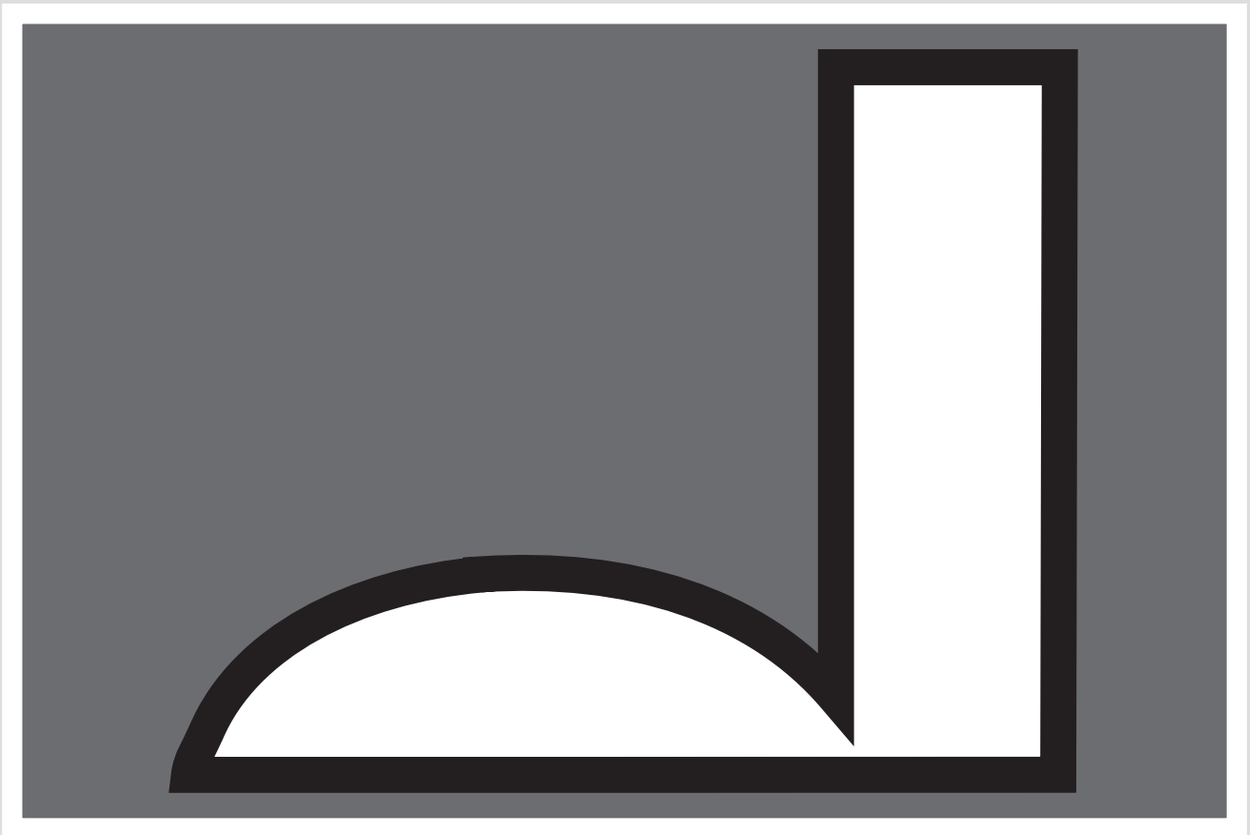
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL



DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

SECRETARIA-GERAL DA MESA
4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 53ª LEGISLATURA
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
AVISO Nº 16/2010-CN
(nºs 868-Seses-TCU-Plenário/2010)

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA - EXERCÍCIO DE 2009

ANO LXV – SUP. AO Nº 97 – QUARTA-FEIRA, 23 DE JUNHO DE 2010 – BRASÍLIA-DF

MESA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE
José Sarney - (PMDB-AP)
1º VICE-PRESIDENTE
Marconi Perillo - (PSDB-GO)
2ª VICE-PRESIDENTE
Serys Slhessarenko - (PT-MT)
1º SECRETÁRIO
Heráclito Fortes - (DEM-PI)
2º SECRETÁRIO
João Vicente Claudino - (PTB-PI)
3º SECRETÁRIO
Mão Santa - (PSC-PI)
4ª SECRETÁRIA
Patrícia Saboya - (PDT-CE)

SUPLENTES DE SECRETÁRIO
1º - César Borges - (PR-BA)
2º - Adelmir Santana - (DEM-DF)
3º - Cícero Lucena - (PSDB-PB)
4º - Gerson Camata - (PMDB-ES)

LIDERANÇA

Maioria
(PMDB/PP) - 19

Líder
Renan Calheiros - PMDB

Vice-Líderes
Almeida Lima (12)
Valdir Raupp (6)
Paulo Duque
Francisco Dornelles
Gerson Camata
Geraldo Mesquita Júnior
.....

