucros associado à queda do salário real, na presença de uma redução da relação consumo do governo/PIB (Alesina *et alii*, 1999); ii) a queda das taxas de juros, relacionada com o *rating* dos países que aderissem à disciplina fiscal; e iii) a melhoria de negócios, em um contexto de redução das incertezas. Este último pode ser entendido como o fenômeno oposto do que ocorre quando um crescimento explosivo da dívida pública gera preocupações que afetam negativamente o ritmo dos negócios. Em um *paper* publicado já em meados dos anos 1990, com base na experiência da Suécia, Giavazzi e Pagano referiram-se ao impacto expansionista de programas de contração fiscal como "efeitos não Keynesianos da política fiscal". Alesina *et alii*, no texto já mencionado, citam um extenso *survey* da literatura teórica que sustenta essa tese.

O economista enfatiza ainda que:

> (...) a contração inicial do gasto público não pode cair indefinidamente. Assim, após a contração inicial do gasto, com o crescimento deste controlado e sendo mantido abaixo da taxa de crescimento do PIB, a

> relação gasto/PIB pode cair, aumentando o superávit primário – em um quadro de elasticidade unitária da receita em relação ao PIB – e favorecendo rodadas posteriores de redução da taxa de juros. Isso tem o potencial de gerar uma espécie de círculo virtuoso de crescimento econômico, redução do "risco-país", queda de juros e incentivo a mais crescimento.

Enfim, não há na literatura consenso sobre as consequências das restrições ao gasto público em momento de crise econômica, logo a afirmação de que um novo contingenciamento agravaria a crise é apenas uma conjectura.

Condicionalidade imposta ao descontingenciamento

Alegou-se que a edição do Decreto 8.367/2014 desconsiderando a meta em vigor, conforme determina a LRF, foi uma atitude responsável, pois não permitiu a utilização dos recursos até a aprovação do projeto de lei, e, por outro, previu a solução caso o projeto não fosse aprovado, qual seja, a publicação de novo decreto promovendo contingenciamento.

Todavia, há que se ter presente que o Poder Executivo não pode editar decreto que modifica a programação orçamentária e financeira, deixando de cumprir a obrigação de fazer contingenciamento e, ao revés, ampliar a capacidade de empenho, sob o argumento de que se vedou a utilização do valor da ampliação até que fosse aprovado projeto de lei alterando a meta fiscal.

Nesse sentido, resgata-se o teor do disposto no art. 4º do Decreto 8.367/2014, que condicionou a distribuição e utilização dos valores de ampliação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento à publicação da lei resultante da aprovação do PLN 36/2014. Com efeito, o art. 118 da LDO 2014 contempla comando extremamente claro no sentido de que:

> Art. 118. A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. (Grifou-se)

Ao condicionar a ampliação dos limites orçamentários e financeiros à alteração legislativa que autorizaria a redução da meta fiscal pela totalidade das despesas do PAC e das desonerações tributárias, o Poder Executivo utilizou-se da execução orçamentária para influir na apreciação da proposição que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional. Tal uso ocorreu mediante a inclusão de cláusula resolutiva, nos termos do parágrafo único do art. 4º do Decreto 8.367/2014: "não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto".

Com efeito, a previsão contida no referido dispositivo demonstra que o Poder Executivo estava disposto a efetuar um contingenciamento extemporâneo, que decorreria do "novo relatório de receitas e despesas" e da "nova proposta de decreto". Ademais, nas contrarrazões, aduz-se que "(...) caso rejeitada a proposta legislativa, ainda haveria tempo hábil para a realização do contingenciamento e atingimento da meta fiscal inicialmente prevista pela LDO". Ora, se é verdade que a meta original ainda se mostrava factível àquela altura do exercício financeiro, existindo margem para ajuste pela via legalmente prevista do contingenciamento, a atitude fiscalmente responsável, prudente e consentânea com o arcabouço de regência das finanças públicas seria tão somente a efetivação do ato vinculado de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da LRF.

Nesse caso, a condicionante *sui generis* do Decreto 8.367/2014 seria totalmente dispensável, dado que o art. 51, § 6º, da LDO 2014 autorizava o restabelecimento dos limites de empenho e

movimentação financeira a qualquer tempo, e o art. 9º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a reversão do contingenciamento de forma proporcional às reduções efetivadas.

Portanto, não procedem as alegações de que: "(...) tudo quanto veiculado no decreto em comento foi medida de responsabilidade e prudência fiscal (...)"(peça 200, p. 98), "(...) a única medida de prudência fiscal naquela situação era a edição do decreto nos exatos termos em que fora publicado (...)" (peça 200, p. 100), e "(...) O motivo da publicação condicionada, pois, foi também respeitar estritamente o prazo previsto pelo inciso I, do § 12, do art. 51 da LDO 2014 para a sua publicação". De fato, ainda que o decreto decorrente da quinta avaliação bimestral de 2014 tivesse de ser editado até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do bimestre, poder-se-ia ter promovido não a liberação "condicionada" de limites, mas sim o efetivo contingenciamento ante a meta de resultado primário então em vigor. Posteriormente à alteração da meta, ou seja, a partir de 15/12/2014, os limites poderiam ter sido restabelecidos, mediante a publicação de ato em até sete dias úteis após a nova avaliação, nos termos do art. 51, § 12, inciso II, da mesma LDO 2014.

Isso posto, entende-se que deve ser mantida a irregularidade de que trata o item 3.5.3 do Relatório Preliminar de Contas de 2014, objeto do item 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

Crise econômica e o cumprimento da meta

É destacado nas contrarrazões o argumento de que o não atingimento da meta fiscal estabelecida na LDO derivou fortemente da crise gerada em face do cenário econômico adverso, situação que só ficou clara na época do Relatório de Avaliação do quinto bimestre, não havendo, portanto, desrespeito aos pressupostos de planejamento, da transparência e da gestão fiscal.

Na análise dessa questão dois pontos devem ser levados em consideração: (i) os valores realizados no decorrer do exercício de 2014 que são demonstrados por SOF e STN em suas avaliações quadrimestrais; e (ii) o descompasso em relação ao crescimento real do PIB entre as projeções do mercado (Pesquisa Focus) e as do Governo durante todo o ano.

O Decreto 8.216, de 28/3/2014, estabeleceu as metas quadrimestrais acumuladas para o exercício de 2014 (cujos valores previstos para o segundo e o terceiro quadrimestres foram mantidos pelo Decreto 8.290, de 30 de julho de 2014), e os relatórios de cumprimento de meta comparam os valores realizados com as respectivas estimativas. As metas para o resultado primário antes dos descontos das despesas do PAC e das desonerações foram de R$ 27.689 milhões até abril, de R$ 39.215 milhões até agosto e de R$ 80.774 milhões até dezembro.

A tabelas seguintes são oriundas dos relatórios de cumprimento de meta do primeiro e do segundo quadrimestres e comparam o resultado acumulado até abril e até agosto com aqueles previstos nos decretos de programação financeira.

Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal da União – Janeiro a Abril de 2014

R$ milhões

Esfera [1]	Meta Decreto 8.216/2014 [A]	Resultado Realizado[2] [B]	Desvio [C]=[B]-[A]	Desvio [D]=[C]/[A]
Governo Federal	**27.689,0**	**27.985,5**	**296,5**	**1,07%**
Governo Central	28.000,0	29.175,5	1.175,5	4,20%
Empresas Estatais Federais	-311,0	-1.190,0	-879	

Fontes: Bacen, SOF e STN.

(1) Por meio da MP 600/2012, convertida na Lei 12.833/2013, a STN realizou cessão onerosa ao BNDES de direitos de crédito detidos pelo Tesouro Nacional contra Itaipu Binacional. Dessa forma, no 1º quadrimestre de 2014, não houve amortização dos contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional, motivo pelo qual, diferentemente dos Relatórios Quadrimestrais anteriores, não há linha de "ajuste metodológico -Itaipu";

(2) Resultado pelo critério "abaixo-da-linha", divulgado pelo Bacen.

Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal da União – Janeiro a Agosto de 2014

R$ milhões

Esfera	Meta Decreto 8.290/2014	Meta Ajustada[1] [A]	Resultado Realizado[2] [B]	Desvio [C]=[B]-[A]	Desvio [D]=[C]/[A]
Governo Federal	**63.215,2**	**39.215,2**	**356,8**	**38.858,4**	**-99,09%**
Governo Central	63.000,0	39.000,0	1.524,2	37.475,8	-96,09%
Empresas Estatais Federais	215,2	215,2	-1.167,3	-1.382,5	-642,39%
Ações art. 3º da LDO 2014[1] **PAC**	24.000,0	24.000,0	42.292,1		
Desonerações			67.199,0		

Fontes: Bacen, SOF e STN.

(1) O art. 3º da LDO 2014, em sua redação original, definia a possibilidade de redução da meta em até R$ 67,0 bilhões (realização do PAC e de desonerações de tributos). Para essa avaliação foi utilizado o abatimento de R$ 24,0 bilhões, conforme estabelecido pelo Decreto 8.290/2014;

(2) Resultado pelo critério "abaixo-da-linha", divulgado pelo Bacen.

Pela análise conjunta das tabelas, percebe-se claramente que a situação se tornou crítica entre maio e agosto de 2014. De janeiro a abril de 2014, o resultado primário realizado foi positivo e coincidiu com o previsto para o período, ou seja, de R$ 28 bilhões. Já de maio a agosto, o resultado foi negativo em quase R$ 28 bilhões, uma vez que o realizado de janeiro até agosto (que incluiu os R$ 28 bilhões realizados até abril) foi de R$ 357 milhões. Para o segundo quadrimestre de 2014, os decretos previam um resultado positivo de R$ 11,5 bilhões.

Assim, o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2014 apontou para um desvio negativo de R$ 39 bilhões em relação à previsão, o que significava que, para se conseguir o cumprimento da meta de 2014, entre setembro e dezembro, o Governo teria que fazer um superávit de quase R$ 81 bilhões, valor correspondente à meta fiscal de todo o exercício. Após a apresentação desse significativo desvio, esse item do relatório de cumprimento de metas é concluído nos seguintes termos:

> A seguir são apresentadas justificativas dos desvios observados entre a meta de resultado primário do Governo Federal e os valores realizados até o 2º Quadrimestre. As medidas corretivas necessárias para que a meta do ano seja cumprida constam do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre, e as orientações decorrentes deste relatório serão implementadas por Decreto a ser publicado.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, documento supracitado, parece completamente desvinculado da realidade apresentada na avaliação do cumprimento de metas. Isso porque tal relatório, ao trabalhar com metas anuais, prevê que as receitas líquidas de transferências projetadas para o exercício se reduziriam em R$ 10,5 bilhões em relação à avaliação anual prevista no relatório do terceiro bimestre. De outro lado, foram previstos resgate de R$ 3,5 bilhões do Fundo Soberano e redução das despesas obrigatórias em R$ 7 bilhões, não se indicando, portanto, a necessidade de se realizar novos contingenciamentos para o cumprimento da meta fiscal anual.

Ou seja, estava previsto que até agosto de 2014 o resultado primário alcançaria R$ 39 bilhões e o resultado alcançado foi de R$ 357 milhões, ainda assim, num cenário em que as projeções de crescimento do PIB estavam se reduzindo, o Governo insistiu que cumpriria a meta anual. Enfim,

de setembro a dezembro de 2014, planejou-se realizar um resultado primário superior a R$ 80 bilhões.

Pelas informações apresentadas, fica patente que a crise econômica não afetou as contas públicas apenas no quinto bimestre de 2014, pelo contrário, o Governo realizou um resultado primário negativo de R$ 28 bilhões entre maio e agosto, quando estava previsto um resultado para o período de R$ 11,5 bilhões. Isso evidencia claramente que a meta estabelecida na LDO não seria cumprida. Se, de fato, o não cumprimento da meta se deveu à crise econômica, é também fato que a sua repercussão nas contas públicas não foi verificada apenas no quinto bimestre, talvez no terceiro bimestre e seguramente no quarto bimestre já era patente, conforme o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas do 2º Quadrimestre de 2014. Ainda assim, os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º bimestres permaneceram estáticos, afirmando a ausência da necessidade de se realizar novos contingenciamentos e de se alterar a meta fiscal.

Um outro ponto a considerar é que, em todo o período, o mercado projetou taxas menores de crescimento do PIB do que aquelas que o Governo utilizou em suas projeções de receitas e despesas. A tabela seguinte apresenta as taxas estimadas no decorrer do exercício pelo mercado e pelo Governo:

Taxa de Crescimento Real do PIB – Estimativas da LOA, dos Decretos de Programação e Valor Realizado

Normativo	20/jan	20/fev	28/mar	30/mai	30/jul	30/set	28/nov	Realizado 2014
	Lei 12.952 LOA 2014	Decreto 8.197 Programação Financeira Inicial	Decreto 8.216 1ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.261 2ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.290 3ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.320 4ª Avaliação Bimestral	Decreto 8.367 5ª Avaliação Bimestral	
Estimativa de PIB - Governo Federal	3,8%	2,5%	2,5%	2,5%	1,8%	0,9%	0,5%	0,1%
Estimativa PIB - Pesquisa Focus	2,0%	1,8%	1,7%	1,6%	0,9%	0,3%	0,2%	

Fontes: LOA 2014, Decretos de Programação Financeira e Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais, Bacen Pesquisas Focus (17/1; 14/2; 21/3; 23/5; 25/7; 26/9; 21/11), IBGE.

Um último ponto a ser considerado é que as avaliações do crescimento do PIB estimadas pelo Governo reduzem-se significativamente nos relatórios do terceiro e quarto bimestres de 2014. No entanto, essas reduções não foram suficientes para repercutirem significativamente na projeção de receitas. Como foi citado no Relatório Preliminar das Contas do Governo de 2014:

> Em relação às receitas administradas pela RFB, exceto a arrecadação do RGPS, é importante considerar que a arrecadação do Imposto sobre a Renda responde por 40% desse conjunto, e nas avaliações referentes ao segundo, terceiro e quarto bimestres havia estimativas de redução do valor a ser arrecadado (reduções de R$ 4 bilhões, R$ 2 bilhões e R$ 2 bilhões, respectivamente). Por outro lado, o subitem Outras Receitas Arrecadadas pela RFB (composto por receitas de loterias, Cide – Remessas ao Exterior e Demais Receitas), que correspondeu a 4% do conjunto, teve majorações de R$ 8 bilhões na avaliação do segundo bimestre e de R$ 5 bilhões na do terceiro, e uma redução de R$ 5 bilhões na quarta avaliação bimestral.

Por todos esses fatores, o argumento utilizado pelo Governo de que o não atingimento da meta fiscal estabelecida na LDO derivou fortemente da crise gerada em face do cenário econômico adverso, situação que ficou muito clara no 5º relatório bimestral, não condiz com a realidade. A partir do terceiro bimestre já existiam indicadores de que a situação não estava indo conforme o previsto, quando, inclusive, o Governo reduziu a sua estimativa de crescimento real do PIB de 2,5% para 1,8% (o mercado já trabalhava com 0,9%) e, a partir do quarto bimestre de 2014, o próprio

Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas do período demonstra de forma cabal a gravidade da situação.

Enfim, seguramente o não atingimento das metas se justifica pela queda da arrecadação concomitante à não redução das despesas nas mesmas proporções. No entanto, a impossibilidade do cumprimento da meta não se tornou evidente apenas em novembro de 2014. Os relatórios de avaliação do cumprimento da meta fiscal, publicados em conjunto por SOF e STN, deixaram patente a situação de não cumprimento da meta fiscal desde, pelo menos, o final do segundo quadrimestre de 2014.

8.6.3 Conclusão

Com relação às comparações entre exercícios empreendidas pela AGU, demonstrou-se a improcedência das conclusões, visto que a condução da programação orçamentária e financeira nos exercícios foi bem distinta. De qualquer forma, refutou-se a aplicação do princípio da segurança jurídica ao caso, por não haver possibilidade de ofensa a coisa julgada, a direito adquirido ou a ato jurídico perfeito.

Destacou-se que a afirmação da AGU de que um novo contingenciamento agravaria a crise é apenas uma conjectura, pois não há consenso na literatura, nem comprovação fática, sobre as consequências de restrições ao gasto público em momento de crise econômica.

Além disso, rechaçou-se as justificativas para condicionamento da ampliação dos limites orçamentários e financeiros à aprovação do projeto de lei, em tramitação no Congresso Nacional à época, que propunha alteração da meta fiscal. Essa condição foi estabelecida por meio do art. 4º do Decreto 8.367/2014. Destacou-se que, além de ilegal, pois contraria o art. 118 da Lei 12.919/2013, tal condição era dispensável diante das previsões legais de reestabelecimento de limites quando não mais subsistirem os motivos que levaram ao contingenciamento (art. 9º, § 1º, da LRF e art. 51, § 6º, da LDO 2014).

A análise efetuada revelou de forma transparente a prática ilegal que fora cometida pelo Executivo, ao não ampliar o contingenciamento com base na meta em vigor no exercício em exame, em desacordo com o art. 9º da LRF, o que caracteriza forte indício de abuso de poder, dado que a conduta ilegal se prende à omissão, pela Chefe do Poder Executivo em 2014, no dever de, na condução da programação financeira e orçamentária, praticar ato vinculado, não lhe sendo permitida qualquer margem de liberdade em agir contrariamente ao determinado na LRF.

Ante todo o exposto, conclui-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

8.7 Edição do Decreto 8.197/2014 – Decreto de Programação Orçamentária e Financeira – sem considerar manifestação do MTE quanto à elevação de despesas e à frustração de receitas

Despacho de 12/8/2015

(..)

17.1.1. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R$ 9,2 bilhões, e quanto à

frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000;

8.7.1 Contrarrazões

As contrarrazões apresentadas pela Advocacia-Geral da União, em nome da Presidente da República (peça 227), em resposta aos indícios de irregularidades referidos no item 17.1.1 do Despacho de 12/8/2015 (peça 205), expõem, em síntese, os seguintes argumentos:

Quanto à segurança jurídica

rr) caso o TCU apure a necessidade de ajuste, este deve ser aplicado de forma prospectiva, em deferência ao princípio da segurança jurídica e da confiança legítima;

Quanto à manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre a elevação de despesas obrigatórias em R$ 9,2 bilhões

ss) Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2015:

b.1) a provocação do MTE fora aduzida na iminência da data limite para publicação do Decreto 8.197/2014, de forma que não foi possível considerar minimamente tais parâmetros na edição do Decreto;

b.2) o Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2015, foi devidamente respondido em 21/3/2014 pela SOF, de forma que não se pode afirmar que a solicitação do MTE não foi considerada pela SOF.

tt) avaliação conjunta de todas as informações que interferem na projeção das despesas do FAT:

c.1) a interpretação do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) indica que as avaliações bimestrais de receita e despesa devem considerar uma situação retrospectiva e prospectiva do comportamento da receita e da despesa;

c.2) devem-se levar em consideração todas as informações disponíveis quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, e não apenas uma visão setorial;

c.3) havia intenção de alterações legislativas e dos regulamentos do seguro desemprego e do abono salarial, assuntos que estavam em discussão entre o governo e segmentos da sociedade civil.

uu) efetiva execução orçamentária e financeira das despesas do FAT:

d.1) a administração tem todo o exercício financeiro para realizar as suplementações orçamentárias necessárias, sendo o dia 31 de dezembro de cada ano o prazo para apurar o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

d.2) o fato de não ter providenciado a suplementação orçamentária das verbas destinadas ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial em fevereiro de 2014 não configurou irregularidade ou descumprimento da LRF;

d.3) as dotações disponíveis no orçamento eram suficientes para cobrir as despesas do período, de modo que não era necessária a edição de decreto para abertura de crédito

suplementar naquela oportunidade, mas apenas em momento posterior, quando da efetiva insuficiência de recursos;

d.4) não houve atraso nem insuficiência de dotação que inviabilizasse o empenho das referidas despesas com a presteza necessária ao seu pagamento.

Quanto à manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre a frustração de receitas primárias do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT), no montante de R$ 5,3 bilhões

vv) variações comuns na arrecadação de receitas e utilização de metodologia considerada adequada pelo TCU:

e.1) frustração ou excesso de arrecadação de receitas em relação aos valores previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) durante o exercício são ocorrências rotineiras, dado que a estimativa é feita mais de um ano antes da execução, e depende do cenário macroeconômico de curto prazo;

e.2) utilizou-se a metodologia de levantamento de informações relativas às receitas em setembro e novembro de 2014, em que foram apuradas as reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT, e realizadas as trocas de fontes e suplementações de dotações. Essa metodologia de controle foi considerada adequada pelo TCU no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do ano de 2011.

ww) o governo adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das referidas despesas.

8.7.2 Análise

Quanto ao item "a", que trata da segurança jurídica, as contrarrazões alegam que, caso o TCU apure ser necessário ajuste, deve considerá-lo de forma prospectiva. Referida questão encontra-se amplamente analisada no item 8.1 (análise das preliminares), bem como no item 8.6 (análise das contrarrazões referentes aos itens 9.2.9 e 9.2.10), o qual discorre sobre a segurança jurídica relacionada ao tema contingenciamento nas Contas de Governo de 2014.

Com relação ao tratamento dado ao tema "despesas do FAT e contingenciamento", conforme será demonstrado a seguir, a análise do TCU não representa mudança de entendimento desta Corte de Contas sobre matéria antes examinada em sentido estrito, nem impõe à Administração Pública a adoção de qualquer prática que já não fosse exigida pelo arcabouço orçamentário vigente, razão pela qual não há de se cogitar de violação ao princípio da segurança jurídica.

No que se refere aos argumentos listados no item "b", em que é abordado especificamente o tratamento dado ao Ofício 35/2014/SE/MTE, de 17/2/2014 (peça 241, p. 7), registra-se que a SOF encaminhou ao MTE, por mensagem eletrônica, solicitação de projeção de despesas obrigatórias do FAT em 21/1/2014 (peça 238, p. 58). Em resposta, o MTE enviou à SOF as projeções das despesas obrigatórias do FAT relativas a seguro desemprego e abono salarial em 12/2/2014 (peça 238, p. 52), conforme expresso no memorial apresentado pelo Procurador do MPTCU (peça 206, p. 7).

Na solicitação formalizada por ofício, o MTE ressaltou ser imprescindível ajustar as dotações orçamentárias das referidas ações aos valores das novas projeções para o exercício de 2014, haja vista se tratar de despesas constitucionais de caráter obrigatório.

Conforme dito nas contrarrazões, o Ofício do MTE solicitando suplementação orçamentária para despesas do FAT foi respondido pela SOF dia 21/3/2014, por meio do Ofício 9/SOF/MP (peça 239, p. 22), um dia após a Divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do

1º bimestre. Apesar de ter ciência das novas projeções desde 12/2/2012, a SOF informou ao MTE que o valor previsto para as referidas despesas era o constante da LOA 2014.

Destaca-se que diante da permanência injustificada da projeção elaborada pela SOF das citadas despesas obrigatórias do FAT, o MTE encaminhou à SOF outros expedientes, informando a necessidade de suplementação orçamentária.

O Ofício 209/2014/SE-MTE, de 5/8/2014 (peça 239, p. 25), enviado à SOF, demonstra a necessidade de suplementação orçamentária de R$ 8,8 bilhões, com base em projeções do Departamento de Emprego e Salário – SES/SPPE/MTE.

Em 8/9/2014, o MTE indicou à SOF a necessidade de suplementação orçamentária para o FAT no valor de R$ 13,3 bilhões, por meio do Ofício 254/2014/SE-MTE (peça 244, p. 1).

Dessa forma, resta evidenciado que o Poder Executivo manteve, no Decreto 8.197/2014, o valor inicialmente previsto na LOA referente às referidas despesas obrigatórias do FAT, não por falta de tempo para apreciar a solicitação do MTE, tendo em vista que o valor atualizado das despesas com abono salarial e seguro desemprego foi informado à SOF em 12/2/2014. No entanto, nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º bimestre (março/2014), 2º bimestre (maio/2014), 3º bimestre (julho/2014) e 4º bimestre (setembro/2014), manteve-se a estimativa original da LOA, contrariando as projeções realizadas pelo MTE.

Em consequência disso, deixou-se de realizar, ainda por ocasião da edição do Decreto 8.197/2014, contingenciamento de despesas discricionárias no valor necessário, visto que, em que pese as manifestações do MTE serem claras acerca das novas projeções, estas não foram utilizadas nos relatórios do 1º ao 4º bimestre de 2014, o que representa ofensa ao princípio da transparência insculpido na LRF.

Com relação às alegações do item "c", as contrarrazões informam que deve ser realizada avaliação conjunta de todas as informações que interferem na projeção das despesas do FAT, e que não houve suplementação dos recursos de imediato pois o governo tentava negociar novas regras para o pagamento dos benefícios sociais. Citam ações realizadas com essa finalidade, tais como: entrevista do então Ministro da Fazenda; reunião com as Centrais Sindicais, com representantes do Ministério da Fazenda e do MTE.

De um lado, havia o Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2015, em resposta à solicitação da SOF/MP de dados atualizados sobre as projeções, informando a necessidade de suplementação orçamentária em R$ 9,2 bilhões (necessidade reiterada ao longo do exercício). De outro lado, havia negociações do governo para alterar as condições de pagamento dos benefícios sociais, o que poderia acarretar diminuição nos referidos gastos.

É notório que a mera intenção de diminuir uma despesa não é suficiente para que se incorpore tal redução nas projeções do exercício. Esse argumento atenta contra o § 1º, art. 1º da LRF, o qual trata da importância de **prevenir riscos e corrigir desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Admitir essa prática seria uma afronta ao princípio da prudência, visto que, de acordo com esse raciocínio, poderia o gestor deixar de prever uma despesa obrigatória com base na intenção de que essa despesa fosse reduzida futuramente.

Nesse sentido, cabe mencionar que enquanto não fossem aprovadas as alterações legislativas que impactariam no montante dessas despesas, o parâmetro para a tomada de decisão deveria ser a norma que estava em vigor.

É certo que as estimativas de despesas devem considerar uma análise conjunta, e não apenas setorial das necessidades, entretanto, não há na peça de defesa indicação de qualquer ação que

justifique a previsão de despesas obrigatórias do FAT já considerando o impacto de eventual implementação de medidas que diminuiriam o montante das referidas despesas.

Quanto aos argumentos apresentados no item "d", é importante destacar que o indício de irregularidade constante do item 17.1.1 do Despacho de 12/8/2015 (peça 205) não diz respeito a possíveis problemas na efetiva execução orçamentária e financeira das citadas despesas obrigatórias do FAT em 2014.

As contrarrazões ponderam que a administração não estaria obrigada a providenciar suplementação orçamentária em fevereiro, pois as dotações disponíveis eram suficientes para cobrir as despesas do período, bem como não houve atrasos que inviabilizassem a execução das despesas.

Ocorre que o Tribunal não está questionando eventual falha relacionada ao momento da efetiva suplementação orçamentária. O que o indício de irregularidade registra é que, mesmo ciente das projeções atualizadas para as despesas com abono salarial e seguro desemprego, informadas pela MTE à SOF em 12/2/2014, e corroboradas nos meses de agosto e setembro, a administração somente reconheceu a necessidade de ajustar as projeções dessas despesas em novembro de 2014, por ocasião do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre.

Ainda que as despesas obrigatórias do FAT tenham sido empenhadas tempestivamente, sem ter havido insuficiência de dotação que resultasse em prejuízo ao pagamento, esse fato em nada justifica o não reconhecimento das projeções atualizadas das referidas despesas nos relatórios de avaliação do 1º ao 4º bimestre de 2014.

A postergação da inclusão dos valores atualizados dessas despesas na programação orçamentária e financeira transmitiu uma falsa impressão de que a situação fiscal da União, no início do exercício de 2014, era melhor do que a que realmente existia.

Com relação aos argumentos do item "e", as contrarrazões apontam que frustração e excesso de arrecadação são comuns, dado o lapso temporal decorrido entre a estimativa e a execução da receita. Registram ainda que o crescimento real do PIB é um dos parâmetros mais relevantes para a arrecadação das receitas do PIS/PASEP que são destinadas ao FAT.

De fato, no decorrer do ciclo orçamentário, pode haver variação na projeção e na execução de receitas. O problema está em **não utilizar a projeção atualizada** (da qual se tem conhecimento) nas projeções dos relatórios bimestrais de avaliação de receita e despesa.

Quanto às projeções do PIB, reproduz-se a seguir tabela constante do item 8.6 (análise das contrarrazões dos itens 9.2.9 e 9.2.10).

Taxa de Crescimento Real do PIB – Estimativas da LOA, dos Decretos de Programação e Valor Realizado

Normativo	20/jan	20/fev	28/mar	30/mai	30/jul	30/set	28/nov	Realizado 2014
	Lei 12.952 LOA 2014	Decreto 8.197 Programação Financeira Inicial	Decreto 8.216 1ª Avaliação	Decreto 8.261 2ª Avaliação	Decreto 8.290 3ª Avaliação	Decreto 8.320 4ª Avaliação	Decreto 8.367 5ª Avaliação	
Estimativa de PIB - Governo Federal	3,8%	2,5%	2,5%	2,5%	1,8%	0,9%	0,5%	0,1%
Estimativa PIB - Pesquisa Focus	2,0%	1,8%	1,7%	1,6%	0,9%	0,3%	0,2%	

Fontes: LOA 2014, Decretos de Programação Financeira e Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais, Bacen Pesquisas Focus (17/1; 14/2; 21/3; 23/5; 25/7; 26/9; 21/11), IBGE.

Tanto os números do Governo Federal como as estimativas de mercado reduziram a projeção do PIB ao longo de 2014. Esse fato reforça o teor do Ofício 35/2014/SE-MTE, que informa à SOF acerca da previsão de frustração de R$ 5,3 bilhões na arrecadação das receitas do FAT em 2014.

No que se refere à alegação de que a metodologia de avaliar informações relativas às receitas em setembro e novembro e proceder aos ajustes necessários foi considerada adequada pelo TCU em 2011, faz-se necessário esclarecer qual foi o ponto examinado à época, o qual diverge do indício de irregularidade apontado no item 17.1.1 ora analisado.

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2010, há ressalva referente à execução de despesas orçamentárias à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, o que comprometia a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos exigida no parágrafo único do art. 8º da LRF, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento ao objeto de sua vinculação.

Em 2010, O TCU recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à SOF que apresentassem estudo com soluções para coibir a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira.

Atendendo à recomendação, a STN e a SOF editaram normativo definindo critérios de análise de informações relativas à execução anual de receitas e despesas por fontes de recursos, para que sejam realizados os remanejamentos de dotações orçamentárias e as trocas de fontes de recursos necessárias.

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2011, o TCU considerou adequados os controles implementados para coibir que haja execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira.

Entretanto, isso de forma alguma autoriza o Poder Executivo a deixar de utilizar, em suas projeções ao longo do exercício, os valores atualizados referentes às estimativas de receitas. Fosse assim, o governo estaria dispensado de reestimar as receitas a cada bimestre, o que contraria de forma flagrante a LRF.

Dessa forma, evidencia-se que a metodologia implementada pela Administração foi considerada adequada pelo TCU especificamente com relação ao item da recomendação, qual seja, coibir a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira no fim do exercício.

Não há nada nas contrarrazões nem em decisões anteriores desta Corte de Contas que demonstre que essa metodologia desobriga a utilização das projeções de receitas atualizadas no decorrer do exercício. O art. 9º da LRF prevê que, ao final de cada bimestre, deve-se verificar se a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, e promover, se for o caso, limitação de empenho e movimentação financeira. Para tanto, **é patente que devem ser utilizadas as estimativas atualizadas disponíveis.**

Com relação aos argumentos do item "f", o qual afirma que foram adotadas as providências necessárias para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das despesas obrigatórias do FAT, valem as mesmas considerações feitas sobre o item "d" anterior.

Repita-se que o indício de irregularidade assinalado no referido item 17.1.1 não se refere a eventuais problemas na efetiva execução orçamentária e financeira das referidas despesas. O Tribunal não está questionando possível falha no momento da efetiva suplementação orçamentária.

Ainda que a suplementação orçamentária tenha ocorrido em momento que não comprometeu a execução da despesa em comento, isso não convalida a utilização das estimativas desatualizadas das receitas nos relatórios de avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, de forma a ocultar a real necessidade de contingenciamento.

Por todo o exposto na análise, conclui-se que:

- a presente análise do TCU não constitui mudança de entendimento, tampouco impõe à Administração Pública a adoção de qualquer prática que já não fosse exigida na legislação orçamentária vigente;
- o Poder Executivo manteve no Decreto 8.197/2014, bem como nos relatórios de avaliação de receitas e despesas do 1º ao 4º bimestre, de forma injustificada, o valor inicialmente previsto na LOA para as despesas obrigatórias do FAT em 2014, mesmo tendo sido informado pelo MTE ainda na primeira quinzena do mês de fevereiro sobre a necessidade de suplementação orçamentária;
- a mera intenção de reduzir gastos não justifica a previsão de despesas obrigatórias do FAT já considerando o impacto de eventual implementação de medidas que diminuiriam o montante das referidas despesas;
- o fato de não ter ocorrido, no exercício de 2014, insuficiência de dotação que resultasse em prejuízo ao pagamento das despesas obrigatórias do FAT não justifica o não reconhecimento das projeções atualizadas nos relatórios de avaliação do 1º ao 4º bimestre;
- a metodologia adotada para evitar a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, ao final do exercício, não dispensa a necessária revisão da estimativa de receitas exigida pelo art. 9º da LRF.

Destaca-se que a presente análise reforça os argumentos e as conclusões do item 8.6, que examinou as contrarrazões do indício de irregularidade 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015. Esse item demonstra que o governo deixou de efetuar contingenciamento de despesas discricionárias no Decreto 8.367/2014, de 28/11/2014, e que o cenário econômico já indicava essa necessidade a partir do 3º bimestre.

Conforme comprovado no presente tópico, já em fevereiro deixou-se de promover o contingenciamento nos montantes necessários. Ao não utilizar as projeções atualizadas de abono salarial e seguro desemprego, o Poder Executivo apresentou, nos relatórios de avaliação do 1º ao 4º bimestre de 2014, estimativas de despesas obrigatórias subavaliadas.

Isso permitiu que não fosse realizado o contingenciamento devido, e em consequência, que fossem executadas despesas discricionárias em montante superior ao permitido pela conjuntura econômica real, contribuindo para que a situação fiscal se agravasse, o que culminou na realização de resultado primário deficitário em R$ 22,4 bilhões em 2014.

8.7.3 Conclusão

Considerando os argumentos apresentados, entende-se que não foram expostos elementos suficientes para elidir o indício de irregularidade listado no item 17.1.1 do Despacho de 12/8/2015 (peça 205).

Os valores das projeções atualizadas relativas às despesas obrigatórias do FAT não foram incorporados nos relatórios de avaliação bimestral (até o 4º bimestre). Somente no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2014, publicado em 21/11/2014, a projeção para o abono salarial e seguro desemprego passou de R$ 43 bilhões para R$ 51,7 bilhões, o que representou um acréscimo de R$ 8,8 bilhões.

Vale reiterar que o valor de R$ 43 bilhões foi mantido desde a LOA 2014 até o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, publicado em setembro de 2014. De

forma injustificada, apesar de o MTE ter informado à SOF já em fevereiro sobre a nova projeção, esta não foi incorporada nos relatórios de avaliação do 1º ao 4º bimestre de 2014.

Em razão de não ter utilizado ao longo de 2014 (até o relatório de avaliação do 4º bimestre) a projeção atualizada das despesas obrigatórias do FAT, os parâmetros usados para manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira restaram comprometidos. A administração serviu-se de números desatualizados para expor um cenário não condizente com a realidade, o que resultou no não contingenciamento dos valores que seriam necessários de acordo com o art. 9º da LRF.

8.8 Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário

> ***Despacho de 12/8/2015***
>
> ***(..)***
>
> ***17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.***

8.8.1 Contrarrazões

As contrarrazões apresentadas pela Advocacia-Geral da União (peça 227), em nome da Presidente da República, relativamente às irregularidades indicadas no item 17.1.2. do Despacho de 12/8/2015 (peça 205), argumentaram, em síntese, o que se segue:

- não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA 2014 e ao inciso V do art. 167 da CF/1988, pois a abertura de créditos suplementares, por si só, não impacta a meta de resultado primário (p. 25, 29 e 33);
- a Lei 4.320/1964 permite a utilização de resultado de exercícios anteriores para custear despesas instituídas mediante crédito adicional (p. 27-28) e o importante, para auxiliar o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, não é o exame das fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais, mas sim a natureza das despesas correspondentes (p. 27); e
- O art. 2º da MP 661/2014 autorizou a utilização dos recursos de superávit financeiro vinculados para cobertura de despesas primárias obrigatórias, exceto nos casos de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a Estados, DF e Municípios (p. 35-36).

Por fim, com base nesses argumentos e alegando conformidade com os arts. 8º e 9º, § 2º, da LRF, § 3º do art. 50 e inciso III do § 4º do art. 51 da LDO 2014, e art. 4º da LOA 2014, a AGU arremata que "os pontos questionados não padecem de quaisquer irregularidades, estando perfeitamente em consonância com os normativos regentes".

8.8.2 Análise

Preliminarmente à análise específica das contrarrazões, registra-se que a irregularidade ora tratada foi trazida aos autos por meio do memorial apresentado pelo Procurador do MPTCU (peça 206), no qual constaram novos aspectos e evidências referentes a fatos omissivos e comissivos na

gestão orçamentária e financeira da União em 2014 de responsabilidade da Presidente da República, concernentes à omissão de contingenciamento e à edição de decretos de créditos suplementares em desacordo com a Lei 12.952/2014 (LOA 2014) e o art. 167, inciso V, da CF/1988.

Cabe ressaltar que tais fatos guardam conexão direta com as irregularidades 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário (item 8.6), proferido em 17/6/2015, sendo, portanto, relevantes para subsidiar a análise da Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2014, com fulcro no art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443/1992.

Os decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063 (peça 237, p. 1-141), foram editados entre **5/11/2014** (ocasião em que o alcance da meta de resultado primário já se revelava comprometido, tanto que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 36/2014 para alteração da LDO) e **14/12/2014** (véspera da aprovação da Lei 13.053/2014, que efetivamente alterou a LDO 2014). Tais decretos valeram-se, em parte, de recursos oriundos de superávit financeiro e excesso de arrecadação como fontes de financiamento para cobertura de despesas financeiras (indicador de resultado primário 0), primárias obrigatórias (indicador de resultado primário 1) e primárias discricionárias (indicador de resultado primário 2), conforme discriminado nas tabelas a seguir:

Tabela 1 - Decretos por fonte de financiamento

Data	Decreto	Tipo de Financiamento - R$		
		Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação	Emissão de Títulos
10/11/2014	14028	405.145.132	167.363.864	-
10/11/2014	14029	105.736.299	-	-
	Subtotal	**510.881.431**	**167.363.864**	
13/11/2014	14041	20.336.767	8.054.443	-
13/11/2014	14042	-	25.851.647	-
	Subtotal	**20.336.767**	**33.906.090**	
04/12/2014	14060	2.614.355	72.406.687	-
04/12/2014	14062	-	11.010.627	-
04/12/2014	14063	3.457.159.047	7.976.525.871	1.499.685.000
	Subtotal	**3.459.773.402**	**8.059.943.185**	**1.499.685.000**
TOTAL		**3.990.991.600**	**8.261.213.139**	**1.499.685.000**

Tabela 2 - Decretos por tipo de indicador de resultado primário da despesa

R$

Data	Decreto	0 – Financeira	1 – Primária Obrigatória	2 – Primária Discricionária e não PAC	Total
10/11/2014	14028		-	572.508.996	572.508.996
10/11/2014	14029	1.400.000	5.000.000	99.336.299	105.736.299
	Subtotal	**1.400.000**	**5.000.000**	**671.845.295**	**678.245.295**
13/11/2014	14041	-	8.054.443	20.336.767	28.391.210
13/11/2014	14042	-	-	25.851.647	25.851.647
	Subtotal	**973.594**	**8.054.443**	**46.188.414**	**54.242.857**

04/12/2014	14060	-	-	75.021.042	75.021.042
04/12/2014	14062	-	3.010.627	8.000.000	11.010.627
04/12/2014	14063	-	12.933.369.918	-	12.933.369.918
	Subtotal	**-**	**12.936.380.545**	**83.021.042**	**13.019.401.587**
TOTAL GERAL		**1.400.000**	**12.949.434.988**	**801.054.751**	**13.751.889.739**

Importa dizer que para essa análise foram desconsiderados tanto os decretos de abertura de crédito suplementar quanto os créditos abertos no período – mesmo que constantes dos decretos sob suspeição – que utilizaram anulação parcial ou total de dotações orçamentárias como fonte de recursos, por configurarem mero remanejamento entre despesas e, portanto, não impactarem a meta de resultado primário fixada. Pela mesma razão, foram expurgados os créditos abertos com fontes financeiras para cobertura de despesas também financeiras.

A meta de *superavit* primário para o exercício de 2014 foi estabelecida no art. 2º da Lei 12.919/2013 (LDO 2014). Por sua vez, o art. 3º previu importância passível de ser deduzida dessa meta estabelecida: até R$ 67 bilhões, relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e às desonerações de tributos.

O Projeto de Lei (PLN) 36/2014 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no dia 11/11/2014 (observa-se que a Exposição de Motivos 206/2014 MP está datada de 5/11/2014) e previu a alteração do art. 3º da LDO 2014, com o fim de reduzir a meta de superávit primário estipulada para o exercício de 2014 por meio de ampliação do montante das deduções no cálculo do resultado, como a seguir transcrito:

> Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.

Feitas essas considerações, passa-se à análise das questões específicas apresentadas no arrazoado interposto pela AGU.

Quanto à violação ao art. 4º da LOA 2014 e ao inciso V do art. 167 da CF/1988

Afirma a AGU que não houve violação ao art. 4º da LOA 2014 e ao inciso V do art. 167 da CF/1988, pois a abertura dos créditos suplementares, por si só, não impacta a meta de resultado primário, uma vez que:

a) no que tange às despesas discricionárias, essas estão sujeitas aos limites de empenho e movimentação financeira, conforme prevê o § 13 do art. 50 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014) (p. 25 e 33);

b) no tocante às despesas obrigatórias, os créditos devem ser abertos e seu impacto considerado nas avaliações bimestrais, prévia ou posteriormente, porque tais despesas são de execução obrigatória e não se submetem à avaliação de conveniência e oportunidade. (p. 29 e 33);

c) a necessidade de observância da meta de resultado primário e dos limites do decreto de programação orçamentária foi ratificada nas exposições de motivos que acompanharam os decretos (p. 26);

d) quase todos os créditos suplementares de despesas obrigatórias foram feitos após a incorporação de ampliação de sua estimativa ao Relatório Bimestral (p. 30); e

e) a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação pelo Congresso Nacional de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, também ocorreu no exercício de 2009 e o parecer prévio elaborado pelo TCU não fez qualquer ressalva a essa questão (p. 31-32). Por essa razão, em deferência aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima, impõe-se a compreensão prospectiva do tema, uma vez que se refere a prática já consolidada e não ressalvada nas Contas do Governo de 2009.

Pode-se afirmar que no dia 5/11/2014, pelo menos, já era do conhecimento do Poder Executivo que a meta de resultado primário fixada na LDO 2014 estava comprometida. Tanto o é, que encaminhou o PLN 36/2014 ao Congresso Nacional, propondo sua redução por meio de ampliação do montante das deduções no cálculo do resultado.

No intuito de conferir transparência e possibilitar uma administração prudente, responsável e tempestiva dos riscos fiscais, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) prevê os seguintes procedimentos que devem ser observados no decorrer do exercício financeiro:

> Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.
>
> Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.
>
> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Em atenção à LRF, os arts. 50 e 51 da LDO 2014 estabeleceram critérios relacionados à elaboração e publicação do cronograma anual de desembolso e à limitação de empenho e movimentação financeira, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida em seu art. 2º:

> Art. 50. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2014, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei.
>
> Art. 51. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

Em suma, o art. 9º da LRF e os art. 50 e 51 da LDO 2014 preveem **acompanhamento bimestral** da evolução das receitas para pagamento das despesas, especialmente as obrigatórias, a fim de assegurar o equilíbrio orçamentário ao longo do exercício e propiciar o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO. Na hipótese de se verificar que a realização da receita não comportará o cumprimento das metas de resultado, estabelecem, ainda, que se promova a limitação de empenho e movimentação financeira.

Esse acompanhamento bimestral é realizado conjuntamente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e resulta na publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP).

O RARDP relativo ao quarto bimestre de 2014, datado de 22/9/2014, apresentou a reavaliação das receitas e despesas primárias até o mês de agosto de 2014. Citado relatório afirmou que a estimativa de receitas primárias do Governo Central, líquida das transferências, apresentou diminuição e que houve queda em praticamente todas projeções de tributos, bem assim previu decréscimo na projeção de despesas primárias de execução obrigatória. Por fim, a despeito de não incorporar a frustação de receitas primárias do FAT e a elevação de despesas primárias obrigatórias do Seguro Desemprego e Abono Salarial, da mesma forma como nos relatórios bimestrais anteriores (irregularidade analisada no item 8.7), o RARDP do quarto bimestre manteve os limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos limites da avaliação do terceiro bimestre (peça 237, p. 152).

Por outro lado, consoante demonstrado na análise constante do item 8.6, o resultado primário do Governo Federal, realizado de maio a agosto de 2014, apontou um desvio negativo de R$ 38,8 bilhões em relação à previsão para o período (R$ 39,2 bilhões), de acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre de 2014 (peça 237, p.193). Esse relatório indicou que as medidas corretivas necessárias para que a meta do ano fosse cumprida constariam do RARDP do quarto bimestre e seriam implementadas por decreto, o que, como visto, não ocorreu.

Na verdade, o RARDP do quarto bimestre não apontou a necessidade de se realizar novos contingenciamentos para o cumprimento da meta de resultado primário ao apresentar um cenário totalmente dissonante da realidade demonstrada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre de 2014 e ignorar a necessidade de adoção de medidas corretivas.

Em suma, estava previsto que até agosto de 2014 o resultado primário alcançaria R$ 39 bilhões e o alcançado foi de R$ 357 milhões, ou seja, menos de 1% da meta estabelecida (peça 237, p.193). Ademais, não obstante a redução nas projeções de crescimento do PIB, o Governo Federal rejeitou, ainda em agosto no RARDP, a necessidade de contingenciamento e parece ter planejado realizar um resultado primário superior a R$ 80 bilhões em apenas quatro meses: setembro a dezembro de 2014. Os relatórios de avaliação do cumprimento da meta fiscal deixaram patente a situação de não comprimento da meta desde, pelo menos, o final de agosto.

Prosseguindo, o RARDP do quinto bimestre (peça 237, p.172-173), datado de 21/11/2014, após discorrer sobre questões macroeconômicas locais e internacionais, consignou que seria necessário garantir espaço fiscal para preservar investimentos prioritários e garantir a manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações fiscais de tributos. Para tanto, aduziu que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN 36/2014, a fim de reduzir da meta de resultado primário o montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC. Cabe enfatizar que mais uma vez houve previsão de queda na estimativa de receita líquida de transferências e, diferentemente do bimestre anterior, houve um acréscimo de R$ 22,2 bilhões às projeções das despesas primárias.

Ressalta-se que o Governo Federal realizou um resultado primário negativo de R$ 28 bilhões entre maio e agosto de 2014 (variação do resultado primário do 1º para o 2º quadrimestre), em face de uma meta positiva prevista de R$ 11,3 bilhões. Portanto, antes mesmo de agosto, existiam fortes evidências de que a meta fixada na LDO 2014 não seria cumprida. Ainda assim, os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do terceiro e quarto bimestres consignaram não haver

necessidade de contingenciamento e nem de alteração da meta de resultado, alegando redução na previsão de receitas combinada a decréscimo na projeção de despesas.

Ainda mais: apesar da alteração do art. 3º da LDO/2014, no sentido de possibilitar a dedução da meta de *superávit* primário de valor até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao PAC, fato é que não houve qualquer alteração do Anexo de Metas Fiscais. Isso torna o dispositivo inconsistente com o objetivo primordial da política fiscal inscrito no aludido anexo, qual seja "promover a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica e o crescimento sustentado (...)" com vistas a "criar as condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a redução das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública".

Oportuno recuperar as considerações já lançadas no tópico 8.1, a respeito da gestão do Poder Executivo frente aos resultados verificados no exercício de 2014, que demonstram como a política fiscal se distanciou, de forma singular, dos pressupostos da gestão responsável e das metas consignadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO: não houve superávit primário, que é um dos pré-requisitos básicos para a sustentabilidade da dívida, mas sim déficit de R$ 22,4 bilhões; e o saldo da dívida líquida federal, no encerramento do exercício, ficou 10,09% acima da meta fixada pela LDO/2014; a taxa de juros Selic atingiu o patamar de 11,65%, contra projeção de 7,28%.

Considerando os números negativos da economia em 2014, a alteração legislativa não apenas conflitou com as disposições da própria LDO 2014, mas também demonstrou-se incoerente com os fundamentos fixados pelo art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF, que condicionam os Poderes Executivo e Legislativo a elaborarem e aprovarem Anexo de Metas Fiscais acompanhado de demonstrativo das metas, instruído com memória e metodologia de cálculo que "justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e **evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional**", o que não se verifica no caso em questão.

Percebe-se, desse modo, que a condução orçamentária e fiscal realizada pelo Governo Federal no exercício de 2014 claramente ignorou os pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal, que incluem ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, valendo-se dos termos da LRF.

De acordo com a legislação já apresentada, quando há **expectativa** de não atingimento da meta de superávit primário, o Poder Executivo deve proceder à limitação de empenho e movimentação financeira, com fulcro nos princípios da gestão fiscal responsável. Porém, no período de 5/11 a 14/12/2014, não havia somente expectativa, mas a **certeza** do não cumprimento da meta fixada no art. 2º da LDO 2014, haja vista o envio do PLN 36/2014 ao Congresso Nacional prevendo sua redução, e, posteriormente, a edição do RARDP do 5º bimestre, no qual já constou a necessidade de ampliação do espaço fiscal.

Todavia, mesmo ciente de que a meta de resultado primário não seria alcançada, o Poder Executivo não realizou limitação de empenho e movimentação financeira, omissão que afronta o art. 9º da LRF c/c o art. 51 da LDO 2014. Ao revés, após avaliação do quinto bimestre, ampliou, mesmo que de forma condicionada (art. 4º da Decreto 8.367/2014), o limite orçamentário e financeiro para custear despesas **discricionárias** em R$ 10 bilhões, ato que atentou contra o art. 4º da Lei 12.952/2014 (LOA 2014) (peça 237, p. 173, parágrafo 23).

A propósito, essa ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União com a concomitante edição do Decreto 8.367, de 28/11/2014, o qual ampliou os limites de empenho e

movimentação financeira do Poder Executivo, acima mencionada, foi assinalada no item 9.2.9 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

Como leciona Weder de Oliveira (Curso de Responsabilidade Fiscal. 2013, p. 774):

> É, portanto, **obrigatório** que as autoridades competentes do Poder Executivo determinem a seus órgãos técnicos que façam, **a cada bimestre**, avaliações de receitas e despesas, com o objetivo de **verificar se haverá necessidade de promover a limitação de empenho e movimentação financeira como medida necessária ao alcance da meta fiscal".**
>
> Desse modo, os **tribunais de contas devem instituir procedimentos para avaliar** se seus entes jurisdicionados estão realizando as avaliações bimestrais, se essas avaliações são consistentes, se as conclusões dos estudos conduzem à necessidade de bloquear dotações, se os demais poderes foram informados da limitação que devem realizar, se as autoridades máximas editaram os atos administrativos necessários e **se a limitação, sob responsabilidade dessas autoridades, foi efetivamente levada a efeito**.

O art. 4º da LOA 2014, na seção que trata da autorização para abertura de créditos suplementares, assim dispôs:

> Art. 4º **Fica autorizada a abertura de créditos suplementares**, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário** estabelecida para o exercício de 2014 e sejam **observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo**, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas: (grifo nosso)

Como é possível depreender a partir do arcabouço legal pertinente, naquela ocasião, a abertura de qualquer crédito suplementar, que não por anulação de dotação, destinado à cobertura de despesas primárias seria incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, porque simplesmente o alcance da meta de superávit fixada na LDO já se encontrava comprometido.

A posterior publicação da Lei 13.053/2014, em 15/12/2014, a qual alterou a meta, não elidiu a exigência de se limitar oportunamente a execução orçamentária e financeira, haja vista a situação imperativa demonstrada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do segundo quadrimestre, ignorado pelo RARDP respectivo, e no RARDP do 5º bimestre, datado de 21/11/2014, à luz do art. 9º da LRF c/c o art. 51 da LDO 2014. Tampouco teve o condão de tornar regulares os decretos que abriram créditos suplementares e agravaram ainda mais esse cenário fiscal.

Imprescindível enfatizar que uma responsável e tempestiva atuação do Poder Executivo, no que se refere à frustração de receitas e aumento das despesas obrigatórias no decorrer do exercício, implicaria limitação de empenho e movimentação financeira em data anterior ao RARDP do 5º bimestre e à edição dos decretos não numerados em comento.

As contas do Poder Executivo em 2014 se encontravam em um ambiente de resultados fiscais bimestrais desfavoráveis e com alto risco de não atingimento das metas, como já relatado e também detalhado na análise das irregularidades 9.2.9 e 9.2.10 (item 8.6). Por essa razão, a compreensão do cenário e das circunstâncias em que os decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, foram editados é fator primordial para que se alcance a significância da irregularidade ora tratada.

Como bem pontua a AGU, se, ao longo do exercício financeiro, as projeções de receitas identificadas nos relatórios bimestrais demonstrarem desempenho aquém da previsão original ou se

houver previsão de ampliação de despesas obrigatórias além do fixado na LOA, caberá ao Poder Executivo, por ato próprio, promover limitações de empenho e movimentação financeira, a fim de observar a meta de resultado primário. Porém, esse não foi o comportamento adotado pelo Poder Executivo no exercício de 2014.

De fato, o § 13 do art. 51 da LDO 2014 condiciona a execução das despesas primárias discricionárias decorrente da abertura de créditos adicionais aos limites de empenho e movimentação financeira, igualmente como as dotações orçamentárias iniciais das despesas primárias o são. E não poderia ser diferente, sob pena de contrariar-se as disposições da LRF. Assim, a programação orçamentária de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo, exceto recursos de doações e convênios, submete-se ao contingenciamento, independentemente de ser dotação inicial ou crédito adicional, consoante se extrai da leitura do § 1º c/c § 13 do art. 51 da LDO 2014:

> § 1º O **montante da limitação** a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no **conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias**, identificadas na Lei Orçamentária de 2014 na forma das alíneas "b" e "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei, excluídas as:
>
> I - atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2014; e
>
> II - custeadas com recursos de doações e convênios.
>
> (...)
>
> § 13. A execução das **despesas primárias discricionárias** dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, **decorrente da abertura de créditos suplementares** e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2014, **fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo**, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, quando a abertura e a reabertura de créditos adicionais ocorrer à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964. (grifos nossos)

No que se refere às despesas obrigatórias, assiste razão à AGU ao afirmar que "se trata de despesa de execução obrigatória, não se submetendo a abertura do respectivo crédito adicional à avaliação de conveniência e oportunidade". Como se observa acima, em atenção ao disposto no art. 9º da LRF, o § 1º do art. 50 da LDO impôs contingenciamento apenas às despesas primárias discricionárias. Contudo, retoma-se que, apesar do cenário econômico à época e dos resultados obtidos bimestralmente, o Poder Executivo não realizou contingenciamento de despesas discricionárias.

Ora, por essa razão que a LRF e a LDO preveem acompanhamento bimestral: verificar se a realização das receitas comporta o pagamento das despesas fixadas, principalmente as obrigatórias. Em caso negativo, **determina-se o contingenciamento das despesas discricionárias para que os recursos realizados sejam destinados à cobertura daquelas de natureza obrigatória**.

Em um contexto em que o Governo Federal deixou de providenciar o contingenciamento de despesas discricionárias no decorrer do exercício, não é razoável que se queira revestir de legalidade os decretos abertos, sob a alegação de execução obrigatória da despesa e impossibilidade do uso de conveniência e oportunidade. Deveras, deve-se cumprir todas as disposições determinadas em lei e não apenas aquelas vantajosas para a situação.

Portanto, igualmente ao caso das despesas discricionárias, os decretos de crédito suplementar para atendimento de despesas obrigatórias, abertos no período de 5/11 a 14/12/2014, contrariaram o art. 4º da LOA, dado que as alterações promovidas na programação orçamentária não foram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício.

Não obstante, como sumarizado na Tabela 2 deste tópico, os decretos sob análise destinaram R$ 801.054.751,00 a despesas de natureza discricionária e R$ 1.400.000,00 a despesas de natureza financeira. Na verdade, dos sete decretos não numerados, somente o 14063 não destinou recursos a despesas discricionárias.

Eis o cerne da questão: a edição dos decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, não observou a legislação vigente. Primeiro porque o Poder Executivo não procedeu à tempestiva e regular limitação de empenho e movimentação financeira no decorrer do exercício de 2014, mesmo diante dos fortes indícios de expansão de despesas obrigatórias e de que a meta de resultado primário não seria alcançada. Segundo, porque aludidos decretos não foram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, que já estava comprometida à época, e, portanto, infringiram o disposto no art. 4º da LOA 2014.

Assim, não merecem amparo as argumentações aduzidas nas alíneas "a" e "b", porque a abertura dos créditos suplementares, por meio dos decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, de fato, contrariou o art. 4º da LOA 2014. Isso porque, embora as despesas discricionárias se submetam a contingenciamento, este não ocorreu na forma determinada pelo art. 9º da LRF. Quanto às despesas obrigatórias, embora não sujeitas a juízo de conveniência e oportunidade, foram estabelecidas pela LRF regras de responsabilidade na gestão fiscal, visando justamente garantir sua cobertura por meio do tempestivo e oportuno contingenciamento de despesas discricionárias.

Outrossim, afirmar que despesas obrigatórias são de execução imperativa e, ao mesmo tempo, não observar os mecanismos atualmente estabelecidos pela legislação para garantir seu atendimento sem comprometimento das finanças públicas (avaliação bimestral da programação orçamentária e contingenciamento), trata-se de condução ilegal da matéria.

Destarte, em ambos os casos – atendimento de despesas discricionárias ou obrigatórias – os decretos infringiram o art. 4º da LOA 2014, uma vez que, no período de 5/11 a 14/12/2014, a meta de resultado primário fixada na LDO 2014 encontrava-se comprometida.

No tocante ao registro, nas exposições de motivos (EM) que acompanham os decretos não numerados (peça 237, p. 1-141), da necessidade de observância da meta de resultado primário, bem como dos limites constantes do decreto de programação orçamentária, trata-se somente de pretensão de conferir aparente legalidade a atos que atentaram contra as finanças públicas. Tal registro não foi acompanhado do regular e oportuno contingenciamento, que deveria ter sido realizado pelo Poder Executivo em atenção ao art. 9º da LRF e art. 51 da LDO e, como tratado, não torna legais os decretos emitidos em afronta ao art. 4º da LOA, como se expõe a seguir.

Em todos os decretos sob averiguação constou: "Esclarece-se, a propósito do que dispõe o *caput* do art. 4º da Lei 12.952/2014, que as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício..." (ou texto de mesmo sentido). Dentre as justificativas para essa afirmação, destaca-se, por estar presente em todos os decretos, a inscrição de que a execução das despesas ocorrerá de acordo com os limites constantes do Anexo I do Decreto 8.197/2014, conforme estabelece o § 2º, do art. 1º, do referido Decreto.

O Decreto 8.197/2014 dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2014. O § 2º do art. 1º determinou:

> § 2º Os créditos suplementares e especiais abertos, e os créditos especiais reabertos neste exercício, relativos aos grupos de natureza de despesa "3 - Outras Despesas Correntes", "4 - Investimentos" e "5 - Inversões Financeiras", ressalvadas as exclusões de que trata o § 1º, terão sua execução condicionada aos limites constantes do Anexo I.

Cabe ressaltar que o aludido decreto não poderia dispor de maneira diferente, uma vez que se fundamenta nos já abordados arts. 8º e 13 da LRF e arts. 50 e 51 da LDO 2014. Além disso, meramente fazer constar tal previsão na exposição de motivos dos decretos sem número não torna legal a abertura dos créditos suplementares, uma vez que a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo, naquele momento, encontrava-se enviesada.

Ademais, merece destaque a justificativa usada na EM 231/2014 MP, que acompanhou o Decreto não numerado 14063, para o não impacto na meta de resultado primário fixada (peça 237, p. 138):

> b) R$ 12.933.369.918,00 (doze bilhões, novecentos e trinta e três milhões, trezentos e sessenta e nove mil, novecentos e dezoito reais), de **despesas primárias obrigatórias consideradas no cálculo do referido resultado, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao quinto bimestre de 2014**, de que trata o § 4º do art. 51 da Lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, LDO-2014, enviado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 398, de 21 de novembro de 2014, conforme demonstrado a seguir: (grifo nosso)

Imprescindível destacar que o RARDP do quinto bimestre de 2014 (peça 237, p. 164-190) contemplou finalmente, além da recorrente redução na estimativa das receitas primárias do Governo Federal, incremento no montante de despesas obrigatórias, entre elas abono salarial e seguro desemprego (R$ 8,7 bilhões) e benefícios previdenciários (R$ 8,1 bilhões).

No entanto, como já abordado, ignorando essa situação e, ainda, o fato do resultado primário alcançado até agosto ter sido superavitário em apenas R$ 357 milhões, ante uma previsão de R$ 39 bilhões, o RARDP do quinto bimestre, datado de 21/11/2014, ampliou os limites de empenho e movimentação financeira (oficializado por meio do Decreto 8.367/2014 - irregularidade 9.2.9), com base em projeto de lei, consoante trechos abaixo:

> 12. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de Novembro de 2014, **Projeto de Lei que altera a LDO-2014 (PLN nº 36/2014)** no sentido de ampliar a possibilidade de **redução da meta de resultado primário** no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC. Ou seja, **em caso de aprovação do referido projeto**, o valor que for apurado, ao final do exercício, relativo a desonerações e a despesas com o PAC, poderá ser utilizado para abatimento da meta fiscal. **O presente relatório já considera o projeto de lei em questão**, indicando aumento de R$ 70,7 bilhões na projeção do abatimento da meta fiscal. Isso posto, o abatimento previsto, neste Relatório, é de R$ 106,0 bilhões, o que é compatível com a obtenção de um resultado primário de R$ 10,1 bilhões.
>
> (...)
>
> 51. Conforme demonstrado neste relatório, a revisão das estimativas das receitas primárias, das despesas obrigatórias e do abatimento da meta fiscal indica a **possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R$ 10,1 bilhões, em relação aos limites constantes da Avaliação do 4º bimestre**. (grifo nosso)

Ressalta-se que o Decreto 8.367/2014, em seu art. 4º, condicionou a utilização do valor da ampliação à publicação da lei resultante da aprovação do PLN 36/2014. Ora, o Poder Executivo não pode deixar de cumprir a obrigação de fazer contingenciamento e, ao revés, ampliar a capacidade de empenho, justificando que vedou a utilização do valor ampliado até que fosse aprovado projeto de lei alterando a meta fiscal.

Em regra, uma lei para entrar em vigor precisa ser aprovada pelo parlamento, sancionada e publicada. Não havendo período de vacância a ser observado, a lei terá vigência imediatamente após sua publicação. Ou seja, o PLN 36/2014 se constituía mera proposta, não tendo validade no mundo jurídico até que, no dia 15/12/2015, após rito pertinente, foi transformado na Lei 13.053/2014, publicada em edição extra do Diário Oficial da União.

Em atenção ao princípio da legalidade, um dos fundamentos constitucionais da Administração Pública, o Estado somente pode fazer o que é legalmente autorizado ou determinado, sendo-lhe vedado fazer ou deixar de fazer senão de acordo com a lei, conforme estabelecido no art. 5º, inciso II c/c art. 37 da CF/1988. Como afirma o jurista Seabra Fagundes, administrar é aplicar a lei de ofício (*O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Fagundes: Miguel Seabra, 1984, p. 3).

Sobre o tema, leciona Hely Lopes Meirelles:

> A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.
>
> (...)
>
> A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. (Direito Administrativo Brasileiro. Meirelles: Hely Lopes, 2009, p. 89).

Diógenes Gasparini arremata: "Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda o âmbito demarcado pela lei, é injurídica e se expõe a anulação" (Direito Administrativo. Gasparini: Diógenes, 2005, p. 7-8).

Nesse diapasão, não deve a Administração Pública agir com base em projetos de lei, porque obviamente ainda não são leis e sequer tem qualquer valor legal. Assim, verifica-se que a modificação da meta de superávit primário para o exercício de 2014 e prevista na LDO 2014 somente foi alterada com a publicação da Lei 13.053/2014, de 15/12/2014. Por certo, ato do Poder Executivo fundamentado em projeto de lei está eivado de vício.

Embora a LRF discipline mecanismos de gestão fiscal responsável para garantir que a execução financeira seja compatível com o orçamento anual e as metas de resultado sejam cumpridas, em atendimento aos princípios de planejamento, da prudência e equilíbrio fiscal, é possível que seja necessária a alteração da meta estabelecida na LDO. Mas essa alteração e seus reflexos precisam observar as normas constitucionais e legais.

No interstício entre a avaliação do quinto bimestre e a aprovação da PLN 36/2014, deveria o Poder Executivo agir conforme preceituava a legislação vigente: (a) atuar sobre a programação financeira, a fim de alcançar a meta em vigor, conforme o prevê o art. 9º da LRF; (b) aguardar a aprovação do projeto de lei e sua conversão em lei; (c) proceder ao descontingenciamento, de

acordo com a nova meta de resultado fiscal, consoante § 1º do art. 9º da LRF; e (d) realizar a abertura dos créditos suplementares, agora sim, atendendo ao art. 4º da LOA 2014. Note-se, ainda, que o contingenciamento deve ocorrer ao longo do exercício, sempre que as avaliações bimestrais indicarem a necessidade, imposição não observada pelo Poder Executivo, consoante apontado nos itens 8.6 e 8.7.

Desse modo, não merecem prosperar as alegações insculpidas nas alíneas "c" e "d", porquanto a consignação, nas exposições de motivos que acompanharam os decretos não numerados em discussão, de que a meta de resultado primário deveria ser observada não foi acompanhada dos pertinentes atos de gestão fiscal impostos ao Poder Executivo pela LRF e LDO 2014. Igualmente, a incorporação das despesas desses créditos abertos aos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias não se refletiu nos atos de gestão do Poder Executivo e, mais gravosamente, em relação ao quinto bimestre, o limite de movimentação e empenho foi ampliado com base em projeto de lei, contrariando o princípio da legalidade e o art. 4º da LOA 2014.

Quanto à alegação de que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, também ocorreu no exercício de 2009 e o parecer prévio elaborado pelo TCU não fez qualquer ressalva a essa questão (alínea "e"), ressalta-se que tal argumento foi examinado nas preliminares e nas irregularidades 9.2.9 e 9.2.10 (itens 8.1 e 8.6).

Contudo, é fundamental enfatizar que a abertura de créditos suplementares em situação de necessidade de contingenciamento, tendo em vista a pendência de apreciação de projetos de lei reduzindo a meta de resultado primário, situação em desacordo com o art. 9º da LRF e ocorrida em 2009, consoante declarado pela AGU, não foi objeto de análise no Relatório das Contas do Governo daquele exercício. Portanto, não há que se falar em alteração de entendimento do TCU acerca da ilegalidade da ausência de contingenciamento e concomitante abertura de crédito suplementar com base em alteração de meta fiscal constante em projeto de lei, já que anteriormente não houve deliberação do Tribunal sobre a matéria.

Não há lógica em depreender que a ausência de ressalva e/ou recomendação específica a respeito desse tema, nas Contas de Governo de 2009, significa que o TCU aprovou tacitamente todos os atos, procedimentos, metodologias e entendimentos adotados pelo Poder Executivo Federal naquele exercício ou em qualquer outro, sobretudo no que se refere àqueles que expressamente afrontaram a legislação.

Deve-se esclarecer que, devido às limitações inerentes à auditoria, existe risco inevitável de que distorções possam deixar de ser detectadas. Como inserto na NBC TA 200, publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade, "asseguração razoável não é um nível absoluto de segurança, porque há limitações inerentes em uma auditoria, as quais resultam do fato de que a maioria das evidências de auditoria em que o auditor baseia suas conclusões e sua opinião é persuasiva e não conclusiva".

Assim, não havendo decisão anterior do TCU sobre a prática, mesmo que a AGU a declare reiterada, é inaplicável o princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima ao caso e, consequentemente, não há que se falar em ofensa à coisa julgada, ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito de que trata o art. 5º, inciso XXXVI, CF/1988.

Cabe recapitular, porém, que a condução da programação orçamentária e financeira nos dois exercícios mencionados foi distinta. Em 2009, nas avaliações bimestrais, houve redução das projeções de receita aliada a aumento das despesas. A estratégia para alcance da meta foi

diminuição do resultado primário e ampliação das despesas dedutíveis, situação acompanhada pelos decretos de programação financeira daquele ano.

Já em 2014, em que pesem os valores realizados indicarem um aumento de despesas e redução de receitas, as projeções de ambas se equilibraram nos relatórios bimestrais, de forma que o resultado primário e as deduções permaneceram invariáveis até novembro. Isto é, de fevereiro a novembro, as projeções para o exercício foram estáticas, o que repercutiu no não contingenciamento de despesas durante todo o período. No final de novembro, na quinta avaliação bimestral, também não houve contingenciamento, mas sim abertura de créditos suplementares, tudo sob a alegação de que havia um projeto de lei para ajuste da meta.

Destarte, também não merece admissão a alegação contida na alínea "e", pois: o manejo da programação financeira de 2009 e de 2014 foi diferente; a falta de contingenciamento com base na meta fiscal em vigor combinada à abertura de créditos suplementares alicerçado em uma nova meta inserida pelo Governo Federal em projeto de lei não foi analisada em 2009 e, portanto, não foi objeto de deliberação pelo Tribunal naquele ano; incabível o entendimento de que a ausência de ressalva e/ou recomendação específica a respeito de um tema, no Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República, significa que o TCU aprovou tacitamente todos os atos, procedimentos, metodologias e entendimentos adotados pelo Poder Executivo naquele determinado exercício; e não houve decisão anterior do TCU sobre a prática e, portanto, inaplicável o princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima ao caso, por não ofender a coisa julgada, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Pelo exposto, verifica-se que não procede a tese da AGU e conclui-se que a edição dos decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063 (peça 237, p. 1-141) violou o art. 4º da LOA 2014 e, por consequência, o inciso V do art. 167 da CF/1988, pois:

i) conquanto as despesas discricionárias se submetam a contingenciamento, este não ocorreu ao longo do exercício na forma determinada pelo art. 9º da LRF;

ii) a falta do contingenciamento de despesas discricionárias, nos termos do art. 9º da LRF, prejudicou o atendimento das despesas obrigatórias fixadas na LOA 2014, em afronta à meta de resultado primário estabelecida na LDO 2014;

iii) independente da natureza da despesa, discricionária ou obrigatória, a edição dos decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, infringiu o art. 4º da LOA 2014, uma vez que, no período de 5/11 a 14/12/2014, a meta de resultado primário fixada na LDO 2014 encontrava-se comprometida;

iv) o registro – nas exposições de motivos que acompanharam os decretos não numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063 – de que a meta de resultado primário deveria ser observada não foi acompanhado dos pertinentes atos de gestão fiscal impostos ao Poder Executivo pela LRF e LDO 2014. O mesmo se aplica à incorporação das despesas desses créditos aos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, sendo que, em relação ao quinto bimestre, o limite de movimentação e empenho foi ampliado com base em projeto de lei, contrariando o princípio da legalidade e o art. 4º da LOA 2014;

v) a falta de contingenciamento com base na meta fiscal em vigor combinada à abertura de créditos suplementares alicerçado em uma nova meta inserida pelo Governo Federal em projeto de lei não foi analisada nas Contas do Governo em 2009 e, portanto, não foi objeto de deliberação pelo Tribunal naquele ano;

vi) incabível o entendimento de que a ausência de ressalva e/ou recomendação específica a respeito de um tema, no Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República, significa que o TCU aprovou tacitamente todos os atos, procedimentos, metodologias e entendimentos adotados pelo Poder Executivo naquele determinado exercício; e

vii) não houve decisão anterior do TCU sobre a prática e, portanto, inaplicável o princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima ao caso, por não ofender a coisa julgada, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Quanto ao acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO

Assevera a AGU que o importante para auxiliar o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO não é o exame das fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais, mas sim a natureza das despesas correspondentes, pois:

a) sendo ela discricionária, fica restrita ao limite de empenho e movimentação financeira (p. 27);

b) a Lei 4.320/1964 permite a utilização de resultado de exercícios anteriores para custear despesas instituídas mediante crédito adicional (p. 27-28).

Como se observa na Tabela 2, os créditos suplementares sob suspeição foram abertos valendo-se de fontes de financiamento decorrentes de excesso de arrecadação (R$ 9.760.898.139,00) e superávit financeiro (3.990.991.600,00).

Com efeito, os créditos suplementares abertos com fontes de financiamento provenientes de excesso de arrecadação teriam um efeito neutro na apuração do resultado primário, uma vez que se utilizaria uma receita primária, cuja arrecadação não foi prevista, para aumentar uma despesa também primária. Isso, porém, em uma circunstância usual.

O Governo Federal, no interstício de 5/11 a 4/12/2014, encontrava-se em uma situação de descumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO. Como já abordado, pelo menos após o RADRP do quinto bimestre, o Poder Executivo deveria ter procedido à limitação de empenho e movimentação financeira. Não o fez. Ao contrário, ampliou os limites de movimentação e empenho e abriu créditos suplementares à conta de excesso de arrecadação e superávit financeiro do exercício anterior.

Ora, em uma circunstância de meta de resultado primário em descumprimento, inclusive com sucessivas quedas na realização da receita prevista, conforme prenotado nos relatórios de avaliação bimestral, caberia ao Poder Executivo, com base nos princípios de prudência e responsabilidade fiscal, valer-se de eventuais recursos provenientes de excesso de arrecadação para reduzir o comprometimento da meta.

Assim, considerando que o resultado primário do exercício de 2014 estava prejudicado nas datas em que os decretos não numerados foram editados (10/11, 13/11 e 4/12), os recursos de eventuais excessos de arrecadação deveriam se destinar a recomposição da meta, perseguindo-se sempre o cumprimento da lei.

Em relação à fonte de financiamento decorrente de superávit financeiro de exercício anterior, realmente a Lei 4.320/1964, no inciso I do art. 43, permite a sua utilização como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares, assim como o excesso de arrecadação (inciso II).

A questão a ser ressaltada é que o superávit financeiro de exercício anterior constitui uma receita financeira. Logo, em tese, ao utilizá-lo como fonte para abertura de crédito suplementar com

o objetivo de atender despesas primárias, impacta-se negativamente o resultado primário. Ocorre aumento da despesa primária sem o consequente aumento de uma receita de mesma natureza.

Nas palavras de Weder de Oliveira (*Curso de Responsabilidade Fiscal.* 2013, p. 755):

> Assim, para obtenção do resultado primário (apurado pelo regime de caixa), a abertura de crédito adicional com o uso de superávit financeiro é prejudicial, pois é computado no cálculo do resultado primário uma despesa primária sem a contrapartida da receita primária (apenas as arrecadadas no exercício).

Aduz a AGU, reproduzindo informações da SOF sobre a questão, que a fonte de recursos utilizada para abertura de créditos suplementares de despesas discricionárias, seja remanejamento de dotações, excesso de arrecadação ou superávit financeiro, é irrelevante para efeito de atingimento da meta fiscal, dado que se submetem aos limites constantes do decreto de limitação de movimentação de pagamento e empenho.

Como refletem as considerações já realizadas, percebe-se claramente que a fonte de recursos utilizada para abertura dos créditos suplementares não somente importa, como também pode influenciar no acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO.

Aliás, o Poder Executivo compartilhou desse mesmo entendimento, conforme consta da Mensagem 312/2011, ao expor as razões de veto a dispositivo incluído pelo Congresso Nacional na LDO 2012 (§ 10 do art. 54 da Lei 12.465/2011):

> Ao permitir a abertura de créditos suplementares pelos próprios Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público, compromete-se a gestão orçamentária e financeira, visto que para a fixação dos limites de empenho e de pagamento são consideradas as receitas e despesas de todos os Poderes e do Ministério Público. **A permissão para utilização do superávit financeiro, em particular, para financiar despesas primárias acarreta desequilíbrio no resultado primário, o que pode prejudicar o cumprimento da meta fixada na LDO**. (grifo nosso)

Em relação à afirmação de que a fonte de recursos é irrelevante para atingimento da meta fiscal, tendo em vista que as despesas discricionárias se submetem aos limites de empenho e movimentação financeira, convém recapitular que, conquanto essas despesas se submetam a contingenciamento, este não ocorreu na forma determinada pelo art. 9º da LRF no exercício de 2014 e pela LDO 2014. Além disso, a meta de resultado primário fixada na LDO encontrava-se comprometida na ocasião da edição dos decretos sem número ora analisados. Portanto, os limites a que se refere a SOF encontravam-se contaminados pela omissão do Poder Executivo.

Logo, a utilização de superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias impacta o resultado primário do exercício e, dessa maneira, exige um maior esforço fiscal do Governo, conforme se verifica nos trechos abaixo extraídos de Notas Técnicas do Senado Federal e Câmara dos Deputados:

> O superávit financeiro acumula as economias produzidas pelos superávits primários gerados a cada ano e, portanto, está comprometido com a redução da dívida líquida, não sendo prudente utilizá-lo para a abertura de créditos adicionais. (...) A parcela do superávit financeiro que suportaria adequadamente a abertura de crédito adicional seria aquela que decorresse de eventual excesso de superávit primário verificado no exercício anterior. Essa utilização, porém, somente seria viável se, durante o exercício financeiro, a meta de resultado primário pudesse ser reduzida para acomodar a utilização desses recursos, pois o excesso gerado em exercício anterior constitui receita financeira e, por isso, sua utilização impacta o resultado primário do exercício. (Nota Técnica Conjunta nº 2/2013. Senado Federal e Câmara dos Deputados - Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – PLDO 2014);

> Por fim, cabe observar que, a exemplo dos projetos anteriores, o PLOA 2014 faz **uso excessivo do superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias**. A **utilização do superávit financeiro** nessa finalidade gera excessos de autorização orçamentária em relação aos recursos efetivamente disponíveis para pagamento, **impondo maior contingenciamento sobre as programações anteriormente aprovadas, a fim de manter o resultado primário dentro da meta estabelecida na LDO**. (Nota Técnica Conjunta nº 6/2013. Senado Federal e Câmara dos Deputados - Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2014);
>
> Observa-se também que, como nos projetos anteriores, o PLOA 2015 faz uso extensivo do superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias. **A utilização do superávit financeiro nessa finalidade impacta o resultado primário, refletindo na necessidade de maior contingenciamento sobre as programações aprovadas pelo Congresso Nacional, a fim de manter o cumprimento da meta fiscal primária ao longo da execução**. (Nota Técnica Conjunta nº 9/2014. Senado Federal e Câmara dos Deputados - Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2015);

Assim, diferentemente do que arguiu a AGU, conclui-se que a fonte de financiamento de decretos de abertura de créditos suplementares tem o condão de alterar o resultado primário e, por conseguinte, influenciar no atingimento da meta fiscal fixada na LDO.

Desvinculação de fontes por meio da MP 661/2014

A Medida Provisória 661, editada em 2/12/2014, teve como um de seus objetivos autorizar a União a destinar o *superavit* financeiro das fontes de recursos vinculadas à cobertura de despesas primárias obrigatórias, exceto nos casos de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a estados, DF e municípios.

A respeito da presente questão, a AGU contrapôs os seguintes argumentos:

a) o art. 2º da MP 661/2014 autorizou a utilização dos recursos de *superavit* financeiro vinculados para cobertura de despesas primárias obrigatórias, exceto nos casos de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a Estados, DF e Municípios (p. 35-36);

b) medida de conteúdo idêntico foi utilizada no exercício de 2010, com a edição da MP 484/2010, e não foi objeto de impugnação pelo TCU. Por essa razão, em deferência aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima, impõe-se a compreensão prospectiva do tema, uma vez que se refere a prática já consolidada e não ressalvada nas Contas do Governo de 2010 (p. 35-36).

Vale ressaltar que o art. 2º da referida MP, a seguir transcrito, não fez parte da lei de conversão da MP (Lei 13.126/2015), porém as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ele regidos, conforme prescreve o §11 do art. 62 da CF/1988:

> Art. 2º O superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderá ser destinado à cobertura de despesas primárias obrigatórias.
>
> Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Convém reproduzir o trecho da exposição de motivos da medida provisória que busca justificar esse procedimento:

> 8. No tocante à proposta relativa ao ***superavit* financeiro**, nos termos da legislação vigente, o Poder Executivo **somente pode utilizar tais receitas para as despesas que atendem às respectivas vinculações legais.** A cada ano a arrecadação das fontes vinculadas tem contribuído para a geração de superávit financeiro, o que tem gerado **constrangimento à execução de uma administração financeira eficiente do ponto de vista alocativo**, posto que há recursos disponíveis na Conta Única e, antagonicamente, o Tesouro Nacional não possui autorização para sua utilização para o atendimento de despesas primárias obrigatórias.
>
> 9. A proposição atual, portanto, é no sentido de **permitir a utilização do *superavit* financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional, para cobrir despesas primárias obrigatórias**, medida possível porque não se está acabando com a vinculação atual existente. Trata-se apenas de **conferir uma nova destinação para o superávit financeiro das fontes vinculadas, por lei ordinária**.
>
> 10. Assim, **cria-se uma vinculação concorrente às vinculações atuais, no que se refere ao uso do *superavit* financeiro**. Ademais, sem a perspectiva de aumento do espaço fiscal na programação financeira do Tesouro Nacional, tais recursos não poderão ser usados para as despesas que originaram as vinculações. Cabe salientar que procedimento semelhante já foi utilizado pelo Governo Federal em diversas ocasiões desde 1997. (grifo nosso)

De fato, o parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que "Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

Receitas vinculadas são aquelas arrecadadas com finalidade específica previamente determinada e que, geralmente, têm sua destinação vinculada a um órgão ou a um programa governamental, com base em disposição constitucional ou legal.

Assim, verifica-se que o Poder Executivo editou a MP 661/2014, com previsão de desvinculação do *superavit* financeiro gerado por arrecadação de receitas vinculadas, e destinou-o ao atendimento de despesas obrigatórias. Em seguida, valendo-se dos termos da MP, procedeu à abertura de créditos suplementares.

Na verdade, trata-se de questão complexa e – conquanto a AGU declare que situação semelhante ocorreu em 2010 e a exposição de motivos da MP cite que o mesmo procedimento já foi utilizado pelo Governo Federal desde 1997 – não se identificou, no âmbito do TCU, entendimento definitivo sobre o tema.

Nada obstante, considerando que a questão em tela demanda detido exame e, especialmente, **não prejudica a análise acerca da ilegalidade dos decretos sem número**, que, a despeito da havida desvinculação das fontes de recursos, foram editados sem observância ao art. 4º da LOA 2014, a apreciação deste específico ponto deverá ocorrer em outra oportunidade, em processo destinado a esse fim.

A respeito da ausência de ressalva no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do exercício de 2010, faz-se necessário repisar que tal questão não foi objeto de análise naquele exercício, assim como não está sendo examinada no presente relatório. Portanto, não há que se falar em alteração de entendimento do TCU, como justamente consignado acima. A ausência de ressalva e/ou recomendação específica não significa que o TCU aprovou tacitamente todos os atos, procedimentos, metodologias e entendimentos adotados pelo Poder Executivo Federal em determinado exercício.

Por fim, incabível o reconhecimento do princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima, uma vez que não houve decisão anterior do Tribunal, bem assim não se tratará da desvinculação de fontes por medida provisória nos presentes autos.

8.8.3 Conclusão

Entre 5/11/2014 e 14/12/2014, foram editados sete decretos para abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, utilizando *superavit* financeiro e excesso de arrecadação como fontes de financiamento. Porém, naquela ocasião, a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2014 estava comprometida, tanto que o Poder Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional para reduzi-la.

Como a alteração da meta somente ocorreu, de fato, em 15/12/2014, com a publicação da Lei 13.053/2014, esse procedimento do Poder Executivo contrariou o art. 4º da LOA 2014, que vedava a abertura de créditos suplementares que fossem incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida pela LDO.

Não há entendimento firmado acerca da desvinculação, por meio de medida provisória, do *superavit* financeiro de fontes vinculadas, à luz do parágrafo único do art. 8º da LRF, razão pela qual a apreciação deste ponto deverá ocorrer em outra oportunidade. Cabe registrar que se trata de questão secundária que em nada prejudica a análise da antijuricidade dos decretos não numerados.

Assim, examinadas as contrarrazões apresentadas pela AGU, conclui-se não serem suficientes para afastar a irregularidade apontada no item 17.1.2 do Despacho de 12/8/2015 (peça 205), no que se refere à abertura dos créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA 2014 e, infringindo, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

8.9 Execução do Orçamento de Investimento das Estatais

> ***Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário***
>
> ***(...)***
>
> ***9.2.7. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios – Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas", pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);***
>
> ***9.2.8. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);***

8.9.1 Contrarrazões

Em relação às irregularidades indicadas no item 3.3.4 do Relatório preliminar, que resultaram nos itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, as contrarrazões apresentadas pela AGU (peça 200, p. 84 a 91) argumentaram, em síntese, que:

a) ao contrário dos entes da Administração Direta, as empresas estatais não dependentes, – por possuírem autonomia administrativa, operacional e financeira, definida no inciso IV do

art. 26 do Decreto-Lei 200/1967 – possuem caixa e sistemas de execução financeira próprios, sobre os quais não cabe controle direto de nenhum órgão da Administração;

b) as informações do Orçamento de Investimento (OI) são apresentadas pelas empresas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) mensalmente, até o dia 20 do mês subsequente a sua execução, o que impede qualquer contingenciamento direto ou monitoramento em tempo real;

c) os valores das extrapolações verificadas no OI de 2014 são pouco materiais, pois representam apenas 0,2 % do total executado no ano;

d) mesmo diante da impossibilidade de controle direto efetivo, a Administração Pública tem orientado os gestores para que não incorram em extrapolações e obtido reduções significativas: há clara tendência de queda no valor das extrapolações sobre o valor total executado, analisando-se a série histórica de 2000 a 2014. Além disso, o Dest busca alertar as empresas quanto à necessidade do acompanhamento interno de sua execução orçamentária e de seus limites e da solicitação das reprogramações orçamentárias, não sendo possível, entretanto, efetuar correções de forma unilateral;

e) as empresas estatais estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas e devem, portanto, realizar seus investimentos conforme a situação do mercado em que atuam. Tendo em vista que as empresas de capital aberto possuem obrigações para com seus acionistas, elas podem se contrapor ao controle rígido típico de orçamento público em alguns casos especiais, os quais devem ser analisados por seus dirigentes, visando o melhor interesse da empresa;

f) as extrapolações havidas nas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A., Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A., decorreram de decisões de financiamento ou ocorrência de eventos urgentes e imprevistos próximos ao fim do ano, quando já não havia tempo hábil para a realização de créditos orçamentários; e

g) nas empresas Boa Vista Energia S.A, Furnas – Centrais Elétricas S.A., Petrobrás Netherlands B.V. e Telecomunicações Brasileiras S.A., a extrapolação resultou de erros operacionais, os quais serão tratados e corrigidos de forma a evitar novos casos.

Por fim, com base nessas alegações e considerando a redução significativa das extrapolações, sem prejuízo de nova notificação aos gestores por parte do Dest/MP, a AGU arremata que "não há razão para que se proponha a rejeição das Contas do Governo".

8.9.2 Análise

O arrazoado interposto trata de peculiaridades relativas ao funcionamento das empresas estatais e explicita, caso a caso, os motivos que levaram tais empresas a realizar sua execução orçamentária acima do limite autorizado para algumas fontes de financiamento e a exceder o limite global de dotação, constantes do Orçamento de Investimento 2014, bem assim enfatiza melhorias havidas no controle com o decorrer dos anos.

A análise das alegações trazidas aos autos será realizada aglutinando os dois apontamentos do Acórdão, quais sejam os itens 9.2.7 e 9.2.8, igualmente como sucedido nas contrarrazões e também a fim de facilitar a compreensão e evitar repetições desnecessárias.

A partir da mesma legislação em que se baseou a alegação abarcada na alínea "a", verifica-se que o art. 2º do Decreto-Lei 200/1967 dispõe que o Presidente da República e os Ministros de

Estado exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal.

Por sua vez, o art. 4º assevera que a Administração Federal compreende a Administração Direta e a Administração Indireta, esta constituída pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, todas dotadas de personalidade jurídica própria e vinculadas ao ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua atividade principal.

Em sequência, o art. 7º c/c com o art. 15 prescrevem que a ação governamental obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, sob orientação e coordenação superiores do Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Já os arts. 16 a 18 determinam que anualmente será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte, e que toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa.

Importante citar, ainda, o conteúdo dos art. 19 e 20 que atribuem ao Ministro de Estado competente a supervisão – que compreende orientação, coordenação e controle – de todo e qualquer órgão da Administração Federal, tanto os subordinados (administração direta) quanto os vinculados (administração indireta).

Além disso, embora o inciso IV do art. 26, de fato, defina que as estatais possuem autonomia administrativa, operacional e financeira – como destacado nas contrarrazões – os incisos I, II e VII do art. 25, por outro lado, destacam que a supervisão ministerial tem por principal objetivo, respectivamente, assegurar a observância da legislação federal, promover a execução dos programas de governo e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

Ressalta-se que das oito empresas que incorreram nas irregularidades sob exame, sete são vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (AmE, Araucária, BVEnergia, ECM 1, PNBV, TSLE e Furnas) e uma ao Ministério das Comunicações (Telebrás).

Quanto à alegada impossibilidade do MP de contingenciar ou monitorar em tempo real as informações do OI, verifica-se que dentre as competências desse ministério, elencadas no art. 1º do Decreto 8.189/2014, no inciso IV consta a elaboração, acompanhamento e avaliação das leis de iniciativa do Poder Executivo Federal previstas no art. 165 da Constituição, a saber: PPA, LDO e LOA. O mesmo decreto estabelece entre as competências do Dest (art. 8º):

> I - coordenar a elaboração do programa de dispêndios globais e da proposta do orçamento de investimento das empresas estatais, compatibilizando-os com o Plano Plurianual e com as metas de resultado primário fixadas e acompanhar a respectiva execução orçamentária;
>
> (...)
>
> XI - contribuir para o aumento da eficiência e transparência das empresas estatais, para o aperfeiçoamento e integração dos sistemas de monitoramento econômico-financeiro e para o aperfeiçoamento da gestão dessas empresas.