Líder do PMDB - 18
Renan Calheiros

Vice-Líderes do PMDB
Vago (10)
Almeida Lima (12)
Valter Pereira
Leomar Quintanilha (4,5,7,9)
Neuto De Conto

Líder do PP - 1
Francisco Dornelles

Bloco de Apoio ao Governo
(PT/PR/PSB/PRB/PC DO B) - 18

Líder
Aloizio Mercadante - PT

Vice-Líderes
João Ribeiro
Renato Casagrande
Inácio Arruda
Marcelo Crivella
.....

Líder do PT - 9
Aloizio Mercadante

Vice-Líderes do PT
Eduardo Suplicy
Fátima Cleide
Flávio Arns (3)

Líder do PR - 4
João Ribeiro

Líder do PSB - 2
Antonio Carlos Valadares

Líder do PRB - 2
Marcelo Crivella

Líder do PC DO B - 1
Inácio Arruda

Bloco Parlamentar da Minoria
(DEM/PSDB) - 28

Líder
Vago (1)

Vice-Líderes
Alvaro Dias
Kátia Abreu
Gilberto Goellner (11)
Flexa Ribeiro
João Tenório
Rosalba Ciarlini
Lúcia Vânia
Adelmir Santana
.....

Líder do DEM - 14
José Agripino

Vice-Líderes do DEM
Jayme Campos (2,8)
Antonio Carlos Júnior
Rosalba Ciarlini
Efraim Morais

Líder do PSDB - 14
Arthur Virgílio

Vice-Líderes do PSDB
Alvaro Dias
Lúcia Vânia
Cícero Lucena
Papaléo Paes

PTB - 7

Líder
Gim Argello - PTB

Vice-Líderes
Sérgio Zambiasi
Romeu Tuma

PDT - 6

Líder
Osmar Dias - PDT

PSOL - 1

Líder
José Nery - PSOL

PV - 1

Líder
Marina Silva - PV

PSC - 1

Líder
Mão Santa - PSC

Governo

Líder
Romero Jucá - PMDB

Vice-Líderes
Delcídio Amaral
Antonio Carlos Valadares
Gim Argello
Romeu Tuma

Notas:
1. Senador Raimundo Colombo indicado Líder do Bloco Parlamentar da Minoria até o dia 6 de maio de 2010, conforme comunicação lida na sessão deliberativa ordinária de 6 de maio de 2009.
2. Senador Jayme Campos licenciou-se nos termos do art. 43, inciso II, do Regimento Interno, por 130 dias, a partir de 26.08.09, conforme Requerimento nº 1.041/2009, aprovado na sessão deliberativa ordinária de 25 de agosto de 2009.
3. Senador Flávio Arns desfiliou-se do Partido dos Trabalhadores, conforme ofício lido na sessão deliberativa ordinária de 10 de setembro de 2009, e filiou-se ao Partido da Social Democracia Brasileira, conforme ofício lido na sessão deliberativa ordinária de 8 de outubro de 2009.
4. Senador Leomar Quintanilha afastou-se do exercício do mandato, conforme comunicação lida na sessão deliberativa ordinária de 17 de setembro de 2009.
5. Senador Leomar Quintanilha retornou ao exercício do mandato, conforme o OF. GSLQUI Nº 305/009, lido na sessão deliberativa ordinária de 17 de novembro de 2009.
6. Senador Valdir Raupp passou a exercer a Liderança da Maioria, nas hipóteses previstas nos arts. 13 e 14 e no Capítulo X do Título II do Regimento Interno do Senado Federal, conforme comunicação lida na sessão deliberativa ordinária de 12 de novembro de 2009.
7. Senador Leomar Quintanilha afastou-se do exercício do mandato, conforme comunicação lida na sessão não deliberativa de 23 de novembro de 2009.
8. Senador Jayme Campos retornou ao exercício do mandato em 03.01.10, após encerrar a licença de 130 dias requerida a partir de 26.08.09.
9. Senador Leomar Quintanilha retornou ao exercício do mandato em 01.04.2010 (DSF de 06/04/10 p. 11774).
10. Senador Wellington Salgado de Oliveira deixou o exercício do mandato em 30.03.2010, em virtude do retorno do titular, Senador Hélio Costa, em 31.03.2010 (Of. s/n, de 31/03/10 - DSF de 08/04/10 p. 12551).
11. Senador Gilberto Goellner licenciou-se, nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, por 123 dias, a partir de 05.05.2010, conforme Requerimento nº 438/2010, aprovado na sessão deliberativa ordinária de 4 de maio de 2010.
12. Senador Almeida Lima indicado para a 1ª vaga de Vice-Líder do Bloco da Maioria (OF. GLPMDB nº 86/2010, lido na sessão deliberativa ordinária de 17 de junho de 2010).