Assim, não merece amparo a argumentação contida nas alíneas "a" e "b", uma vez que, conquanto as empresas estatais possuam autonomia financeira, caixa e sistemas de execução financeira próprios, é cabível, legítima e obrigatória:

(i) a exigência de observância da legislação federal por parte das estatais, mormente do inciso II do art. 167 da CF/1988 – que trata da vedação de realização de despesas e assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais – e do Orçamento de Investimento, o qual compõe a Lei Orçamentária Anual; e

(ii) a existência de controle e monitoramento orçamentário e financeiro, dentre outros, mediante supervisão ministerial.

Em relação à ponderação de que os valores do OI 2014 executados irregularmente pelas estatais são pouco materiais, quando comparados ao total realizado no ano (0,2%), cabe retomar que a execução superior a alguma das fontes de financiamento alcançou R$ 190 milhões, ao passo que a execução acima do limite global de dotação perfez R$ 44 milhões.

Destaca-se que questões relacionadas estritamente à materialidade de determinado procedimento não tem o condão de torná-lo regular ou irregular conforme os dispositivos normativos que regem a matéria. Vale dizer, o critério estabelecido para verificação da regularidade da execução orçamentária nesse caso concreto é o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas além do que foi fixado na LOA. Nesse sentido, ainda que o volume de recursos executados pelas estatais em desconformidade com essa norma constitucional fosse irrisório, não caberia questionamento quanto à caracterização desse procedimento como uma irregularidade.

Dito isso, cabe ressaltar que, de todo modo, o somatório dos recursos realizados em desconformidade com a legislação é materialmente relevante, consoante demonstrado na tabela a seguir. O montante representa 291%, 106% e 54% da dotação orçamentária disponibilizada em 2014, respectivamente, ao Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional de Justiça e Ministério da Pesca e Aquicultura. Representa, ainda, mais da metade de toda a despesa empenhada pela Defensoria Pública da União e pela Justiça Militar no decorrer do exercício.

Valor irregularmente executado no OI 2014 x Dotação Final e Despesa Empenhada 2014

Órgão Superior	Dotação Final (R$)	% em relação a R$ 234 milhões	Despesa Empenhada (R$)	% em relação a R$ 234 milhões
Conselho Nacional do Ministério Público	80.428.080	291%	68.051.293	344%
Conselho Nacional de Justiça	220.680.641	106%	141.846.174	165%
Ministério da Pesca e Aquicultura	431.885.901	54%	214.737.138	109%
Defensoria Pública da União	364.699.742	64%	362.903.027	64%
Justiça Militar	442.013.882	53%	429.645.940	54%
Supremo Tribunal Federal	577.981.865	40%	525.629.462	45%
Ministério do Turismo	1.658.401.406	14%	879.468.765	27%

Em prosseguimento, a partir dos dados evidenciados na Tabela 1 das contrarrazões (peça 200, p. 85), em que pese a redução das ocorrências, percebe-se que em nenhum dos últimos quatorze anos a execução orçamentária das empresas estatais respeitou o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, no tocante às despesas autorizadas para o OI e, mais gravemente, ao disposto no já citado inciso II do art. 167 da CF/1988.

É imprescindível expor que, nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República de todos esses exercícios, o TCU vem apontando essa impropriedade, mediante ressalva às contas e recomendação aos ministérios supervisores. Não obstante, tal recorrência não foi sanada.

Manifestamente, as medidas de organização, acompanhamento e alertas, implementadas pelo Dest demonstram a preocupação da pasta ministerial com a recorrência das desconformidades ora analisadas. Entretanto, a atual sistemática de monitoramento econômico-financeiro não tem se mostrado suficiente para coibir a realização de despesas em desacordo com a lei, o que pode indicar a necessidade de revisão e ajustes, ou seja, aperfeiçoamento da supervisão ministerial afim aliada a avanços no controle e monitoramento realizado pelo Dest.

Relativamente ao exercício de 2014, segundo o art. 38 da Lei 12.919/2013 (LDO), as fontes de financiamento do Orçamento de Investimentos poderiam ser modificadas mediante portaria do Dest. Logo, deveriam ter sido adotadas providências para que a situação sobredita fosse regularizada. No caso de despesas executadas acima do limite global de dotação, haveria necessidade de abertura de créditos adicionais.

No arrazoado, a AGU detalha os eventos e erros que se sucederam nas estatais e que, por fim, ocasionaram a extrapolação do montante de recursos aprovados no OI para a fonte de financiamento "recursos próprios" pelas empresas AmE, Araucária, BVEnergia, ECM1 e PNBV; "recursos para aumento do patrimônio líquido - Controladora" pela empresa Telebrás; e "operações de crédito de longo prazo – externas" pela empresa Furnas. Da mesma forma procede em relação à execução de despesa sem suficiente dotação no OI pelas empresas Araucária, ECM1 e TSLE.

Não se trata de desvalorizar ou desconsiderar peculiaridades operacionais e imprevistos inerentes ao mundo empresarial ao qual se coadunam as empresas estatais. Mas, sobretudo, é preciso ter em mente que essas empresas, embora sujeitas ao regime jurídico de direito privado, submetem-se aos princípios que regem a administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Decerto, os interesses das empresas devem ser considerados pelo gestor, assim como a situação do mercado em que atuam. Todavia, a realização de despesas em desacordo com o aprovado no orçamento e em créditos adicionais é uma prática que não encontra respaldo legal. Os valores constantes do orçamento de investimento, a despeito de serem utilizados por empresas de direito privado, são recursos públicos, cuja utilização deve se dar na finalidade, forma e limites aprovados pelo Congresso Nacional.

A propósito, mesmo as estatais de capital aberto devem observar o arcabouço legal que rege a gestão do dinheiro público. Os interesses de acionistas privados devem ser considerados, mas não à custa de uma afronta às disposições constitucionais e legais.

Cumpre ressaltar que 74 empresas constaram do OI no exercício de 2014. Dessas, somente oito apresentaram problemas, sendo quatro pertencentes ao grupo Eletrobrás, três ao grupo Petrobrás e uma ao grupo de demais empresas do Setor Produtivo Estatal (SPE). Certamente as situações mercadológicas também se apresentaram para as demais que realizaram suas despesas em consonância com a legislação em vigor.

Desse modo, não se sustentam as argumentações das alíneas "d", "e", "f", e "g", pois: (i) a redução do número anual de extrapolações aos limites das fontes de financiamento ou das dotações orçamentárias não elide as irregularidades ocorridas nas oito empresas, quando da execução do OI 2014; e (ii) embora sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, as estatais devem estar cientes de que, ao se utilizar de recursos públicos, somente é permitido fazer o que a lei autoriza.

8.9.3 Conclusão

Diante de todo o exposto, consideram-se não suficientes as contrarrazões trazidas aos autos pela AGU com o fim de legitimar as infrações ao inciso II do art. 167 da CF/1988 e aos §§2º e 3º do art. 37 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014), quando da execução do Orçamento de Investimento de 2014. Assim, propõe-se a manutenção das irregularidades identificadas nos itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário e das recomendações propostas no item 3.3.4 do Relatório Preliminar.

8.10 Ausência do rol de prioridades e metas do PLDO 2014

Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário

(...)

9.2.5 ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório);

8.10.1 Contrarrazões

No que se refere ao indício de irregularidade registrado no item 9.2.5 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, inicialmente, foi manifestada pelo AGU sua leitura sobre o objeto de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, no sentido de que essa análise deve se limitar ao controle da execução do orçamento, com base na legislação do ano vigente, sem que a eventual necessidade de aperfeiçoamento ou alterações legislativas tenham impacto no julgamento das contas públicas. Nesse aspecto, considerou-se que a lei de diretrizes orçamentárias escapa ao tema da norma que trata da competência para a análise das contas e destacou-se o parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992 e o § 5º do art. 165 da Constituição Federal (peça 200, p. 80).

A partir dessa análise, o AGU concluiu que o momento do julgamento das contas "não traduz, salvo melhor juízo, competência para questionamento acerca da previsão ou não de rol de prioridades e metas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias" (peça 200, p. 81).

A instituição destacou as falhas no processo legislativo de tramitação da LDO no Congresso e a existência de lacuna legislativa como causas da dificuldade na definição das ações prioritárias do Estado (peça 200, p. 81 e 82).

Segundo o AGU, não é possível imputar responsabilidade ao Executivo por questões relativas ao resultado do processo legislativo de elaboração da LDO. Nesse contexto, foi destacado que o TCU tem se manifestado sobre falhas relacionadas estritamente ao processo legislativo, conforme pareceres prévios sobre as Contas do Governo da República relativas aos exercícios de 2001, 2002, 2006, 2007 e 2008 (peça 200, p. 81).

Para ilustrar, a AGU mencionou que o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2007 reconheceu que, quando do envio pelo Poder Executivo da proposta de LOA, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e seus anexos ainda tramitavam no Congresso Nacional, tendo recebido emendas legislativas, o que diminuiu a responsabilidade do Poder Executivo pelas incongruências referentes à elaboração da LOA. Além disso, o AGU observou o fato ressaltado pelo TCU, de que a LDO 2007 só teria sido sancionada em dezembro de 2006, tendo sua tramitação ocorrido quase em paralelo à da LOA 2007, distorcendo a lógica do processo orçamentário, de que as diretrizes da LDO deveriam nortear a elaboração da LOA (peça 200, p. 81).

Foi salientado que a Constituição não definiu a forma de apresentação das metas e prioridades, e que cabe à lei complementar a elaboração e organização das LDOs, segundo inciso I do § 9º do art. 165 da Constituição Federal. Destacou-se ainda que o art. 4º da LRF também não especificou como as metas e prioridades deveriam ser apresentadas no âmbito da LDO (peça 200, p. 81).

Quanto à lacuna legislativa, o AGU afirmou que ela foi reconhecida pelo TCU no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2009, elaborado no exercício de 2010, ocasião em que foi mencionada a ausência de parâmetros para fixação de prioridades da administração, em decorrência da não edição da lei complementar prevista no inciso I do § 9º do art.

165 da CF, em especial no que se refere a um possível limite quantitativo dessas ações e à definição de critérios a serem observados pelo Executivo e pelo Congresso Nacional (peça 200, p. 81 e 82).

Ainda segundo o AGU, devido à ausência de norma regulamentadora, a forma de apresentação das prioridades e metas tem sido alterada ao longo dos exercícios. De 1990 a 2011, utilizou-se anexo específico, exceto nos anos de elaboração do projeto de lei do PPA, por caber a este plano a definição das prioridades e metas para o quadriênio seguinte (peça 200, p. 82).

Nos exercícios de 2012 a 2015, o Poder Executivo, por considerar não efetiva a priorização por meio de anexo específico, como já apontado pelo TCU, assumiu como prioritários os programas previstos no art. 19 da Lei 12.593/2012, que instituiu o PPA 2012-2015, quais sejam: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Brasil sem Miséria (PBSM) e os definidos nas leis de diretrizes orçamentárias. Assim, os projetos de LDOs de 2012 a 2015 passaram a dispor sobre prioridades da seguinte maneira (peça 200, p. 82):

> Art. 4º As Prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria - PBSM, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa (Redação do PLDO de 2014).

O AGU argumentou que, se há omissão legislativa, ela decorre do processo de construção da LDO e não da execução orçamentária feita conforme a legislação orçamentária em vigor (peça 200, p. 85).

O AGU ressaltou que existem instrumentos de identificação das ações que integram o PAC e o PBSM para fins de avaliação, monitoramento e controle. Quanto ao PAC, tem-se a marcação de resultado primário RP-3 (art. 70, § 40, inciso II, alínea "c", LDO-2014) e quanto ao PBSM, há determinação para que a relação das ações por órgão e por unidade orçamentária conste nas informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2014 (inciso XXIX do Anexo II da LDO 2014) (peça 200, p. 82 e 83).

Para o PBSM, não há classificador ou marcador específico de acompanhamento na LOA. Entretanto, foi criado um indicador de plano orçamentário (PO) que permite o acompanhamento das despesas, com função de identificação orçamentária de caráter gerencial, não constante da LOA (peça 200, p. 83).

O AGU acrescentou que o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), em seu módulo de acesso público, disponibiliza as informações da execução orçamentária dessa programação na sua página inicial, de acordo com as diretrizes de marcação das ações informadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme o Ofício 14/2013/Sesep/MDS, de 11/11/2013, já encaminhado ao Tribunal (peça 200, p. 83).

Também foi apresentado quadro do Siop Gerencial com o quantitativo de ações do PAC e do PBSM, para os anos de 2011 a 2015. Para o PAC, foram informadas 445 ações (2011), 586 (2012), 509 (2013), 498 (2014) e 483 (2015). E para o PBSM, 39 (2013), 37 (2014) e 37 (2015). De acordo com a AGU, o número de ações é semelhante ao que se tinha à época em que se utilizava o Anexo de Prioridades e Metas (peça 200, p. 83).

Ressaltou-se que o próprio relatório preliminar sobre as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2014 informou que houve um empenho de 97% das dotações do

PBSM, o que, na visão do AGU, significa que o programa é prioritário e totalmente passível de verificação pelos órgãos de fiscalização (peça 200, p. 83 e 84).

Com relação ao PAC, o AGU destacou que, conforme informações também disponíveis no relatório preliminar (item 4.1), a sua execução (R$ 37,22 bilhões) é superior à média dos demais investimentos (R$ 21,14 bilhões) (peça 200, p. 84).

O AGU também frisou que, conforme consta do Relatório Preliminar, item 7.1, sobre a verificação do atendimento das recomendações do TCU no Parecer Prévio das Contas do Governo relativas ao exercício de 2013, o TCU considerou como parcialmente atendida a recomendação sobre a necessidade de existência de rol de prioridades e metas no projeto de lei orçamentária anual (PLOA). E desse modo, o AGU entende que: a LDO 2014 define efetivamente as prioridades e metas do exercício; é possível a avaliação do seu cumprimento com base nos itens 3.2 e 4.1 do próprio relatório preliminar das contas de 2014; e foi reconhecido o esforço para atendimento da recomendação feita pelo TCU no âmbito das contas do exercício de 2013 (peça 200, p. 84 e 85).

O AGU mencionou que há possibilidade de aprimoramentos quanto ao tema e que a questão está no centro dos debates do governo. Nessa linha, comentou que a diretriz para a elaboração do próximo PPA, segundo o guia de "Orientações para Elaboração do PPA 2016-2019", busca a definição de objetivos com metas mais concretas e exequíveis e as consequências serão um conjunto mais estruturante e restrito de metas, bem como a seleção mais qualificada de indicadores. E isso se refletirá na elaboração dos projetos de LDOs (peça 200, p. 85)

Por fim, para o AGU, não há razão para rejeição das contas, sendo o tema conduzido pelo governo no sentido indicado pela Corte de Contas (peça 200, p. 85).

8.10.2 Análise

Convém iniciar a análise pela consideração do AGU de que a LDO escapa ao tema objeto de análise nas contas de governo, com base no parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e no § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

O parágrafo único do art. 36 da citada lei dispõe sobre o conteúdo das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos seguintes termos: "As constas consistirão nos balanços gerais da União e no 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". O § 5° do art. 165 da CF, por sua vez, informa que a lei orçamentária anual deverá compreender os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Entretanto, a leitura literal desses dispositivos, realizada pelo AGU, não traduz a real dimensão da execução dos orçamentos, que devem ser analisados em face do contexto em que estão inseridos, ou seja, o ciclo integrado de planejamento e orçamento. No Brasil, esse ciclo é constituído da tríade orçamentária formada pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto no art. 165 da Constituição.

Ao se combinar os citados dispositivos com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, observa-se que a LOA deve estar em consonância com as disposições do PPA e da LDO, logo, falhas na elaboração da LDO afetam a elaboração e execução do orçamento.

Em "Curso sobre Processo Orçamentário", cujo material está disponível no site da Câmara dos Deputados, discorre-se sobre o papel da LDO, em que se afirma:

> Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e **selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento** subsequente. (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html, acessado em 28/7/2015). (grifo nosso)

Ademais, convém destacar que o art. 36 da Lei Orgânica dispõe que as contas de governo serão apreciadas na forma do Regimento Interno:

> Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, **na forma estabelecida no Regimento Interno**, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. (grifo nosso)

Por sua vez, o § 2º do art. 228 do Regimento Interno do TCU estabeleceu que o relatório que acompanhará o parecer prévio sobre as contas de governo deverá conter informações sobre a consonância dos programas previstos na LOA com a LDO.

> Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.
>
> (...)
>
> § 2º O relatório, que acompanhará o parecer prévio, conterá 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**; (grifo nosso)

Logo, conforme explicitado, a combinação dos dispositivos constitucionais, da Lei Orgânica e do Regimento Interno oferecem suporte jurídico para que o TCU aprecie dispositivos do projeto de lei de diretrizes orçamentárias no âmbito do relatório sobre as contas de governo.

O AGU afirmou que não é possível imputar responsabilidade ao Poder Executivo por questões relacionadas a falhas do processo legislativo da LDO. Assim, afirmou que essas falhas constaram dos relatórios e pareceres prévios sobre as contas de governo relativas aos exercícios de 2001 e 2002 (p. 121), 2006 (p. 28), 2007 (p. 38) e 2008 (p. 48), mas apenas para o exercício de 2007 apresentou explicitamente a falha a que se referia, tendo nos demais exercícios somente citado as páginas dos respectivos pareceres prévios em que essas imperfeições eram tratadas. No caso do exercício de 2007, a imperfeição estava relacionada ao fato de o projeto de LDO ainda estar em tramitação no Congresso, quando do envio pelo Poder Executivo da proposta de LOA, e que a tramitação de ambos os projetos ocorreu quase que em paralelo, distorcendo o processo orçamentário.

Contudo, deve-se frisar que no citado relatório, páginas 36 e 37, além dessas questões atinentes à tramitação do processo legislativo da LDO, também se verificaram divergências e incongruências entre metas prioritárias estabelecidas na LDO e aquelas efetivamente registradas na LOA 2007, bem como houve ações prioritárias da LDO 2007 que não foram acolhidas pela LOA 2007.

Ainda que o AGU não tenha especificado em relação aos demais exercícios citados quais falhas no processo legislativo pretendia destacar, podem-se fazer algumas observações a respeito.

No que tange ao exercício de 2001, algumas questões relacionadas ao processo legislativo podem ser destacadas, tal como pode-se inferir do relatório sobre as contas de governo relativas àquele exercício (p. 82). Observa-se, por exemplo, que ao tempo em que o PLDO para o exercício de 2001 foi encaminhado tempestivamente pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, ainda não havia sido deliberado pelo Poder Legislativo o projeto de lei do PPA 2000-2003, que havia sido encaminhado em agosto de 1999.

Também foi verificado (p. 83) que o PLDO encaminhado pelo Executivo sofreu emendas incluindo 86 programas prioritários, passando a constar do anexo de metas e prioridades 120 programas, com ações específicas.

Entretanto, além dessas questões (p. 121), consta a não observância do anexo de metas e prioridades da LDO pelo Poder Executivo, que de forma mais direcionada editou decretos estabelecendo novas e até outras prioridades.

Quanto ao exercício de 2002, mencionou-se no relatório sobre as contas de governo referentes àquele exercício (p. 63) que o projeto de LDO 2002 encaminhado pelo Executivo sofreu emendas, passando de 52 para 73 programas prioritários, com ações específicas. Ademais, tal qual em 2001, verificou-se a não observância do anexo de metas e prioridades da LDO pelo Poder Executivo, que de forma mais direcionada editou decretos estabelecendo novas e até outras prioridades (p. 97).

No relatório sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2006 (p. 28) foi mencionada a perda de efetividade do Anexo de Metas e Prioridades fixadas na LDO, em virtude de divergências e incongruências entre diversas metas estipuladas na LDO e aquelas registradas na LOA. Ou ainda, ações prioritárias que, apesar de terem sido incluídas no orçamento, não foram executadas.

Conforme consta do relatório sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2008 (p. 48) com relação ao PLDO 2008, por se referir ao primeiro ano de mandato presidencial, ele foi encaminhado pelo Poder Executivo propondo que as metas e prioridades fossem identificadas quando da elaboração do PPA. Entretanto, o Congresso Nacional incluiu na LDO anexo com as prioridades e as metas para o referido exercício, com a ressalva de que caberia ao Poder Executivo promover os ajustes necessários para compatibilizá-lo ao projeto do PPA 2008-2011.

Ressalta-se que também foram registradas significativas divergências quanto às ações prioritárias entre a LDO e o projeto de LOA encaminhado pelo Executivo.

Ao se consultar os relatórios do TCU sobre as contas de governo desses exercícios (2001, 2002, 2006, 2007 e 2008), nota-se que todos eles trazem questões relacionadas ao anexo das prioridades e metas da LDO, que de algum modo foram divergentes ou incongruentes quanto ao que se verificou na execução dos respectivos orçamentos.

Essas questões vão além das falhas no processo legislativo de tramitação da lei, elas permeiam a definição das metas e prioridades da administração pública federal que devem constar na LDO, cuja iniciativa é do Poder Executivo, conforme o *caput* e o § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Ademais, a análise empreendida sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2014 não decorre de falhas do processo legislativo, mas da ausência de cumprimento do mandamento constitucional, de que a LDO deve conter as metas e prioridades da administração pública federal.

A justificativa apresentada pelo AGU, de que a apresentação de prioridades e metas não tem sido efetiva por meio de anexo específico na LDO, utilizando como base de seus argumentos as divergências e as incongruências identificadas pelo TCU ao longo dos anos, não desobriga o Poder

Executivo de cumprir o seu dever constitucional e definir quais metas e prioridades estarão compreendidas na LDO. Sobre esse aspecto, convém ressaltar que a não efetividade do anexo se devia as divergências e incongruências entre diversas metas estipuladas na LDO e aquelas registradas na LOA, bem como a baixa execução de ações tidas como prioritárias, como se depreende dos pareceres prévios de contas de governo mencionados pelo AGU, conforme exemplificado acima.

Apesar de os anexos específicos com as prioridades e metas da LDO, elaborados até o exercício de 2011, terem apresentado diversas inconsistências, eles representavam um avanço no sentido de cumprir o mandamento constitucional. A partir desses anexos foram realizadas análises acerca da consistência e da execução das ações prioritárias propostas, o que resultou nas observações do TCU constantes dos pareceres prévios sobre as contas de governo dos respectivos anos.

A forma de apresentação das prioridades e metas da administração pública, que passou a ser apresentada nas LDOs a partir de 2012, compromete o papel constitucional da LDO, visto limitar a capacidade dada a esta lei de estabelecer o que de fato deve ser tratado como prioritário na execução do orçamento do ano de sua vigência.

Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo previstas no PPA às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

Embora a Presidente da República considere que as prioridades e metas já estejam retratadas na LDO 2014, pelo fato de terem sido classificadas como prioritárias as ações do PAC e do PBSM, essa definição não é suficiente para cumprimento da exigência constante do §2º do art. 165 da Constituição Federal, pois esses planos indicam as ações de forma genérica, sem discriminar a que parte do seu conteúdo essas metas e prioridades se referem. O estabelecimento de ações prioritárias de forma genérica impede que o cidadão tenha conhecimento claro de quais são de fato as prioridades do governo, o que compromete a transparência. Portanto, com base no exposto, pode-se entender que as prioridades e metas da LDO 2014 não foram efetivamente definidas.

Além disso, conforme já destacado no tópico 3.2 do relatório preliminar sobre as contas de governo do exercício de 2014, o Poder Executivo tem autonomia, durante todo o exercício, para incluir/excluir ações tanto do PAC quanto do PBSM, o que impede que se tenha uma informação clara e segura sobre quais ações do orçamento são prioritárias.

Ademais, o quadro apresentado pelo AGU, com base no Siop, em que constam os quantitativos das ações prioritárias que se referem às ações com identificador RP-3 (para as ações do PAC) e àquelas identificadas por órgão e unidade orçamentária (referentes ao PBSM), não exime a necessidade de que metas e prioridades também sejam especificadas previamente na LDO, conforme determina o § 2º do art. 165 da CF/1988.

Não obstante a AGU tenha afirmado que existem instrumentos de identificação das ações que integram o PAC e o PBSM para fins de avaliação, monitoramento e controle, observa-se que, da forma como se apresentam, esses instrumentos possibilitam apenas o acompanhamento posterior da execução orçamentária. Entretanto, o que se discute neste tópico vai além desse acompanhamento *a posteriori*, o qual é indispensável para os controles externo e social. Entende-se que o conteúdo do § 2º do art. 165 da Constituição Federal também procura abarcar o conhecimento prévio acerca da composição das metas prioritárias que orientarão a elaboração dos orçamentos anuais.

Ressalta-se que a forma de apresentação das metas e prioridades da administração pública federal está sendo tratada também no TC 017.169/2014-3, que ainda não possui acórdão. Nesse processo foi considerado o contexto em que está inserido a LDO, em que se verifica o caráter genérico das metas prioritárias e o fato de sua apresentação ainda não ter sido regulada, devido à lacuna legislativa atinente à lei complementar prevista no inciso I do § 9º do art. 165 da Constituição Federal. Na ocasião, a unidade técnica propôs recomendação ao Poder Executivo no sentido de que apresentasse análise a respeito das oportunidades de melhoria quanto à definição de metas e prioridades nas leis de diretrizes orçamentárias, para fins de orientar a elaboração dos orçamentos anuais e permitir o acompanhamento e o monitoramento pelos controles externo e social, considerando as limitações identificadas em sucessivos pareceres prévios das contas de governo acerca da indefinição ou adoção de metas e prioridades genéricas para a administração pública federal.

Sobre a possibilidade de aprimoramento e o estabelecimento de nova diretriz para a elaboração do próximo PPA, vislumbrados pelo AGU, no sentido de se alcançar a definição de objetivos com metas mais concretas e exequíveis, de fato podem ser positivos para a elaboração das leis de diretrizes orçamentárias, caso realmente se reflitam na definição de prioridades e metas para administração pública de forma mais clara.

8.10.3 Conclusão

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2013, a ausência do rol de prioridades da administração pública federal foi objeto de ressalva e de recomendação ao Poder Executivo. A recomendação foi considerada parcialmente atendida pelo TCU com a definição de que as ações do PAC e do PBSM seriam consideradas as prioridades e metas da administração pública federal, e devido a possibilidade de identificação das ações do PAC por meio do identificador de resultado primário RP-3 e das informações complementares aos projetos de LOAs, e, no caso do PBSM, por suas ações estarem detalhadas no Siop e nos planos orçamentários.

No entanto, considerando-se que as ações que compõem tanto o PAC quanto o PBSM podem ser alteradas a qualquer tempo, no decorrer do exercício, pelo Poder Executivo, e a insegurança que este fato causa ao estabelecimento de um rol de ações prioritárias capaz de orientar a elaboração e execução do orçamento, entende-se que a ressalva deve ser mantida, com a finalidade de assegurar o cumprimento integral do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Destaca-se ainda, a necessidade de manutenção da recomendação constante do item 3.2 do Relatório Preliminar pelos mesmos motivos já expostos.

Desse modo, considerando-se que a recomendação feita pela TCU nas Contas do Governo de 2013 foi parcialmente atendida e que o indício apontado no item 9.2.5 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário possui menor nível de gravidade, entende-se que esse item não deve permanecer no rol de irregularidades indicadas preliminarmente por este Tribunal, permanecendo, entretanto, a ressalva e a respectiva recomendação no Relatório sobre as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2014, conforme apresentado no item 3.2.

8.11 Distorções nos indicadores e metas do PPA

Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário

(...)

9.2.13 existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório);

8.11.1 Contrarrazões

Inicialmente, o Advogado-Geral da União afirma que o objeto de apreciação das contas presidenciais limita-se ao controle da execução do orçamento, conforme art. 36 da Lei 8.443/1992:

> Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.
>
> Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o §5º do art. 165 da Constituição Federal.

O artigo da Constituição Federal (CF/88) citado no parágrafo único do art. 36 da Lei Orgânica do TCU trata da Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa forma, eventual necessidade de aperfeiçoamento ou alterações legislativas não deve ter impacto no julgamento das contas públicas, não fazendo o Plano Plurianual (PPA) parte do escopo da análise das contas presidenciais.

O momento do julgamento das Contas do Governo não permite a rejeição com fundamento na metodologia de elaboração do PPA, matéria submetida ao crivo privativo do Congresso Nacional.

As distorções apontadas pelo TCU relativas ao PPA ocorreram na fase de elaboração, e não no momento da execução orçamentária, sendo a elaboração de um novo PPA o momento mais apropriado para aperfeiçoar metodologia e conteúdo.

Os indicadores guardam relação com o conjunto de Objetivos do Programa Temático e orientam a ação governamental ao expressar a evolução de temáticas que, muitas vezes, são influenciadas por um conjunto de elementos do contexto socioeconômico fora da governabilidade dos gestores públicos. O conjunto de metas é o que melhor reflete o que o governo se propõe a implementar para atingir os Objetivos propostos em cada Programa, verificando o seu desempenho no período do Plano. As metas se relacionam diretamente com questões que permeiam a eficácia das políticas públicas.

Buscou-se, com o atual modelo do PPA, maior aproximação entre os programas temáticos e a realidade da implementação das políticas públicas. Atribuiu-se à meta o papel de indicar quais serão as entregas e os resultados dos objetivos ao final do Plano, em linguagem clara e direta à sociedade, e aos indicadores reservou-se, de fato, o papel de avaliar a evolução e efetividade da temática objeto do programa.

As recomendações do TCU, bem como as contribuições e sugestões dos diversos atores que lidam com o planejamento e gestão de políticas públicas, já estão sendo incorporadas na elaboração do PPA 2016-2019, de forma a torná-lo uma ferramenta mais efetiva de planejamento governamental e ampliar o processo de comunicação dos resultados produzidos pela atuação do governo. Além do trabalho que está sendo desenvolvido para aperfeiçoar o próximo PPA, encontra-se em andamento o processo de revisão do atual plano.

Está em curso esforço do governo em aperfeiçoar tanto a metodologia e critérios para elaboração, como o conteúdo dos programas, de modo a imprimir maior consistência e aderência à realidade de implementação de cada política pública. Esforços no mesmo sentido estão presentes nas revisões do PPA vigente e principalmente no processo de formulação do próximo PPA.

Dessa forma, nas contrarrazões apresentadas, considera-se que a recomendação contida no item 9.2.13 do Acórdão 1.464/2015–TCU–Plenário encontra-se em atendimento.

8.11.2 Análise

Nos termos da Lei Orgânica do TCU (LOTCU), art. 36, compete ao Tribunal de Contas da União, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.

Conforme disposto no caput do art. 228 do Regimento Interno do TCU (RITCU), o parecer prévio avalia a posição orçamentária, em 31 de dezembro, e a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal. Segundo o inciso I do § 2º do art. 228 do RITCU, o relatório que acompanha o parecer prévio deve conter informações sobre o cumprimento dos programas previstos na LOA, quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como sobre o atingimento de metas e a consonância destes com o PPA e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

De acordo com a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), art. 5º, o projeto de LOA deve ser elaborado de forma compatível com o PPA, a LDO, e com as normas da LRF. Considera-se compatível com o PPA e com a LDO a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

A Lei 12.593/2012, que instituiu o PPA vigente, estabelece que os programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de créditos adicionais. Define que indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação; e que meta é a medida do alcance do objetivo.

Segundo o documento Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública, de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o principal objetivo dos indicadores é o de assistir os gestores públicos, oferecendo informações confiáveis, precisas e tempestivas, criando condições para esclarecer e fornecer suporte às decisões. Se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, pode-se constatar um desperdício de tempo e recursos públicos.

Nesse contexto, a análise do cumprimento dos programas previstos na LOA, com relação aos aspectos de legitimidade, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, contempla a avaliação dos indicadores e das metas previstos no PPA 2012-2015, bem como dos respectivos índices apurados para 2014. Esses elementos são os instrumentos fornecidos pelo plano para o acompanhamento do desempenho das políticas públicas implementadas por meio dos programas temáticos.

O art. 48 da LRF afirma que os planos, orçamentos e LDOs, assim como as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, são instrumentos de transparência da gestão fiscal. Nessa linha, as informações de desempenho (indicadores e metas) demonstram o alcance das intervenções governamentais e evidenciam os resultados das políticas públicas, de modo que a análise da qualidade desses elementos e da capacidade de atenderem aos seus propósitos está alinhada com as normas do TCU, bem como com as conclusões e recomendações oriundas do estudo comparativo demandado pelo Tribunal e realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Parecer Prévio e o Relatório das Contas do Governo da República.

Registra-se ainda que não foi questionado o processo legislativo relacionado ao Plano Plurianual, nem a discricionariedade na elaboração dos indicadores e metas do PPA. O que se avaliou foi a **confiabilidade e a qualidade dos instrumentos de desempenho**, enquanto elementos capazes de oferecer informações úteis aos gestores e à sociedade, entre outros interessados.

Conforme a Lei 12.593/2012, art. 21, § 5º, o Poder Executivo fica autorizado a incluir, excluir ou alterar as informações gerenciais e determinados atributos, entre os quais os indicadores. Dessa forma, é possível corrigir falhas detectadas ao longo do período. No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2013, apontou-se que 35% dos indicadores e 18% das metas avaliadas apresentaram distorções importantes.

Em que pese as recomendações oriundas da análise das Contas do Governo de 2013 relacionadas ao tema tenham sido classificadas como "em atendimento", tendo em vista a demonstração de esforço dos órgãos envolvidos para aperfeiçoar o PPA, verificou-se, na análise das Contas do Governo de 2014, que problemas semelhantes permanecem em 42% dos indicadores e em 28% das metas examinadas. Destaca-se que foram apontadas falhas relacionadas à validade e à confiabilidade em 26% dos indicadores e em 20% das metas avaliadas, o que está diretamente relacionado aos mecanismos de gestão e monitoramento da entrega de serviços públicos.

8.11.3 Conclusão

Considerando os argumentos apresentados, entende-se que não foram expostos elementos suficientes para elidir a impropriedade listada no item 9.2.13 do Acórdão 1.464/2015–TCU–Plenário.

As contrarrazões demonstram que as observações feitas pelo TCU e por outros atores que lidam com o planejamento e gestão de políticas públicas estão sendo incorporadas ao processo de evolução do PPA, o que representa um aspecto positivo da elaboração do próximo Plano Plurianual, no sentido de fortalecê-lo como instrumento de planejamento e definidor de objetivos, diretrizes e metas para o período.

Dessa forma, propõe-se a permanência do registro referente às distorções verificadas nos indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, na forma de ressalva a ser consignada no Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2014, bem como a manutenção da recomendação constante do item 4.2.34 do Relatório Preliminar.

8.12 Síntese das Análises

O presente tópico tem o propósito de sintetizar as questões relevantes abordadas, consolidando a opinião desta Unidade Técnica, e de facilitar a compreensão por parte dos usuários deste relatório.

8.12.1 Operações de crédito irregulares

As regras sobre as operações de crédito encontram-se estabelecidas principalmente na LRF. Segundo o art. 32, § 1º, inciso I, uma das condições para contratação é a existência de prévia e expressa autorização, que pode constar do texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou em lei específica. Outra condição, estabelecida no inciso II do mesmo dispositivo, exige a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto quando se tratar de operações por antecipação de receita. A Lei 4.320/1964, por sua vez, exige, no art. 3º, que a lei de orçamentos compreenda todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em

lei. Já o art. 36 da LRF proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

As operações por antecipação de receita orçamentária, denominadas ARO, devem obedecer às regras gerais de contratação (art. 32 da LRF), bem como às regras específicas do art. 38, que, em seu inciso IV, alínea 'b', proíbe a realização de tais operações no último ano de mandato do presidente, governador ou prefeito municipal.

No exercício de 2014, constataram-se irregularidades graves em operações de crédito realizadas pelo governo federal. Após análise das contrarrazões apresentadas pelo Advogado-Geral da União, concluiu-se que não foram expostos elementos suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, conforme sintetizado nos itens a seguir.

Adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial

Verificaram-se atrasos sistemáticos e de valores expressivos no repasse de recursos do Tesouro Nacional para a Caixa efetuar os pagamentos de despesas da União (bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial), constituindo-se em uso desmedido da força institucional do ente controlador sobre a instituição financeira controlada, com o nítido propósito de cumprir, de maneira artificiosa, as metas fiscais bimestrais ao longo do exercício de 2014.

Demonstrou-se que a situação observada em 2014 destoa totalmente do que se verificou em exercícios anteriores no relacionamento entre Tesouro Nacional e Caixa, não restando dúvida quanto à atipicidade e revelando intenção deliberada da União em se financiar por meio daquela instituição financeira. A magnitude dos valores, em ritmo crescente ao longo do ano, torna impossível encará-los como resultado de mero fluxo de caixa entre o banco público e o Tesouro Nacional.

Esclareceu-se que a caracterização de operação de crédito se define pela utilização de recursos de terceiros para a execução de despesas de responsabilidade do ente e não pelos saldos existentes na conta de suprimento no último dia do exercício.

A situação verificada constitui caso clássico de operação de crédito vedada pelo art. 36, caput, da LRF. Esse dispositivo foi concebido com a intenção de impedir o uso de bancos públicos para expandir a realização de despesas públicas ao longo da execução orçamentária e financeira, dado o risco fiscal que isso representa para os entes federativos e instituições financeiras públicas.

Frise-se, ainda, que essa operação de crédito possui natureza extra orçamentária, sendo assim, não poderia ter sido realizada no último ano de mandato da Presidente da República, conforme determina o art. 38, IV, b, da LRF.

Adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida

Demonstrou-se, a partir de atas de reuniões ordinárias do Conselho Curador do FGTS, que os conselheiros consideraram esses adiantamentos como operação de crédito, com idêntica manifestação nesse sentido do representante do Ministério da Fazenda no CCFGTS e da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego.

De fato, a Lei 11.977/2009 autoriza que a União utilize recursos do FGTS para financiar despesas – subvenção econômica – de sua responsabilidade no âmbito do programa, remunerando o

FGTS pela taxa Selic. Não há dúvidas, portanto, quanto ao enquadramento dessa transação como operação de crédito entre o FGTS e a União.

Como apresenta as características de operação de crédito de natureza orçamentária, posto que os recursos foram obtidos junto ao FGTS com o propósito de alavancar despesas de natureza orçamentária, destacou-se que, uma vez autorizada a contratação das operações de crédito, seria necessário incluir no orçamento ou em leis de créditos adicionais a estimativa de receita decorrente dessa operação, em cada um dos respectivos créditos orçamentários, conforme o art. 3º da Lei 4.320/1964 e o art. 32, § 1º, inciso II, da LRF. Além disso, exige-se também a demonstração da observância da "regra de ouro" (inciso III do art. 167 da Constituição Federal).

Assim, no caso da subvenção, se a escolha da União foi efetuar o pagamento ao longo do ano com recursos emprestados pelo FGTS, seria preciso que os recursos provenientes de referida operação de crédito estivessem estimados no orçamento, como determinam o art. 3º da Lei 4.320/1964 e o art. 32, § 1º, inciso II, da LRF. Ocorre que, contrariando tais dispositivos, os créditos orçamentários relativos às despesas com subvenções no âmbito do PMCMV não apresentaram as operações de crédito concedidas pelo FGTS à União como fonte de recursos das respectivas despesas.

Concluiu-se que a operação de crédito não cumpriu os requisitos legais, pois não foi realizada a necessária inclusão de suas receitas no orçamento da União. Tampouco demonstrou-se o cumprimento da "regra de ouro".

Adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento

A equalização de taxa de juros é uma despesa corrente, classificada entre as subvenções econômicas, nos termos do art. 12 da Lei 4.320/1964. De acordo com o art. 17 da LRF, é despesa obrigatória de caráter continuado, como a própria União reconheceu na exposição de motivos da Medida Provisória 465/2009. O objetivo da equalização é recompor, à instituição financeira, os mesmos fluxos econômicos e financeiros que esta teria direito a perceber caso o financiamento concedido ao mutuário tivesse sido contratado sem a interferência da política pública de fomento.

Nesse caso concreto, significa garantir ao BNDES que o valor da equalização que lhe é devido pela União seja reconhecido e apurado na mesma época em que a referida instituição financeira apura os valores que lhe são devidos pelo mutuário final do financiamento.

Assim, após cumpridas as condições estabelecidas em ato normativo para a concessão das subvenções e contratados os financiamentos junto ao BNDES, surgirá para a União a obrigação de equalizar as taxas de juros das operações. Em outros termos, a União estará obrigada a reconhecer os valores devidos ao BNDES relativos à equalização e a transferir ao BNDES, a seu tempo, os recursos financeiros correspondentes.

O Ministério da Fazenda, a partir da edição da Portaria-MF 122/2012, postergou os pagamentos das equalizações devidas, desvirtuando a lógica intrínseca da operação de equalização, uma vez que promoveu descasamento entre os fluxos financeiros oriundos da União ao BNDES e aqueles advindos do mutuário à referida instituição financeira. A portaria estabeleceu prazo de 24 meses para o pagamento das equalizações apuradas ao final de cada semestre. Isso significa dizer que, ainda que encerrado o prazo de amortização da operação pelo mutuário final, a União ainda teria 24 meses para pagar a equalização referente aquela operação.

Ressalte-se que a sistemática de pagamento inaugurada pela Portaria 122/2012, foi replicada pelas Portarias editadas posteriormente pelo Ministério da Fazenda, com destaque para a Portaria-

MF 29/2014, a qual estabeleceu que todas as equalizações calculadas no primeiro e no segundo semestres de 2014, independentemente da data de contratação da respectiva operação de financiamento, também teriam o pagamento da equalização postergado em 24 (vinte e quatro) meses.

Desse modo, levando-se também em consideração as demais regras, condições e características associadas à operação de equalização, pode-se afirmar que o estabelecimento, unilateral, do prazo de 24 meses para pagamento das equalizações ao BNDES foi feito com o propósito de postergar o desembolso de recursos por parte da União. Para tanto, corrobora o fato de que todo valor apurado ao final de cada período de equalização passava a ser corrigido por índice de correção distinto da taxa de equalização.

Inferiu-se que o BNDES, ao arcar com obrigação que seria da União (equalização), estaria financiando a União. A situação descrita, portanto, representou a assunção de compromisso financeiro de pagar os montantes devidos em data futura, mediante pagamento do principal e dos juros correspondentes, situação semelhante ao mútuo, conforme disposto no art. 29, inciso III, da LRF.

Destarte, tratou-se de financiamento obtido por intermédio da utilização do poder de ente controlador, obrigando a instituição financeira a lhe conceder o benefício de adiar o desembolso de recursos financeiros. Tal operação de crédito não poderia ter sido realizada entre a União e o BNDES, em razão da vedação expressa trazida pelo art. 36 da LRF.

Os montantes postergados e que ficaram em atraso não foram captados como dívidas da União nas estatísticas fiscais. Por conseguinte, não foram considerados no cálculo da despesa primária. Assim sendo, considerou-se que a postergação e o atraso nos pagamentos trouxeram alívio para a programação financeira da União, contribuindo para a edição de decretos de programação financeira com contingenciamento de despesas discricionárias em volume muito inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais de 2014 (situação descrita no item 8.6).

8.12.2 Execução de despesa sem autorização orçamentária

O orçamento federal de 2014 previu o financiamento das despesas com subvenções no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida por meio da fonte "00 – Recursos Ordinários", a qual representa a utilização de recursos ordinários arrecadados pelo Tesouro Nacional ao longo do respectivo exercício financeiro.

Ocorre que, com o claro propósito de financiar referidos dispêndios, foram utilizados, ao longo dos exercícios de 2010 a 2014, recursos disponibilizados pelo FGTS à União, caracterizando-se a realização de operação de crédito de natureza orçamentária.

Desse modo, considerando a sistemática adotada para pagamento dos subsídios do PMCMV, as dotações orçamentárias respectivas deveriam ter sido autorizadas tendo como fonte de recursos a fonte "46 – Operação de Crédito Interno", que reflete adequadamente a origem dos recursos utilizados na cobertura das subvenções, qual seja, as disponibilidades do FGTS, adiantadas, em caráter oneroso, à União nos termos do art. 82-A da Lei 11.977/2009.

Para o pagamento de referida dívida, bem como dos encargos respectivos, o art. 5º, § 1º, da LRF, exige a consignação de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2014 ou em leis de créditos adicionais para referido exercício.

No entanto, a análise das contrarrazões apresentadas pela Presidente da República permitiu constatar que, ao longo do exercício financeiro de 2014, não houve pagamento de dívida da União

ao FGTS. Então, considerou-se insubsistente o indício de irregularidade apontado no item 9.2.6 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

8.12.3 Inscrição irregular de despesas em restos a pagar

Conforme disposto no art. 36, da Lei 4.320/1964, consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Os restos a pagar, juntamente com o serviço da dívida, depósitos e débitos de tesouraria compõem a dívida flutuante (art. 92), que por sua vez, integra o Passivo Financeiro que é usado no cálculo do *superavit* financeiro, fonte para abertura de créditos suplementares e especiais. Por óbvio, se determinada despesa for paga, a mesma não deve ser inscrita em restos a pagar.

Assim, reveste-se de suma importância a correta inscrição de valores em restos a pagar, de modo que um valor indevidamente inscrito, ou indevidamente não inscrito, não venha a impactar o *superavit* financeiro. Além disso, a correta inscrição é também fundamental para garantir a confiabilidade dessas informações nas demonstrações contábeis de um ente da Federação.

Demonstrou-se que os valores referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, relativos a empenhos do orçamento de 2014, foram indevidamente inscritos em restos a pagar, pois as respectivas despesas foram efetivamente pagas, ainda que com recursos do FGTS. Por consequência, tais empenhos não poderiam ter sido inscritos em restos a pagar, já que a despesa a que se referia a Lei Orçamentária Anual de 2014, qual seja, a subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social, decorrentes da Lei 11.977/2009, foi devidamente quitada. Restou, assim, uma dívida do Tesouro Nacional junto ao FGTS, e não mais para com o Programa Minha Casa Minha Vida. A inscrição dos restos a pagar foi uma sistemática indevida, não transparente e ilegal, resultando na omissão de constituição de dívida junto ao FGTS.

Concluiu-se que as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para descaracterizar essa irregularidade, constante do item 9.2.11 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

8.12.4 Omissões de registro de passivos e de transações primárias deficitárias da União

Constataram-se irregularidades graves relacionadas às estatísticas fiscais em 2014, conforme registrado nos itens 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário. Após análise, concluiu-se que as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação dessas irregularidades, pelos motivos sintetizados a seguir.

O Bacen deixou de computar no cálculo da Dívida Líquida do Setor Público os passivos da União contraídos junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS e deixou de computar no cálculo do resultado primário, despesas primárias oriundas de operações da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS.

Destacou-se que o Tribunal nunca questionou a discricionariedade no estabelecimento de metodologia de apuração do resultado fiscal pelo Bacen, tampouco a sua qualidade e regularidade, mas sim o descumprimento pela Autoridade Monetária de sua própria metodologia conforme lhe convém. Assim, questionou-se, em algumas situações, o fato de que certas operações não foram adequadamente registradas pelo Bacen nas estatísticas fiscais, em conformidade com o previsto na metodologia.

O Manual de Estatísticas Fiscais é a norma regente das estatísticas fiscais, portanto entende-se por dever do Bacen efetuar os registros das operações de maneira compatível com suas premissas, critérios e requisitos.

Em que pese o propósito das estatísticas fiscais de instrumentalizar as decisões de política monetária, isso não impede que sejam utilizadas como o grande parâmetro da gestão fiscal e de todo o processo orçamentário, o que de fato o é, por força de lei. Assim, essas estatísticas permeiam todo o processo de elaboração, discussão e aprovação do orçamento. Além disso, a comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas é condição para, por exemplo, concessão de renúncia de receitas e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Concluiu-se que, para tanto, as estatísticas fiscais devem ser transparentes e coerentes com a metodologia utilizada.

Asseverou-se que as determinações que foram exaradas por intermédio do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, que propugnou pelo registro de passivos nas estatísticas fiscais, são compatíveis com os registros realizados pelo Bacen desde o ano de 1991. Frisou-se que as fontes de dados atendem a todos os requisitos da metodologia do Bacen: periodicidade, tempestividade, integridade, regularidade, fidedignidade, abrangência e qualidade.

Nesse sentido, mereceu registro também que diversos trabalhos realizados pelo TCU demonstraram que as instituições financeiras não são as únicas fontes de dados utilizadas pelo Bacen para a compilação das estatísticas fiscais, incluindo-se outras, tais como: Tesouro Nacional, INSS, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e empresas estatais.

Demonstrou-se que as determinações do TCU são compatíveis com os procedimentos operacionais utilizados pelo Bacen para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, que preveem: garantia de acesso aos dados brutos; extração dos dados a partir de sistemas corporativos geridos pelo Bacen; coleta automatizada; e validação das estatísticas produzidas.

O fato de uma operação ter sido sancionada, intermediada ou transitada por instituição do sistema financeiro garante, em regra, ao Bacen o poder requisitório de referida informação, para fins de compilação das estatísticas fiscais. Por certo, é preciso garantir que as informações referentes às respectivas operações estejam disponíveis ao Bacen com tempestividade, regularidade e demais requisitos exigidos. Assim, todos os passivos que foram objeto de determinações no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário referem-se a operações que ou foram realizadas diretamente com instituições do sistema financeiro ou foram sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições financeiras, o que dá ao Bacen, ampla garantia de que os requisitos das fontes de dados estejam presentes.

Demonstrou-se que as estatísticas fiscais registram operações do setor público não financeiro junto ao setor privado não financeiro que foram intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituição do sistema financeiro. É o caso: dos ativos dos fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO) junto a pessoas jurídicas não financeiras; dos ativos do Fies junto a pessoas físicas; dos passivos da Emgea junto ao FGTS; e, dos ativos da Emgea junto a pessoas físicas e pessoas jurídicas, entre outros.

Desse modo, após detalhada análise sobre cada item apresentado nas contrarrazões, concluiu-se que:

a) os passivos que foram objeto de determinação do TCU por intermédio dos acórdãos exarados no âmbito do processo TC 021.643/2014-8 devem ser registrados pelas estatísticas fiscais, pois enquadram-se em todos os critérios objetivos fixados pela metodologia adotada pelo Bacen;

b) a Corte de Contas, por intermédio de suas determinações, pretende garantir o cumprimento, por parte do Bacen, das regras básicas de sua metodologia “abaixo da linha”; e

c) estão contempladas, em conjunto, pelos passivos que foram objeto de terminação do TCU no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, todas as regras de enquadramento necessárias ao registro dos mesmos, a saber: finalidade/objetivo; abrangência; critério contábil; adequação das bases de dados; e relevância econômica.

8.12.5 Omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance das metas de resultado primário ou nominal especificadas nas respectivas LDOs, o art. 9º da LRF estabelece que, se for verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não ser suficiente para o alcance dessas metas, deve-se proceder à limitação de empenho e movimentação financeira.

Observou-se em 2014 um ambiente de resultados fiscais bimestrais ruins com risco de não atingimento das metas fiscais no âmbito do Poder Executivo Federal, pois as despesas já vinham crescendo desde anos anteriores a taxas maiores do que as das receitas. No entanto, as avaliações bimestrais do governo não estavam coerentes com essa realidade. As estimativas de receita constantes dos decretos de programação financeira foram todas superestimadas em comparação aos valores efetivamente realizados. Ao contrário, as estimativas da despesa e do déficit previdenciário foram subestimadas quando comparadas aos valores efetivamente executados.

A avaliação de receitas e despesas primárias ao final do quinto bimestre de 2014 não indicou a necessidade de contingenciamento. Ao contrário, alegou-se que seria possível a ampliação do limite orçamentário e financeiro para custear despesas discricionárias em R$ 10 bilhões, desde que o projeto de lei de alteração da meta fiscal encaminhado ao Congresso Nacional fosse aprovado.

Ou seja, o Poder Executivo Federal condicionou a liberação dos limites orçamentários e financeiros em R$ 10,1 bilhões à aprovação do Projeto de Lei PLN 36/2014, contrariando o art. 118 da LDO 2014, que trata da execução orçamentária.

Na análise realizada, considerou-se que o citado projeto de lei de alteração da meta fiscal não teve o condão de suspender a eficácia das normas prescritas no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014. Assim sendo, demonstrada a necessidade de contingenciamento, o Poder Executivo deveria ter apurado o montante necessário e informado a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o 22º dia após o encerramento do bimestre.

Invalidou-se a alegação do AGU de que a superveniente publicação da Lei 13.053/2014, que alterou a meta fiscal em 15/12/2014, elidiu a exigência de se limitar a execução orçamentária e financeira. Isso porque a situação indicativa de não cumprimento da referida meta já tinha sido identificada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014.

A LRF deixa claro que as metas fiscais têm que ser cumpridas não apenas no final do exercício, mas devem ser estabelecidas *ex-ante* e avaliadas a cada bimestre para que não se perca de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. Assim, justificar o não contingenciamento sob a alegação de que uma nova meta estaria vigente no final do exercício é atentar contra todo o arcabouço de execução orçamentária e financeira estipulado pela LRF, com base nos princípios do planejamento, da prudência e do equilíbrio fiscal.

Em contraposição às comparações entre exercícios empreendidas pelo AGU, demonstrou-se a improcedência das conclusões, visto que a condução da programação orçamentária e financeira nos exercícios foi bem distinta. De qualquer forma, refutou-se a aplicação do princípio da segurança

jurídica ao caso, por não haver possibilidade de ofensa a coisa julgada, a direito adquirido ou a ato jurídico perfeito.

Destacou-se que a afirmação do AGU de que um novo contingenciamento agravaria a crise é apenas uma conjectura, pois não há consenso na literatura econômica sobre as consequências de restrições ao gasto público em momento de crise econômica.

Em seguida, rechaçaram-se as justificativas para o condicionamento da ampliação dos limites orçamentários e financeiros à aprovação do projeto de lei, em tramitação no Congresso Nacional à época, que propunha alteração da meta fiscal. Essa condição foi estabelecida por meio do art. 4º do Decreto 8.367/2014. Destacou-se que, além de ilegal, pois contraria o art. 118 da Lei 12.919/2013, tal condição era dispensável diante das previsões legais de reestabelecimento de limites quando não mais subsistirem os motivos que levaram ao contingenciamento (art. 9º, § 1º, da LRF e art. 51, § 6º, da LDO 2014).

A análise dos relatórios de cumprimento da meta fiscal (elaborados pela SOF/MP e pela STN/MF) demonstrou claramente que a situação fiscal se tornou crítica entre maio e agosto de 2014. De janeiro a abril, o resultado primário realizado foi positivo e coincidiu com o previsto para o período, de R$ 28 bilhões. No entanto, de maio a agosto, o resultado foi negativo em quase R$ 28 bilhões. Assim, o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do 2º quadrimestre de 2014 apontou para um desvio negativo de R$ 39 bilhões em relação à meta prevista até agosto. Isso significava que, para alcançar a meta de 2014, entre setembro e dezembro, o governo teria que fazer um superávit de quase R$ 81 bilhões, o que correspondia à meta fiscal de todo o exercício.

No entanto, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, que é elaborado pelo MP e pelo MF para subsidiar os decretos de contingenciamento, apresentou-se completamente desvinculado dessa realidade. Em suma, estava previsto que até agosto de 2014 o resultado primário alcançaria R$ 39 bilhões e o resultado alcançado foi de R$ 357 milhões, o que representa cerca de 0,44% da meta para o exercício de 2014. Ainda assim, num cenário em que as projeções de crescimento do PIB estavam se reduzindo, o governo insistiu que cumpriria a meta anual e não adotou as medidas exigidas pela LRF para esse tipo de situação.

Pelas informações apresentadas, é evidente que a crise econômica não afetou as contas públicas apenas no quinto bimestre de 2014 (novembro), seguramente desde o final de agosto essa situação de risco da meta fiscal já era conhecida pelo governo.

A análise efetuada revelou de forma transparente a prática ilegal que fora cometida pelo Executivo, ao não ampliar o contingenciamento com base na meta em vigor no exercício em exame, em desacordo com o art. 9º da LRF. Situação que caracteriza forte indício de abuso de poder, dado que a conduta ilegal se prende à omissão, pela Chefe do Poder Executivo em 2014, do dever de, na condução da programação financeira e orçamentária, praticar ato vinculado, não lhe sendo permitida qualquer margem de liberdade em agir contrariamente ao determinado na LRF.

Dessa forma, concluiu-se que as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

8.12.6 Edição do Decreto 8.197/2014 sem considerar projeções do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas e à frustração de receitas

Apesar de o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ter alertado a SOF, desde 12/2/2014, acerca da necessidade de ajuste nas dotações orçamentárias de despesas obrigatórias, o Poder Executivo manteve no Decreto 8.197/2014, bem como nos relatórios de avaliação de receitas e

despesas do 1º ao 4º bimestre, de forma injustificada, o valor inicialmente previsto na LOA para as despesas obrigatórias do FAT em 2014. Consequentemente, deixou-se de realizar contingenciamento de despesas discricionárias no valor necessário, o que representa ofensa ao princípio da transparência insculpido na LRF.

O Poder Executivo alegou que baseou sua decisão nas negociações empreendidas para a aprovação de novas regras para pagamento dos benefícios sociais. No entanto, a mera intenção de diminuir uma despesa não é suficiente para que se incorpore tal redução nas projeções do exercício, tal prática atenta contra o § 1º, art. 1º da LRF, o qual trata da importância de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Não foi identificado nas contrarrazões nem em decisões anteriores desta Corte de Contas nada que justifique a prática de ignorar projeções de receitas atualizadas no decorrer do exercício. O art. 9º da LRF prevê que, ao final de cada bimestre, deve-se verificar se a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, e promover, se for o caso, limitação de empenho e movimentação financeira. Para tanto, é patente que devem ser utilizadas as estimativas atualizadas disponíveis.

Ainda que a suplementação orçamentária tenha ocorrido em momento que não comprometeu a execução da despesa em comento, isso não convalida a utilização das estimativas desatualizadas das receitas nos relatórios de avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, de forma a ocultar a real necessidade de contingenciamento.

De sorte, esta análise reforçou os argumentos e as conclusões do item 8.6, que demonstrou que o governo deixou de efetuar contingenciamento de despesas discricionárias no Decreto 8.367/2014, de 28/11/2014.

Em suma, demonstrou-se que, a uma ainda em fevereiro deixou-se de promover o contingenciamento nos montantes necessários, ao não utilizar as projeções atualizadas de abono salarial e seguro desemprego. A duas, a administração serviu-se de números desatualizados para expor um cenário não condizente com a realidade, o que resultou no não contingenciamento dos valores que seriam necessários de acordo com o art. 9º da LRF. Em consequência, tornou-se possível executar despesas discricionárias em montante superior ao permitido pela conjuntura econômica real, contribuindo para que a situação fiscal se agravasse, o que culminou na realização de resultado primário deficitário em R$ 22,4 bilhões em 2014.

Entendeu-se, portanto, que não foram expostos elementos suficientes para elidir o indício de irregularidade listado no item 17.1.1 do Despacho de 12/8/2015.

8.12.7 Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário

Entre 5/11/2014 e 14/12/2014, foram editados sete decretos para abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, utilizando-se como fonte de financiamento superávit financeiro e excesso de arrecadação. Porém, conforme detalhado anteriormente, naquela ocasião, a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2014 estava comprometida, tanto que o Poder Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional para alterá-la.

Esse procedimento contraria o art. 4º da LOA 2014, que impede a abertura de créditos suplementares que sejam incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida pela LDO.

Destacou-se que o resultado primário previsto até agosto de 2014 era de R$ 39 bilhões, mas o alcançado foi de apenas R$ 357 milhões, ou seja, menos de 1% da meta estabelecida. Porém,

ignorando também a redução nas projeções de crescimento do PIB, o Governo Federal rejeitou, ainda em agosto, a necessidade de contingenciamento. Assim, propôs-se a realizar um resultado primário superior a R$ 80 bilhões em apenas quatro meses: setembro a dezembro de 2014.

Sendo improvável esse feito, não foram tomadas as medidas estabelecidas legalmente para preservação do resultado fiscal e apenas em novembro foi enviado ao Congresso projeto para alteração da meta. Nesse ínterim, o governo abriu créditos suplementares ao orçamento, enquanto essa alteração da meta primária ainda não tinha sido aprovada.

Como se percebe, naquela ocasião, a abertura de qualquer crédito suplementar, que não por anulação de dotação, destinado à cobertura de despesas primárias não seria compatível com a obtenção da meta de resultado primário, porque simplesmente o alcance da meta de superávit fixada na LDO já se encontrava comprometido.

Em um contexto em que o Governo Federal deixou de providenciar o contingenciamento de despesas discricionárias no decorrer do exercício, não é razoável que se queira revestir de legalidade os decretos abertos, sob a alegação de que as despesas correspondentes eram de execução obrigatória e, portanto, não se sujeitavam ao uso de conveniência e oportunidade.

Em outros termos, se ao longo do ano os ditames legais, especialmente o art. 9º da LRF, tivessem sido observados, não haveria comprometimento de despesas obrigatórias ao final do exercício. Na verdade, desde o início do ano já se sabia da provável expansão dessas despesas, fato que foi ignorado na programação orçamentária e financeira, no decorrer do exercício, como destacado no item anterior.

Outrossim, afirmar que despesas obrigatórias são de execução imperativa e, ao mesmo tempo, não observar os mecanismos atualmente estabelecidos pela legislação para garantir seu atendimento sem comprometimento das finanças públicas (avaliação bimestral da programação orçamentária e contingenciamento), trata-se de condução ilegal da matéria. Assim, tanto os decretos destinados ao atendimento de despesas discricionárias, quanto aqueles relacionados a despesas obrigatórias, abertos no período de 5/11 a 14/12/2014, contrariaram o art. 4º da LOA, dado que não eram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício.

Quanto à alegação de que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, também ocorreu no exercício de 2009 e o parecer prévio elaborado pelo TCU não fez qualquer ressalva a essa questão, é fundamental enfatizar que tal situação não foi objeto de análise no Relatório das Contas do Governo daquele exercício. Portanto, não há que se falar em alteração de entendimento do TCU acerca da ilegalidade da ausência de contingenciamento e concomitante abertura de crédito suplementar com base em alteração de meta fiscal constante em projeto de lei, já que anteriormente não houve deliberação do Tribunal sobre a matéria.

Deve-se esclarecer que, devido às limitações inerentes à auditoria, existe risco de que distorções não sejam detectadas. A ausência de ressalva e/ou recomendação específica a respeito desse tema, nas Contas de Governo de 2009, não significa que o TCU aprovou tacitamente todos os atos, procedimentos, metodologias e entendimentos adotados pelo Poder Executivo Federal naquele exercício ou em qualquer outro, sobretudo no que se refere àqueles que expressamente afrontaram a legislação.

Nesse caso, é inaplicável o princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima e, consequentemente, não há que se falar em ofensa à coisa julgada, ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito de que trata o art. 5º, inciso XXXVI, CF/1988.

Assim, examinadas as contrarrazões apresentadas pelo AGU, concluiu-se não serem suficientes para afastar a irregularidade apontada no item 17.1.2 do Despacho de 12/8/2015 (peça 205), no que se refere à abertura dos créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA 2014 e, infringindo, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

8.12.8 Execução orçamentária irregular no Orçamento de Investimento

Detectaram-se dois indícios de irregularidades relativas à execução orçamentária do Orçamento de Investimento em 2014: extrapolação do montante de recursos aprovados em algumas fontes por oito empresas estatais e execução de despesa sem dotação suficiente por duas empresas, em desacordo com o disposto do inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas além do que foi fixado na LOA.

Trata-se de irregularidades reiteradas nos últimos anos, conforme registrado nos Relatórios sobre as Contas do Governo anteriores, tendo sido objeto de ressalvas e recomendações. No entanto, ainda não foram tomadas providências suficientes para solução do problema.

O AGU reconheceu a ocorrência dessas irregularidades e apresentou como justificativa as peculiaridades relativas ao funcionamento dessas empresas. No entanto, após análise, concluiu-se que as contrarrazões não apresentaram argumentos suficientes para afastar essas irregularidades, sugerindo-se a manutenção dos registros constantes dos itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

8.12.9 Ausência do rol de prioridades da administração pública federal no PLDO 2014

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2013, a ausência do rol de prioridades da administração pública federal foi objeto de ressalva e de recomendação ao Poder Executivo. A recomendação foi considerada parcialmente atendida pelo TCU com a definição de que as ações do Programa de Aceleração do Crescimento e do Plano Brasil Sem Miséria seriam consideradas as prioridades e metas da administração pública federal.

No entanto, as ações que compõem tanto o PAC quanto o PBSM podem ser alteradas a qualquer tempo, no decorrer do exercício, pelo Poder Executivo, o que causa insegurança no estabelecimento de um rol de ações prioritárias capaz de orientar a elaboração e execução do orçamento.

Tendo isso em conta, concluiu-se que essa distorção não deve permanecer no rol de irregularidades indicadas preliminarmente, por meio do item 9.2.5 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, permanecendo, entretanto, a ressalva e a respectiva recomendação, com a finalidade de assegurar o cumprimento integral do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

8.12.10 Distorções em indicadores e metas do PPA 2012-2015

As contrarrazões demonstram que as observações feitas pelo TCU e por outros atores que lidam com o planejamento e gestão de políticas públicas estão sendo incorporadas ao processo de evolução do PPA, o que representa um aspecto positivo da elaboração do próximo Plano Plurianual, no sentido de fortalecê-lo como instrumento de planejamento e definidor de objetivos, diretrizes e metas.

No entanto, não foram apresentados elementos suficientes para elidir a impropriedade constante do item 9.2.13 do Acórdão 1.464/2015–TCU–Plenário. Assim, propôs-se a permanência

do registro referente às distorções verificadas nos indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, na forma de ressalva a ser consignada no Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2014.

8.13 Considerações finais

A relevância das discussões travadas neste processo reside, em suma, na concepção de que as finanças públicas devem ser geridas em conformidade com o arcabouço constitucional e legal que rege a matéria e com princípios constitucionais e legais aos quais se submete a administração pública, notadamente os princípios da legalidade e da transparência.

No entanto, buscou-se demonstrar também a relevância dessas imposições normativas a partir da lógica que as justificam. Não se trata meramente de requisitos formais: o ordenamento jurídico das finanças públicas estabelece padrões com o propósito de zelar pelo interesse coletivo tendo em vista o presente e o futuro, uma vez que recursos da sociedade são confiados ao Estado em prol da sustentabilidade do desenvolvimento e da promoção do bem comum.

Nesse sentido, cumpre reproduzir trechos da exposição de motivos da LRF (EMI 106/MPOG/MF/MPAS, de 13/5/1999), que expressam o propósito da norma:

> 6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma **norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais** a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável.
>
> 10. Buscou-se, assim, não apenas aperfeiçoar o anteprojeto elaborado pelo Executivo, mas também construir compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o **equilíbrio inter-temporal das contas públicas**, entendido como bem coletivo, do **interesse geral da sociedade brasileira**, por ser **condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável**. (grifou-se)

Assim, resta clara a intenção da norma: instituir condições estruturais para um regime fiscal que garanta equilíbrio intertemporal das contas públicas, em benefício da sociedade brasileira, na medida em que tais condições formam a base para a estabilidade da economia, a sustentabilidade do crescimento econômico e do desenvolvimento social, a confiabilidade das informações e a credibilidade da nação.

Isso porque, nas décadas de 80 e 90, havia uma situação generalizada de desequilíbrio das contas dos entes federativos, com elevados déficits orçamentários e dívida pública. Com a aprovação da LRF, foram estabelecidos princípios e regras de gestão fiscal responsável, pressupondo a ação planejada e transparente, com o maior rigor do controle sobre receitas e despesas e do estabelecimento de metas fiscais. Intentava-se com isso a sustentabilidade e o equilíbrio das finanças como um fator fundamental e estruturante para superação dos problemas do passado nas finanças públicas do país.

Dessa forma, a LRF impôs restrições à atuação do gestor público, visando, entre outros objetivos, a limitação do gasto continuado e do endividamento e a administração prudente dos riscos fiscais. Para o alcance da gestão fiscal responsável as políticas de desenvolvimento social devem ser conjugadas com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da LRF. Tamanha a importância desse equilíbrio, que o art. 67 da LRF prevê a instituição de forma de premiação dos

resultados meritórios dessa conjugação pelo Conselho de Gestão Fiscal, que há 15 anos não saiu do papel.

O mérito dessa norma geral está na alteração em definitivo da forma como os administradores públicos devem gerir o patrimônio do Estado, visando impedir o retorno às condições negativas que fundamentaram a criação do normativo. A consistência da política fiscal fortalece a economia e contribui para a credibilidade do país perante os investidores. No sentido oposto, a deterioração das contas públicas decorrente da flexibilização das normas regentes acarreta uma fragilização da economia e ameaça a confiança dos agentes econômicos internos e externos.

Cumpre recordar que no âmbito de pedido de reexame relativo ao Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7), que decorreu de levantamento com o objetivo de examinar os procedimentos de controle do cumprimento do disposto no art. 14 da LRF, a Advocacia-Geral da União, ao intentar uma flexibilização da regra restritiva desse artigo, assim afirmou:

> sabendo-se que a LRF fora concebida muito mais para buscar o equilíbrio fiscal do que para mantê-lo, uma interpretação tão restritiva da lei, quando já se alcançou este equilíbrio, se torna descolada de uma realidade na qual **a credibilidade da política fiscal é uma das bases para o país ter alcançado o grau de investimento** pelas principais agências classificadoras de risco (peça 9, p. 61).

Naquela ocasião, a equipe técnica ponderou que caso as regras insculpidas na LRF não fossem cumpridas, prevenindo riscos e corrigindo desvios, nos termos do §1º do art. 1º da norma, o equilíbrio fiscal poderia não se manter no futuro, especialmente em tempos de crises econômicas internacionais as quais o país está sujeito. Nesse sentido, afirmou-se que a observância estrita das normas da LRF tem o condão de precaver ou, ao menos, amenizar o efeito danoso que tais crises possam causar nas contas públicas brasileiras, a qualquer tempo.

A esse propósito, cabe destacar trecho do voto revisor no âmbito daquele processo, de autoria do Ministro José Jorge:

> Se, por um lado, é fato que a LRF não resolveu todos os problemas de gestão financeira enfrentados pela Administração Pública, por outro, é inegável sua contribuição para que seus destinatários atingissem relativo equilíbrio em suas contas, imprescindível na busca da estabilidade econômica.
>
> Infelizmente, nos últimos anos, tenho observado com receio algumas medidas que, segundo entendo, podem mitigar o alcance dos objetivos intrínsecos a essa lei. Cito, a título de exemplo, a possibilidade, prevista nas últimas leis de diretrizes orçamentárias, de desconsiderar as despesas de investimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do cálculo do resultado primário. Nesse mesmo sentido, pode-se mencionar, ainda, a política recorrentemente adotada de antecipação de recebimento de dividendos das empresas estatais, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES) e a Caixa Econômica Federal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida no anexo da lei de diretrizes orçamentárias.
>
> Por essa razão, e tendo em vista a proeminência da Lei de Responsabilidade Fiscal no campo das finanças públicas, entendo que toda e qualquer interpretação extensiva de seus dispositivos deve ser vista com cautela. E mais, essa atenção deve ser redobrada no caso de dispositivos que possam pôr em risco o equilíbrio fiscal almejado pela norma.

Passados três anos após essa reflexão, observa-se que o descontrole de gastos e o descumprimento de normas de finanças públicas, aliados às condições econômicas desfavoráveis, resultaram em déficit fiscal expressivo, elevação da dívida pública, inflação, aumento da taxa de juros, recessão econômica e perda do grau de investimento por relevante agência internacional de classificação de risco.

Em diversas outras ocasiões, o Tribunal de Contas da União externou preocupação com os mecanismos utilizados na gestão das finanças públicas federais. No Relatório sobre as Contas do Governo de 2012, em especial, destacou-se que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União vinham se tornando verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. O relatório apontava que, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas vinham então contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato vinha perseguindo.

Essa observação foi reforçada no Relatório sobre as Contas do Governo de 2013, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, apontando-se, também, sérias distorções no Balanço Geral da União (BGU), o que gerou alerta à Casa Civil e aos ministérios da Fazenda e da Defesa sobre a possibilidade de o TCU emitir opinião adversa sobre o BGU caso não fossem adotadas medidas para a evidenciação da real situação patrimonial da União.

Em novembro de 2014, por meio do documento "Pacto pela boa governança: um retrato do Brasil", o Tribunal apresentou os principais gargalos relacionados às finanças públicas, destacando-se a ausência de previsibilidade e de transparência da gestão fiscal. Nesse documento, alerta-se que tem sido comum a adoção, no Governo Federal, de medidas pouco ou nada ortodoxas para obtenção dos resultados primários, como receitas extraordinárias, ressaltando que tais medidas contribuíram de maneira significativa para a obtenção do resultado primário em exercícios anteriores.

O TCU acrescenta que:

> 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.
>
> (...)
>
> Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas, 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.
>
> 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.

Com efeito, a estabilidade macroeconômica foi conquistada às custas 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. Assim, as metas fiscais

consistem, na prática, em mecanismo restritivo à expansão desmesurada da despesa pública e, consequentemente, da dívida pública.

Segundo o economista e professor Fernando Rezende (Reforma fiscal e equidade social. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 32):

> Em um contexto de forte rigidez do gasto público, incertezas quanto à efetiva disponibilidade de recursos para atender aos compromissos do governo impõem **cautela à gestão orçamentária, para evitar que o compromisso com a disciplina fiscal seja afetado**. A manifestação dessa cautela é o contingenciamento.
>
> O contingenciamento equivale a pôr de lado uma parcela das receitas estimadas para o exercício fiscal para ver se, ao longo do ano, essas estimativas correspondem à realidade. Assim, **quanto maior for o otimismo adotado nas previsões de receitas, maior será a necessidade de contingenciamento**.

Assim, a estrutura orçamentária brasileira, com alto volume de despesas obrigatórias, exige do gestor público uma atuação planejada e cautelosa na elaboração e execução do orçamento. Eventualmente, mesmo com um modelo de previsão de receitas bem estruturado e realista, pode-se fazer necessário congelar despesas discricionárias ao longo do exercício, caso haja possibilidade de frustração de receitas que possam impactar o alcance das metas de resultado estabelecidas previamente.

O autor acrescenta que (p. 59):

> (...) necessidade de a gestão do gasto público não se afastar do compromisso com a responsabilidade fiscal, que também deve ser vista como **um atributo da qualidade do gasto**. Para isso, uma recomendação importante tem a ver com a necessidade de adotar medidas para evitar que a política fiscal atue em reforço ao ciclo econômico.
>
> Dada a volatilidade que caracteriza a economia mundial e sua repercussão no plano interno, uma maneira de lidar com essa questão é reforçar os vínculos entre o orçamento e o planejamento, tal como já mencionado, mantendo o **controle sobre o uso de recursos altamente voláteis e sobre medidas que venham a gerar compromissos financeiros passíveis de provocar desequilíbrios financeiros futuros**.

Observa-se, assim, que o arcabouço normativo, com razão, exige prudência e realismo na gestão orçamentária, sabendo que os deslizes terminam por comprometer não apenas o equilíbrio das contas públicas como também refletem no bem-estar dos cidadãos. Essa última consequência ocorre por, ao menos, dois motivos. Primeiramente, o descontrole fiscal compromete a execução de políticas públicas fundamentais para a sociedade, ou seja, compromete o funcionamento dos serviços públicos, que nada mais é do que a justa contraprestação do governo aos impostos pagos pelos cidadãos. Em segundo lugar, como já afirmado anteriormente, o desequilíbrio das contas públicas amplia o endividamento público e impacta vários indicadores econômicos (inflação, PIB, taxa de juros, entre outros), que, por sua vez, representarão prejuízos à qualidade de vida da população.

Em outros termos, destaca-se novamente o ensino do referido professor: "não há dúvida de que o equilíbrio e a responsabilidade fiscal são condições necessárias a um gasto de boa qualidade" (p. 111). Assim, a entrega de resultados efetivos para a sociedade depende diretamente da boa e regular administração dos recursos orçamentários e financeiros.

Ademais, cumpre ressaltar que a LRF obriga não somente a União, mas também os demais entes federativos. Sendo assim, é temerário flexibilizar suas regras, utilizando-se de interpretações e procedimentos conforme a conveniência do momento, pois isso abre precedente para a aplicação desses entendimentos distorcidos também por parte dos estados e municípios. E, sabe-se que, em última instância, com frequência, os prejuízos advindos de uma gestão deficiente dos recursos públicos nos níveis municipais e estaduais resultam em impactos severos sobre a União. Com

efeito, ao tolerar desvios com relação aos princípios e às regras estabelecidos na LRF, essa norma complementar perderá sua eficácia enquanto instituto assegurador da gestão fiscal responsável, ou seja, se tornará em letra-morta.

No âmbito do presente processo, demonstrou-se a ocorrência de irregularidades graves na gestão das finanças públicas em 2014. Em suma, tais procedimentos envolveram: o endividamento público, os resultados fiscais, a execução orçamentária, a programação orçamentária e financeira do governo, a limitação de empenho e movimentação financeira e o relacionamento financeiro entre União e empresas públicas. Essas constatações denotam o descumprimento de princípios e pressupostos essenciais preconizados na LRF (planejamento, transparência e gestão fiscal responsável), na Lei 4.320/1964 (universalidade orçamentária) e na própria Constituição Federal (legalidade e moralidade).

Destaca-se que os princípios e os vários dispositivos constitucionais e legais que foram descumpridos na gestão orçamentária e financeira, em seu conjunto, buscam zelar pelo bom funcionamento das políticas governamentais e pela sustentabilidade das contas públicas, com reflexos últimos no bem-estar dos cidadãos.

Observa-se que, a despeito das singularidades de cada irregularidade detectada, verificou-se em seu conjunto uma interligação, um fio condutor, posto que, desde o início do exercício, as ações adotadas na gestão das finanças públicas federais induziram a uma inverídica aparência de equilíbrio, encobrindo a real situação das contas públicas e, consequentemente, permitindo gastos que de outra forma não seriam viáveis.

Em suma, o que se observou em 2014 foi um sistemático e abrangente descumprimento de princípios basilares que regem a administração pública, destacando-se:

- princípio do planejamento: projeções de parâmetros macroeconômicos desconectadas da realidade; receitas superestimadas e despesas subestimadas; operações atípicas para possibilitar capacidade financeira para execução de despesas (“pedaladas fiscais”);
- princípio da transparência: transações omitidas nas estatísticas fiscais e projeções de despesas obrigatórias deliberadamente desconsideradas na programação orçamentária e financeira;
- princípio da prudência: diante do desequilíbrio entre receitas e despesas, a necessidade de contingenciamento foi ignorada reiteradamente ao longo do ano; abertura de créditos suplementares quando a meta fiscal em vigor estava comprometida;
- princípio do equilíbrio das contas públicas: ao final do exercício, em consequência de todos os procedimentos irregulares, o resultado fiscal foi de *deficit* primário, em ambiente econômico em que se observava a elevação das taxas de juros que incidem sobre a dívida pública e dos índices inflacionários;
- princípio da legalidade: descumprimento de normas legais em vários procedimentos de gestão orçamentária e financeira.

Tais irregularidades envolvem valores vultosos e afrontam pontos centrais da Lei de Responsabilidade Fiscal, como o que impede que o ente controlador se financie com recursos do ente controlado, tendo em vista a preservação das finanças do ente da Federação e das próprias instituições financeiras públicas.

Constatou-se desvirtuação na vertente orçamentária, desde o estabelecimento de uma programação orçamentária e financeira não condizente com os dados oficiais disponíveis, à publicação de decretos de abertura de crédito adicional à revelia da meta de resultado fiscal

estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária 2014, passando pela omissão em instituir de forma íntegra os contingenciamentos.

Ignoraram-se informações amplamente conhecidas sobre o agravamento da situação fiscal (inclusive constantes do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, elaborado em parceria pelos ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda), evitando, assim, a necessária limitação de gastos em tempo hábil para alcançar a meta fiscal da LDO em vigor à época ou, pelo menos, para amenizar o resultado tão ruim que acabou se concretizando ao final de 2014.

Assim, essa programação orçamentária e financeira, destoante da realidade da arrecadação e da despesa pública, propiciou a omissão do contingenciamento de despesas discricionárias no volume e no momento devido, o que conduziu à necessidade de suplementação orçamentária, ao final do exercício, por meio de decretos, para o pagamento de despesas obrigatórias.

Tudo isso permitiu que, no decorrer do ano, houvesse uma margem de expansão orçamentária artificial, tornando possível a execução do orçamento fixado para despesas discricionárias.

Por outro lado, as manobras realizadas com o suporte das instituições financeiras controladas pela União, proveram, ao arrepio das mais sensíveis e caras normas afetas à gestão fiscal responsável, os recursos financeiros necessários para a completa realização das despesas priorizadas naquele período.

Assim, ao atrasar o ressarcimento de despesas de responsabilidade da União incorridas de forma tempestiva por meio de entidades controladas, como no caso da Caixa Econômica Federal no âmbito dos programas Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, o governo conseguiu os recursos financeiros para efetivar os pagamentos de despesas discricionárias a seu critério.

Os atrasos nos repasses de recursos verificados ao longo do exercício consistiram em artifício capaz de mascarar o resultado fiscal a cada bimestre, de forma a postergar a adoção das medidas corretivas, notadamente o contingenciamento de despesas exigido pelo art. 9º da LRF.

Dessa forma, o não registro dos pagamentos das subvenções, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais de dívidas contraídas e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram a irreal condição para que se editasse decreto de contingenciamento em montante inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de outras despesas.

Destarte, o que se observou foi uma política expansiva de gasto sem sustentabilidade fiscal e sem a devida transparência, visto que tais operações passaram ao largo das ferramentas de execução orçamentária e financeira regularmente instituídas.

Nessa esteira, entende-se que tais atos foram praticados de forma a evidenciar situação fiscal incompatível com a realidade, comprometendo os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, além de ferir diversos dispositivos constitucionais e legais, especialmente no que tange à LRF.

Por fim, cumpre destacar o papel relevante que o Tribunal de Contas da União desempenha no controle da gestão fiscal, principalmente com o advento da LRF, o que traz consigo a responsabilidade de apontar os desvios identificados de forma a contribuir para a credibilidade e confiabilidade da gestão e das informações relacionadas às contas públicas brasileiras. Trata-se de valioso e fundamental compromisso para com a democracia e o interesse público.

É o relatório.

VOTO

9 CONSIDERAÇÕES DO MINISTRO RELATOR

Criado em 1890, sob inspiração de Ruy Barbosa, inserido na ordem constitucional em 1891, na primeira Carta da República, e instalado em 1893 graças ao empenho do então ministro da Fazenda Inocêncio Serzedello Corrêa, o Tribunal de Contas da União vem, ao longo dessa sua já longa trajetória, aperfeiçoando-se para bem desempenhar suas competências constitucionais e cumprir com sua missão de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade. Uma das mais nobres dessas tarefas concretiza-se, a cada ano, com a emissão de Parecer Prévio conclusivo sobre as Contas da Presidente da República, que ora apreciamos.

A Constituição de 1891 já estabelecera, em seu artigo 34, § 1º, como competência do Congresso Nacional tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro. Até o ano de 1910, todavia, não houve tomada de contas. O Tribunal, com base em seus próprios registros, fazia uma avaliação da administração financeira do Estado no exercício findo e enviava ao Congresso.

No ano de 1911, o Decreto nº 2.511, a denominada "Lei Antônio Carlos", estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação das Contas do Governo ao Congresso Nacional, tendo atribuído ao Tribunal de Contas a competência para emitir parecer, critério válido já para as contas do exercício de 1910.

O dispositivo de lei ordinária não passou de letra morta por longos 23 anos, até ser alçado à ordem constitucional com sua inserção no corpo da Constituição promulgada em 1934, no art. 102, que atribuiu ao Tribunal a competência para emissão de parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas prestadas pelo Presidente da República para envio ao Congresso Nacional.

As Contas do exercício de 1934, apreciadas em sessão realizada em 30 de abril de 1935, foram as primeiras a serem efetivamente examinadas, com designação de Ministro-Relator e não mais como atribuição do Ministro-Presidente, e encaminhadas ao Congresso Nacional sob a nova ordem constitucional. Desde então, o Tribunal tem ininterruptamente desempenhado essa competência, sempre preservada nas Constituições que se sucederam.

Sinto-me honrado de tomar parte nesse processo de evolução desta Casa, mormente na história recente da instituição, sob a liderança de figuras expressivas como os ministros Walton Alencar Rodrigues e Benjamin Zymler, em nome dos quais saúdo o atual Presidente, Ministros, Ministros-Substitutos, Membros do Ministério Público de Contas e servidores do corpo técnico, de cuja inteligência e esforço resultam trabalhos tão importantes quanto o relatório e parecer que agora se apresenta à sociedade.

Não posso esconder o orgulho de ter deixado, no biênio 2013-2014, quando assumi a Presidência do Tribunal, minhas contribuições nessa contínua autoconstrução. De fato, atentos às principais diretrizes traçadas, promovemos a evolução da estrutura do Tribunal, dando foco à especialização e maior coordenação de nossas secretarias. Hoje, todas as nossas unidades são especializadas. O TCU realiza, ainda, uma verdadeira cruzada pela melhoria do Estado brasileiro, por meio do aprimoramento da governança pública e a execução de auditorias coordenadas, realizadas em parceira com os tribunais de contas do país e com as instituições de controle latino-americanas e do Caribe membros da Olacefs. Essas prioridades de atuação foram estabelecidas no início de 2013.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Seguindo outra diretriz estabelecida, priorizamos de forma contínua a aproximação e a parceria com organismos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial, a Intosai, entre outros, de forma que trocássemos boas práticas e assimilássemos os padrões internacionais de qualidade nos trabalhos entregues pelo TCU.

Em sintonia com a estratégia delineada, e considerando a positiva experiência de trabalhos em conjunto, realizados em anos anteriores, em especial a "Revisão de Pares para as Contas de Governo", pudemos realizar estudo internacional, com o apoio da OCDE, destinado à identificação de boas práticas de governança no âmbito de um grupo de países reconhecidamente avançados no tema. O estudo, que ainda se encontra em execução, está previsto para ser encerrado no ano de 2016.

O Ministro Benjamin Zymler, então na Presidência da Corte, ao publicar os resultados da "Revisão de Pares para as Contas de Governo", destacou que hoje estamos mais aderentes às melhores práticas internacionais em nossa atribuição de fornecer informações independentes sobre a implementação das políticas públicas e o funcionamento da máquina governamental, tarefas empreendidas sempre sob a luz dos preceitos constitucionais e legais, garantidores da boa governança.

A transparência das contas governamentais e a qualidade da prestação de contas tornam-se, nesse contexto, e cada vez mais, peças fundamentais da governança e da governabilidade, a exigir rigor técnico crescente por parte do Tribunal de Contas nas análises que servem de subsídio à emissão do parecer prévio, especialmente neste momento em que a confiança nas instituições públicas está abalada e a sociedade civil participa ativamente das grandes decisões nacionais e interessa-se, como nunca, pelo nosso trabalho sobre as Contas de Governo.

Aproveito o momento para reafirmar que o Brasil precisa de um grande pacto pela governança, conforme enfatizei à Presidente da República, Dilma Rousseff, quando Sua Excelência esteve presente nesta Casa para a posse do atual presidente, Aroldo Cedraz. À Presidente e aos seus ministros mais próximos, tive oportunidade, em diversas ocasiões, de expressar minha convicção de que o país carece de um projeto de nação de médio e longo prazo. Para isso, os dados e informações que compõem as prestações de contas devem ser fidedignos, transparentes e reais.

Na verdade, é necessário um movimento nacional para que as estruturas do Estado sejam mais seguras, mais impermeáveis aos corruptos e corruptores, e que entreguem, a tempo e a hora, as políticas públicas concebidas para mitigar os grandes problemas nacionais de saúde, educação, segurança, infraestrutura, entre outros.

Uma ação concreta em prol desse pacto nacional pela governança foi capitaneada pelo TCU quando realizou e evento "Pacto pela Boa Governança: Um Retrato do Brasil", no mês de novembro do ano passado. Na oportunidade, foi entregue aos governantes eleitos e reeleitos no pleito de 2014, um estudo contendo os principais gargalos ao desenvolvimento das políticas de educação, saúde, infraestrutura, segurança e previdência. O TCU identificou desafios nacionais e os tribunais de contas dos estados catalogaram os principais gargalos a serem vencidos pelos governadores eleitos. O trecho a seguir, extraído de publicação do TCE do Paraná, sobre o evento, se faz extremamente atual e sintomático no cenário atual:

> O processo no qual é eleito o titular do Poder Executivo Estadual o legitima a governar o Estado, de acordo com o ideário e os compromissos assumidos ao longo do processo eleitoral. O modo de fazê-lo, entretanto, depende da observância de inúmeras regras e procedimentos que emanam da Constituição e das leis e que visam ao estabelecimento de parâmetros necessários à distinção entre discricionariedade e arbitrariedade, entre o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

> permitido e o vedado, entre a prevalência do bem comum e a conduta personalista e danosa.

Assim, cumprindo seu papel constitucional de emitir o parecer prévio sobre as contas da Presidente da República, volta este processo à deliberação deste Plenário para o cumprimento desta relevante competência da Corte de Contas.

Como é de conhecimento do Colegiado, em sessão extraordinária realizada em 17/6/2015, o TCU prolatou o Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário e comunicou ao Congresso Nacional que as Contas de 2014 não estavam em condições de serem apreciadas pelo Tribunal naquele momento, em virtude dos indícios de irregularidade apresentados no Relatório Preliminar, acarretando a necessidade de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões por parte da Presidente da República.