EXPEDIENTE

Haroldo Feitosa Tajra
Diretor-Geral do Senado Federal
Florian Augusto Coutinho Madruga
Diretor da Secretaria Especial de Editoração e Publicações
José Farias Maranhão
Diretor da Subsecretaria Industrial

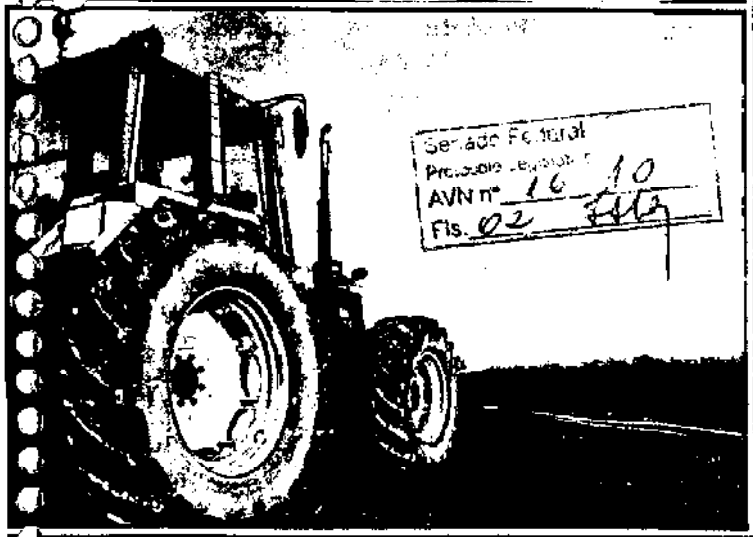
Cláudia Lyra Nascimento
Secretária-Geral da Mesa do Senado Federal
Maria Amália Figueiredo da Luz
Diretora da Secretaria de Ata
Denise Ortega de Baere
Diretora da Secretaria de Taquigrafia

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2009





Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 16-10
Fls. 02



Ministro Raimundo Carreiro, Relator

República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

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

Auditores

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

Ministério Público

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

A Comissão Mista de Planos,
Orçamentos Públicos e Fiscalização.
Em ____/____/____

Aviso nº 868-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 14 de junho de 2010.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência, dentro do prazo estabelecido no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório e sua síntese, elaborados pelo Senhor Ministro Raimundo Carreiro sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2009, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo, aprovado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Extraordinária realizada no dia 9 do corrente mês.

Respeitosamente,

BENJAMIN ZYMLER
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2009

Ministro **Raimundo Carreiro**, Relator
Brasília, 2010

© Copyright 2010, Tribunal de Contas de União
www.tcu.gov.br

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

v.

Anual.

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

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

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11
2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2009 15
2.1 Panorama Econômico Nacional e Externo 15
2.2 Análise do Impacto da Crise no Brasil e as Medidas Anticíclicas 16
2.2.1 Políticas Fiscal e Creditícia 16
a) Setores de móveis e eletrodomésticos e da construção civil 16
b) Setor automotivo 18
2.2.2 Políticas Cambial, de Comércio Exterior e Creditícia 19
2.2.3 Políticas Monetária e Creditícia 24
2.2.4 Análise Gráfica da Evolução do Nível de Atividade Econômica 25
2.2.5 Custos das Medidas Anticrise 28
2.3 Atividade Econômica 30
2.3.1 Nível dos Preços e Taxas de Inflação em 2009 30
2.3.2 Nível de Emprego e Salários 31
2.3.3 Produto Interno Bruto 33
2.3.4 A Carga Tributária Nacional 37
Comparação com outros países 39
2.4 Política Macroeconômica 42
2.4.1 Política Fiscal 42
2.4.2 Política Monetária e Creditícia 42
2.5 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior 44
2.5.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais 44
2.6 Dívida Pública 48
2.6.1 Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG 49
2.6.2 Dívida Líquida do Setor Público – DLSP 51
Base monetária 53
Saldo e Prazos das Operações Compromissadas 54
2.6.3 Plano Anual de Financiamento (PAF) e Relatório da Dívida Pública Federal 55
2.6.4 Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal 56
3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2009 61
3.1 Plano Plurianual – PPA 2008/2011 61
Metas Financeiras 61
Modelo de Gestão 61
Ações de Controle Externo 63
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2009 64
3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2009 64
3.2.2 Cumprimento das metas fiscais 73
Fundos Soberanos 76
3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA 78
3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2009 78
Alterações dos Orçamentos 78
Abertura de créditos extraordinários 79
Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento 80
Contingenciamento no Poder Executivo 83
Contingenciamento nos Demais Poderes 85
Disponibilidade por Fonte de Recursos 86