Reproduzo, a seguir, trechos do voto que proferi na oportunidade, que auxiliam na compreensão de toda a dimensão de que se reveste essa atribuição:

> Depois de examinar todo o trabalho produzido pelas unidades técnicas deste Tribunal sobre as contas do exercício de 2014, restou em mim um sentimento, que não é só meu, mas de toda a nação brasileira.
>
> O Tribunal de Contas da União completou 124 anos em novembro passado, e desde a Constituição de 1934 exercemos esta que é, talvez, a mais alta competência que foi confiada a esta Corte: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República com vistas à emissão de parecer prévio.
>
> Trata-se, pois, de um estudo maduro, fruto da experiência haurida nesses 80 anos de exercício, e que tem se revelado, a cada ano, o mais abrangente e fundamental produto do controle externo, constituindo-se etapa máxima no processo democrático de responsabilização e de prestação de contas governamental, que subsidia 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.
>
> Nesta semana em que o mundo está comemorando os 800 anos da assinatura da Magna Carta, de 1215, que impôs limites à vontade absoluta dos reis e estabeleceu valores pelos quais ainda hoje lutamos e defendemos, não pode o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conferir tratamento diferenciado àqueles que estão sob sua ação fiscalizadora.
>
> Desde o exemplo de proteção ao contribuinte, imposto ao Rei João I, denominado João Sem-Terra, todos – gestores, prefeitos, governadores, presidentes – todos, indistintamente, devem se submeter ao império da lei. E nós, aqui, nesta hora, não podemos agir de forma diversa, se quisermos consolidar o processo democrático brasileiro e ver fortalecidas as nossas instituições públicas.
>
> Afinal, qual o Brasil que queremos? Um Brasil de credibilidade. Um Brasil de confiança. Um Brasil de respeito internacional às suas instituições. Esse é o Brasil que desejamos. E precisamos de verdade para realizar esse desejo. Verdade na gestão dos recursos públicos. Verdade na demonstração do emprego desses recursos, que são do povo brasileiro. '*Amicus Plato, sed magis amica veritas*', nos legou Aristóteles, ensinando que não basta um nome respeitável por trás de uma afirmação, é preciso que ela esteja de acordo com a verdade.
>
> O Tribunal de Contas da União, com o exame e apreciação das contas prestadas pela Presidente da República, pode – e deve – contribuir para a busca e difusão dessa verdade tão necessária ao país e à democracia. Os princípios que nortearam a criação desta Casa e a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

> sua institucionalização, fruto da genialidade de Ruy Barbosa e Serzedello Corrêa, inspiram a todos que tomam assento nas cadeiras de Ministro desta Corte de Contas, e nos impelem a agir sempre com a independência e a autonomia impregnadas nos primeiros lineamentos desta Corte, valores que se tornaram verdadeiros alicerces de nossa atuação, permanentemente preservados pelos membros que aqui têm desempenhado suas funções de Magistrado de Contas.
>
> É imbuído desse sentimento de busca pela verdade, com vistas ao fortalecimento da credibilidade das instituições públicas de nosso país, que desempenho essa alta atribuição a mim confiada, de relatar as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2014.

Na sessão de hoje, então, depois de adotadas todas as medidas necessárias à plena observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, volta o processo à apreciação do Colegiado, cabendo, nesta fase processual, analisar os quinze indícios de irregularidades identificados pela Semag durante o exercício de 2014 e verificar, à luz das contrarrazões colhidas junto à Presidente da República, se há preceitos constitucionais e legais atingidos.

Rememoro que boa parte desses indícios foram identificados no TC 021.643/2014-8, de relatoria do eminente Ministro José Múcio Monteiro, no âmbito do qual tais irregularidades passaram a ser conhecidas como "Pedaladas Fiscais".

Conforme relatado pela Semag, algumas das impropriedades ora identificadas vinham sendo objeto de alertas em Contas de exercícios anteriores e foram alvo de debates, em seguidas oportunidades, com representantes da Casa Civil e dos Ministérios, o que demonstra que este Tribunal prioriza o diálogo, não obstante tenha que se manifestar com o rigor necessário quando a situação assim o justifica.

Enfim, enfatizo que todos os indícios, resumidos a seguir, foram submetidos à análise de unidade especializada deste Tribunal, antes e depois dos esclarecimentos prestados pela Presidente, o que evidencia o caráter eminentemente técnico do parecer que submeteremos à votação do Plenário desta Casa.

Em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, pela primeira vez na história da análise das Contas de Governo, o TCU concedeu prazo para que a Presidente da República se manifestasse, caso assim desejasse, acerca dos treze indícios de irregularidades apontados nos itens 9.2.1 a 9.2.13 do referido Acórdão. Posteriormente, por meio do Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, o Tribunal encaminhou a Sua Excelência cópia de despacho por mim exarado naquela data, para ciência e manifestação sobre mais dois indícios de irregularidade.

Aliás, cumpre lembrar que esta Corte autorizou os pertinentes pedidos de prorrogação formulados pela Advocacia Geral da União com vistas a propiciar a apresentação de todos os elementos técnicos cabíveis pela defesa.

Assim, a partir das informações prestadas pela Presidente da República, o Tribunal reúne-se novamente para deliberar se as contrarrazões são suficientes para afastar os quinze indícios de irregularidades detectados.

Importante ressaltar que o processo constitucional definido para a análise das Contas de Governo compreende duas etapas distintas: a técnica, de competência do Tribunal de Contas da União que emite Parecer Prévio, e a política, a cargo do Congresso Nacional, que julga as Contas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Nesse sentido, destaco que as contribuições apresentadas pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), assinada por quatorze auditores desta Casa, e pelo Ministério Público junto a este Tribunal, em Parecer da lavra do ilustre Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, foram acolhidas em sua totalidade no parecer que ora apresento ao Plenário.

O presente parecer tem como um dos principais objetivos subsidiar o Parlamento com informações técnicas relativas ao cumprimento da legislação orçamentária pelo Governo Federal, seja pela relevância da matéria para o equilíbrio fiscal do país, seja pelo fato de a Constituição ter atribuído ao Congresso Nacional a competência para aprovação de questões afetas à matéria.

Eventuais descumprimentos pelo Poder Executivo do arcabouço normativo que rege o tema representam um desequilíbrio na consagrada teoria de tripartição de poderes estabelecida por Montesquieu e uma afronta à atuação dos Senhores Parlamentares.

Iniciemos a análise pelo exame das preliminares.

9.1 Das Preliminares

Antes de adentrar no exame individualizado dos indícios relacionados no Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, a Advocacia-Geral da União suscitou quatro questões preliminares, devidamente enfrentadas pela Semag em sua instrução acostada no capítulo 8 deste relatório.

Passo a discorrer sobre cada uma delas de forma pormenorizada.

9.1.1 Do escopo das contrarrazões apresentadas

Como primeira preliminar, salientou a AGU que "as razões que se seguem tratam única e especificamente sobre os pontos destacados no Acórdão n° 1.464/2015-TCU-Plenário. Enfim, serão abordados, topicamente, cada um dos pontos de esclarecimentos solicitados pela Corte de Contas".

Aduziu que "a Administração Pública, por certo, estará pronta para prestar quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários à avaliação das Contas do Governo da República de 2014", não se furtando "de prontamente atendê-los em tempo e modo adequados, colaborando com a proposta de oferecer à deliberação do Congresso Nacional a melhor análise sobre o tema, que contemple as preocupações do órgão de controle externo e do próprio gestor público".

Por fim, concluiu que "não se pode deixar de registrar que o Governo Federal vem reiteradamente se adequando aos apontamentos realizados a cada Parecer Prévio, conforme registra a atual análise. De fato, os apontamentos em sua maioria foram implementados ou estão em fase de implementação (em razão da impossibilidade fática de acolhimento imediato)".

A preliminar suscitada, como se depreende, não demanda propriamente argumentação em contrário. Em relação ao ponto, a Semag discorreu, em seu relatório, no capítulo 8, sob o tópico "Contextualização do Resultado Fiscal de 2014". Depois de apresentar dados referentes ao resultado fiscal apurado nos últimos cinco anos (2010 a 2014), restou evidenciado, na visão da unidade técnica, "um quadro de deterioração fiscal, resultado de inobservância de regras restritivas voltadas para a limitação de gastos em nível prudente e a prevenção de desequilíbrios estruturais nas contas públicas, em especial as previstas nos arts. 8º e 9º da LRF".

Com isso, concluiu a Semag, que as informações "demonstram a atipicidade do ano de 2014, com relação aos exercícios anteriores. Nesse cenário fiscal, não é possível concluir, como pretendem as contrarrazões apresentadas pelo Advogado-Geral da União, que a gestão das finanças públicas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

federais em 2014 foi devidamente pautada pelos princípios insculpidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, como será demonstrado em tópicos adiante, essa gestão não seguiu também dispositivos específicos das normas constitucionais e legais que regem a administração orçamentária e financeira".

Cotejando as alegações suscitadas em preliminar pela AGU, quanto a este ponto específico, e o exame realizado pela Semag, considero, à luz da boa análise efetuada, em apertada síntese, sobre o resultado fiscal de 2014, que a preliminar resta superada.

Sem propriamente demandar resposta deste Tribunal, a AGU consigna sua aderência ao procedimento adotado, com instauração do contraditório, delimita o escopo das contrarrazões, adstrito aos indícios apontados, e reafirma o propósito de contribuir para o bom andamento do processo, afirmando que "o Governo Federal vem reiteradamente se adequando aos apontamentos realizados a cada Parecer Prévio".

Em oposição a essa ideia de adequação ano após ano, a Semag demonstra, em sua análise, a atipicidade do ano de 2014, tendo a condução da política fiscal se distanciado, de forma singular, dos pressupostos da gestão responsável, em relação aos exercícios anteriores, refutando, desse modo, a afirmação alegada em preliminar de que o governo federal vem se adequando ano a ano. Rejeito, portanto, a preliminar.

Não obstante rejeitar a preliminar, não posso deixar de reconhecer o esforço governamental em cumprir as recomendações do TCU nas contas do ano passado, relatadas pelo eminente ministro Raimundo Carreiro. Após a apreciação daquelas contas, alertei a Presidente da República sobre a existência de mais de R$ 2 trilhões em passivos atuariais e contingentes não contabilizados. Após nossos alertas, foram registrados mais de R$ 1 trilhão, relativos ao passivo atuarial dos servidores civis da União. Também foram evidenciados nas notas explicativas deste ano de 2014 cerca de R$ 940 bilhões relativos a passivos contingentes, o que, embora ainda insuficiente sob o ponto de vista contábil, já constitui um avanço em termos de transparência.

Apesar dos avanços, estamos alertando o Poder Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal, nas Contas do exercício de 2015, a serem apreciadas em 2016, vir a emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações não sejam implementadas em sua totalidade.

Por certo, caso não subsistissem outras graves irregularidades, com impactos severos sobre a governança fiscal de 2014, este parecer prévio teria sido concluído na sessão do dia 17 de junho, com desfecho semelhante ao de anos anteriores.

Não merece prosperar, portanto, a preliminar suscitada.

9.1.2 Do princípio da legalidade

A segunda questão preliminar suscitada pela AGU "remete à compreensão do Princípio da Legalidade na Administração Pública e sua fiel observância nas Contas do Governo de 2014".

Depois de abordar de forma conceitual o tema, e de afirmar a legalidade como instrumento essencial para a boa interpretação de condutas, sustenta que "a construção e a apresentação das contas governamentais, ao longo dos anos, não pode servir de lastro para que se construa ópticas novas de análise tendo por sustentação o mesmo pilar normativo de décadas, sob pena de desvirtuar o conceito de legalidade esculpido na Constituição da República".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Nesse contexto, rechaça interpretações contempladas no relatório preliminar das Contas do Governo sobre a inobservância do princípio constitucional da legalidade que, de acordo com sua argumentação, "não se apura", reconhecendo, no entanto, a "possibilidade de evolução nas concepções e compreensões sobre determinados parâmetros legais", as quais, todavia, devem ter aplicação prospectiva, sob pena de contaminar as decisões anteriores adotadas em relação às contas de exercícios anteriores, que, "construídas sob as mesmas premissas e com base nas mesmas metodologias, vieram de ser aprovadas e jamais tiveram responsabilizados quaisquer dos agentes políticos ou públicos que as apresentaram ou subscreveram".

Analisadas as alegações preliminares em relação a esta questão, a Semag consignou, em seu relatório, sob o tópico "Do Princípio da Legalidade", que não há como prosperar a alegação que aponta a hipótese de distorção ou mesmo construção de interpretações novas que busquem em dado momento conferir aparência de ilegalidade, "como se a fiscalização do TCU que resultou no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário (sobre 'pedaladas fiscais') fosse o primeiro caso de verificação do cumprimento das condições fixadas pela LRF para fins de configuração de desvios na execução orçamentária e financeira no conceito de operações de crédito".

Como fundamento a esse contraponto, menciona a Semag o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as disposições da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e do Regimento Interno do Tribunal, ambos amparados na Constituição Federal, bem como "as inúmeras fiscalizações realizadas pelo TCU nos quinze anos de vigência da LRF, com a manifestação dos órgãos dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão, abrangendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Banco Central do Brasil, em que foram discutidos conceitos sobre operações de crédito e suas vedações, com considerável consenso no que tange à interpretação dos dispositivos discutidos, em especial no que tange aos conceitos de operação de crédito. Merecem citações os Acórdãos 1.563/2005-TCU-Plenário, 1.573/2006-TCU-Plenário, 451/2009-TCU-Plenário, 806/2014-TCU-Plenário".

Considera a Semag que a metodologia de fiscalização que resultou no Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, que produz reflexos no resultado fiscal de 2014 e, por consequência, nas Contas do Governo daquele exercício, não se trata de evolução nas concepções e compreensões sobre o art. 36 da LRF, que proíbe "peremptoriamente, que uma instituição financeira possa financiar o ente da Federação ao qual esteja vinculada, sem que a redação do dispositivo permita qualquer dúvida, ainda mais na esfera federal".

Assiste razão à unidade técnica. Não há, no ponto examinado, qualquer desprestígio ao princípio da legalidade. Não há, no exame das Contas de Governo relativas a 2014, "novas exegeses", apenas a constatação de contrariedade a dispositivos da LRF em vigor, em análise efetuada com fundamento na Constituição Federal, na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU. O exame das Contas de 2014 não foi, como se poderia depreender da argumentação expendida pela AGU, a primeira oportunidade em que se verificou e apontou descumprimento das condições fixadas pela LRF.

Merecem destaque, como mencionou a Semag, as diversas – inúmeras – fiscalizações realizadas por esta Corte nos 15 anos de vigência da LRF, com a manifestação dos órgãos dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão, abrangendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Banco Central do Brasil, em que foram discutidos conceitos sobre operações de crédito e suas vedações, com considerável consenso no que tange à interpretação dos dispositivos discutidos, em especial no que diz respeito aos conceitos de operação de crédito, com citação exemplificativa das seguintes deliberações: Acórdãos 1.563/2005; 1.573/2006; 451/2009; e 806/2014, todos do Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Ademais, ainda que tivesse havido "evolução nas concepções e compreensões", o que de fato não ocorreu, como resta assentado na instrução da Semag e sintetizado nos parágrafos antecedentes, o fato de haver aperfeiçoamento na fiscalização, evolução natural em qualquer instituição, seja ela pública ou privada, levando ao aprofundamento nos achados de auditoria não dá ensejo a qualquer "contaminação" de contas anteriormente apreciadas. Os sistemas evoluem. A contabilidade pública sofreu evolução, por exemplo, no ano de 1922, com a entrada em vigor do novo Código de Contabilidade da União, fato que levou esta Corte de Contas, nos anos subsequentes, a considerar apreciadas contas de diversos exercícios anteriores, sem que os gestores dos exercícios ainda não apreciados pudessem alegar qualquer ofensa ao princípio da legalidade na eventual constatação e apuração de irregularidades em suas contas.

Não havendo, pois, qualquer ofensa ou violação ao princípio da legalidade, rejeito a preliminar suscitada em relação a este ponto.

9.1.3 Da fidedignidade das Contas de 2014 aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal

A terceira questão preliminar anteposta pela AGU recusa a abordagem técnica de que as Contas de 2014 não estão fidedignamente construídas sob os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal, na medida em que, na sua avaliação, os "apontamentos firmados não foram materialmente delineados, tornando sua aferição quase intangível".

Alega que "o leque aberto da tipificação a ser objeto de manifestação consubstanciada nas informações torna inalcançável a totalidade dos argumentos a serem colocados para afastar um suposto descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao mesmo tempo em que dificulta, sobremaneira, a oportunidade de defesa, eis que a invocação do princípio é feita de maneira aberta, sem apontar de forma mais clara e direta o comportamento prescrito em lei que teria sido violado".

Após expender argumentos do que seria o conceito de planejamento e os instrumentos de planejamento da ação governamental no que tange às finanças públicas e sua aplicação (PPA, LDO e LOA), a AGU invoca o princípio constitucional da continuidade do serviço público como contrapeso ao princípio do planejamento e aduz que o orçamento de 2014 se mostrou adequadamente aplicado e que "o País chegou a bom termo" na sua execução financeira, inclusive com o cumprimento da meta ajustada, situação que, a seu ver, afastaria a acusação de ausência de responsabilidade fiscal.

Analisando o ponto questionado, a Semag esclarece, sob o tópico "Da Fidedignidade das Contas de 2014 e do Princípio da Continuidade do Serviço Público", que deve ser afastada a preliminar porque a análise das contrarrazões apresentadas em face dos indícios de irregularidade apontados logrou demonstrar (como se descreverá com detalhes nos tópicos seguintes deste capítulo do relatório), que houve inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, com realização de pagamentos de obrigações pelos bancos públicos sem o imediato repasse do Tesouro Nacional das importâncias devidas, falta de registro dessas obrigações financeiras nas estatísticas fiscais e nos demonstrativos da dívida da União, com violação de normas alusivas à transparência positivadas na LRF, o que retira a fidedignidade das contas.

Quanto à alegação de tipificação aberta, dificultando a oportunidade de defesa, esclarece a Semag que ela não merece prosperar na medida que a AGU teve acesso à íntegra do relatório, no qual consta o embasamento legal para cada um dos indícios de irregularidade apontados, e que a análise das contrarrazões, em reforço, identifica, claramente, os dispositivos violados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

A propósito do invocado princípio da continuidade do serviço público, argumentou a Semag que a LRF, em especial em seu art. 9º, determina ao gestor (e não faculta) a adoção obrigatória de medidas que assegurem o cumprimento das metas fiscais, tais como limitação de empenho e movimentação financeira a cada bimestre, contingenciamento considerado "o mais efetivo instrumento de controle fiscal", matéria sujeita à estrita reserva legal que, no caso em questão, não deixa margem para a conveniência de interesses dos gestores, não havendo espaço, portanto, para se invocar o princípio da continuidade do serviço público.

Conclui a Semag em relação a este ponto preliminar, que a alegação deve ser refutada na medida em que "nesse cenário de regras claras, invocar a discricionariedade do governante para fazer juízo de ponderação sobre conter ou não conter despesas discricionárias, em desfavor do cumprimento das metas fiscais fixadas pela LDO, é alegação que subverte a lógica que permeia a correlação inequívoca entre a exceção à limitação de empenho e a fixação de metas fiscais, ambas medidas reservadas ao legislador por ocasião da edição da LDO, não ao Poder Executivo".

Por fim, em relação à afirmação da AGU de que "o País chegou a bom termo na sua execução financeira, inclusive com o cumprimento da meta ajustada", esclarece a Semag que a avaliação da gestão fiscal não se realiza apenas no encerramento do exercício, tendo aduzido que:

> Assim, na prática, observou-se o alcance de uma meta meramente formal e deficitária, estabelecida ao final do exercício, apenas para legitimar o resultado fiscal desfavorável, para o qual concorreu a inércia da Presidente da República diante da necessidade de conter gastos públicos identificada de antemão. Isso descaracteriza completamente o pressuposto de planejamento. Assim, diante dos fatos, não há que se falar em gestão planejada e eficiente dos recursos públicos. Ainda mais: apesar da alteração do art. 3º da LDO/2014, no sentido de possibilitar a dedução da meta de superávit primário de valor até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao PAC, fato é que não houve qualquer alteração do Anexo de Metas Fiscais. Isso torna o dispositivo inconsistente com o objetivo primordial da política fiscal, que consiste na promoção da gestão equilibrada dos recursos públicos de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica e o crescimento sustentado, com vistas a criar as condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a redução das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública.

Nesses termos, na opinião da Semag, a preliminar não merece ser acolhida.

Também em relação a este ponto entendo que assiste razão à unidade técnica. Os pressupostos do planejamento e da transparência estão expressos no § 1º do art. 1º da LRF, que assim dispõe:

> Art. 1º (...).
> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifou-se).

A compreensão do disposto no parágrafo 1º tem importância crucial para a interpretação de todos os demais dispositivos da LRF. Nele encontramos os fundamentos, os princípios da gestão fiscal responsável. Os conceitos contidos no parágrafo orientam toda a formulação e interpretação da LRF.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Assim, não há que se falar em ausência de delineamento dos apontamentos, uma vez que o que se constatou no exame das Contas do exercício de 2014 foi a ofensa aos princípios, à principiologia contida no § 1º do art. 1º da LRF.

Não houve ação governamental efetivamente planejada, que se relaciona à adoção de mecanismos que assegurem eficácia no cumprimento do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. O conjunto dos indícios de irregularidade elencados nos subitens 9.2.1 a 9.2.13 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário, aliado aos outros dois pontos submetidos à oitiva da Presidente da República, perfaz um cenário no qual se revela ausência de responsabilidade fiscal com violação a normas e princípios.

Daí a menção à inobservância aos pressupostos, consignada no relatório preliminar, menção ora recusada pela AGU em preliminar que, quanto a este ponto, considero deva ser rejeitada.

Ressalte-se que não obstante os subitens do acórdão mencionarem a ausência de pressupostos e a inobservância de princípios, há descrição pormenorizada dos dispositivos legais descumpridos ou violados, não merecendo prosperar as alegações da AGU de "ausência de delineamento" ou "leque aberto da tipificação".

Com relação à afirmação da AGU de que "o país chegou a bom termo", inclusive com o cumprimento da meta ajustada, assiste plena razão aos argumentos expendidos pela Semag transcritos há alguns parágrafos. O cumprimento da meta ajustada não foi a consequência de uma gestão fiscal responsável. O próprio ajuste da meta foi consequência da inobservância dos princípios, ou seja, o atingimento de uma meta "meramente formal e deficitária", como a classificou a Semag, não foi consequência da boa execução orçamentária e financeira. Antes, porém, foi a causa da má execução, da gestão fiscal sem responsabilidade, com inobservância aos princípios básicos, fundamentais da LRF, e na completa ausência dos pressupostos da ação planejada e transparente.

Não há, portanto, em relação ao ponto questionado em preliminar, qualquer reparo a ser feito, merecendo ser rejeitado o argumento esgrimido pela Presidente da República, por intermédio da AGU.

9.1.4 Do princípio da segurança jurídica

A quarta e última questão preliminar suscitada pela AGU refere-se ao princípio da segurança jurídica. Inicia rememorando a esta Corte o reconhecimento, pelo STF, do status constitucional do princípio, colacionando, para tal, excertos de decisões daquela Corte Suprema referentes à segurança jurídica, embora nenhuma delas, conforme bem aponta a Semag, "se refira à aplicação das disposições da LRF nos quinze anos de sua vigência".

Ao cabo, argumenta que, caso o Tribunal venha a adotar, em relação ao exercício de 2014, posicionamento diverso do adotado em exercícios passados, estará em contradição com os "postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito", na medida em que interfere diretamente na certeza do direito e na estabilidade das relações jurídicas.

Salienta os dispositivos infraconstitucionais que consagram o princípio da segurança jurídica, em especial a Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), e sua consequência expressamente positivada, de vedação à aplicação retroativa de nova interpretação, regra editada para "combalir prática, até então costumeira, em alguns órgãos administrativos de mudar a orientação de determinações normativas que afetassem situações reconhecidas e consolidadas na égide de orientação anterior".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Entende, em face do exposto, que "qualquer determinação a ser exarada pelo TCU deve necessariamente dispor acerca da modulação temporal dos seus efeitos, a fim de alcançar tão somente situações futuras", e que, ainda que a Corte de Contas decida pela modificação da sua compreensão, não poderá essa nova interpretação retroagir a fatos pretéritos, sob pena de violar o princípio da segurança jurídica.

A Semag analisa a questão preliminar em seu relatório no tópico "Do Princípio da Segurança Jurídica e da Técnica de Modulação Temporal da Decisão". Afasta a pretensão da AGU de apontar, no caso concreto, qualquer violação ao princípio da segurança jurídica, uma vez que não se vislumbram mudanças radicais na interpretação de normas legais e constitucionais, tampouco divergência na jurisprudência do TCU sobre o tema. Acerca da alegada irretroatividade da lei, à luz do princípio da segurança jurídica, esclarece a Semag que não há que se falar sobre interpretação nova que retroaja a fatos pretéritos:

> A uma, a atuação das instituições de controle é, via de regra, **a posteriori**, sem prejuízo de casos de controle concomitante ao longo da execução orçamentária, como é o caso dos relatórios fixados pela LRF e também **a priori**, a exemplo dos editais de licitação em alguns casos pontuais. Assim, a ação de controle externo terá como escopo, em geral, fatos pretéritos, cuja análise acerca da legalidade poderá ensejar responsabilização, o que não significa de modo algum violação do princípio da segurança jurídica pelo Tribunal.
>
> A duas, os princípios constitucionais da legalidade e da segurança jurídica não podem ser subvertidos para justificar o não-cumprimento da lei, em especial quando se trata de regra do 'não fazer', cujo descumprimento a Lei Penal conceitua como crime contra as finanças públicas.

Quanto ao argumento posto no trecho final das preliminares suscitadas pela AGU, referente à modulação temporal dos efeitos das decisões do TCU, sustenta a Semag que se trata de técnica de interpretação constitucional que não se amolda ao caso concreto, uma vez que não se discute, na prestação de contas da Presidente da República, "a constitucionalidade de nenhum dispositivo da LRF que discipline condutas que se enquadram na definição legal de operação de crédito e suas vedações expressas (arts. 29, III, §§ 1º a 4º, 33, 35 a 38) ".

Conclui, assim, a unidade técnica:

> Do ponto de vista substantivo, tem-se que a modulação temporal tal como suscitada nas contrarrazões representaria, na verdade, uma espécie de 'salvo-conduto' às 'pedaladas fiscais'. Por consequência, essa situação criaria um grave problema de risco moral na Federação, na medida em que incentivaria os gestores das três esferas de governo a descumprirem condicionantes e proibições de ordem fiscal fixadas pela LRF, notadamente no que tange aos dispositivos voltados para o controle do endividamento público (arts. 32, 35 a 38), com base na crença de um possível 'perdão' pela via da modulação.
>
> Dessa forma, não se justificam as razões que levam a Advocacia-Geral da União a suscitar a modulação temporal na aplicação de dispositivos da LRF sobre os quais não há qualquer discussão - nem no STF, tampouco no TCU - sobre a sua constitucionalidade, sendo plena a sua aplicação.
>
> Em conclusão, impende registrar que a tentativa de aplicar a modulação para o caso concreto de flagrante descumprimento de dispositivos da LRF que estabelecem, de forma inequívoca, condicionantes e vedações acerca de operações de crédito, pressagia, na essência, um perigoso processo de banalização da técnica de interpretação constitucional positivada pelo art. 27 da Lei 9.868/1999.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

O princípio da segurança jurídica, como elemento constitutivo do Estado de Direito, teve, em suas origens, conforme preleciona a doutrina, conceituação que se ramificava em duas vertentes, uma de natureza objetiva – que diz respeito à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada – e outra de natureza subjetiva, que se traduz na proteção à confiança na conduta do Estado. Modernamente se considera a existência mesma de dois princípios distintos: o princípio da segurança jurídica, na vertente objetiva, e o princípio da proteção à confiança, no aspecto subjetivo, como se extrai da lição de Canotilho, citado pela instrução da Semag.

Nascido do direito alemão, o princípio da proteção à confiança originalmente não consistia de um princípio, mas sim ligado ao princípio da segurança jurídica. Derivados, ambos do princípio geral do Estado de Direito, ganhou destaque na doutrina e na jurisprudência e adquiriu status de verdadeiro princípio.

Sob o aspecto objetivo da segurança jurídica o princípio tem assento constitucional, no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição de 1988, que estatui que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". No aspecto subjetivo de proteção à confiança na conduta do Estado, o princípio não tem propriamente assento na Carta Magna, mas tem, como ensina a doutrina, índole constitucional.

Assim, o princípio da segurança jurídica não pode ter maior hierarquia que o princípio da legalidade, já que ambos têm matriz constitucional, devendo ser aplicados mediante a incidência da regra de ponderação, que impõe a consideração de que deve ser reduzida a esfera de aplicação de cada um dos postulados jurídicos em aparente conflito, de molde a encontrar a solução para a questão sem sacrifício de qualquer um dos princípios considerados.

É o que se extrai da lição de Hans-Uwe Erichsen e Wolfgang Martens, citados por Gilmar Ferreira Mendes in Jurisdição Constitucional, 1996:

> Legalidade e segurança jurídica enquanto derivações do princípio do Estado de Direito têm o mesmo valor e a mesma hierarquia. Disso resulta que uma solução adequada para o caso concreto depende de um juízo de ponderação que leve em conta todas as circunstâncias que caracterizam a situação singular.

No aspecto invocado pela AGU, a segurança jurídica visaria a assegurar a estabilidade jurídica, consubstanciada no dever do Estado de estabelecer regras transitórias em caso de mudanças bruscas introduzidas na ordem jurídica. É nesse sentido que estatui a norma infraconstitucional invocada, a Lei nº 9.784/1999, que impõe obediência ao princípio da segurança jurídica e veda a aplicação retroativa de nova interpretação (inciso XIII do art. 2º).

Nesse aspecto, assiste razão à Semag, que consignou em seu relatório que "a análise empreendida no relatório sobre as Contas do Governo de 2014 não se sustenta em mudança radical na interpretação da Constituição da República, tampouco há divergência na jurisprudência do TCU sobre o conceito e vedações de operações de crédito que caracterizaram o que se convencionou chamar, popularmente, de 'pedaladas fiscais".

Com efeito, conforme mencionado no tópico referente ao princípio da legalidade, o exame das Contas de 2014 não foi, como se poderia depreender da argumentação expendida pela AGU, a primeira oportunidade em que se verificou e apontou descumprimento das condições fixadas pela LRF, merecendo destaque as inúmeras fiscalizações realizadas por esta Corte nos 15 anos de vigência da LRF, haja vista os acórdãos mencionados naquele tópico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Não tendo havido, portanto, qualquer mudança brusca ou radical na interpretação das leis ou da Constituição, não há que se falar em violação ao princípio da segurança jurídica, ou ao princípio da proteção à confiança, dele decorrente. Como bem salientou a Semag, "*a ação de controle externo terá como escopo, em geral, fatos pretéritos, cuja análise acerca da legalidade poderá ensejar responsabilização, o que não significa de modo algum violação do princípio da segurança jurídica pelo Tribunal*".

Além das razões expostas no exame técnico efetuado pela Semag, que demonstrou diferenças consideráveis entre as situações fáticas evidenciadas entre os exercícios anteriores e o de 2014, reputo importante ratificar a tese segundo a qual, independentemente da existência de similitudes entre os casos, é inválida a argumentação de que incorrerá este Tribunal em ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica na hipótese de concluir pela ocorrência de ilegalidades em 2014, não apontadas em exercícios pretéritos.

As decisões do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores. Se assim fosse, diante das limitações por vezes operacionais e materiais a que este Tribunal se sujeita cotidianamente em seus trabalhos, especialmente no tocante à grande dimensão fática horizontal de matérias fiscalizadas, a prevalência da tese arguida levaria ao absurdo de impedir que o TCU exercesse suas competências, de plano, quando constatadas irregularidades e falhas antes não apontadas, em determinado órgão ou entidade.

Assim, teria que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionados, como uma espécie de "aviso prévio", antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte deste Tribunal.

Portanto, uma vez que não há se falar em chancela de regularidade sobre matéria presente também em outras oportunidades – porém não apreciada de forma expressa e conclusiva –, não apenas por ocasião da última apuração em que foi constatado, é improcedente a tese de violação ao princípio da segurança jurídica com o propósito de obstar a atuação regular e temporânea deste Tribunal.

A corroborar o exposto, veja-se que essa regra se encontra disciplinada no art. 206 do Regimento Interno do TCU, segundo o qual "A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva (...)" (grifamos).

Esse entendimento aplica-se internamente a qualquer tipo de processo de competência deste Tribunal. A título de exemplo, é esclarecedor o seguinte trecho, extraído do voto condutor do Acórdão nº 1.001/2015-TCU-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler:

> 33. A auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2009 na UFMS também não faz coisa julgada administrativa com relação às irregularidades em exame. As auditorias realizadas pelas equipes técnicas deste Tribunal não são um atestado de regularidade, apresentando apenas exames específicos realizados de acordo com o objeto de cada fiscalização. Assim, não impedem que, diante de novas situações, se apontem falhas anteriormente não identificadas por quaisquer outros motivos. Nesse sentido há remansosa jurisprudência desta Corte de Contas, por exemplo, os Acórdãos 3.257/2011, 2.843/2008, 444/2009, 1922/2011 e 3061/2011, todos do Plenário.

Posteriormente, essa tese foi consolidada no Boletim de Jurisprudência nº 80 do TCU, com o seguinte enunciado:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

> As auditorias realizadas pelo TCU não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto da fiscalização, pois apresentam exames específicos realizados de acordo com o escopo de cada fiscalização. Julgamentos pretéritos não fazem coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas, por quaisquer motivos, na auditoria apreciada e posteriormente verificadas em novas fiscalizações.

Constata-se a aplicação do princípio da segurança jurídica nesta Casa, em algumas de suas decisões, em exame ponderativo com o princípio da legalidade, quando se depara com ato ilegal ocorrido há muitos anos, especialmente em processos de apreciação de atos de aposentaria, reforma ou pensão, situação que pode levar, excepcionalmente, a depender das circunstâncias do caso concreto, à mitigação do princípio da legalidade em favor do administrado. Completamente diversa a pretensão em análise, que se vale de eventual não apontamento de matéria ilegal por este Tribunal como óbice à efetivação tempestiva de suas competências constitucionais.

Quanto à alegada pretensão de modulação temporal dos efeitos da decisão do Tribunal, entendo também não cabível, pelas razões já antes destacadas e também por entender, como consignou a Semag, que a técnica constitucional não se aplica ao caso concreto da análise das Contas da Presidente da República, processo no qual não se discute a constitucionalidade de qualquer dispositivo legal, nem mesmo as vedações da LRF.

O descumprimento da LRF requer responsabilização e não há razões para modulação dos efeitos da decisão do Tribunal, devendo a preliminar, no ponto ser rejeitada.

9.2 Dos indícios de irregularidade

Esgotadas as preliminares, passo ao exame dos quinze indícios de irregularidade objeto de oitiva da Presidente da República, confrontando as contrarrazões apresentadas com o exame realizado pela Semag, adotando-se o mesmo procedimento da AGU, que aglutinou os itens em razão da afinidade temática.

9.2.1 Indícios de irregularidade 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário

> 9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório).
>
> 9.2.12. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório).

Segundo consta nos subitens 2.3.5 e 3.5.5.2 do relatório antecedente ao Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, a omissão de passivos e de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) restou evidenciada nos autos do processo TC 021.643/2014-8, de relatoria do eminente ministro José Múcio Monteiro, no qual foi prolatado o Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, ratificado em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 992/2015-TCU-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Referidas omissões prejudicaram a ação planejada e transparente do Governo, propugnada na LRF, uma vez que não foram prevenidos riscos, tampouco corrigidos desvios que ocasionaram o "desequilíbrio" das contas públicas da União no exercício de 2014. Esse comportamento evidenciado nas Contas de Governo da República representa desobediência às condições impostas pelo art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000, em desrespeito ao princípio constitucional da legalidade.

As contrarrazões encaminhadas em defesa aos indícios ora analisados apresentaram um conjunto de argumentos, os quais foram agrupados em teses pela unidade técnica. Apresento a seguir, breve resumo sobre as questões que considero mais importantes.

A tese inicial das contrarrazões sustenta que não há qualquer ilegalidade ou ofensa aos princípios e às diretrizes da LRF relacionadas à apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e do Resultado Primário de 2014, levando-se em conta o contexto jurídico-normativo que suporta o processo de elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen).

Com relação ao conjunto de argumentos apresentados, destaco inicialmente que este Tribunal tem plena clareza do contexto jurídico-normativo que emoldura o registro das estatísticas fiscais. À ausência de norma prevista no art. 30 § 1º, inciso IV, da LRF, o Projeto da Lei Orçamentária Anual é enviado pela Presidente da República ao Congresso Nacional com indicação da metodologia do Bacen "abaixo da linha" para ser utilizada na verificação do cumprimento das metas fiscais.

Ciente dessa realidade fática, e ao contrário do que se expõe nas contrarrazões, o TCU se amparou, tanto nas decisões pretéritas quanto no presente processo, no próprio Manual de Estatísticas Fiscais do Bacen para concluir sobre a necessidade de se registrarem os passivos com o BNDES/Finame, FGTS e Banco do Brasil. Todas as determinações prolatadas nos Acórdãos 825/2015 e 992/2015 (os quais serviram de base para as conclusões do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário) estão em perfeita consonância com a metodologia "abaixo da linha" e basearam-se no texto do referido Manual, além de manifestações oficiais trazidas a este Tribunal pela própria autoridade monetária.

Esta Corte de Contas não afirmou existir qualquer erro, incorreção ou equívoco na metodologia "abaixo da linha". Reconhece, pelo contrário, que o Bacen, no pleno exercício de sua competência e com total autonomia e discricionariedade, estabeleceu as bases da referida metodologia, a qual foi utilizada como fundamento para as determinações exaradas no âmbito do TC 021.643/2014-8 e para as conclusões deste processo.

No entanto, a omissão de passivos que afetam a variação da DLSP e, por conseguinte, os resultados primário e nominal representam ofensa ao princípio da legalidade, previsto na Constituição, bem como desconsideração dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal, pois, entre outras consequências, tem repercussão direta no cumprimento de dispositivos da LRF, entre os quais, os contingenciamentos determinados pelo art. 9º da LRF.

Na verdade, estamos analisando nesse subitem apenas um dos aspectos das irregularidades identificadas no exercício de 2014. Não se pode perder de vista que a omissão no registro dos passivos junto ao FGTS, BB e BNDES/Finame, bem como das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado primário acabaram influenciando a avaliação da situação fiscal do país no exercício de 2014.

Em suas demais teses, as contrarrazões sustentam, em síntese, que a inclusão dos passivos junto ao FGTS, BNDES/Finame e BB, nas estatísticas, não está em consonância com todos os critérios da metodologia "abaixo da linha" do Bacen.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Em atenção aos aspectos apresentados nas contrarrazões, a Semag esclareceu inicialmente, valendo-se de elementos colhidos do relatório do TC 021.643/2014-8, que os parâmetros utilizados pelo Tribunal foram extraídos: do Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen na internet; e ii) de documentos encaminhados pela autarquia a esta Corte de Contas, em resposta a expedientes que lhe foram enviados no âmbito dos processos TC 021.645/2010-0, TC 014.263/2005-4 e TC 004.817/2006-9.

Conforme diversos documentos extraídos dos referidos processos, constata-se que a metodologia "abaixo da linha", de forma acertada, não segue, rigidamente, as normas previstas pelos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas editados pelo FMI. Frise-se que a implantação dos padrões internacionais deve respeitar as particularidades de cada país. No entanto, uma vez implantada a metodologia, é necessário obedecê-la.

Atendo-me a trecho do próprio Manual de Estatísticas Fiscais, pondero, inicialmente, que a expressão "regra geral", inserido no trecho transcrito a seguir, admite a possibilidade de as estatísticas registrarem ativos e passivos não associados diretamente às instituições financeiras, como é o caso do FGTS e da Finame.

> As fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos. (grifou-se)

É sintomático que as contrarrazões tenham se omitido em relação a esse aspecto, não abordando as exceções praticadas à essa "regra geral". Ademais, ficou demonstrado que, historicamente, as estatísticas têm registrado operações junto ao setor privado, sem contar os conceitos trazidos no Manual, de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG), que também reforçam essa possibilidade.

Por meio de trechos do TC 014.263/2005-4 e do Manual de Estatísticas Fiscais, restou evidenciado que as fontes de informações da metodologia do Bacen não se restringem às instituições financeiras, mas se utilizam também de dados fornecidos pelo Tesouro Nacional (STN), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre outros, o que está em perfeita consonância com aquela metodologia. A utilização de outras fontes de informação para o cômputo da DLSP e da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) está também em plena aderência com os requisitos da metodologia.

Nesse sentido, de fato não cabem reparos, conforme analisou a Semag, ao entendimento desta Corte de Contas sobre o significado da expressão "operações intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro". Em que pese tal termo não ter sido incluído no Manual de Estatísticas Fiscais, documentos e manifestações anteriores do Bacen (TC 014.263/2005-4 – ofícios da autarquia do ano de 2009) permitem concluir que o termo não é criação deste Tribunal, mas resultado de informações do próprio Bacen ao longo dos anos. Assim, referido entendimento sobre a correlação dos registros com as instituições financeiras está correto e compatível com a metodologia "abaixo da linha", desde que se cumpram os demais critérios previstos.

Os elementos coletados pela unidade técnica possibilitam comprovar, por exemplo, que há dívidas de estados junto à União no âmbito do Fundef que estão contempladas nas estatísticas do Bacen sob a denominação "Aplicações em Fundos e Programas", tendo em vista que há, nesse caso, interveniência do Banco do Brasil (atualmente explicitado no "Quadro 5" das "Notas de Imprensa de Política Fiscal"). Há também o caso dos haveres dos Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO) junto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

ao setor privado que estão contemplados nas estatísticas. Pelos exemplos dados, concluiu-se que não é necessário que as operações sejam realizadas diretamente entre o setor público e o setor financeiro; basta que tenham sofrido algum tipo de interveniência do setor financeiro para habilitá-las a compor as estatísticas.

No mesmo sentido, as dívidas de estatais em atraso junto a empreiteiros de obras e fornecedores registradas nas estatísticas reforçam a convicção da ocorrência de registros de valores a receber e a pagar junto ao setor privado, a partir de dados compilados em planilhas elaboradas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Com muito mais razão, então, as dívidas em atraso junto ao BNDES/Finame e ao FGTS devem ser registradas.

No caso de dívidas junto ao FGTS, a análise da Semag traz definições do Manual de Estatísticas Fiscais sobre "Outros débitos" e "Outros créditos" de empresas estatais federais para destacar a possibilidade de haver registros devedores e credores junto à Emgea - empresa pública federal de natureza não-financeira - cujos passivos, em sua maioria, eram com o FGTS.

Especificamente com relação aos passivos junto ao BNDES, as contrarrazões apresentam, como argumento principal, que se trata de valores registrados no ativo da Finame. A alegação não se sustenta. Apesar de estarem registrados no ativo da Finame, os valores representam montante que o BNDES tem a receber da União relativo ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI). A própria Lei 12.096/2009, bem como todas as portarias regulamentares do Ministério da Fazenda confirmam esse entendimento ao estabelecer procedimentos e regras para créditos diretos e indiretos junto ao BNDES. Não obstante, ainda que acolhesse a alegação, há que se esclarecer que a Finame é uma subsidiária integral do BNDES, cujas operações e resultados são consolidadas com os do BNDES. Suas demonstrações financeiras estão em conformidade com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF. Ademais, em outras situações, as estatísticas do Bacen já tratam a Finame como instituição financeira. Por fim, todo o valor devido ao BNDES/Finame, segundo a unidade técnica, já foi reconhecido pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que obriga o seu registro.

Para se contrapor ao principal argumento apresentando nas contrarrazões em relação à omissão dos passivos junto ao Banco do Brasil, as contrarrazões alegam, principalmente, desatendimento ao "critério de caixa". Não obstante, extraímos do Manual de Estatísticas Fiscais a seguinte definição para o referido critério: "*as despesas públicas (exceto juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas*". Partindo dessa definição, podemos afirmar que, para efeito das estatísticas fiscais, tanto faz se o ato de "pagar a despesa" foi praticado pelo ente estatal ou por terceiro. Se houve o "financiamento", tenha sido ele com recursos próprios ou não, efetua-se o registro da operação nas estatísticas. Concordo com a unidade técnica, que traz como suporte texto do FMI apresentado pelo Bacen no âmbito do TC 021.643/2014-8 para constatar que a expressão "no momento em que são pagas", empregada no Manual, significa que a despesa primária deve ser registrada no momento em que ocorre o financiamento, e não apenas quanto os recursos saem da Conta Única.

Nessa linha, o passivo deve ser registrado no momento em que a STN reconhece, a cada semestre, que a União passou a dever mais ao BB, visto que esse fato representa um financiamento junto ao banco. Conforme lembrou a Semag, foi justamente por causa dessa lógica do "financiamento" que o Bacen passou a registrar a dívida junto à Caixa no âmbito do Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial.

Por fim, pondero que, conforme há pouco evidenciado, as estatísticas se utilizam de informações oriundas da STN, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, do Ministério do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Planejamento e até mesmo informações recebidas pelo Bacen via e-mail. Isso posto, considero que não há elementos nas contrarrazões que indiquem que a coleta de dados para o registro dos passivos omitidos junto ao BNDES/Finame, FGTS e BB desatenderia aos requisitos de tempestividade, fidedignidade, acurácia, integridade, abrangência e equidade.

Ao concluir seus argumentos, as contrarrazões levantam a tese de que este Tribunal estaria ferindo sua própria jurisprudência, por ter aprovado ano após ano, processos que versavam sobre a metodologia de compilação das estatísticas fiscais, publicadas pelo Bacen, sem fazer qualquer questionamento ou determinação quanto à mesma. Ainda que essa questão tangencie a tese da legalidade e da segurança jurídica, já abordadas no subitem 9.1 deste relatório, reitero que não há, neste processo, questionamento à metodologia adotada, mas omissões em utilizá-la. Em anos anteriores, este Tribunal não havia identificado omissões semelhantes, capazes de impactar os resultados fiscais de forma tão abrangente e significativa como no exercício de 2014.

Ante o que foi exposto, concluo que as contrarrazões apresentadas para as irregularidades descritas 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário não merecem prosperar.

9.2.2 Indício de irregularidade 9.2.2 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário

> 9.2.2 inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, § 1º, inciso I, 36, *caput*, e 38, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório).

A primeira tese de defesa contida nas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, representada pelo Advogado-Geral da União, consiste em que os adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União, para cobertura de despesas no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, não configuram operação de crédito, na forma disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para sustentar esse entendimento, aduz que os programas têm por essência de operacionalização a utilização de contas de suprimento de fundos, caracterizadas pela incerteza nos desembolsos diários, em razão da magnitude dos valores envolvidos e da impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados, situação que difere das hipóteses de inexistência ou falta de recursos firmadas em conclusão pelo Acórdão 825/2015-TCU-Plenário.

Propugna que a ocorrência em questão não se refere aos compromissos financeiros de que trata o art. 29, inciso III, da LRF, bem como a qualquer das hipóteses de equiparação, mas à programação e à execução financeira da União na gestão dos benefícios, as quais ocasionam tão somente a remuneração bilateral (tanto em favor da União quanto em favor da Caixa) do dinheiro que se administrou por meio do fluxo de caixa, sem gerar obrigação de pagar que já não existisse.

Afirma que a possibilidade de a CEF honrar os pagamentos relativos aos programas (mero adiantamento de valores) não decorre de um contrato bancário típico – o que se mostraria presente se houvesse a abertura de um crédito em favor da União ou o preenchimento de alguma das demais hipóteses previstas no art. 29, inciso III, da LRF –, mas de um contrato de prestação de serviços que não gera compromisso financeiro oriundo das operações de crédito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Defende também que a situação em apreço também não se amolda a qualquer das hipóteses delineadas no art. 37 da LRF, no art. 3º da Resolução SF 43/2001 ou no Manual de Demonstrativos Fiscais, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, em respeito aos princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica, ante o caráter exaustivo das operações de crédito na LRF, "*(...) inexistindo operação de crédito na situação ora em exame, não há que se falar em empréstimo ou antecipação de receita orçamentária para os fins de saneamento das contas públicas por falta de recursos (LRF, art. 38)*".

Consigna também que não há que se falar em operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), no caso em exame, porquanto essa se verifica quando há: realização de receita orçamentária, mediante ingresso de numerário nos cofres da União; desencontro de contas entre o passivo e o ativo da União; e compromisso de liquidação da dívida com o produto da receita prevista.

Por fim, argumenta que, sob o ponto de vista finalístico da regra fiscal, a vedação prevista no art. 36 da LRF visa a impedir práticas de alavancagem financeira de entes públicos que não guardam semelhança com a relação sob exame. A sua finalidade é evitar situações de crescimento acelerado e artificial da dívida pública, o que não se aplica à relação entre a União e a CEF, no que tange aos contratos em tela, visto que não configura qualquer aumento da dívida pública federal.

Passo ao exame da matéria.

Como se pode ver, a defesa esforça-se por descaracterizar a natureza creditícia da relação firmada entre a União e a CEF, quando esta, na insuficiência de recursos repassados por aquela, operou pagamentos em favor de beneficiários de despesas obrigatórias da União.

A fiscalização na qual foram evidenciados os fatos objeto da presente análise nestas contas de governo relativa a 2014 (TC 021.643/2014-8 – Acórdão 825/2015-TCU-Plenário) demonstrou que, especialmente nos exercícios de 2013 e com mais intensidade em 2014, a CEF honrou, de forma sistemática e reiterada, obrigações da União de pagamentos de benefícios.

Uma análise singela do comportamento das contas de suprimento de fundos em 2014, vinculadas aos programas, revela que a prática não configurava meros adiantamentos destinados a ajustes operacionais em razão de incertezas nos desembolsos. Analisando as contas relativas aos três benefícios (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial), gerenciadas pela CEF, noto que em 59% dos dias apresentaram saldos negativos. Esse indicador sobe assustadoramente para 73% ao se considerar apenas o Seguro Desemprego.

Em verdade, tais atrasos, longe de se justificarem por necessidades de adequações na dinâmica dos fluxos de desembolsos, redundaram na utilização da CEF como grande financiadora das políticas públicas de que tratam os benefícios em tela, por meio da realização de operações de crédito vedadas pela LRF (art. 36).

Documentos juntados aos autos (peça 230, p. 33-50) evidenciam que a CEF não tratou o quadro generalizado de insuficiência de recursos ou atrasos como algo rotineiro e normal. A estatal recorreu à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, ainda em 2013, com objetivo de encontrar alternativa amigável para a controvérsia causada pela falta de repasse de recursos obrigatórios por parte do Poder Executivo.

É a mesma a classificação jurídica dos dois contratos celebrados entre a União e a CEF (um relativo ao Bolsa Família e o outro ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial), na condição de agente operador, analisados de forma pormenorizada no processo TC 021.643/2014-8. Em ambos, a CEF foi contratada para prestar serviços que podem ser resumidos nas seguintes operações: cadastramento e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

pagamento (identificação, apuração, cadastramento e pagamento ou transferência direta de renda), mediante formas de remuneração próprias de cada contrato. Também em ambos, a CEF foi contratada para, na insuficiência de repasses financeiros por parte da União, honrar os pagamentos dos benefícios nos prazos devidos, mediante remuneração do capital.

Inegável a natureza mista desse tipo de contrato bancário: prestação de serviços (principal) e assunção de obrigação de pagamentos por meio de abertura de crédito à contratante (acessório). Esse "segundo contrato" amolda-se perfeitamente ao conceito de operação de crédito de que trata o art. 29, inciso III, da LRF, porquanto se enquadra como operação assemelhada à abertura de crédito.

Logo, o compromisso financeiro e a manifestação de vontade em obter e conceder o crédito – que, segundo a defesa, seriam elementos imprescindíveis para se caracterizar a operação de crédito – estão consubstanciados no contrato acessório de natureza creditícia.

O próprio Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, citado nas contrarrazões, reconhece a natureza mista do contrato bancário firmado entre a CEF e a União, comparando o contrato acessório aos contratos de traspasso bancário ou de giro, "*(...) nos quais a indisponibilidade transitória de fundos justifica que a contratada, a seu critério, opere transferências que são objeto da avença*" (grifamos). No entanto, ao final, de forma contraditória, deixa de reconhecer que aquele contrato acessório é, por essência, a própria materialização do compromisso financeiro assumido entre as partes.

Ora, contrato desta natureza, cujo objeto é a garantia do cumprimento da prestação principal mediante a manutenção nos pagamentos dos benefícios com recursos próprios (ou seja, da contratada), para quitação da obrigação *a posteriori* com juros compensatórios, nada mais é que uma modalidade de operação de crédito. O fato de a CEF poder fazer jus da sua prerrogativa contratual de suspensão dos repasses, ante a escassez de recursos do Tesouro, não desnatura, em absoluto, o compromisso financeiro que decorre da própria natureza daquele contrato acessório.

É frágil a tentativa de comparar os contratos firmados entre a CEF e a União com contratos administrativos de prestação de serviços, ainda que os celebrados por este Tribunal. A obrigação da União de quitar os valores adiantados pela CEF, mediante atualização monetária e juros compensatórios, não se confunde, obviamente, com a condição hipotética de estar aquela em mora quanto aos pagamentos por serviços prestados pela estatal no âmbito da relação obrigacional principal. Uma vez nítida a diferenciação jurídica entre os tipos contratuais, impõe-se rejeitar, de plano, o argumento de defesa.

Conforme dito anteriormente, a obrigação acessória de abertura de crédito nada tem que ver com o inadimplemento contratual de órgão ou entidade da administração pública em face do não cumprimento da obrigação principal de um contrato de prestação de serviços. De toda sorte, não é demais ressaltar que mesmo essa segunda hipótese pode, em tese, ser equiparada a operação de crédito se houver assunção de obrigação pela Administração junto a fornecedores, sem autorização orçamentária (art. 37, inciso IV, da LRF).

Ainda segundo os fundamentos das contrarrazões, somente haveria operação de crédito por ARO se houvesse o ingresso de numerário nos cofres da União, o que, como se verá, não encontra respaldo na LRF.

Pedindo escusas, desde já, por começar a discorrer sobre dedução aparentemente elementar, mas necessária em atenção à linha argumentativa trazida na peça de defesa, a LRF não se limitou a considerar como operação de crédito apenas a situação de ingresso de numerário na conta única do Tesouro Nacional. A mera interpretação literal daquela lei complementar leva a conclusão distinta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Neste ponto, permito-me passar brevemente pela conceituação e classificação das operações de crédito à luz da LRF.

Essa lei, até pela sua configuração de norma predominantemente conceitual e principiológica, procurou elastecer ao máximo o conceito de operação de crédito, sem, contudo, restringi-lo. Essa conclusão é reforçada pela expressão "e outras operações assemelhadas" prevista naquele mesmo dispositivo da LRF (art. 29, inciso III), o que não impõe dúvidas sobre o caráter exemplificativo daquele rol conceitual.

Nesse contexto, tamanha a preocupação do legislador complementar em promover disciplina não exaustiva das operações de crédito – para os fins de controle do endividamento público e da transparência orçamentária, notadamente – que resolveu, por meio do art. 37, alçar à condição de operação de crédito (por equiparação) uma lista de situações corriqueiras que a praxe da gestão pública do passado acusava como merecedoras de controle maior, porquanto ocorridas ao largo da prudência e da transparência fiscal. Assim como as clássicas, essas operações equiparadas não se limitam às do art. 37 por mera interpretação sistemática e teleológica da lei.

Em suma, tem-se o seguinte: no art. 29, inciso III, estão as operações de crédito clássicas; e nos arts. 29, § 1º, e 37, as equiparadas. Além disso, a lei permite que casos assemelhados aos descritos nos comandos acima também possam se enquadrar no conceito legal de operação de crédito, para fins de atendimento às condições, exigências e vedações estabelecidas nesta norma legal (arts. 32 a 36; e 38 da LRF, entre outros).

A propósito, o Manual de Demonstrativos Fiscais (5ª edição), válido para o exercício de 2014, e elaborado pelo Ministério da Fazenda, reconhece, como não poderia ser diferente, a natureza exemplificativa do conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF (v. item 04.04.02.01 daquele documento).

Improcedente, pois, a alegação segundo a qual, ante o caráter exaustivo das operações de crédito, ofenderia os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica a manutenção do entendimento deste Tribunal pela ocorrência de operações de crédito vedadas por lei. Como visto, o rol conceitual da LRF é exemplificativo. Mesmo que não fosse – o que admito apenas para argumentar –, o caso em análise está contemplado no art. 29, inciso III, do mesmo diploma legal, como uma espécie assemelhada à abertura de crédito.

A subsunção dos fatos questionados ao conceito de operação de crédito foi reconhecida no voto condutor do Acórdão 992/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8), do qual extraio o seguinte trecho:

> 17. Vejo que, nos embargos de declaração, a União revela sua irresignação com o enquadramento das dívidas do Tesouro como operações de crédito, sobretudo previamente à audiência dos responsáveis.
>
> 18. É certo que nem toda dívida relaciona-se a uma operação de crédito. Contudo, as dívidas do Tesouro com os bancos oficiais, destacadas na fiscalização do Tribunal, possuem todas as características de empréstimo, como a permanência por longo prazo e a incidência de encargos. Afinal, representam a assunção, pelos bancos, de compromissos de terceiro (a União), quando eles deveriam, em vez de custear a despesa pública, canalizar seus recursos para transações com o setor privado normalmente previstas nas suas carteiras de negócios, que lhes renderiam juros. Ou seja, os bancos estão tendo que cortar parte das suas disponibilidades para empréstimos tradicionais, a fim de poder emprestar para o Tesouro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

19. A situação assemelha-se muito com a figura do "adiantamento a depositantes", quando o correntista estoura seu saldo de depósitos e o banco acaba arcando com o gasto em excesso, para futura cobrança.

20. Seja por contrato de prestação de serviços, seja por força de normas, os pagamentos de despesas da União por meio de bancos deveriam ocorrer mediante o depósito oportuno dos valores na conta específica, tal como um correntista.

21. Quando o Tesouro atrasa o depósito, os bancos oficiais têm lhe adiantado os pagamentos ou permanecido com as diferenças, nos casos de equalização de juros.

22. É o próprio Banco Central que define o "adiantamento a depositantes" como operação de crédito, como se pode verificar na sua Circular 1273/1987, que instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, cujo Capítulo "Normas Básicas – 1", Seção Operações de Crédito – 6", assim diz da "1 Classificação das Operações de Crédito":

"2 – As operações de crédito distribuem-se segundo as seguintes modalidades:

a) empréstimos – são as operações realizadas sem destinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os empréstimos para capital de giro, os empréstimos pessoais e os adiantamentos a depositantes; (...)".

23. Não me parece duvidoso, por conseguinte, considerar as dívidas do Tesouro junto aos bancos oficiais como operações de crédito.

Está caracterizado, pois, o fato de que a aludida movimentação financeira (atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais, que acabam por arcar com o pagamento de despesas de responsabilidade da União) tem natureza jurídica de operação de crédito, independentemente do *nomen juris* que porventura lhe tenha sido atribuída, o qual obviamente não tem o condão de modificar a sua essência.

Por sua vez, o art. 38 adotou critério finalístico de classificação das operações de crédito, estabelecendo que a modalidade ARO tem a finalidade de atender a insuficiência de caixa no exercício financeiro. Assim, em tese, não há óbice jurídico a que uma operação com essa finalidade seja enquadrada, por exemplo, no rol do art. 37, especialmente nas hipóteses dos incisos I e II, visto que o enquadramento conceitual da operação independe da classificação legal que leva em conta a sua finalidade.

Em essência, não discordo da assertiva constante da peça defensiva segundo a qual a vedação do art. 36 da LRF, sob o ponto de vista finalístico da regra fiscal, visa a impedir práticas de alavancagem financeira dos entes públicos com instituições financeiras por estes controladas. Como já delineado nesta oportunidade, os reiterados e volumosos pagamentos realizados pela CEF para cobrir obrigações da União não tiveram outro motivo senão o de custear grande parte dos programas sociais com recursos oriundos de instituição financeira estatal em virtude da insuficiência de caixa da contratante no período.

Neste ponto, é preciso esclarecer que a situação de insuficiência de caixa no exercício financeiro (característica de operação de crédito por ARO) pode decorrer tanto da frustração de receitas quanto do aumento de despesas. Foi esse o quadro evidenciado neste processo, na medida em que a aparente insuficiência de caixa para pagamento tempestivo das despesas obrigatórias (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial) se fez presente não só como forma de viabilizar a manutenção do patamar de despesas discricionárias constante inicialmente da LOA/2014, mas como forma de elevá-lo consideravelmente no segundo semestre de 2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Importante enfatizar esse aspecto, uma vez que uma das irregularidades de maior relevância neste processo (abordada nos subitens 8.6 e 9.2.7 deste relatório) refere-se à falta de contingenciamento de despesas discricionárias, em descompasso com os mecanismos de gestão fiscal prudente e transparente preconizados pela LRF.

Tendo sempre em mente a prudência e o equilíbrio fiscal, o legislador complementar, preocupado com a utilização da máquina pública para fins eleitorais, houve por bem inserir vedação específica no último ano de mandato do Presidente da República, ao proibir, nesse período, a contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, nos termos consignados no art. 38, inciso IV, alínea "b". No entanto, os fatos deste processo denotam o descumprimento a essa regra a partir do segundo semestre de 2013 e durante todo o ano de 2014, conforme amplamente evidenciado neste processo e no TC 021.643/2014-8.

Não é certo afirmar que esta Corte, no Acórdão 992/2015-Plenário, ratificou o entendimento ora explorado pela defesa, como se tivesse considerado que o prazo fosse o elemento distintivo e o mais importante para se incluir ou não determinado procedimento no conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF.

A vedação contida no art. 36 da LRF deve ser interpretada tendo em vista o contexto histórico em que surgiu a lei e a sua finalidade. Cabe ao intérprete agir com bom senso ao procurar a significação mais exata do texto legal, não se descurando da finalidade do comando proibitivo e dos fatos que precederam a sua criação.

A LRF, norma principiológica por essência, surgiu em um momento de reflexão nacional sobre a necessidade de maior controle do endividamento público e de quebra de paradigmas no que se refere aos padrões até então aceitáveis sobre a gestão fiscal dos entes federativos.

Quero dizer, com isso, que a correta aplicação da norma ao caso concreto exige de seu intérprete a observância, não só ao princípio da legalidade, mas também aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A esse respeito, cumpre destacar o disposto no *caput* do art. 2º da Lei n. 9.784/1999, *in verbis*:

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Isto é, cabe ao intérprete da lei a utilização de critérios de razoabilidade e proporcionalidade na definição do conteúdo proibitivo da norma jurídica, eis que a simples subsunção de determinada conduta à norma proibitiva pode não se revestir de gravidade suficiente a ensejar o seu juízo de reprovabilidade.

Da mesma forma, no enquadramento de determinada conduta à vedação contida no art. 36 da LRF, devem ser observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, havendo que se considerar as peculiaridades do caso concreto. É que, caso tal conduta, ainda que formalmente tipificada, não apresente potencialidade lesiva aos princípios norteadores da LRF, não haveria que se considerá-la materialmente ilegal.

Não por outra razão, o Exmo. Ministro José Múcio, relator do TC 021.643/2014-8, manifestou entendimento no sentido de que operações pontuais de curto prazo, destinadas a ajustes estritamente operacionais (por questões de falhas ou dificuldades de ordem prática), quando não presentes a contumácia e o propósito deliberado de manipulação das estatísticas fiscais, não se enquadrariam na vedação constante do art. 36 da LRF.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

A esse respeito, peço vênia para transcrever outro excerto do voto condutor do Acórdão 992/2015-TCU-Plenário:

> 26. Todavia, é preciso ressalvar, de fato, que não seria razoável classificar como operações de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro, previstos e com condições estipuladas contratualmente, como no caso dos programas sociais pagos por intermédio da Caixa Econômica Federal.
>
> 27. Sendo assim, a existência, perante a Caixa, de saldos negativos em dias isolados, desde cerca de quinze anos atrás, como constam dos quadros juntados pela Advocacia-Geral da União nas peças complementares aos embargos (145 e 155), é pouco reveladora. (...). (grifou-se)

Depreendo, da leitura do aludido voto condutor, que o Ministro-Relator, considerando as peculiaridades da situação paradigmática apresentada pelo embargante, utilizando-se de critérios de razoabilidade, proferiu entendimento no sentido de que as referidas operações não se enquadrariam na vedação constante do art. 36 da LRF, por não se revestirem de gravidade suficiente a ensejar o seu juízo de reprovabilidade.

Ressalto, ademais, que a referida fundamentação trata-se de mero ***obiter dictum***, isto é, não faz parte da ***ratio decidendi*** daqueles autos, não havendo que se considerar como precedente da Corte. Referida fundamentação apenas tem o condão de anunciar um possível posicionamento futuro do Tribunal.

De qualquer sorte, obviamente, a referida fundamentação não é capaz de socorrer situações concretas diametralmente opostas, as quais a LRF efetivamente busca coibir.

É o que se constata nas situações concretas analisadas nestes autos, nas quais está demonstrado que a elevada frequência e o impacto acentuado dessa sistemática, durante o exercício financeiro em análise, denotaram manifesto uso de instituição financeira estatal como instrumento de execução de políticas públicas, ao ter assumido, de modo flagrante e deliberado, o papel de agente garantidor das quantias financeiras não honradas pela União por longos períodos. Foi exatamente esse tipo de artifício, reiterada e de caráter continuado, entre o ente da Federação e uma instituição financeira estatal, que quis o legislador complementar evitar ao disciplinar a proibição expressa no art. 36 da LRF.

Dessa forma, não se mostra razoável atribuir o mesmo enquadramento legal a situações aparentemente semelhantes – quando analisadas isoladamente, dissociadas de um contexto – mas com impacto e finalidade distintos.

O art. 82-A da Lei 11.977/2009 – que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – contempla autorização à União para contratar operações de crédito junto ao FGTS quando não efetivados os aportes de recursos necessários ao cumprimento de sua obrigação (subvenção econômica ao beneficiário pessoa física). Caberia à União, então, o atendimento aos requisitos previstos no art. 32 da LRF, o que não ocorreu. Essa questão está sendo tratada nos subitens 8.3 e 9.2.3 deste relatório, no qual também ficaram caracterizadas violações a dispositivos da LRF, com impactos na execução orçamentário-financeira.

Reputo suficiente esse esclarecimento para afastar a alegação de contradição entre as disciplinas da LRF e da Lei 11.977/2009 se mantido o entendimento de que os casos tratados neste tópico configuraram operações de crédito vedadas pela LRF. No tocante ao PMCMV, a omissão sistemática e reiterada no repasse dos recursos da União e o consequente pagamento dos subsídios pelo FGTS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

configurou operação de crédito de natureza orçamentária, a exigir o cumprimento, pelo ente federativo, de todos os seus consectários legais (art. 32, § 1º, incisos II e V da LRF).

Discordo por inteiro, também, do entendimento de que a função da CEF transcende a de mera gestora operacional do Bolsa Família, por se colocar aquela empresa pública na condição de verdadeira co-executora do programa.

Em oposição a essa alegação da defesa, percebo que a leitura dos serviços adicionais listados no § 1º do art. 16 do Decreto 5.209/2004 não fornece amparo jurídico para essa posição. O rol desse dispositivo pode ser resumido no fornecimento de infraestrutura, no desenvolvimento de sistemas de processamento de dados, na logística de pagamento dos benefícios e na elaboração de relatórios de acompanhamento e controle da execução do programa. Todos esses serviços são típicos da gestão operacional do programa, atribuída à CEF por força do art. 9º da Lei 11.977/2009, com a regulamentação do art. 16 do Decreto 5.209/2004.

A coordenação e a gestão dos benefícios do programa cabem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na forma do art. 2º do citado decreto, pela razão simples de ser a União legalmente responsável pela concessão da subvenção econômica de que trata o art. 2º, inciso I, da Lei 11.977/2009.

Esse pensamento de que a CEF é co-executora do Programa Bolsa Família converge, lamentavelmente, com a própria utilização indevida dessa instituição financeira estatal pelo seu ente controlador, contrária aos ditames da LRF, situação bem caracterizada no exercício de 2014 segundo as inúmeras evidências deste processo, colhidas em grande parte pela apreciação do TC 021.643/2011-8.

Como exemplo dessa interpretação destoante do "espírito" da LRF, a justificar, ainda que de forma sutil, este tipo de relação entre o ente federativo e o banco estatal por aquele controlado, destaco o seguinte trecho, extraído do Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, referenciado nestas contrarrazões:

> K. À contratada a avença permite interromper o pagamento dos valores do PBF, quando o Tesouro deixe de adiantar os recursos; no entanto, a opção pelo pagamento revela inexigibilidade de outra conduta, dada a comoção social, o caos e à ameaça à sobrevivência de milhões de pessoas, que a mera interrupção causaria.
>
> L. O contrato qualifica-se pela necessidade de uma prestação de trato contínuo; ainda que possa a CEF optar pela interrupção do desembolso de valores, a afinidade de sua natureza jurídica e institucional com o programa que tutela demanda que mantenha os pagamentos (grifou-se).

Esse tipo de argumentação tem encontrado eco, nos últimos dois anos, inclusive em discursos internos no âmbito do Poder Executivo. Os fatos falam por si. Traduzem, sobretudo, intenção patente de justificar o uso desmedido de uma de suas instituições financeiras, como financiadora de políticas públicas, pela importância social do programa e por uma suposta corresponsabilidade, atribuível à CEF, de fazer chegar ao cidadão aquele benefício negligenciado, em um primeiro momento, pelos verdadeiros responsáveis pela execução e implementação daquela política pública.

Por fim, apresenta-se a tese de ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança o fato de o TCU considerar irregular, apenas nas contas referentes a 2014, praxe contratual estabelecida entre a CEF e a União desde 1994, e que não gera prejuízos a ambas as partes. Nessa linha, argumentam as contrarrazões:

> (...) caso se mantenha o entendimento de que os contratos firmados entre União e CAIXA para pagamento de benefícios sociais carecem de aprimoramentos e de melhor institucionalização de sua mecânica, em particular quanto às antecipações eventuais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

> realizadas pela instituição financeira, roga-se que essa compreensão seja aplicada de forma prospectiva – e não retroativa – em deferência aos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, eis que essa forma de atuação é utilizada há mais de 14 (quatorze) anos pela Administração Pública.

Por se tratar de tese de defesa recorrente, comum a vários itens das contrarrazões, essa questão foi abordada, de forma única e consolidada, no tópico relativo às Preliminares (v. subitem 9.1).

Resgatando os mesmos fundamentos expressos naquele tópico, reputo inválida a argumentação de que incorrerá este Tribunal em ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica na hipótese de concluir pela ocorrência de ilegalidades em 2014, não apontadas em exercícios pretéritos.

Ante o exposto, concluo que as contrarrazões apresentadas para a irregularidade descrita no subitem 9.2.2 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário não merecem prosperar.

9.2.3 Indícios de irregularidade 9.2.3, 9.2.6 e 9.2.11 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário

> 9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);
>
> 9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);
>
> 9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

O indício de irregularidade descrito no subitem 9.2.3 do relatório antecedente ao Acórdão nº1.464/2015-TCU-Plenário subsidiou-se em elementos contidos no Acórdão 825/2015, também do Plenário, de relatoria do ministro José Múcio, no âmbito do qual o Tribunal concluiu que configuram operações de crédito os pagamentos de subvenções referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), efetuados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como adiantamentos aos aportes de responsabilidade da União.

O TCU entendeu que as operações ferem o princípio da legalidade, previsto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, por não terem sido atendidos os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, estabelecidos no art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como o art. 32, §1º, incisos II, da mesma Lei.

Os indícios de irregularidade 9.2.6 e 9.2.11 também dizem respeito ao PMCMV. Pela forma como foram operacionalizadas, as despesas do Programa vêm sendo executadas sem a adequada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

autorização orçamentária. Ou seja, como o agente operador do FGTS – no caso, a Caixa Econômica Federal (CEF) – paga as subvenções para depois se ressarcir junto à União, esses valores configuram operações de crédito e suas dotações orçamentárias deveriam ter sido alocadas na fonte "46 – Operação de Crédito Interno", mas foi previsto o financiamento das despesas com subvenções por meio da 'fonte 100', a qual representa a utilização de recursos ordinários arrecadados pelo Tesouro Nacional ao longo do respectivo exercício financeiro.

Além disso, os valores referentes às despesas do PMCMV relativas aos empenhos realizados no exercício de 2014 foram indevidamente inscritos em restos a pagar não processados, no montante de R$ 1,367 bilhão ao final de 2014, com o posterior ressarcimento ao FGTS à conta dessa rubrica, configurando irregularidade, uma vez que se trata, em essência, de amortização de dívida anteriormente contraída.

As contrarrazões foram encaminhadas em conjunto para as três irregularidades. Analisadas e refutadas pela Semag as teses e os argumentos apresentados nas contrarrazões, concluo, em linha com a unidade técnica, que subsistem as irregularidades apontadas nos subitens 9.2.3 e 9.2.11 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, e que deve ser desconsiderado o indício apontado no item 9.2.6 da referida decisão.

De fato, com relação à execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária, ficou comprovado que no exercício de 2014 não houve pagamento de dívida da União ao FGTS. Assim, existem razões para acolher a tese e os respectivos argumentos apresentados e considerar insubsistente a irregularidade apontada no subitem 9.2.6 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

Atendo-me apenas às irregularidades remanescentes, tecerei breves comentários sobre pontos que considero mais relevantes nas análises da Semag.

Com relação à tese de que os valores pagos pelo FGTS, por meio de seu agente operador, com fulcro no art. 82-A da Lei 11.977/2009, não são fruto de operações de crédito, ficou demonstrado que, desde que foi aventada a possibilidade de adiantamento dos recursos pelo FGTS à União, a transação sempre foi tratada como uma operação de crédito, ainda que indireta, tanto nas atas do CCFGTS como nos pareceres jurídicos do próprio governo federal, em linha diversa da exposta nos pareceres agora agregados a estas contrarrazões.

Mantenho o entendimento deste Tribunal, manifestado no âmbito do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de que o adiantamento de recursos do FGTS à União enquadra-se na previsão do art. 29, inciso III, da LRF. Resgato as razões contidas no tópico anterior (9.2.2 – adiantamentos concedidos pela CEF à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014) para novamente asseverar que o art. 29, inciso III, da LRF tem caráter exemplificativo, e não exaustivo. Nesse sentido, não pode ser acolhida a alegação de que somente contratos formalmente celebrados com instituições financeiras poderiam ser alcançados pelo conceito de operação de crédito definido no art. 29, inciso III, da LRF.

Além dos comentários exarados naquele tópico, destaco que o enquadramento dos adiantamentos efetuados junto ao FGTS como operações de crédito encontra respaldo na jurisprudência desta Corte de Contas, conforme informado pela unidade técnica. Refiro-me ao Acórdão nº 1.563/2005-TCU-Plenário (TC 005.762/2005-5) em que foram expressos os seguintes entendimentos pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha:

> 22. Ressalte-se que as contratações realizadas no âmbito do Reluz pelas prefeituras devem ser encaradas como operações de crédito, e, portanto, seguir os preceitos da LRF, visto os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

> entes estarem obrigados a restituir os valores emprestados em determinada quantidade de parcelas, com incidência de juros e de correção monetária.
> (...)
> 27. Contudo, a boa hermenêutica jurídica nos ensina que a interpretação sistêmica é a mais adequada. Entendo que a Lei de Responsabilidade Fiscal é um marco na tentativa de disciplinar a capacidade financeira do Estado, obrigando os gestores a promover ajustes necessários à permanência do equilíbrio das contas públicas por intermédio de medidas e procedimentos restritivos à geração de despesas e ao endividamento dos entes das três esferas de governo.
> 28. Nessa linha, é forçoso perceber a necessidade de normas que possibilitem o controle das operações contratadas com instituições não-financeiras, a exemplo de empréstimos tomados por municípios no âmbito do Programa Reluz.

Acostados ao referido processo há, inclusive, inequívocos pareceres e manifestações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) quanto ao enquadramento das operações do Programa Reluz no conceito de operação de crédito da LRF. Pela sua importância, transcrevo o trecho a seguir, destacado também nas análises da Semag, o qual foi extraído do Parecer PGFN/CAF/Nº 2.159/2006:

> Manifestação sobre 'Instrução Preliminar' da secretaria de Macroavaliação Governamental do tribunal de Contas da união – SEMAG/TCU, na qual se analisa, por solicitação da Câmara dos deputados, eventual desobediência à Lei de responsabilidade Fiscal, por parte de entes da Federação que contrataram financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – RELUZ.
> (...)
> 6. O posicionamento acima é basicamente coincidente com o que vem sendo adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional, sob a orientação jurídica desta PGFN, conforme explicitado em várias oportunidades. Vale ressaltar, em particular, o entendimento manifestado no documento do TCU, em conformidade com o dos órgãos do Ministério da Fazenda supracitados, segundo o qual as contratações realizadas no âmbito do Programa Reluz, quando enquadráveis nos parâmetros especificados pelo conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal[1] devem ser tratadas, para todos os efeitos, como tal, pelos órgãos competentes. A mesma convergência de entendimento se dá no tocante ao significado e à amplitude do disposto no art. 10 da Lei nº 11.131/2005 e no inciso II do § 3º do art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, com a redação dada pela RSF nº 19, de 2003. Como bem alerta o documento do TCU, entretanto, a inobservância de outras condições, que não as excetuadas pelos dispositivos acima, impedem ou tornam irregulares as contratações realizadas no âmbito do Reluz.
> [1] Vide arts. 29, III, 29, § 1º, e 37 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (grifou-se).

Importante consignar que a linha de raciocínio do referido parecer da PGFN coincide com o entendimento a seguir, destacado do Manual para Instrução de Pleitos (MIP), versão Abril/2015, da STN, publicado na gestão do atual Ministro de Estado da Fazenda, Joaquim Vieira Ferreira Levy.

> O conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal é bastante amplo.
> Dessa maneira, há operações que eventualmente podem não ser caracterizadas como operações de crédito pelo sistema financeiro, mas se enquadram no conceito da LRF, devendo, portanto, ser objeto de verificação prévia pelo Ministério da Fazenda.
> As operações de crédito tradicionais são aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. A legislação englobou no mesmo conceito as operações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

> assemelhadas, tais como a compra financiada de bens ou serviços, o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros. Incluem-se também nessas categorias operações realizadas com instituição não financeira (grifou-se).

Pode ser constatada, ainda, em diversos pontos da análise da Semag, a prática de atos tendentes a estabelecer os parâmetros (limites, taxa de remuneração, condições, ajuste de legislação etc.) dos adiantamentos – operações de crédito – a serem efetuados pelo FGTS à União para o pagamento das despesas com subvenção. Ora, o art. 29, inciso III, da LRF não contém qualquer hipótese de vinculação das operações de crédito a contratos bancários ou à necessidade de participação de uma instituição financeira, conforme destacado no subitem anterior.

Demonstrado, dessa forma, que se trata de operação de crédito e sendo a mesma de natureza orçamentária, conforme avaliado pela unidade técnica, constato, adicionalmente, que a sua contratação deveria ter sido precedida de autorização orçamentária e da verificação do cumprimento da "regra de ouro", conforme as disposições expressas no art. 32, §1º, incisos II e V, da LRF.

Não há como acolher também a tese de defesa segundo a qual a intenção da lei sempre foi aportar recursos diretamente ao FGTS, não sendo, assim, procedentes, as afirmações de que houve pagamentos sem prévia dotação orçamentária ao FGTS e de que a inscrição em restos a pagar em 2014 teria sido ilegal. A inscrição de tais valores em restos a pagar foi irregular, visto que as despesas de subvenção com os mutuários, de responsabilidade da União, referentes a cada um dos empenhos foram totalmente pagas com recursos adiantados pelo FGTS. No caso, a inscrição de pagamento de subsídios relativos ao PMCMV deveria ter sido contabilizada como dívida da União junto ao FGTS. Esse entendimento é consequência da própria definição de restos a pagar, conferida pela Lei nº 4.320/1964 (art. 36, *caput*) e pelo Decreto nº 93.872/86 (art. 67). De acordo com tais normativos restos a pagar caracterizam-se por despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro.

Embora o art. 82-A da Lei 11.977/2009 contenha autorização para o repasse de recursos do Fundo (via agente financeiro) para o pagamento das subvenções, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela União, não se pode interpretar tal comando legal como se tivesse imposto regra a subverter uma obrigação originária da União ao FGTS. A obrigação é sempre da União que, em uma das hipóteses possíveis, opta por se financiar junto ao Fundo, em contraposição à alternativa de aportar os recursos de forma tempestiva. Na primeira hipótese, pode-se dizer, no limite, que a CEF passa a assumir obrigação operacional de meio, na condição de agente operador do FGTS, consistente em efetuar os pagamentos até que os aportes financeiros sejam regularizados. Nessa situação, inquestionável o elemento volitivo de que se ressente a defesa, a ensejar avaliação macro no contexto fiscal de 2014, objeto maior das irregularidades tratadas nestas contas. Tal obrigação secundária e momentânea em nada se assemelhada à obrigação finalística devida à União em face das subvenções cuja responsabilidade lhe é atribuída pela própria lei.

Acertada, pois, a avaliação da unidade técnica, de que as irregularidades oriundas do TC 021.643/2014-8, objeto do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, devem ser vistas de forma conjunta neste processo. De fato, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais das dívidas contraídas junto ao FGTS e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram uma situação irreal para que a Presidente da República editasse decretos de contingenciamento em montantes inferiores àqueles necessários ao cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de despesas de caráter discricionário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Desse modo, as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os indícios apontadas nos subitens 9.2.3 e 9.2.11 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, devendo tais irregularidades ser consignadas no parecer final deste relatório.

Por fim, dissinto das conclusões da Semag somente quanto à proposta de expedição de determinações ao Poder Executivo Federal (item 8.3.2.3 do Capítulo 8) para que efetue o cancelamento dos restos a pagar inscritos indevidamente; a inscrição dos montantes relativos a esses restos a pagar na dívida consolidada da União; o registro, no estoque da referida dívida, dos valores referentes aos juros devidos ao FGTS em razão dos adiantamentos concedidos no âmbito do PMCMV; e o registro, pelo regime de competência, dos juros devidos ao FGTS em relação aos estoques da dívida consolidada.

Em que pese concordar com a necessidade da medida, entendo que a natureza do processo em questão, a qual tem como fim a emissão de parecer prévio conclusivo sobre as contas da Presidente da República, apesar de não impeditiva, recomenda que providências de caráter cogente, emanadas desta Corte, sejam tratadas em processo específico, de rito tradicional, de modo a facilitar as comunicações processuais e o monitoramento do conteúdo objeto das determinações.

9.2.4 Indício de irregularidade 9.2.4 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário

> 9.2.4. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório).

Segundo consta no subitem 2.3.6 do Relatório antecedente ao Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, o qual foi respaldado pelas apurações empreendidas no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário (TC 021.643/2014-8), este Tribunal constatou a ocorrência de adiantamentos, caracterizados como operações de crédito, concedidos pelo BNDES à União para cobertura do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), previsto na Lei 12.096/2009, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo informações do próprio BNDES, colhidas no referido processo, coincidentes com os valores remetidos pela STN, desde 2010 o Tesouro repassa valores para quitação da equalização, resultando em saldo devedor de R$ 19,6 bilhões ao final do 1º semestre de 2014.

Ainda segundo o relatório, houve afronta ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), uma vez que não foram observados os seguintes requisitos: a necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, §1º, inciso I, da LRF); a necessidade da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação (art. 32, §1º, inciso II, da LRF, c/c o art. 3º, *caput*, da Lei 4.320/1964); e a proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, *caput*, da LRF).

As contrarrazões apresentaram um conjunto de argumentos para descaracterizar o indício de irregularidade sob análise, os quais foram agrupados em teses e refutados em seu conjunto pela unidade técnica. Comento a seguir os pontos que considero mais relevantes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

De início, e em que pese a alegação de que não se pode classificar a concessão de equalizações de taxas de juros junto ao BNDES como operações de crédito entre a União e suas instituições financeiras, pondero que este Tribunal não afirmou que a mera concessão de subvenções a título de equalização de taxas de juros configure, por si, a ocorrência de operações de crédito. Na realidade, é o estabelecimento de termo para o pagamento das equalizações ao BNDES (por meio de portarias do Ministério da Fazenda), em desconformidade à lógica intrínseca das operações (sobre a qual comentarei mais adiante), que configura a prática de operações de crédito entre a União e o BNDES e a ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme se verifica no relatório antecedente ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, e atendo-me exclusivamente ao que interessa para caracterizar a irregularidade no exercício de 2014, a operação de crédito restou inicialmente evidenciada, nos moldes do disposto do art. 29, inciso III, da LRF, com a edição da Portaria-MF 122/2012, de 15/4/2012, por meio da qual a União assumiu, no âmbito do programa PSI, compromisso financeiro junto ao BNDES e estabeleceu o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, com a devida atualização, para o pagamento das equalizações referentes às operações de financiamento contratadas a partir de 16/4/2012. Como o valor devido da equalização é calculado pelo saldo médio diário dessas operações, o pagamento, pelo que dispôs a portaria, deveria iniciar em 1/7/2014 e perdurar enquanto a operação apresentasse saldo devedor. As operações contratadas até 15/4/2012 continuariam sendo apuradas de forma semestral e pagas de acordo com a disponibilidade financeiras e orçamentárias do Tesouro Nacional.

Ocorre que, no exercício de 2014, a Portaria-MF 29, de 23/1/2014, definiu que os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012 – o que engloba as operações contratadas até 15/4/2012 e a partir de 16/4/2012 – seriam devidos após decorridos 24 (vinte e quatro) meses do término de cada semestre de apuração, aplicando-se, desse modo, novamente, o prazo de 24 (vinte e quatro) meses a parcelas já vencidas ou vincendas a partir de 1º de julho daquele ano.

O argumento de que se buscou adequar os prazos de pagamento com os prazos de carência dados aos mutuários das operações escapa ao nosso entendimento, considerando que a carência alcança somente o principal, conforme definido na Resolução 4.170/2012, com alterações promovidas pela Resolução 4.300/2014. Ainda que não valesse somente para o principal, a postergação alcançaria, depois do prazo de carência, parcelas de operações que já deveriam estar sendo pagas, o que torna o raciocínio igualmente indevido.

Sendo assim, o adiamento em 24 (vinte e quatro) meses, ainda que seja efetuada uma só vez, configura inquestionável utilização de banco público, em nítida afronta à LRF. Em suma, a irregularidade referente ao exercício de 2014 diz respeito tanto à postergação de operações que venceriam naquele ano, quanto ao adiamento indevido de pagamentos que venceriam em anos posteriores.

No entanto, ao procurar adequar o prazo de pagamento ao de carência, embora de maneira equivocada, segundo nosso entendimento, o Ministério da Fazenda corrobora, de forma indireta, a lógica da operação construída pela Semag, segundo a qual o pagamento da União deve coincidir com o pagamento do mutuário, ambos ao BNDES.

Ante essa exposição, concluo que os adiamentos não atendem ao princípio da legalidade, pois, embora se reconheça que a Lei nº 12.096/2009 tenha sido omissa quanto ao prazo para que a União pagasse as equalizações ao BNDES, as portarias editadas pelo Ministério da Fazenda não deveriam se afastar das previsões constitucionais e do contexto jurídico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Conforme nos ensina Canotilho, citado no capítulo anterior pela Semag, "o princípio da supremacia da lei e o princípio da reserva de lei apontam para a vinculação jurídico-constitucional do Poder Executivo".

No caso presente, ficou demonstrado que o impacto financeiro positivo sobre o resultado fiscal da União foi alcançado em detrimento do resultado do BNDES, o que indica manifesto uso do banco como instrumento de financiamento de políticas públicas, mais especificamente do PSI, ao ter assumido, o BNDES, o ônus da concessão das equalizações, instituídas no âmbito daquela política pública, por período superior ao que seria razoável sob o ponto de vista da lógica da operação, ponderadas as dificuldades de cunho operacional. Conforme enfatizei no tópico 9.2.2, foi exatamente esse tipo de artifício entre o ente da Federação e uma instituição financeira estatal controlada que quis o legislador complementar evitar ao disciplinar a vedação do art. 36 da LRF.

Em casos semelhantes, não se pode questionar, como se faz nas contrarrazões, o enquadramento das operações pelos órgãos de controle, requerendo que se faça comparação cartesiana vis a vis com as características das operações de crédito bancárias. O enquadramento da operação na disciplina do art. 29, inciso III da LRF foi por demais comentada neste relatório. Insisto, mais uma vez, que se trata de classificação principiológica, independentemente de sua vinculação aos tipos previstos na Lei. Nesse sentido, não interfere nas conclusões deste processo se a operação for enquadrada como assemelhada ao mútuo, à abertura de crédito – esta hipótese a que considero mais adequada ao caso, conforme analisei no tópico 9.2.2 – ou mesmo à figura do adiantamento a depositantes.

Ante a conclusão inequívoca de que os adiantamentos do BNDES ao Tesouro Nacional, por força de portarias do Ministério da Fazenda, enquadram-se no conceito de operação de crédito, resta configurada, por consequência, afronta aos demais artigos da LRF mencionados no início deste tópico.

9.2.5 Indício de irregularidade 9.2.5 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário

> Indício de irregularidade 9.2.5 - ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório)

Conforme constou do item 3.2 do relatório, a ausência de indicadores e metas compromete o monitoramento e a avaliação do desempenho governamental ao longo da execução do orçamento, reduzindo a transparência para a sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, foram propostas recomendações à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento para corrigir a distorção.

Em seus argumentos as contrarrazões alegam que a Lei de Diretrizes Orçamentárias escaparia ao tema da norma que trata da competência para a análise das contas e destaca que as falhas no processo legislativo de tramitação da LDO no Congresso Nacional e a existência de lacuna legislativa como causas da dificuldade na definição das ações prioritárias do Estado.

Acresce que a Constituição não teria definido a forma de apresentação das metas e prioridades e que caberia à lei complementar a elaboração e organização das LDOs, segundo inciso I do § 9º do art. 165 da Carta Magna. Destaca ainda que o art. 4º da LRF também não teria especificado como as metas e prioridades deveriam ser apresentadas no âmbito da LDO.

Assim, devido à ausência de norma regulamentadora, a forma de apresentação das prioridades e metas tem sido alterada ao longo dos exercícios. De 1990 a 2011, utilizou-se anexo específico e nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

exercícios de 2012 a 2015, os projetos de LDOs passaram a dispor sobre prioridades da seguinte maneira (peça 200, p. 82):

> Art. 4º As Prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria - PBSM, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa (Redação do PLDO de 2014).

Comento a seguir as questões analisadas pela Semag, que se contrapõe aos argumentos apresentados. Enfatizo, inicialmente, que a combinação dos dispositivos constitucionais, da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCU oferecem suporte jurídico para que sejam apreciados dispositivos do projeto de lei de diretrizes orçamentárias no âmbito do relatório sobre as contas de governo.