3.3.2 Receitas 87
Previsão e Arrecadação de Receita 87
Critério do Orçamento 87
Critério Gerencial 88
Desempenho da Arrecadação Federal 89
Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes 89
Receita do Seguro DPVAT 92
Receitas de Capital 93
Recuperação de Créditos Tributários 94
Parcelamento 95
Dívida Ativa 97
Arrecadação de Multas 98
Quantidade de multas aplicadas 99
Montantes financeiros relativos às multas aplicadas 100
A arrecadação efetiva das multas aplicadas 101
Comparação entre os montantes das multas aplicadas e da arrecadação efetivada 102
Quantidade de inscrições no Cadin 104
Execução fiscal dos débitos relativos a multas 106
Anulação de multas em instâncias administrativas 108
Conclusões 108
3.3.3 Despesas 109
Despesas por Função 110
Despesas por Órgão Superior 112
Despesas por Natureza e Grupo de Despesa 114
Despesas com Pessoal 115
Outras Despesas Correntes 119
Terceirização na Administração Pública 121
Investimentos 125
Inversões Financeiras 127
Despesas por Modalidade de Aplicação 128
Transferências Voluntárias e para o setor Privado 129
Restos a Pagar - Execução em 2009 138
Análise conjunta da execução orçamentária e de restos a pagar 143
3.3.4 Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios 144
Benefícios Tributários 146
Benefícios Tributários-Previdenciários 148
Benefícios Financeiros e Creditícios 149
Ações de Controle Externo 151
TMS Desenvolvimento Regional 151
Valores repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais 152
Benefícios fiscais concedidos a entidades beneficentes de Assistência Social 152
3.3.5 Gestão Fiscal 153
Receita Corrente Líquida 153
Despesas com Pessoal 154
Inscrição em Restos a Pagar 157
3.3.6 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais 159
Despesas por Empresa 159
Ações sem Cobertura Orçamentária 162

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO 167
4.1 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 167
Execução das ações do Eixo Logística 171
Execução das ações do Eixo de Energia 174
Execução das ações do Eixo Social e Urbano 177
Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV 181
Execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social 183
4.1.1 Medidas Institucionais 184
4.1.2 Outros Trabalhos de Fiscalização Realizados 185
Obras do PAC Fiscalizadas em 2009 185
Levantamento de Informações das Ações dos Eixos de Energia e Social Urbano 186
4.1.3 Desoneração Tributária 186
4.2 Análise dos Programas do PPA 2008/2011 190
4.2.1 Análise Geral dos Programas e Funções do PPA 2008/2011 191
Execução Física e Financeira 191
Indicadores dos Programas 196
4.3 Ações Setoriais 198
4.3.1 Financiamento da Seguridade Social 199
Ações de Controle Externo 202
4.3.2 Função Saúde 205
Análise da execução orçamentária e do gasto tributário 202
Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde 205
Resultado da Atuação Governamental em 2009 206
Ações de Controle Externo 208
4.3.3 Função Previdência Social 209
Execução Orçamentária da Função Previdência Social 209
Programa – Previdência Social Básica 210
Programa – Qualidade dos Serviços Previdenciários 211
Resultado do Regime Geral da Previdência Social – RGPS 211
Resultado do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS 213
Ações de Controle Externo 215
4.3.4 Função Assistência Social 215
Resultados associados às políticas públicas de Assistência Social 216
Análise Orçamentária 217
Programa Bolsa Família 218
Programa Proteção Social Básica 219
Programa Proteção Social Especial 219
Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem 220
Programa Acesso à Alimentação 220
Ações de Controle Externo 220
4.3.5 Função Educação 221
Análise da execução do gasto (orçamento e gasto tributário) 222
Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 225
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb 227
Ensino Superior 229
Análise dos Indicadores 230
Ações de Controle Externo 232