A irregularidade identificada vai além das falhas no processo legislativo de tramitação da lei, referindo-se, de fato, à definição das metas e prioridades da administração pública federal que devem constar na LDO, cuja iniciativa é do Poder Executivo, conforme o caput e o § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Embora a Presidente da República considere que as prioridades e metas já estejam retratadas na LDO 2014, pelo fato de terem sido classificadas como prioritárias as ações do PAC e do PBSM, essa definição não é suficiente para cumprimento da exigência constante do §2º do art. 165 da Constituição Federal, pois esses indicam as ações de forma genérica, sem discriminar a que parte do seu conteúdo essas metas e prioridades se referem, comprometendo a transparência. A partir desse entendimento, pode-se concluir que as prioridades e metas da LDO 2014 não foram efetivamente definidas.

Conforme conclui a Semag, a recomendação do TCU referente à mesma impropriedade, nas contas de 2013, foi parcialmente atendida com a definição das ações do PAC e do PBSM como as prioridades e metas da administração pública federal. Não obstante, a ressalva permanece pelo fato de que as ações que compõem tanto o PAC quanto o PBSM podem ser alteradas a qualquer tempo, no decorrer do exercício, pelo Poder Executivo, e pela insegurança que este fato causa ao estabelecimento de um rol de ações prioritárias capaz de orientar a elaboração e execução do orçamento. Concordo, assim, com a necessidade de manutenção da recomendação constante do item 3.2 do Relatório Preliminar.

Ante o exposto, considero que as contrarrazões apresentadas pela Presidente da República demonstram, apenas sob o aspecto formal, o cumprimento do § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Dessa forma, proponho que o parecer prévio qualifique o indício descrito no subitem 9.2.5 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário sob a forma de ressalva, a ser consignada no referido parecer, mantendo-se a recomendação proposta no subitem 3.2 do Relatório Preliminar.

9.2.6 Indícios de irregularidade 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário

> Indício de irregularidade 9.2.7. - extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios – Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

do Patrimônio Líquido – Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas", pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);

Indício de irregularidade 9.2.8. - execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório).

Tratadas em conjunto, os indícios de irregularidade 9.2.7 e 9.2.8 representam insistente desconsideração das estatais federais para a norma orçamentária. A desconformidade foi apontada nos relatórios sobre as Contas do Governo de 2010, 2011, 2012 e 2013, o que revela a sua contumácia.

Conforme bem avaliou a Semag, embora se reconheça os esforços do Dest em regularizar a questão e não perdendo de vista que as empresas estatais possuem autonomia financeira, caixa e sistemas de execução financeira próprios, é obrigatória a exigência de observância da legislação federal por parte das estatais, mormente do inciso II do art. 167 da CF/1988 – que trata da vedação de realização de despesas e assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais – e do Orçamento de Investimento, o qual compõe a Lei Orçamentária Anual.

Ademais, a governança pública, que tem entre os seus pilares o controle e a prestação de contas, evoluiu a partir dos princípios e ferramentas utilizadas na governança corporativa do setor privado, que não dispensa, apesar do ambiente competitivo, instrumentos de monitoramento adequados para garantir que a atuação dos agentes está aderente aos interesses dos acionistas e à legislação aplicável.

Assim, considero que não são suficientes as contrarrazões trazidas aos autos pela AGU e proponho a manutenção das irregularidades identificadas e das recomendações realizadas no item 3.3.4 do relatório preliminar. É certo, conforme conclui a unidade técnica, que as irregularidades 9.2.7 e 9.2.8, isoladamente, não são suficientes para ensejar a rejeição das contas, mas devem ser consideradas em conjunto com as demais desconformidades para emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2014.

9.2.7 Indícios de irregularidade 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

A primeira tese contida nas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, representada pelo Advogado-Geral da União, consiste em que a decisão pelo não contingenciamento (Decreto 8.367/2014) – e, consequentemente, pela proposta de alteração da meta fiscal –, foi medida de responsabilidade e prudência fiscal, em conformidade com a legislação orçamentária, com os princípios a ela inerentes e com o interesse público, e se justificou por mudanças no cenário econômico mundial e interno, ante o agravamento da crise, e pela possibilidade de alteração legislativa, a exigir, portanto, adaptação à realidade então vigente.

Para sustentar esse entendimento, defende que as metas de superávit originalmente fixadas foram constrangidas pela realidade, marcada por mudanças no cenário econômico mundial em 2014, o que teria refletido nos indicadores da economia brasileira: queda de 15% nos preços das commodities entre julho e novembro; queda de 39% no preço do petróleo no final de dezembro; queda de 35% no preço da soja entre julho e outubro; queda da produção industrial aos níveis de 2011; forte deterioração dos indicadores de confiança; aumentos dos estoques e redução das intenções de investimentos; reduções nas previsões de inflação e de crescimento real do PIB; e majoração da estimativa de despesas primárias de execução obrigatória. Essa situação teria sido evidenciada no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 5º bimestre de 2014, tendo contribuído para uma forte queda na arrecadação (taxa de crescimento das receitas abaixo da média histórica de 12%.

Aduz que os relatórios que orientam a execução orçamentária (relatórios bimestrais, de avaliação de receitas e despesas primárias – art. 51, § 4º, da LDO/2014), bem como os decretos que promovem o contingenciamento ou o descontingenciamento de despesas, devem se basear em análise prospectiva – a contemplar "*(...) dados que acontecem ou que deverão ocorrer do momento da sua elaboração até o encerramento do exercício financeiro correspondente*" – tendo em vista mudanças nas variáveis econômicas e alterações legislativas, tendo sempre como foco o cenário mais provável. Sob a perspectiva de alteração legislativa, o seguinte trecho, extraído da peça defensiva, expõe de forma clara a posição do Governo:

> (...) não prever no relatório um projeto de alteração legislativa que contemple aumento de receitas ou de gastos obrigatórios ou um outro que os diminua ou ainda um que altere a Meta Fiscal com grande probabilidade de aprovação, como de fato ocorreu, significaria desprezar a finalidade de um instrumento cuja função é de previsão de um cenário mais provável.

Por fim, procurando reforçar essa linha argumentativa, afirma que a análise das contas públicas não pode fazer um recorte da realidade de momento sem considerar os resultados alcançados no final do exercício, o que no caso foi assegurado, haja vista que a alteração da meta fiscal pelo Congresso Nacional levou ao resultado perseguido pela lei vigente ao final de 2014. Destaca, nesse sentido, que havia grandes chances de aprovação do PLN 36/2014 no Congresso Nacional, tanto que já havia sido aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quatro dias antes da edição do decreto.

Passo a discorrer sobre a matéria.

Em situações extremas, de fracasso acentuado das projeções diante de cenários de crise econômica, não desconheço a possibilidade de o Poder legislativo, no decorrer do exercício, anuir a eventual proposta do Poder Executivo consistente na modificação da meta de resultado primário. A meu ver, essa alternativa se apresenta em caráter excepcional, diante de fatores políticos e econômicos, supervenientes e de difícil previsibilidade, capazes de afetar fortemente o resultado fiscal em certo período.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Nessa hipótese, mesmo que o cumprimento da meta de resultado primário não se afigure, em determinado momento, mais factível diante de circunstâncias relatadas acima, é dever do Chefe do Poder Executivo, ante o cenário de frustração de receitas em confronto com as estimativas, promover, enquanto não for devidamente concretizado o processo de aprovação das alterações propostas ao Legislativo, o devido contingenciamento, porquanto a Lei não lhe confere margem de discricionariedade, ainda que sob a justificativa de haver probabilidade elevada de alteração da meta.

Caso contrário, assume o risco de desvirtuar a própria lógica do processo legislativo orçamentário ao ignorar o rigor exigido pelo legislador complementar no cumprimento das metas estabelecidas, hipótese incompatível com os princípios da LRF. É cediço que as metas fiscais são parâmetros imprescindíveis à manutenção da saúde econômico-financeira do País, na condição de instrumentos aptos a balizar a condução da política fiscal a fim de que não haja descontrole de gastos públicos sem a correspondente contrapartida de receitas, evitando-se, dessa forma, a escalada da dívida pública.

Por razões óbvias, a mera possibilidade de alteração da meta de resultado primário pelo Poder Legislativo não pode servir de justificativa para o desrespeito de tão precioso comando legal (art. 9º da LRF), sob pena de se ver violado, por interior, o "espírito" daquela lei complementar, consubstanciado principalmente na prudência e na transparência fiscal.

A linha argumentativa consubstanciada à ideia de que "os fins justificam os meios" – ou seja, de que o resultado fiscal observou a meta alterada na LDO/2014 – é por demais incompatível com uma gestão fiscal transparente, responsável e atenta aos princípios estabelecidos na LRF. Basta uma reflexão lógica para se refutar tal alegação.

Se fosse possível ao Poder Executivo, nos limites da legislação orçamentária, ao longo do exercício financeiro, valer-se exclusivamente da possibilidade (evento incerto, de natureza probabilística) de ser aprovado projeto de lei destinado à flexibilização das metas fiscais, razão não teria para o mesmo legislador haver exigido avaliação bimestral visando a um acompanhamento fiscal rigoroso destinado a prevenir abusos e gastos além da capacidade arrecadatória anual.

A rigor, a ênfase conferida aos dados prospectivos não pode deixar de levar em consideração a efetiva realização das receitas primárias no período de apuração, conforme se admite nas próprias contrarrazões.

No caso concreto, já era de conhecimento do Governo que a situação havia ficado crítica entre maio e agosto de 2014, quando o resultado primário registrou, nesse período, um déficit de quase R$ 27,6 bilhões. Esse número foi obtido pela comparação entre os dados dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do primeiro e do segundo quadrimestres.

Em termos agregados (janeiro a agosto/2014), o desempenho avaliado ao final de agosto/2014 ficou muito abaixo das projeções (em R$ 39 bilhões), ao ser comparado com a meta indicada no Decreto 8.290/2014 para o mesmo período. Mesmo assim, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do quarto bimestre manteve os limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias, deixando de sinalizar para a realização de novo contingenciamento. Para tanto, baseou-se na premissa de que haveria redução de receitas em R$ 10 bilhões, montante que, por sua vez, seria compensado em virtude de uma redução estimada em R$ 7 bilhões nas despesas obrigatórias.

É fato que já na avaliação do quarto bimestre, ao deixar de indicar a necessidade de se promover nova limitação de empenho e movimentação financeira, o Executivo não só não quis reconhecer a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

realidade até então evidenciada como também lançou mão das projeções mais otimistas até o fechamento do ano.

Como indicativo disso, noto que a previsão de queda na arrecadação não acompanhou a tendência de redução do PIB em proporção equivalente, assim como a proposta de redução de despesas obrigatórias (R$ 10 bilhões, aproximadamente) se mostrou, ao final, completamente frustrada diante do reconhecimento do Governo – em novembro/2014, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do quinto bimestre – do acréscimo na estimativa de despesas obrigatórias em R$ 22 bilhões e da necessidade de ampliação do gasto relativo às despesas discricionárias (aprox. R$ 10 bilhões).

Não é difícil perceber que, naquele momento (novembro/2014), o controle fiscal pretendido pela LRF e pela LDO/2014 já estava inviabilizado em virtude da omissão reiterada do Poder Executivo em restringir a realização de despesas discricionárias, após o encerramento do quarto bimestre – em um primeiro momento. Ante o descontrole fiscal já configurado e reconhecido pelo próprio Governo, nem por isso poderia a Presidente da República omitir-se em seu dever de mais uma vez editar decreto de contingenciamento em atenção às normas legais que lhe impunham tal conduta.

Conferiu-se aparência de normalidade nas avaliações bimestrais e quadrimestrais sobre o cumprimento da meta de resultado primário, até novembro/2014, quando, pela primeira vez, reconheceu o Executivo a necessidade de garantir "*(...) espaço fiscal para preservar investimentos prioritários e garantir a manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos*".

Assim, não procede a justificativa delineada nas contrarrazões em exame, que pretende conferir ares de legalidade e coerência fiscal na decisão tomada pelo Decreto 8.367/2014, ao descumprir os comandos da LRF e da LDO/2014 e condicionar a eficácia daquela norma regulamentar à aprovação do Projeto de Lei 36/2014 (PLN 36/2014), cuja intenção era de flexibilizar a meta de resultado primário utilizando-se de margem de manobra considerável.

A posterior aprovação do PLN 36/2014, seguida da publicação da Lei 13.053/2014, que alterou o art. 3º da LDO/2014, nos moldes propostos pelo Executivo, não sana a irregularidade grave que se apura neste processo, consistente do desatendimento da regra impositiva acerca da obrigatoriedade de edição de decreto, pelo Chefe do Poder Executivo, visando à limitação de empenho e movimentação de despesas discricionárias em caso de insuficiência de receitas a fim de garantir a meta de resultado primário então em vigor.

O dispositivo legal da LRF que exige o contingenciamento (art. 9º) disciplina, em seu § 1º, no caso de restabelecimento da receita prevista, o procedimento de recomposição das dotações cujos empenhos tenham sido limitados. Simples deduzir, pois, que a prudência fiscal exigida pelo legislador complementar é a medida primeira que cumpre aos Poderes da República observar, mesmo que posteriormente haja recuperação do quadro econômico no tocante à realização das receitas.

Mais uma vez, não desconheço que a alteração da meta legislativa, por si só, não configura ato ilegítimo atentatório dos princípios das finanças públicas, desde que atendidas as condicionantes legais e normativas até a efetiva materialização da mudança. Diversa a situação em exame, marcada por uma gestão fiscal contrária ao princípio da transparência, ao terem sido ignorados dados do próprio Governo e a própria realidade fática daquele período, resultando em total reviravolta, no quinto bimestre de 2014, de uma situação construída para justificar um cenário de difícil previsibilidade, quando em verdade não era.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Diante disso, a alternativa única restante foi, como se viu, a submissão do PLN 36/2014 ao Congresso Nacional, que representou verdadeira guinada no planejamento fiscal, configurando-se apenas em instrumento formal para garantir a legalidade de uma situação fiscal insustentável, provocada pela inércia deliberada do governo em promover os ajustes que se mostraram necessários nos bimestres anteriores. Nesse caso, a omissão em editar o decreto de contingenciamento representa apenas o desfecho de um comportamento descasado com a realidade e com a boa governança fiscal.

A segunda tese trazida pela defesa consiste em afirmar que houve violação ao princípio da segurança jurídica na medida em que não houvera o mesmo posicionamento nas contas relativas aos exercícios de 2009 e 2010, quando esta Corte reputou que foram respeitados os parâmetros e limites estabelecidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Trata-se de tese recorrente, comum a vários itens das contrarrazões, de modo que a sua abordagem foi feita, de forma única e consolidada, no tópico relativo às Preliminares (v. item 9.1.4).

Resgatando os mesmos fundamentos expressos naquele tópico, reputo inválida a argumentação de que incorrerá este Tribunal em ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica na hipótese de concluir pela ocorrência de ilegalidades em 2014, não apontadas em exercícios pretéritos.

Ante o exposto, concluo que as contrarrazões apresentadas para as irregularidades descritas nos subitens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário não merecem prosperar.

9.2.8 Indício de irregularidade 9.2.13 do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário

> Indício de Irregularidade 9.2.13 - existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório).

No referido item do relatório restou evidenciado que grande parte dos indicadores (42%) e metas (28%) têm limitações quanto à confiabilidade e à qualidade, prejudicando a análise sobre os resultados alcançados pelo Governo.

Nas contrarrazões, alega-se, em síntese, que eventual necessidade de aperfeiçoamento ou alterações legislativas não deveria ter impacto no julgamento das contas públicas, não fazendo o Plano Plurianual (PPA) parte do escopo da análise das contas presidenciais, que se limitaria ao controle da execução do orçamento.

Aduzem ainda que o momento do julgamento das Contas do Governo não permitiria a rejeição com fundamento na metodologia de elaboração do PPA, matéria submetida ao crivo privativo do Congresso Nacional. As distorções apontadas pelo TCU relativas ao PPA ocorreram na fase de elaboração, e não no momento da execução orçamentária, sendo a elaboração de um novo PPA o momento mais apropriado para aperfeiçoar metodologia e conteúdo.

Por fim, informam que as recomendações do TCU já estão sendo incorporadas na elaboração do PPA 2016-2019 e na revisão em andamento do atual PPA.

Destaco a seguir os pontos que considero mais relevantes da análise da Semag. É certo que a análise do cumprimento dos programas previstos na LOA contempla a avaliação dos indicadores e das metas previstos no PPA 2012-2015, os quais podem ser reavaliados a cada exercício. A unidade técnica fundamenta suas análises no inciso I do § 2º do art. 228 do RITCU e no art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Restou esclarecido, nas análises da Semag, que o indício de irregularidade não se refere ao processo legislativo relacionado ao PPA, nem à discricionariedade na elaboração dos indicadores e metas, mas sim à confiabilidade e à qualidade dos instrumentos de desempenho, enquanto elementos capazes de oferecer informações úteis aos gestores e à sociedade, entre outros interessados.

Assim, acolho o parecer da unidade técnica, no sentido de que não foram expostos elementos suficientes para elidir o indício de irregularidade listado no item 9.2.13, não obstante as contribuições do TCU estarem sendo incorporadas ao processo de evolução do PPA.

Dessa forma, e tendo em vista que não se trata de ilegalidade, mas de fragilidades dos instrumentos de governança relacionados à estratégia e ao controle governamental, proponho que o parecer prévio qualifique o indício analisado sob a forma de **ressalva**, a ser consignada no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo, mantendo-se a recomendação proposta no subitem 4.2.34 do Relatório Preliminar.

9.2.9 Indício de irregularidade 17.1.1 do Despacho encaminhado à Presidente da República pelo Aviso 895-GP-TCU-2015

> 17.1.1. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

De início, registro que a análise referente a esta irregularidade não pode ser feita de maneira dissociada daquelas tratadas nos tópicos 9.2.2 e 9.2.7 deste relatório em razão de haver conexão direta entre os fatos inerentes a cada uma. Os referidos subitens se referem, respectivamente, aos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal (CEF) à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial e à ausência de contingenciamento de despesas discricionários, no montante de R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014.

O tratamento apartado das irregularidades se justifica como forma de facilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa e permitir que se estruture de forma mais organizada a análise. Porém, é preciso ficar claro que o exame dos fatos deve ser feito de forma abrangente e consolidada, levando-se em conta toda e qualquer conexão temática necessária para a plena compreensão dos fatos e das irregularidades apuradas nestas contas relativas ao exercício de 2014.

As contrarrazões carreiam argumentos tendentes a sustentar a tese central de que a não consideração das previsões atualizadas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) não configuraram ofensa às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e não geraram prejuízos à execução orçamentário-financeira das despesas atinentes ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial.

Passo a discorrer sobre a matéria.

O Decreto 8.197, de 20/2/2014, dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, em atenção às exigências estabelecidas no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 50 da Lei 12.919/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2014).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Neste ato, o Poder Executivo não considerou a previsão orçamentária enviada pelo MTE, em 12/2/2014, por mensagem eletrônica, e em 17/2/2014, pelo Ofício 35/2014/SE/MTE. Por esses instrumentos, o MTE informou à SOF a necessidade de ajustes nas projeções de receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (redução de R$ 5,3 bilhões) e de despesas obrigatórias atinentes ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial (aumento de R$ 9,2 bilhões).

Contudo, a resposta da SOF só veio em 21/3/2014, quando ignorou as novas projeções e manteve as previsões iniciais constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As projeções continuaram sendo desprezadas nas apurações bimestrais de receitas e despesas (art. 9º da LRF e art. 51 da LDO/2014). Além disso, por meio de dois novos ofícios, emitidos em agosto e setembro de 2014, o MTE voltou a insistir na solicitação de que fossem consideradas as novas projeções.

Nada disso foi suficiente. Apenas na avaliação do 5º bimestre as projeções de aumento de despesas e de redução de receitas foram consideradas. Ou seja, as estimativas iniciais da LOA/2014 foram mantidas nas avaliações do 1º ao 4º bimestres, mesmo diante de inúmeros alertas e solicitações do MTE.

A execução da despesa primária relativa ao abono salarial e ao seguro desemprego, em 2014, superou a previsão da LOA/2014 em valores próximos a R$ 9 bilhões. Esse dado merece destaque na medida em que confirma a aderência da quantia de R$ 9,2 bilhões, solicitada pelo MTE, logo no início do ano, como incremento na estimativa dessas despesas obrigatórias.

O resultado dessa gestão, marcada por reiteradas omissões quanto às projeções atualizadas do próprio MTE, ao longo de todo o exercício, contribuiu para que o montante de despesas discricionárias contingenciadas no início do ano, por ocasião dos Decretos 8.197/2014 (Programação Financeira) e 8.216/2014 (avaliação do 1º bimestre) ficasse aquém do necessário.

Em contrapartida, observou-se o uso desmedido da CEF como instrumento de financiamento da execução de políticas públicas de responsabilidade da União, ao ter assumido o papel de agente garantidor de obrigações financeiras não honradas pelo Poder Executivo por longos períodos e de forma sistemática.

Assim, a manutenção do nível de gastos com despesas discricionárias, previsto inicialmente – o qual foi inclusive elevado ao final do ano –, só foi possível porque o montante devido a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento de despesas) foi estimado com base em previsão desconectada da realidade, baseada em informações desatualizadas em detrimento de informações atualizadas que já estavam à disposição do Poder Executivo. O fato é grave por configurar desrespeito às regras contidas nos arts. 8º e 9º da LRF.

Eventuais mudanças legislativas ou institucionais tendentes à redução de despesas obrigatórias não justifica a omissão na adoção das providências exigidas pela LRF. A prudência exigida pela lei impõe postura contrária. Conforme fiz questão de enfatizar na análise em mais de um ponto neste relatório, espera-se dos condutores da gestão fiscal outra ordem de ações. Primeiro, a observância do mandamento legal, promovendo-se estimativas consentâneas à realidade; segundo, os ajustes na programação financeira e, eventualmente, nas metas fiscais, somente após a efetivação de alterações normativas.

O fato de a execução financeira dos benefícios ter se apoiado em dotação orçamentária suficiente não implica regularidade da gestão fiscal. Remanesce a inobservância dos ditames estabelecimentos nos arts. 8º e 9º da LRF.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Por fim, sobre o entendimento de que houve violação ao princípio da segurança jurídica, recorrente e comum a vários itens das contrarrazões, vale dizer que a questão foi abordada, de forma única e consolidada, no tópico relativo às Preliminares (v. subitem 9.1.4).

Resgatando os mesmos fundamentos expressos naquele tópico, reputo inválida a argumentação de que incorrerá este Tribunal em ofensa ao princípio constitucional da segurança jurídica na hipótese de concluir pela ocorrência de ilegalidades em 2014, não apontadas em exercícios pretéritos.

Ante o exposto, concluo que as contrarrazões apresentadas para a irregularidade descrita no item 17.1.1 do Despacho encaminhado à Presidente da República (Aviso 895 GP TCU-2015) não merecem prosperar.

9.2.10 Indício de irregularidade 17.1.2 do Despacho encaminhado à Presidente da República pelo Aviso-895-GP-TCU-2015

> 17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto a esse ponto, as contrarrazões defendem a tese de que os dispositivos legais mencionados foram exatamente o fundamento para a edição dos questionados decretos de abertura de créditos suplementares, manejando, ainda, os seguintes argumentos:

a) não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA 2014 e ao inciso V do art. 167 da CF/1988, pois a abertura de créditos suplementares, por si só, não impacta a meta de resultado primário e porque:

a.1) no que tange às despesas discricionárias, essas estão sujeitas aos limites de empenho e movimentação financeira, conforme prevê o § 13 do art. 50 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014);

a.2) no tocante às despesas obrigatórias, os créditos devem ser abertos e seu impacto considerado nas avaliações bimestrais, prévia ou posteriormente, porque tais despesas são de execução obrigatória e não se submetem à avaliação de conveniência e oportunidade;

a.3) a necessidade de observância da meta de resultado primário e dos limites do decreto de programação orçamentária foi ratificada nas exposições de motivos que acompanharam os decretos;

a.4) quase todos os créditos suplementares de despesas obrigatórias foram feitos após a incorporação de ampliação de sua estimativa ao Relatório Bimestral.

Defende, ainda, a tese de que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação pelo Congresso Nacional de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, também ocorreu no exercício de 2009 e o parecer prévio elaborado pelo TCU não fez qualquer ressalva a essa questão. Por essa razão, em observância aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima, impõe-se a compreensão prospectiva do tema, uma vez que se refere a prática já consolidada e não ressalvada nas Contas do Governo de 2009.

Alega, ademais, que a Lei nº 4.320/1964 permite a utilização de resultado de exercícios anteriores para custear despesas instituídas mediante crédito adicional; e que o importante, para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

auxiliar o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, não é o exame das fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais, mas sim a natureza das despesas correspondentes.

Por fim, aduz que o art. 2º da Medida Provisória nº 661/2014 autorizou a utilização dos recursos de superávit financeiro vinculados para cobertura de despesas primárias obrigatórias, exceto nos casos de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a estados, Distrito Federal e municípios.

Acolho o exame da Semag que ratifica o entendimento acerca da irregularidade consubstanciada na abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, com infringência ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal, e ao art. 4º da Lei nº 12.952/2014 (LOA-2014).

Acompanho, igualmente, a unidade técnica no que tange ao indício de irregularidade relativo à desvinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, que estaria contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), quando propõe que essa matéria seja examinada em outra oportunidade, em processo específico destinado a esse fim, uma vez que tal aspecto não prejudica a análise acerca da ilegalidade dos decretos em discussão.

Com efeito, conforme detalhadamente demonstrado no exame da Semag, as teses defendidas, bem como os argumentos manejados nas contrarrazões, não se mostram suficientes para elidir a irregularidade apontada, senão para excluir do exame a questão relativa ao possível descumprimento do art. 8º da LRF.

A seguir, explicito os fundamentos que embasam esse meu juízo.

Preliminarmente, registro, a título do esclarecimento requerido nas contrarrazões, que o indício de irregularidade de que se trata encontra-se adequadamente caracterizado, não restando dos seus termos qualquer óbice ao contraditório e à ampla defesa.

Com efeito, a irregularidade caracteriza-se pela emissão, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, de decretos de abertura de créditos suplementares em descumprimento ao comando do art. 4º da LOA-2014, que a autorizava sob a estrita condição de serem compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na LDO para o exercício de 2014 e desde que observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF. Vide o texto da norma:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas. (grifou-se)

Tal ação, ademais, conforme apontado pela unidade técnica, infringiu, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal que, ao dispor sobre os orçamentos públicos, veda expressamente a abertura de créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, situação que se verificou nesse caso, uma vez que a condição ***sine qua non*** constante da autorização legislativa não foi observada:

> Art. 167. São vedados:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

> (...)
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por oportuno, rememoro a situação de fato, amplamente discutida nos autos, para demonstrar a sua correta subsunção às normas mencionadas: referidos decretos foram emitidos em 10/11, 13/11 e 4/12/2014, momentos em que a meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 já se encontrava irremediavelmente comprometida, havendo o Poder Executivo federal, para evitar o seu descumprimento, enviado, em 5/11/2014, o Projeto de Lei (PLN) nº 36/2014 com o objetivo de reduzir a meta de resultado primário para o exercício.

Eis o teor do referido PLN:

> Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea 'c' do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.

Portanto, por ocasião da edição dos decretos a principal condição estabelecida na norma autorizativa - compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário -, não fora observada, eis que inexistia lei formal alterando a referida meta, pelo que concluo que não pode prosperar a tese da defesa de que os dispositivos legais apontados (art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 4º da LOA-2014) são exatamente os fundamentos legais para a questionada edição dos decretos.

No mesmo sentido, e tendo em vista essa situação de fato, não podem prosperar os argumentos expressos nas contrarrazões e adequadamente refutados no exame da Semag, cujos elementos incorporo às razões de minha decisão, procedendo apenas breves comentários sobre os principais deles.

Em primeiro lugar, não merece acolhida, como bem o demonstrou a Semag, o argumento de que o tratamento fiscal a ser dado à abertura de créditos adicionais, segregando-a em despesas discricionárias e obrigatórias, e a conclusão de que a abertura de créditos suplementares relativos a essas últimas não gera qualquer impacto no cumprimento da meta fiscal, uma vez que a execução desses créditos fica restrita aos limites de empenho e movimentação financeira, simplesmente porque, no caso, não houve limitação de empenho e como se disse alhures, a meta de resultado fiscal já estava comprometida por ocasião da emissão dos decretos de abertura de crédito.

Igualmente, não pode prosperar o argumento de que não se afigura plausível a tese de inadequação de suplementação de despesa obrigatória com a obtenção da meta de resultado porque, conforme abordagem da Semag, ambas as naturezas de despesas têm reflexo na meta de resultado, uma vez que os normativos determinam o contingenciamento das despesas discricionárias para que os recursos sejam destinados à cobertura daquelas de natureza obrigatória.

Também não merece acolhida o argumento de que a necessidade de observância da meta de resultado primário foi registrada nas exposições de motivos dos decretos em questão, porque, conforme assevera a Semag, tais registros não foram acompanhados dos pertinentes atos de gestão fiscal impostos ao Poder Executivo pela LRF e pela LDO.

Quanto à alegação de que essa mesma situação de fato, abertura de créditos suplementares na pendência de apreciação, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei alterando a meta de resultado primário não ocorreu apenas no exercício de 2014, mas também em 2009, sem que o TCU apontasse

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

qualquer ressalva na apreciação das Contas do Governo daquele exercício, endosso plenamente a abordagem da Semag concluindo que tal procedimento configura descumprimento do princípio da legalidade, a ratificar a irregularidade originalmente apontada.

No que tange ao pleito relativo à necessidade de se respeitar o princípio da segurança jurídica e a possibilidade de adoção de compreensão prospectiva sobre o tema pelo Tribunal registro que tais questões foram examinadas no exame das preliminares suscitadas pela AGU, no início deste capítulo.

Com relação ao indício de que os decretos em questão contrariaram o art. 8º da LRF, acolho a proposta da Semag de que essa questão seja examinada em outra oportunidade, tendo em vista tratar-se de questão secundária que em nada prejudica a análise da antijuridicidade dos decretos não numerados.

Ante o exposto, concluo, em linha com as ponderações da unidade técnica, que os elementos constantes das contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os indícios apontados no subitem 17.1.2, excluída a referência ao parágrafo único do art. 8º da LRF, do despacho que proferi nestes autos, em 12/82015, devendo tal irregularidade ser consignada no parecer final deste relatório.

9.3 Parecer do Ministério Público junto ao TCU

Neste ponto, reporto-me ao Parecer do Ministério Público que atua junto ao TCU, peça nº 267, da lavra do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral, Paulo Soares Bugarin, no qual se pronuncia sobre o Balanço Geral da União e sobre o cumprimento dos orçamentos do Governo Federal, em face das informações constantes das contas apresentadas pela Presidente da República.

Inicialmente, gostaria de agradecer a deferência e me congratular com o Ministério Público de Contas que, com o seu profundo e alentado parecer, lança luzes adicionais ao exame das matérias constantes destes autos, fazendo reverberar, como tenho reiteradamente dito, o caráter eminentemente técnico da atuação do TCU neste feito.

Assim, registro minha adesão parcial ao pronunciamento firmado nos autos pelo MP/TCU, tendo em vista que Sua Excelência conclui que "*as contas do Governo referentes ao exercício de 2014, **não** representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31/12/2014, bem como **não** observaram os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal*". (grifos no original).

Com efeito, acompanho integralmente o MP/TCU quando conclui que, no que tange à execução dos orçamentos da União, as contas do Governo de 2014 não observaram os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal e que, dada a materialidade e os efeitos generalizados das distorções encontradas, justificam um parecer adverso por parte do TCU.

Entretanto, com as vênias de estilo, deixo de acompanhar o douto ***Parquet*** quando conclui que, no que se refere ao Balanço Geral da União, as contas do Governo **não** representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, tendo em vista o exame e as conclusões da unidade técnica e por entender, conforme já expressei nesse relatório, no item 9.1.1, quando tratei das preliminares, que o esforço do Governo para corrigir as inconsistências contábeis apontadas na apreciação das contas do exercício de 2013, relatadas pelo Ministro Raimundo Carreiro, permitem que o TCU emita parecer modificado, nos termos propostos pela Semag.

Eis porque, neste aspecto específico, exame do Balanço Geral da União, submeto ao egrégio Plenário parecer divergente do MP/TCU, em linha com a proposta da Semag que sugere parecer modificado, cuja opinião foi fundamentada em dezesseis distorções identificadas e duas limitações de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

escopo observadas ao longo da auditoria do BGU, que estão detalhadamente especificadas no capítulo 5 deste relatório.

Por fim, incorporo a sugestão do MP/TCU para que o Tribunal avalie as questões suscitadas, propondo, desta feita, que o exame seja realizado em processos específicos, como subsídios à apreciação das próximas Contas de Governo, e que o Plenário determine o envio das informações à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), para as providências cabíveis.

9.4 Considerações Finais do Relator

Ao tempo em que acolho, ***in totum***, as considerações finais da unidade técnica especializada (Semag) sobre as irregularidades analisadas e ratificadas neste processo, não posso deixar de consignar também a minha impressão final a respeito das ocorrências graves ora examinadas, desta feita sob uma ótica consolidadora.

Assim como mencionei no item 9.2.9, o tratamento apartado das irregularidades se justifica como forma de facilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa e permitir que se estruture de forma mais organizada a análise. Porém, é preciso ficar claro que a avaliação definitiva da matéria deve ser feita de forma abrangente e consolidada, levando-se em conta toda e qualquer conexão temática necessária para a plena compreensão dos fatos e das irregularidades apuradas nestas contas relativas ao exercício de 2014.

Como muito bem destacado pela Semag no tópico 8.13, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é indiscutivelmente um dos maiores marcos normativos na era pós-constituição de 1988. Representa ganhos institucional e social inegáveis ao romper com paradigmas até então arraigados na cultura dos Poderes da República.

Tal norma, conceitual e principiológica por essência, teve como objetivo central estabelecer comportamentos esperados, diretrizes e regras norteadores de uma gestão fiscal responsável e equilibrada, preocupada com o controle rigoroso das contas públicas, por meio de medidas prudenciais e ações planejadas visando ao monitoramento ***pari passu*** do nível da expansão das despesas e do endividamento públicos.

As metas fiscais, nesse contexto, são instrumento de grande valia neste esforço conjunto de manutenção do equilíbrio das finanças públicas. A lógica orçamentária, materializada por intermédio de suas leis, só faz sentido em um cenário de constante avaliação e monitoramento da realidade – mediante o confronto dos dados apurados com as metas previamente estabelecidas – por parte dos três poderes de cada esfera estatal, a fim de se permitir replanejamento dos gastos públicos, quando necessário, evitando-se surpresas indesejadas pelo sistema ao final de cada ciclo orçamentário.

Contudo, o diagnóstico deste processo, em conjunto com as análises realizadas no TC 021.643/2014-8, evidencia que diversos procedimentos adotados ao longo do exercício de 2014 afrontaram de forma significativa os princípios, objetivos e comportamentos preconizados pela LRF.

Os fatos que permeiam as irregularidades abordadas neste capítulo denotam inobservância sistemática de regras e princípios estabelecidos pelo legislador complementar, além de outros aplicáveis à administração pública. Importante enfatizar que tais fatos possuem conexão singular entre si na medida em que repercutiram, todos, sem exceção, de uma forma ou de outra, na condução fiscal de 2014 e nos resultados a ela inerentes.

O relatório demonstra, de forma cabal, o uso contínuo e reiterado de bancos estatais como "financiadores" de políticas públicas, contrariando vedação expressa da LRF. Com isso, foram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

postergados, injustificadamente, por arbítrio do Poder Executivo, o pagamento de despesas obrigatórias pela União. Tais operações de crédito ocultas, proibidas pela LRF – exceto no caso da relação entre União e FGTS acerca do Programa Minha Casa Minha Vida –, distorceram a realidade orçamentário-financeira e o resultado fiscal do ano. Facultaram também, em contrapartida, maior margem de manobra governamental no que se refere ao limite de despesas discricionárias.

Houve desrespeito também à regra proibitiva da LRF quanto à realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato da Presidente da República.

Com exceção da dívida da União para com a Caixa Econômica Federal em razão dos atrasos nos pagamentos dos benefícios do Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, os demais passivos não compuseram as estatísticas fiscais elaboradas pelo Banco Central do Brasil (Bacen), comprometendo a fidedignidade dos números da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) – em algo próximo a R$ 40 bilhões – e do resultado fiscal do exercício.

Afastei, amparando-me na análise da Semag, as teses centrais utilizadas pela defesa, segundo as quais os atrasos nos pagamentos não configuraram operações de crédito, segundo a conceituação da LRF, mas meros adiantamentos devidos a ajustes operacionais típicos em virtude da própria dinâmica dos repasses dos benefícios, por meio de instituição financeira estatal na condição de agente operador.

Em suma, entendi, em oposição a esse raciocínio, que os atrasos se enquadram no conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF; que, para tal enquadramento, não se exige contrato bancário típico, específico, firmado com instituição financeira com vistas à entrega de numerários; que as operações em questão são assemelhadas às do rol do art. 29, inciso III, da LRF, mais especificamente à hipótese de abertura de crédito.

Importante esclarecer que a responsabilidade direta da Presidente da República sobre a prática das chamadas "pedaladas fiscais", em 2014, ficou evidente ante a edição do recente Decreto 8.535, de 2015, pela Exma. Presidente da República. Eis que, por meio desse decreto autônomo (fundado no art. 84, VI, da Constituição de 1988), a Presidente passou a restringir a prática das "pedaladas" e, assim, deu evidente demonstração de que caberia diretamente à ela coibir a prática de referidas irregularidades, em 2014.

A omissão das despesas primárias no cálculo do resultado fiscal falseou os dados oficiais, que ficaram subestimados, afetando a programação orçamentária e financeira bem como a verificação do cumprimento das metas fiscais sob o enfoque da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). Dessa forma, criou-se situação irreal que culminou na realização de contingenciamento em montante inferior ao que seria exigido em caso de observância da legislação em vigor.

Ainda que se abstraiam os valores reais que deveriam ter composto as estatísticas fiscais, o Poder Executivo, já na avaliação devida ao quarto bimestre de 2014, tinha conhecimento dos dados que apontavam para um déficit primário significativo. Naquele momento, o cenário indicava a necessidade de contingenciamento no montante de despesas discricionárias.

A irregularidade se materializou, em definitivo, com a emissão do Decreto 8.367/2014, na avaliação do quinto bimestre, em paralelo com a submissão do PLN 36/2014 ao Congresso Nacional, ocasião em que não se contemplou novo contingenciamento, além de ter havido condicionamento da execução orçamentária à aprovação do projeto de lei.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Refutei, nesse ponto, a tese de defesa segundo a qual a decisão pelo não contingenciamento foi medida de responsabilidade fiscal, tendo se justificado pelas mudanças no cenário econômico mundial, ante o agravamento da crise, e pela possibilidade de alteração da meta pela via legislativa.

Considerei que alterações na meta fiscal são possíveis, mas em respeito aos ditames das leis orçamentárias, o que ocorreu apenas sob o aspecto formal, uma vez que o PLN 26/2014 foi submetido ao Poder Legislativo somente quando a realidade fiscal já estava deteriorada, o que deixou o parlamento refém de uma situação fática irreversível.

Restou demonstrado, também, que os efeitos da crise em 2014 não se fizeram sentir apenas em novembro, mas ao longo de todo o ano, e não apenas na avaliação do quinto bimestre, os indicadores econômicos mostraram a piora do cenário, mas bem antes, já em maio e com mais ênfase em agosto.

Ainda no âmbito da programação orçamentária e financeira, o relatório confirma que houve omissões reiteradas quanto a projeções atualizadas encaminhadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Essa ocorrência induziu a um montante contingenciado de despesas discricionárias, no início do ano (Decretos 8.197/2014 e 8.216/2014) aquém do necessário.

Para constar, outro achado de gravidade acentuada se deve à abertura de créditos suplementares, da ordem de R$ 15 bilhões, quando a meta fiscal em vigor estava comprometida.

As contrarrazões atinentes a essas duas ocorrências foram, também, devidamente enfrentadas e refutadas em tópicos apartados deste relatório.

Outra tese central de defesa que permeia praticamente todas as irregularidades tratadas neste processo diz respeito a possível violação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança por parte deste TCU na hipótese de concluir pela emissão de parecer adverso.

Nesse particular, também em consonância com a análise da Semag, reputei que as decisões do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores.

Por derradeiro, tomo a liberdade de reproduzir o trecho adiante, extraído das considerações finais daquela unidade especializada, por muito bem sintetizar o meu pensamento sobre o impacto das irregularidades ora examinadas nestas contas relativas ao exercício de 2014, especialmente no que concerne ao descumprimento dos princípios e das normas relacionadas à execução dos orçamentos da União e ao relevante papel do Tribunal de Contas da União como instituição de controle da gestão fiscal.

> Dessa forma, o não registro dos pagamentos das subvenções, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais de dívidas contraídas e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram a irreal condição para que se editasse decreto de contingenciamento em montante inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de outras despesas.
>
> Destarte, o que se observou foi uma política expansiva de gasto sem sustentabilidade fiscal e sem a devida transparência, posto que tais operações passaram ao largo das ferramentas de execução orçamentária e financeira regularmente instituídas.
>
> Nessa esteira, entende-se que tais atos foram praticados de forma a evidenciar situação fiscal incompatível com a realidade, comprometendo os princípios do planejamento, da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

transparência e da gestão fiscal responsável, além de ferir diversos dispositivos constitucionais e legais, especialmente no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cumpre destacar o papel relevante que o Tribunal de Contas da União desempenha no controle da gestão fiscal, principalmente com o advento da LRF, o que traz consigo a responsabilidade de apontar os desvios identificados de forma a contribuir para a credibilidade e confiabilidade da gestão e das informações relacionadas às contas públicas brasileiras. Trata-se de valioso e fundamental compromisso para com a democracia e o interesse público.

Como conclusão a todo esse quadro que se delineou no exame das Contas de 2014, observo que se revela situação ainda mais preocupante do que tão-somente o descumprimento – generalizado e reiterado – da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Revelou-se o desprestígio que o Poder Executivo devotou ao Congresso Nacional, não somente ao adotar medidas ao arrepio da vigente Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também ao promover, por exemplo, a abertura de créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, desmerecendo o papel preponderante que exerce o Poder Legislativo no harmônico concerto entre os Poderes da República, princípio fundamental da Nação, e descumprindo mandamento expresso da atual Constituição da República.

Nesses termos, Senhor Presidente, Senhora Ministra, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral, antes de apresentar minuta de Parecer Prévio e proposta de Acórdão para deliberação do Colegiado, gostaria de concluir estas considerações agradecendo as colaborações de todos que concorreram para o bom desempenho desta importante tarefa do Tribunal de Contas da União, em especial os Senhores Ministros e Ministros-Substitutos aqui presentes, o Senhor Procurador-Geral e os ilustres Membros do Ministério Público de Contas, as unidades técnicas que atuaram no processo, especialmente a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), e os assessores de meu gabinete.

10. CONCLUSÃO

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresentam 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 80ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do quarto ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff.

A Prestação de Contas da Presidente 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

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, 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).

O Relatório tem por objetivo:

- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, com vistas a ampliar a credibilidade dessas informações financeiras;
- 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 2014, objeto da presente apreciação, o exame das contas da Presidente 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 a Competitividade" 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 abordagem de auditoria destinada a avaliar a governança das políticas públicas, de forma a direcionar os esforços de fiscalização para as áreas que possuem vinculação direta e indireta com a competitividade nacional.

A seguir passa-se a descrever os principais resultados deste relatório.

Desempenho da Economia Brasileira

Inicia-se com uma visão do cenário econômico em que se deu a atuação governamental em 2014.

No referido exercício, a produção de bens e serviços no país atingiu o patamar de R$ 5,5 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 0,1% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior. O valor do PIB *per capita* teve variação real negativa de 0,7% em relação a 2013, passando a registrar o valor de R$ 27.229,00 (valores correntes). Em dólares, o PIB *per capita* registrou o valor de US$ 11,6 mil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Sob a ótica da demanda, a despesa de consumo das famílias em 2014 cresceu 0,9%, influenciada pela elevação de 4,1%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores e pelo acréscimo, em termos nominais, de 5,8% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias.

Os demais componentes da demanda apresentaram os seguintes resultados em 2014: a despesa de consumo da administração pública aumentou 1,3%; a formação bruta de capital fixo (FBCF) sofreu queda de 4,4%; as exportações e as importações de bens e serviços recuaram em 1,1% e 1,0%, respectivamente.

A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB foi de 15,8% em 2014, inferior à verificada no ano anterior, de 17,0%. A taxa de investimento (capital fixo – formação bruta), por sua vez, foi de 19,7% do PIB, também inferior à verificada em 2013 (20,5% do PIB).

No que toca à taxa de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 6,41%, ficando 1,91% p.p. acima do centro da meta e 0,09% p.p. abaixo do limite superior. Entre os itens que compõem o IPCA, o grupo Alimentação e Bebidas teve variação de 8,03%, respondendo sozinho por 30,7% da elevação do índice. Embora tenha sido cumprida a meta de inflação para o ano calendário, o índice situou-se acima dos 5,91% realizados em 2013. Considerando os últimos dez anos, o índice de 2014 obteve a segunda maior variação anual, perdendo apenas para 2011, quando a taxa de inflação alcançou 6,50%, ligeiramente superior à verificada no encerramento de 2014.

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.

Em 2014, verificou-se redução da taxa de desocupação, que chegou a 4,3% ao final de 2014, taxa idêntica à registrada no encerramento de 2013. O rendimento médio real recebido pelos trabalhadores em dezembro de 2014 alcançou o montante de R$ 2.705,63, superior ao verificado em dezembro de 2013 (R$ 2.650,75). O saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada nos doze meses encerrados em dezembro de 2014 foi de 397 mil pessoas, um crescimento de 0,98% em relação ao total de trabalhadores empregados em 2013. Essa taxa de crescimento foi a menor dos últimos onze anos.

A estimativa da carga tributária brasileira em 2014 foi de 33,4% do PIB, com queda de 0,33 p.p do PIB em relação à carga de 2013, considerando o PIB calculado pelo IBGE conforme a nova metodologia do Sistema de Contas Nacionais (SCN).

No que tange à dívida pública, merece destaque o aumento de R$ 256,8 bilhões da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) entre 2013 e 2014, quando alcançou o montante de R$ 1.883,1 bilhões. Em percentual do PIB, houve aumento de 2,6 p.p., de 31,5% em dezembro de 2013 para 34,1% ao final de 2014. A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores, em conjunção com déficit primário, 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 também houve crescimento tanto na dívida bruta quanto na dívida líquida.

A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), publicada pelo Bacen, aumentou R$ 504,5 bilhões em 2014, chegando a R$ 3.252,5 bilhões ou 58,9% do PIB, com crescimento de 5,6 p.p. em relação a 2013 (53,3% do PIB).

Com base nos dados oficiais, a Dívida Consolidada Líquida cresceu R$ 232,4 bilhões entre 2013 e 2014, totalizando R$ 1.352,5 bilhões ao final de 2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Em referência às relações econômicas com o exterior, a balança comercial apresentou déficit de US$ 3,96 bilhões no encerramento de 2014, valor inferior ao superávit de US$ 2,6 bilhões registrado em 2013, e menor ainda se comparado ao superávit de US$ 19,4 bilhões observado em 2012.

O cenário macroeconômico e a atuação do governo em referido contexto refletiram na taxa de Risco-País, representada pelo indicador EMBI+. No encerramento do ano de 2013, o referido índice atingiu 224 pontos. No fim de 2014, o risco de investir nos chamados Brics (China, Brasil, Rússia, Índia e África do Sul) subiu repentinamente, com o risco Brasil atingindo o patamar de 318 pontos em 16/12/2014.

Ainda com relação à dívida pública, destacaram-se as irregularidades graves constatadas pelo Tribunal, conforme Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, em decorrência da omissão de registro passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no cálculo da DLSP. Essa omissão, que impactou as contas da dívida pública em cerca de R$ 40 bilhões no exercício de 2014, configura desobediência às condições impostas pela LRF, com desrespeito ao princípio constitucional da legalidade, bem como inobservância dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

Mereceu destaque, também, a constatação da ocorrência de operações de crédito da União, realizadas junto à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. A Caixa concedeu adiantamentos à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Os adiantamentos concedidos pelo FGTS destinaram-se às despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, enquanto o compromisso assumido ante o BNDES envolveu o Programa de Sustentação do Investimento. Assim, configurou-se o descumprimento dos dispositivos legais afetos ao endividamento público durante o exercício de 2014 (arts. 32, 36 e 38 da LRF), em ofensa ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

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 2014.

Com relação ao Plano Plurianual (PPA), principal instrumento de planejamento de médio prazo eleito pela Constituição Federal, examinou-se o processo de revisão do PPA 2012-2015, que, em 2014, envolveu apenas a inclusão de dez metas e 39 iniciativas, o que representa menos de 1% do número de metas e iniciativas constantes do Plano. Os valores atribuídos aos programas temáticos foram corrigidos, de forma que o valor global original do PPA 2012-2015 passou de R$ 5,5 trilhões para R$ 5,8 trilhões em 2014.

Destacou-se que o modelo vigente de PPA apresenta fragilidades, como a deficiência na evidenciação da lógica das intervenções governamentais para alcançar objetivos e atender a demandas sociais. Em parte significativa dos programas, os indicadores não guardam relação mais direta com os objetivos de cada programa. As metas, por sua vez, são estipuladas apenas para o período total do plano, sem especificar as entregas associadas a cada exercício. Entre outras, essas fragilidades reduzem a transparência do plano e dificultam ao cidadão associar os custos incorridos pela administração pública aos produtos e resultados entregues a cada período do ciclo de gestão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Verificou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO 2014) não continha anexo específico de prioridades e metas, como ocorrido em relação à LDO 2013, contrariando o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

No que tange à Lei Orçamentária Anual de 2014 (Lei 12.952/2014), as despesas autorizadas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) totalizaram R$ 2,608 trilhões, após a aprovação de créditos adicionais. Desse montante, 88% foram empenhados, o que significou um crescimento de 12% com relação a 2013. No orçamento de investimento, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 95,5 bilhões, correspondentes a 86% da dotação final autorizada (R$ 111,2 bilhões).

Cumpre destacar que em 2014 a execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior, mesmo considerando o contingenciamento realizado, o que contraria o comando insculpido no art. 52 da LDO 2014, incorporado permanentemente ao ordenamento jurídico pátrio nos termos da Emenda Constitucional 86/2015. Ademais, a parcela dessas despesas destinada a ações e serviços públicos de saúde não atingiu a metade do montante passível de realização. Contudo, a não execução do montante mínimo obrigatório decorreu da não aprovação dos Projetos de Lei 10/2014 e 11/2014 no prazo legal, bem como de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada.

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. Em um segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Administração, Transporte e Agricultura.

No período entre 2010 e 2014, o crescimento real das despesas orçamentárias foi de 17%, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com aumento de 38% no período. As despesas primárias obrigatórias tiveram crescimento maior que a média, 19%, e as despesas financeiras cresceram 18%. Já as despesas primárias discricionárias, excluídas as despesas do PAC e as despesas com emenda parlamentar, tiveram queda real de 16% no período. Ressalta-se, no período, o aumento do orçamento destinado às funções Desporto e Lazer (79%), Assistência Social (38%) e Gestão Ambiental (34%).

Do total das despesas empenhadas em 2014, apenas 2,4% correspondem a investimentos. Nesse grupo de despesa, destaca-se a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Em 2014, dos R$ 56,01 bilhões empenhados em investimentos, aproximadamente 61% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Observou-se que em grande parte das funções 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 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, com possíveis prejuízos ao desenvolvimento econômico do país.

Entre 2010 e 2014, o crescimento nominal do estoque de restos a pagar foi de 76%, sendo que o volume de restos a pagar não processados cresceu 83% nesse período. No final de 2014, o estoque chegou a R$ 227 bilhões, um crescimento de 4% em relação a 2013.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Comparando a evolução do PIB nominal, da dotação orçamentária inicial e do valor de restos a pagar inscritos e reinscritos no final do exercício nos últimos quinze anos, verificou-se um contínuo e significativo crescimento dos restos a pagar. Enquanto o PIB e a dotação orçamentária quase que quintuplicaram em valores correntes, os valores de restos a pagar aumentaram quatorze vezes.

Cumpre ressaltar que esse quadro 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 2014, foram arrecadados R$ 2,27 trilhões, ante os R$ 2,58 trilhões previstos. As receitas correntes alcançaram R$ 1,2 trilhão, representando um aumento de 1,94% relativamente a 2013, e as receitas de capital totalizaram R$ 947,9 bilhões. Se descontados os R$ 555,0 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,71 trilhão.

O comportamento da arrecadação, em 2014, deveu-se, principalmente: ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, com destaque para a queda na produção industrial e do valor em dólar das importações, que impactaram negativamente, e o aumento da massa salarial, que impactou positivamente; à redução da lucratividade das empresas; bem como ao impacto das desonerações tributárias.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R$ 302,3 bilhões em 2014, assim classificados: R$ 195,3 bilhões de benefícios tributários; R$ 58,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários; e R$ 48,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. O montante das renúncias supera as despesas realizadas (liquidadas) em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde (R$ 94 bilhões), Educação (R$ 92 bilhões) e Assistência Social (R$ 70 bilhões). Em percentual do PIB, observou-se crescimento constante da renúncia tributária e previdenciária no período de 2011 a 2014, alcançando nesse último ano 4,6% do PIB. Os principais itens de gastos tributários em termos de valor em 2014 foram: Simples Nacional (R$ 67,2 bilhões), Zona Franca de Manaus (R$ 23,4 bilhões), Desoneração da Folha de Salários (R$ 22,2 bilhões) e Desoneração da Cesta Básica (R$ 21 bilhões).

No tocante aos benefícios financeiros e creditícios, o montante apurado em 2014 (R$ 48,42 bilhões) representou uma substancial redução de 23% em relação a 2013. Destaca-se que, relativamente aos empréstimos da União ao BNDES, o total de subsídio estimado para 2014 foi de R$ 21,27 bilhões, enquanto em 2013 foi de R$ 10,63 bilhões. Houve, com isso, uma elevação de 100% do subsídio entre 2013 e 2014.

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. A projeção dos benefícios creditícios para os mencionados eventos correspondeu, em 2014, ao valor de R$ 302 milhões, sendo R$ 127 milhões referentes ao programa Procopa Turismo, R$ 114 milhões para as arenas de futebol e R$ 61 milhões destinados à mobilidade urbana. Os valores projetados para os benefícios tributários, por sua vez, totalizam R$ 412 milhões para subsidiar a organização das Copas Fifa. Somando os benefícios tributários aos creditícios relacionados aos referidos eventos, obteve-se o montante de R$ 714 milhões em 2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Ainda com relação à execução orçamentária, destacou-se a execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária, o que ofende as normas e os princípios constitucionais e legais relativos à gestão orçamentária.

Gestão Fiscal

Com relação às receitas primárias, destaca-se que alcançaram em 2014 o montante de R$ 1,22 trilhão (22,12% do PIB), 1,78 ponto percentual abaixo do previsto na LDO 2014 (23,9%). Evidenciou-se, também, uma queda da participação das receitas primárias em relação ao PIB, passando de um percentual de 22,86% em 2013 para 22,12% no exercício de 2014.

A receita corrente líquida, que é um dos principais parâmetros que norteiam a gestão fiscal, decresceu em 2,21% entre 2013 e 2014, alcançando o montante de R$ 641,6 bilhões.

No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2014, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,55 trilhões, composto por R$ 110,1 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 995,3 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.449,5 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Esse montante de créditos a recuperar equivale a 46,2% do PIB apurado em 2014, proporção considerável se comparada a outros relevantes agregados econômicos analisados neste relatório, tais como: a Dívida Bruta do Governo Geral (R$ 3,25 trilhões, ou 58,9% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R$ 1,88 trilhão, ou 34,1% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R$ 1,84 trilhão, ou 33,4% do PIB), ressalvando-se que essa 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 2014, 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$ 1,21 trilhão, o que corresponde a cerca de 47% dos créditos em estoque ou 22% do PIB.

Em 2014, o total das despesas primárias empenhadas alcançou R$ 1,25 trilhão (22,71% do PIB), representando uma elevação de 9,7% com relação ao total empenhado no ano anterior. Destaca-se que, desse montante empenhado em 2014, cerca de R$ 53,6 bilhões se referem a despesas discricionárias sem impacto fiscal, ou seja, são as despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que foram deduzidas do resultado primário.

Verificou-se que os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram, no exercício de 2014, os limites de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF. A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação de 7,07% em relação aos gastos de 2013.

Analisou-se o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, para verificar o cumprimento das metas fiscais, que são mecanismos para garantir à sociedade o compromisso do governo com as condições necessárias à estabilidade econômica. Como instrumento de gestão das finanças públicas, a programação orçamentária e financeira contribui para o cumprimento dessas metas. Assim, ao longo do ano, as receitas e despesas do governo são avaliadas e, caso necessário, os gastos devem ser limitados a fim de garantir o alcance dos resultados pré-definidos na LDO.

No início de 2014, o Poder Executivo Federal efetuou limitação de empenho e movimentação financeira de R$ 30,5 bilhões, complementada por mais R$ 0,3 bilhão dos demais Poderes. Nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

avaliações após o segundo, terceiro e quarto bimestres, concluiu-se que não havia necessidade de novos contingenciamentos, conquanto o resultado primário realizado até agosto fosse de apenas R$ 0,4 bilhão, ante uma meta parcial prevista de R$ 39 bilhões. Ainda assim, na avaliação após o quinto bimestre, o Poder Executivo sinalizou a possibilidade de reversão parcial do contingenciamento em R$ 10,1 bilhões. Essa medida amparou-se no Projeto de Lei PLN 36/2014, que extinguia o limite máximo de dedução da meta de resultado primário, então fixado em R$ 67,0 bilhões, referente a despesas do PAC e desonerações tributárias.

Ocorre que, entre a data da avaliação referente ao quinto bimestre, 28/11/2014, e o início da vigência da Lei 13.053/2014 (oriunda do PLN 36/2014), em 15/12/2014, o limite de dedução da meta fiscal ainda estava restrito a R$ 67,0 bilhões. Diante dessa condição, o Tribunal de Contas da União constatou que seria necessário um contingenciamento adicional de pelo menos R$ 28,5 bilhões, visando ao cumprimento da meta de superávit primário de R$ 116,1 bilhões, com dedução limitada de R$ 67,0 bilhões.

Assim, constatou-se o descumprimento das normas prescritas nos arts. 37, *caput*, da Constituição Federal, 51 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014), bem como 1º e 9º da Lei Complementar 101/2000, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias no montante de pelo menos R$ 28,5 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014, em prejuízo à ação planejada e transparente e à gestão fiscal responsável em prol do equilíbrio das contas públicas da União no exercício de 2014.

Destaca-se, ainda, que o art. 4º do Decreto 8.367/2014 condicionou a distribuição e utilização dos valores de ampliação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento à publicação da lei resultante da aprovação do PLN 36/2014, o que contraria claramente o art. 118 da LDO 2014 *in verbis*:

> Art. 118. A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. (grifou-se)

Ao vincular a liberação de limites orçamentários e financeiros à alteração legislativa que autorizaria a redução da meta fiscal pela totalidade das despesas do PAC e das desonerações tributárias, o Poder Executivo utilizou-se da execução orçamentária, condicionando-a à apreciação da proposição que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional. Tal uso ocorreu, inclusive, mediante a adoção de cláusula resolutiva, nos termos do parágrafo único do art. 4º do Decreto 8.367/2014: "não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto".

Considerando que a aprovação do PLN 36/2014 foi consumada na forma da Lei 13.053/2014, a condicionante orçamentária imposta pelo Poder Executivo no Decreto 8.367/2014 surtiu o efeito almejado, com a alteração promovida na redação do *caput* do art. 3º da LDO 2014, que extinguiu o valor de referência de R$ 67 bilhões como limite para dedução da meta de resultado primário da União. Contudo, tal mudança deu-se à custa da infringência, pelo governo, dos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, bem como do art. 118 da mesma LDO 2014.

Constatou-se ainda que, apesar de o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ter alertado a SOF, desde 12/2/2014, acerca da necessidade de ajuste nas dotações orçamentárias de despesas obrigatórias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Poder Executivo manteve no Decreto 8.197/2014, bem como nos relatórios de avaliação de receitas e despesas do 1º ao 4º bimestre, de forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

injustificada, até o mês de setembro, o valor inicialmente previsto na LOA para essas despesas obrigatórias.

Em razão de não ter utilizado ao longo de 2014 a projeção atualizada das despesas obrigatórias do FAT, os parâmetros usados para manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira restaram comprometidos. Consequentemente, deixou-se de realizar contingenciamento de despesas discricionárias no valor necessário, o que representa ofensa ao princípio da transparência insculpido na LRF.

Outrossim, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, foram editados sete decretos para abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, utilizando-se como fonte de financiamento superávit financeiro e excesso de arrecadação para cobertura de despesas primárias. Porém, naquela ocasião a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2014 estava comprometida, o que foi evidenciado pelo encaminhamento realizado pelo Poder Executivo de projeto de lei ao Congresso Nacional para alterá-la.

Dessa forma, a edição dos referidos decretos contrariou o art. 4º da LOA 2014, que impedia a abertura de créditos suplementares que fossem incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente, nos termos estabelecidos pela LDO.

Além disso, relataram-se irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a inscrição em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, sem a observância do disposto nos arts. 36, *caput*, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, *caput*, do Decreto 93.872/1986.

Com relação ao resultado fiscal, a União apresentou déficit primário de R$ 22,5 bilhões em 2014, valor inferior em R$ 138,6 bilhões à meta fixada na LDO (R$ 116,1 bilhões). Com a alteração promovida pela Lei 13.053/2014, a União pôde deduzir da referida meta a totalidade das desonerações de tributos (R$ 104,0 bilhões) e as despesas do PAC (R$ 57,7 bilhões). Essas deduções converteram a meta superavitária inicial em uma meta de déficit primário de R$ 45,7 bilhões. Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R$ 23,2 bilhões.

No que tange ao resultado nominal, o déficit de R$ 273,3 bilhões apurado em 2014 foi bem superior à meta de resultado deficitário estabelecida na LDO (R$ 25,7 bilhões).

A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou 2014 com saldo de R$ 1.196,6 bilhões, acima, portanto, do montante de R$ 1.088,7 bilhões, estabelecido como limite máximo pela LDO.

Cabe destacar que o montante dos juros nominais apropriados aos estoques da dívida líquida do governo federal em 2014 foi superior àquele observado no exercício anterior. Em 2014, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R$ 250,8 bilhões ou 4,54% do PIB, ante um aumento de R$ 185,5 bilhões ou 3,60% do PIB em 2013.

As despesas de juros e encargos nominais em conjunção com déficits primários resultam em expansão continuada da dívida líquida tanto em valores nominais quanto em percentual do PIB, o que chama a atenção para o caráter expansionista da política fiscal em 2014, cuja imediata consequência é o aumento dos juros pagos na renovação dos títulos públicos federais.

Entre os fatores que contribuíram para o resultado primário apresentado, destacam-se: desconto dos montantes referentes às desonerações e às despesas do PAC, respectivamente R$ 104,0 bilhões e R$ 57,7 bilhões; limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

contingenciamento, no valor de R$ 20,7 bilhões; receitas atípicas decorrentes de parcelamentos de dívidas tributárias e previdenciárias no montante de R$ 19,9 bilhões; receita atípica de R$ 5,1 bilhões, relativa à outorga de serviços de telecomunicações (4G); recebimento de dividendos do BNDES de aproximadamente R$ 9 bilhões; e a postergação de pagamento (*float*), via restos a pagar, de até R$ 38,3 bilhões. Desconsiderando-se as receitas atípicas e o *float* de restos a pagar, obteve-se o resultado primário ajustado: déficit de R$ 94,8 bilhões. Esse montante é bem superior ao divulgado oficialmente pelo governo federal, déficit de R$ 22,5 bilhões.

Cabe destacar que, diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas atípicas originaram-se de parcelamentos de créditos tributários, de concessões e permissões e de dividendos.

A esse respeito, reiteram-se observações consignadas nos Relatórios sobre as Contas do Governo de 2012 e de 2013, no sentido de que, em detrimento de transações que resultaram em receitas primárias atípicas (que em 2014 representaram R$ 34 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, racionalizar os gastos públicos e a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar. No caso dessas alternativas não serem factíveis, uma decisão prudente seria ajustar tempestivamente a meta à real capacidade de consecução.

Análise Setorial

A análise da ação setorial do governo recebeu nova abordagem a partir do exame da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) relativa ao exercício de 2013. Essa mudança teve como norte: enfatizar o papel do Tribunal dentro do processo de julgamento das Contas de Governo, que é o de oferecer elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa exercer 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.

Nesse panorama, dedicou-se especial atenção às informações de desempenho (indicadores e metas) dos programas temáticos do PPA 2012-2015, que demonstram 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.

Neste Relatório sobre as Contas do Governo de 2014, buscou-se aferir se tais instrumentos de medição de desempenho poderiam ser considerados evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo. Assim, diante dos padrões estabelecidos pelas Normas de Auditoria do Tribunal, foram analisadas a relevância e a suficiência, bem como a validade e a confiabilidade dos indicadores e das metas, relacionando-se citados atributos com as qualidades desejáveis a um bom indicador ou a uma boa meta.

Entende-se por relevância a importância das informações de desempenho para medir o alcance dos objetivos; por suficiência a quantidade e a qualidade dos instrumentos utilizados; por validade o grau segundo o qual o indicador ou a meta refletem o fenômeno que está sendo medido; e por confiabilidade, a fidedignidade da fonte de dados utilizada para o cálculo das informações, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

De forma complementar, avaliou-se a utilidade e completude das cestas de indicadores dos 33 programas temáticos selecionados para análise, ou seja, se nela estão incluídos itens capazes de refletir os resultados da intervenção governamental em todas as áreas relevantes da política pública. Em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

síntese, considera-se útil a cesta de indicadores que possui, na maior extensão possível, as seguintes características: foco; equilíbrio; adequação e economia. O foco avalia se a cesta de indicadores está alinhada aos objetivos definidos para o programa temático. O equilíbrio analisa se a cesta oferece uma visão abrangente do desempenho, contemplando vários aspectos da ação pública, tais como eficiência, eficácia, economicidade, efetividade. O critério adequação observa se as informações apresentadas pela cesta de indicadores contemplam as expectativas dos atores internos e externos, tais como gestores e sociedade. Já o critério economia considera o custo envolvido para a produção do dado, cotejando-o com os benefícios gerados.

Do total de indicadores componentes dos programas temáticos presentes no PPA, foram selecionados para análise 93. Desses, 42% apresentaram alguma falha: observou-se o não atendimento aos atributos relevância e suficiência em 41% dos indicadores avaliados. Com relação aos atributos validade e confiabilidade, 26% dos indicadores analisados foram rejeitados.

Com relação ao total de metas examinadas (111), 28% foram refutadas. Quanto aos atributos relevância e suficiência, 23% das metas apresentaram falhas, enquanto que 20% das metas foram rejeitadas nos atributos validade e confiabilidade.

No que se refere à avaliação da cesta de indicadores, verificaram-se limitações quanto ao critério foco em 52% dos programas. Com relação ao equilíbrio, 97% dos programas apresentaram deficiências, enquanto que 73% mostraram problemas quanto à adequação. Já o critério economia foi bem avaliado, registrando-se limitações em apenas 6% dos programas selecionados.

A nova perspectiva adotada pelo Tribunal ressalta a ênfase no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria da transparência e do controle social. 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 às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

Governança Pública para a Competitividade Nacional

O tema "Governança Pública para a Competitividade Nacional" foi eleito pelo TCU como integrador para definir e delinear os trabalhos especiais que compõem o presente capítulo do Relatório das Contas do Governo referentes a 2014. Em síntese, os referidos trabalhos consistiram em auditorias e análises específicas sobre aspectos de governança em políticas públicas selecionadas por suas relações diretas e indiretas com o tema competitividade. Sem a pretensão de que o tema tenha sido abordado de forma exaustiva, as análises empreendidas ratificam a importância do aperfeiçoamento da governança pública para induzir a melhoria da qualidade dos serviços públicos e gerar efeitos positivos sobre a competitividade do produto nacional.

Em termos de competitividade nacional, várias instituições no Brasil e no exterior convergem para um conjunto de requisitos básicos que devem ser atendidos para que os produtos de um país se sobressaiam sobre seus concorrentes. Nas análises deste relatório, utilizaram-se os pilares mencionados no Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, mas há outros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

estudos igualmente importantes que relacionam instituições, políticas e fatores que influenciam na competição pelos mercados em todo o mundo. Cabe mencionar a publicação "A agenda de competitividade do Brasil", coletânea de artigos elaborada pelo Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), que cita uma série de fatores "anticompetitivos" dos quais derivam ineficiências na produção de bens e serviços, e que, portanto, deveriam ser abrangidos pela agenda de competitividade nacional, tais como: problemas de logística; complexidade tributária; regras burocráticas que travam os processos e as decisões; ineficiência ou inexistência regulatória; baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento e assimilação tecnológica etc. Áreas que, no caso brasileiro, dependem em grande medida da atuação estatal, seja por intermédio de gastos diretos, seja pela função regulatória exercida pelo governo.

Assim sendo, os ganhos em termos de governança pública, nas três esferas de poder, podem levar a uma visão mais integrada do governo, maior coordenação e coerência e, consequentemente, redução das ações desconexas e aumento da eficiência e da capacidade governamental na aplicação dos recursos públicos. Medidas que podem elevar a qualidade desses serviços e influenciar positivamente no aumento da competitividade nacional.

A primeira análise deste capítulo tratou de um diagnóstico de governança pública nacional, realizado pelo TCU em parceria com os tribunais de contas de todo o Brasil e demonstrou que a melhoria do Estado é tema que deve compor a agenda não somente do governo federal, mas também das lideranças estaduais e municipais.

As demais análises e auditorias foram desenvolvidas com base nas orientações do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, que fornece um modelo de avaliação da governança em políticas públicas, contemplando oito componentes: Institucionalização; Planos e Objetivos; Participação; Capacidade Organizacional e Recursos; Coordenação e Coerência; Monitoramento e Avaliação; Gestão de Riscos e Controle Interno; e *Accountability*.

Sob esse enfoque, analisou-se o aperfeiçoamento da gestão pública baseada em auditoria realizada na Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP). Uma das conclusões do trabalho foi que, embora faça parte da estratégia do governo federal, a disseminação do Modelo de Excelência em Gestão Pública, do Gespública e dos seus instrumentos indutores ainda é reduzida, pois boa parte dos órgãos/entidades consultados no trabalho desconhecem essas ferramentas. Além disso, foi constatada a ausência de constituição válida do Comitê Gestor do Gespública, cujas atribuições estariam relacionadas com a orientação técnica, o fomento da aplicação e o aprimoramento do engajamento de organizações públicas no programa. Tais conclusões demonstram que são necessários avanços significativos no estímulo, na coordenação e no acompanhamento das ações a cargo da Segep junto aos demais órgãos e entidades da administração pública, sob pena de não se realizar o objetivo expresso na instituição do próprio Gespública: "promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas".

Outro fator de impacto transversal nas políticas relacionadas à competitividade nacional é a qualidade das previsões que fundamentam planos e orçamentos governamentais. Os princípios da OCDE para a governança orçamentária incluem a integridade e a precisão das previsões como requisitos para a boa gestão das finanças e dos programas governamentais. Assim, o TCU avaliou a previsão dos parâmetros macroeconômicos para a elaboração das peças orçamentárias federais, em comparação com os valores observados no período de 2011 a 2014. Verificaram-se discrepâncias relevantes entre os indicadores macroeconômicos projetados pelo governo e o que de fato se realizou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

no decorrer dos exercícios, enquanto que as previsões de mercado apresentaram melhor poder preditivo.

Em sequência, iniciando as análises de políticas públicas específicas, apresentou-se fiscalização do TCU para avaliar a governança da pactuação intergovernamental no âmbito do Sistema Único de Saúde, tema afeto à competitividade nacional, por suas relações com a produtividade do trabalhador e das empresas e com a oneração dos sistemas de seguridade social. Foram detectadas deficiências na definição das competências dos entes envolvidos, notadamente a ausência de indicação clara e específica nas normas acerca das responsabilidades dos estados e da União e a inexistência de previsão de sanções nos contratos assinados, o que fragiliza a pactuação de metas, objetivos e responsabilidades solidárias no âmbito do SUS. Além disso, destacou-se a fragmentação de políticas incentivadas pelo Ministério da Saúde, o que dificulta o cumprimento das múltiplas regras pelos municípios, bem como a priorização de iniciativas. Evidenciou-se, também, a falta de consistência nos apoios federais à regionalização, uma vez que o apoio financeiro e a orientação técnica mais próxima dos municípios, embora existentes, mostraram-se instáveis.

Apresentou-se, também, análise acerca da política de educação profissional, científica e tecnológica (EPCT), considerando ser esse um dos fatores que contribuem para impulsionar a competitividade, ao aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho. As principais conclusões do trabalho foram: os mecanismos necessários para caracterizar um adequado sistema de avaliação da política ainda não se encontram suficientemente implantados; os institutos federais apresentam pouca maturidade na adoção de boas práticas relacionadas às suas unidades de auditoria interna; ainda é modesta a articulação das instituições de ensino junto aos setores produtivos e às agências de fomento.

Em seguida, avaliou-se a política de intermediação de mão de obra (IMO) operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine), que constitui um dos tipos de programas voltados para a proteção aos trabalhadores. Ressaltou-se que quase a totalidade dos recursos do Trabalho e Emprego são comprometidos com as políticas passivas (seguro desemprego e abono salarial) em detrimento das políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional), afetando diretamente o mercado de trabalho, o que gera prejuízos por toda a cadeia produtiva e, em última instância, à competitividade. Os recursos destinados a essa atividade têm sido incomparavelmente menores do que as necessidades do setor, o que se reflete claramente nos serviços prestados pelo Sine, que se mostram com elevada deficiência.

Com a perspectiva de que o aprimoramento da governança pública pode colaborar para a simplificação dos fluxos e para a facilitação do comércio, de forma a beneficiar a competitividade dos produtos nacionais, foi realizado trabalho sobre a governança no tratamento administrativo do Comércio Exterior. Destacou-se o aprimoramento dos mecanismos de governança relativos à institucionalização formal da política pública, por meio do "Programa Portal Único de Comércio Exterior". Entretanto, como fragilidades citaram-se: ausência de estimativa dos recursos orçamentários necessários aos projetos associados; ausência de previsão para a forma e o período de monitoramento e avaliação dos projetos; e, fragmentação do Siscomex, sistema em que são executadas as operações de comércio exterior, em diversos sistemas e órgãos dispersos.

A respeito da inovação, fator relevante para alavancar a competitividade de um país, destacou-se uma das estratégias de atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que é a promoção de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como Organizações Sociais (OS), por meio de contratos de gestão, conforme parâmetros definidos pela Lei 9.637/1998. Foram evidenciadas deficiências estruturantes no modelo, como: ausência de regulamentação da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

9.637/1998; falta de transparência sobre as ações e gastos realizados pelas OS; capacidade organizacional deficiente para a supervisão da política e ausência de política de gestão de riscos e de estrutura de controles internos.

Dada a magnitude dos recursos envolvidos e a relevância para a competitividade, realizou-se, ainda, fiscalização com foco na governança do Programa de Investimento em Logística (PIL Ferrovias). Identificaram-se as seguintes relevantes fragilidades: baixa institucionalização dos atos referentes ao programa, o que ocasiona vários problemas, inclusive prejuízos para a transparência; ausência de indicadores e metas para avaliar a eficiência e a efetividade do programa; ausência de motivação clara, congruente e suficiente para a escolha do novo modelo de operação; inexistência de critérios objetivos para a seleção e a priorização dos trechos a serem concedidos; e falhas no planejamento decorrentes da falta de integração dos novos projetos à malha ferroviária já existente.

Por fim, avaliou-se as condições de governança na Política Pública de Mobilidade Urbana. Destacou-se que, apesar de a política estar formalmente instituída pela Lei 12.587/2012, existe um descompasso entre a diretriz nacional (cuja prioridade são os modos de transporte não motorizados e os serviços de transporte público coletivo) e os critérios de seleção das propostas de intervenção de mobilidade urbana apresentadas ao governo federal por estados e municípios. Também foi observado que as metas e os indicadores utilizados pelo governo federal não são capazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da política nacional de mobilidade urbana e que o esforço cooperativo entre as esferas de governo é insuficiente para a sua adequada implementação.

Em suma, as conclusões dos trabalhos evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais, em áreas essenciais para a melhoria da competitividade da economia brasileira. Ressalta-se, por fim, que essas fiscalizações dão continuidade ao esforço do TCU para contribuir com o aperfeiçoamento da governança pública, condição essencial para que resultados sejam entregues à sociedade com maior eficiência e efetividade. Essa atuação está em consonância com o Plano Estratégico 2015-2021 do TCU, que destaca, entre os resultados esperados em decorrência de sua atuação de controle externo, o aprimoramento da governança e da gestão em organizações e políticas públicas. Trata-se, assim, da atenção do controle a aspectos estruturantes da atuação estatal, explicitando diagnósticos e recomendações à sociedade, ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo, tendo em vista a plena promoção do desenvolvimento nacional.

Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)

Para a execução 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 2014. Essa fiscalização teve o intuito de verificar se o BGU reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2014 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário também de 2014.

O escopo da análise é a verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. As constatações referem-se somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

A opinião modificada foi fundamentada em dezesseis distorções identificadas e duas limitações de escopo observadas ao longo da auditoria. Algumas constatações são recorrentes, ou seja, já têm sido identificadas nos últimos anos. Nesse sentido, cabe ressaltar que, em relação às constatações recorrentes, a administração teve oportunidade, em decorrência das recomendações consignadas nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

auditorias das demonstrações consolidadas de exercícios anteriores, de se manifestar e corrigir as distorções apontadas, com o agravante de não tê-lo feito em 2014.

Os principais motivos para a emissão de uma opinião modificada para as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2014 foram:

- As distorções quantificáveis totalizam R$ 281 bilhões, ou 2,38 vezes o Patrimônio Líquido da União;
- O Passivo está subavaliado em R$ 256 bilhões, o que seria suficiente para inverter a situação patrimonial da União, tornando o Patrimônio Líquido negativo, em razão da retificação irregular de restos a pagar não processados, da ausência de registro de passivos junto aos bancos públicos em razão do pagamento de programas sociais, bem como de falha na consolidação do BGU;
- Foram apontadas distorções relacionadas a estimativas contábeis inadequadas ou inexistentes, cujos montantes, caso confirmados, poderiam representar uma parcela substancial do total de ativos e passivos da União. Essas distorções estão relacionadas às estimativas dos passivos contingentes e dos créditos tributários a receber;
- O Ativo Imobilizado não reflete a situação patrimonial da União em decorrência de deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, bem como de deficiências na depreciação de bens móveis e imóveis;
- Há falhas de divulgação em notas explicativas sobre transações com partes relacionadas, e, sobre o déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- Houve limitações de escopo, que impedem a obtenção de evidência de auditoria suficiente e adequada, relacionadas às despesas da União com pensões militares e militares inativos.

Além das distorções identificadas, foram constatadas 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.

Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União para as contas de 2015 serão acompanhadas em processo específico.

Indícios de irregularidades e análise das contrarrazões apresentadas pela Exma. Sra. Presidente da República

Por meio do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, prolatado na Sessão Extraordinária de 17/6/2015, no âmbito da apreciação das Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2014, o TCU comunicou ao Congresso Nacional que as referidas contas não estavam em condições de serem apreciadas pelo Tribunal naquele momento, em virtude dos indícios de irregularidades apresentados no Relatório Preliminar, acarretando a necessidade de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões por parte da Presidente da República.

Assim, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, o TCU concedeu prazo para que a Presidente da República se manifestasse, caso assim desejasse, acerca dos treze indícios de irregularidades apontados nos itens 9.2.1 a 9.2.13 do referido Acórdão:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório);

9.2.2. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.4. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.5. ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório);

9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

9.2.7. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios - Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo - Externas", pela empresa Furnas - Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.8. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

9.2.12. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório);

9.2.13. existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório).

Adicionalmente, novos indícios de irregularidades foram apresentados pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho. Por conseguinte, o Ministro Relator concedeu novo prazo para a Presidente da República se pronunciar, caso entendesse necessário, sobre dois indícios de irregularidades adicionais.

Destarte, por meio do Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, o Tribunal encaminhou a Sua Excelência cópia de despacho exarado naquela data pelo Ministro Relator, para ciência e manifestação sobre os seguintes fatos:

17.1.1. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000;

17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, a partir das informações prestadas pela Presidente da República, este Tribunal analisou se as contrarrazões eram suficientes para afastar os quinze indícios de irregularidades detectados, conforme detalhado no capítulo 8 deste Relatório. Em síntese, as conclusões foram as seguintes:

a) Quanto ao item 9.2.6 do Acórdão 1464/2015-TCU-Plenário, durante a análise das contrarrazões apresentadas pela Presidente da República foi possível constatar que, ao longo do exercício financeiro de 2014, não houve pagamento de dívida da União ao FGTS. Assim, considerou-se insubsistente o indício de irregularidade apontado;

b) Quanto aos itens 9.2.5 e 9.2.13 do Acórdão 1464/2015-TCU-Plenário, considerou-se adequada a manutenção de tais registros na forma de ressalvas a serem consignadas no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2014;

c) Quanto aos demais itens do Acórdão 1464/2015-TCU-Plenário e do Despacho do Ministro Relator, de 12/8/2015, totalizando 12 itens, entendeu-se que não foram expostos elementos suficientes para elidir as irregularidades apontadas.

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.

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.

Alertas e Recomendações

Em decorrência das irregularidades e dos achados apontados no capítulo 1 e das informações evidenciadas ao longo do relatório, propõe-se:

1. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a realização de operações de crédito junto à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

de Responsabilidade Fiscal (arts. 1º, §1º; 32, §1º, incisos I e II; 36, caput; e 38, inciso IV, alínea 'b') (itens 2.3.6, 8.2, 8.3 e 8.4);

2. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, em face da desconsideração da manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quando da edição do Decreto 8.197/2014, da não limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário para comportar o cumprimento da meta de resultado primário vigente na data de edição do Decreto 8.367/2014, bem como da condicionante imposta à liberação e utilização dos limites orçamentários e financeiros definidos no Decreto 8.367/2014, que contrariou o disposto no art. 118 da Lei 12.919/2013 (itens 3.5.3, 8.6 e 8.7);

3. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a inscrição em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, sem a observância do disposto nos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986 (itens 3.5.4.1 e 8.3);

4. alertar a Casa Civil da Presidência da República, 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 VI, VII, VIII, IX, Xa. a X.h., XI, XII, XIII, XIV e XV, expedidas com vistas à correção das distorções verificadas no Balanço Patrimonial da União e na Demonstração das Variações Patrimoniais não sejam implementadas (item 5.3.1);

5. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a abertura de créditos suplementares, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, sem a observância do disposto nos arts. 4º da Lei 12.952/2014 e 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8);

6. recomendar:

I. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam, nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, o 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 3.2.2);

II. às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), 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 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 (item 3.3.4);

III. às empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I), Petrobras

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Netherlands B.V. (PNBV), Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE) e FURNAS – Centrais Elétricas S.A, todas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; e à empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), vinculada ao Ministério das Comunicações, 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 ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério das Comunicações para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento (item 3.3.4);

IV. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), para que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes, acompanhe a obediência, 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 junto às respectivas empresas durante o exercício (item 3.3.4);

V. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, a reavaliação das informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência nos relatórios das Contas do Governo relativos aos exercícios de 2013 e de 2014, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA (item 4.2.34);

VI. ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções das pensões militares das Forças Armadas (item 5.3.1.1);

VII. 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 o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo 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 2015 e seguintes (item 5.3.1.1);

VIII. à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizem estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares (item 5.3.1.1);

IX. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Fazenda, sob a coordenação do primeiro, que apresentem em até 180 dias os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014, especificamente no que tange:

a) aos resultados sobre a avaliação das melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social e a necessidade de elaboração e divulgação de informações específicas sobre a situação atuarial da previdência social (item 5.3.1.1);

b) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social nos relatórios de avaliação atuarial (item 5.3.1.1);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

c) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social em notas explicativas das demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e da União (item 5.3.1.1).

X. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) com base nos critérios contábeis pertinentes e na Portaria-AGU 40/2015, promova o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes relativos aos riscos fiscais decorrentes de ações judiciais impetradas contra a União (item 5.3.1.1.2);

b) que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Banco do Brasil (item 5.3.1.3);

c) na hipótese de realização de ajuste de exercício anterior, observe as práticas contábeis aplicáveis, inclusive no que tange à readequação das informações apresentadas para fins comparativos (item 5.3.1.4);

d) aprimore os mecanismos de controle dos saldos de empréstimos e financiamentos concedidos, notadamente daqueles originários de legislação específica, apresentando, em notas explicativas ao BGU, as razões das eventuais divergências que subsistirem, a exemplo daquela observada entre os saldos no Siafi e nas demonstrações financeiras do BNDES, em 31/12/2014, para os haveres do Tesouro Nacional junto a esse banco (item 5.3.1.6);

e) evidencie no Balanço Patrimonial os valores referentes aos ajustes de exercícios anteriores ocorridos ao longo do período de referência das demonstrações contábeis, indicando em notas explicativas a sua natureza (item 5.3.1.9);

f) aprimore as regras de consolidação do Balanço Geral da União no Siafi, bem como as orientações a respeito, de modo a identificar e excluir transações e saldos recíprocos relevantes entre os órgãos e entidades pertencentes à União (item 5.3.1.10);

g) evidencie, em tópico individualizado das notas explicativas, as transações da União com suas partes relacionadas, com a observância das normas contábeis aplicáveis à matéria, fazendo constar, no mínimo: a evidenciação das principais partes relacionadas, com a descrição da natureza do relacionamento; as transações relevantes ordinárias e extraordinárias ocorridas no exercício, incluindo os principais termos e as receitas e despesas decorrentes de tais transações; os ativos e passivos da União com suas partes relacionadas ao término do exercício; e a remuneração agregada do pessoal-chave da administração (item 5.3.1.11);

h) faça constar nas Notas Explicativas do Balanço Geral da União informações referentes à renúncia de receitas financeiras e creditícias, 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 5.3.1.12);

i) evidencie, nas notas explicativas relativas às receitas de dividendos da União, a hipótese de dispensa do recolhimento de dividendos da Caixa devidos à União, utilizado para cobertura do risco de crédito e dos custos operacionais das operações de financiamento no âmbito do Programa Minha Casa Melhor, prevista no art. 3º da Lei 12.868/2013, bem como informações sobre os valores efetivamente dispensados (item 5.4.4);

j) apresente, no prazo de 90 dias, esclarecimentos sobre o motivo de o Siafi ter permitido o lançamento manual na conta 1.4.2.1.1.10.00 – Imóveis de Uso Especial, contrariando o item 3.1.1.4 da macrofunção "02.11.07 - Imóveis de Propriedade da União" do Manual Siafi, bem como as medidas corretivas e preventivas adotadas (item 5.6.1);

k) oriente e monitore as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal com o objetivo de reduzir o número de restrições contábeis registradas no encerramento do exercício, por meio da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Declaração do Contador, estimulando a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e o devido esclarecimento dos problemas remanescentes (item 5.6.2);

l) monitore as justificativas acerca dos registros de restrições contábeis, de modo a dar transparência às razões pelas quais as setoriais contábeis não adotam todas as medidas necessárias para correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e que, doravante, encaminhe uma análise consolidada das restrições contábeis e das Declarações de Contador de órgão superior junto com as prestações de contas anuais da Presidência da República (item 5.6.2);

XI. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto à Caixa Econômica Federal (Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego) (item 5.3.1.3);

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Ministério das Cidades, que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (item 5.3.1.3);

XIII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, com base em estudo prévio, adote metodologia para mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber que melhor reflita a realidade de recebimento desses créditos (item 5.3.1.7);

XIV. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como com outros órgãos que julgar necessários, considerando a peculiaridade de cada tipo de crédito e de acordo com as práticas contábeis aceitas, que elabore e normatize a metodologia para ajuste para perdas de créditos a receber da União (item 5.3.1.7);

XV. à Secretaria do Patrimônio da União que aprimore a metodologia de cálculo e registro da depreciação acumulada de bens móveis e imóveis, de forma a melhor refletir a realidade patrimonial dos bens da União (item 5.3.1.8);

XVI. à Caixa Econômica Federal que inclua, no documento de formalização da política de distribuição de resultados da instituição, informações sobre a hipótese de dispensa de recolhimento de dividendos da entidade em favor do Programa Minha Casa Melhor, prevista no art. 3º da Lei 12.868/2013 (item 5.4.4);

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria do Patrimônio da União que aperfeiçoem os mecanismos de controle, incluindo as atualizações tecnológicas necessárias, para minimizar as divergências entre os saldos de bens imóveis registrados nos sistemas Spiunet e Siafi (item 5.6.1).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53872553.

Já sabe pesquisar o diário na Internet?

Siga o passo a passo!



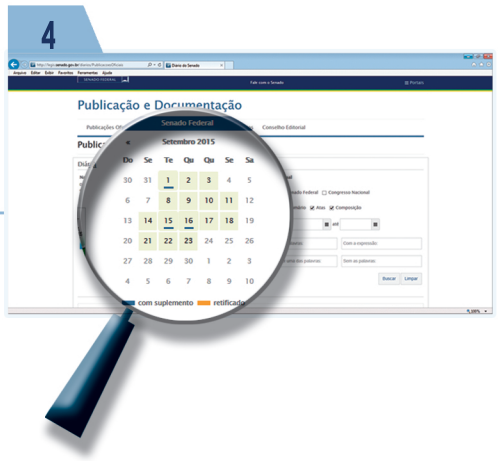
Na página inicial do Senado Federal, selecione **Publicações** no menu superior.



Em **Publicações Oficiais**, clique em **Diários**.



Escolha entre **Diário do Senado Federal** e **Diário do Congresso Nacional**. Há também um *link* para os diários da **Câmara dos Deputados**.



Selecione a **data da sessão** publicada no diário.



Você tem a opção de fazer **pesquisas textuais** pelo inteiro teor de documentos e notas taquigráficas.

Acesse: www.senado.leg.br

Fale com o Senado
0800 61 2211