4.3.6 Função Cultura 234
Recursos alocados na função: evolução da execução orçamentária e dos gastos tributários 234
Desempenho dos principais programas orçamentários 236
Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura 237
Captação de recursos por segmento cultural – Lei nº 8.313/1991 – Lei Rouanet 239
Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo 241
Prestação de Contas e Tomadas de Contas Especiais 241
Ações de Controle Externo 242
4.3.7 Função Desporto e Lazer 243
Recursos alocados na função: evolução da execução orçamentária e dos gastos tributários 243
Desempenho dos principais programas orçamentários 245
Ações de Controle Externo 246
4.3.8 Função Segurança Pública 246
Execução Orçamentária das Ações relativas à Função Segurança Pública 247
Ações de Controle Externo 248
4.3.9 Função Defesa Nacional 249
Contextualização 249
Análise do gasto 249
Resultado da atuação governamental em 2009 250
Ações de Controle Externo 251
4.3.10 Função Trabalho 252
Execução orçamentária das ações relativas à função Trabalho e Gastos Tributários 252
Ações de Controle Externo 254
Seguro-Desemprego 254
4.3.11 Função Direitos da Cidadania 254
Análise da execução do gasto (orçamento e gasto tributário) 255
Principais Programas em Direitos da Cidadania 257
4.3.12 Funções Habitação, Saneamento e Urbanismo 257
a) Habitação 258
Análise da execução do gasto na função 259
b) Urbanismo 261
Execução orçamentária das ações relativas à função Urbanismo 262
c) Saneamento 265
Análise da execução do gasto na função 265
4.3.13 Função Gestão Ambiental 268
Ações de Controle Externo 270
4.3.14 Função Ciência e Tecnologia 271
Evolução orçamentária e dos gastos tributários 272
Programas de governo 275
Gastos Tributários 276
Ações de controle externo 277
4.3.15 Função Agricultura 278
Evolução orçamentária e dos gastos tributários 279
Subfunções típicas 279
Programas de Governo 280
Pesca e Aquicultura 280
Ações de Controle Externo 281
Despesas com Irrigação 281
4.3.16 Função Organização Agrária 282

4.3.17 Função Indústria 282
Evolução orçamentária e dos gastos tributários 282
Programas de governo 284
Gastos Tributários 285
4.3.18 Função Comércio e Serviços 287
Evolução orçamentária e dos gastos tributários 287
Programas de governo 289
Gastos Tributários 290
4.3.19 Função Comunicações 292
Ações de Controle Externo 294
4.3.20 Função Energia 294
Ações de Controle Externo 299
Segurança Energética 299
Crise Energética de 2001 299
Leilão da Usina de Belo Monte no Rio Xingu 299
Reajuste Tarifário – Metodologia 300
4.3.21 Função Transporte 300
Evolução orçamentária e dos gastos tributários 301
Subfunções típicas 302
Programas de Governo 303
Programa "Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval" 303
Programa "Vetor Logístico Centro-Norte" 303
Ações de Controle Externo 303
TMS Portos 303
Fiscalizações junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) 304
4.3.22 Funções Administração e Encargos Especiais 304
a) Administração 305
Análise da execução do gasto 305
b) Encargos Especiais 306
Análise da execução do gasto 306
Ações de Controle Externo 310
4.3.23 Função Relações Exteriores 311
Análise da execução do gasto orçamento 311
Principais Programas em Relações Exteriores 313
Ações de Controle Externo 313
4.3.24 Função Legislativa 313
Senado Federal 315
Câmara dos Deputados 318
4.3.25 Função Judiciária 319
A reforma do Judiciário e o combate à morosidade dos processos judiciais e à baixa eficácia de suas decisões 321
Iniciativas de destaque 322
Justiça em Números 322
I Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano 323
II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo 323
Planejamento Estratégico do Poder Judiciário 324
Emenda Constitucional nº 62 – Precatórios 329
Conclusão 330
4.3.26 Função Essencial à Justiça 330
Ministério Público da União 332

5 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO 337
5.1 Abrangência institucional da análise 337
5.2 Critérios e procedimentos contábeis 340
5.2.1 Padronização de procedimentos contábeis 340
5.2.2 Mudanças de critérios contábeis em 2009 341
5.3 Apresentação e consolidação das demonstrações contábeis 343
5.3.1 Composição do Balanço Geral da União 343
Critérios de consolidação 346
5.3.2 Balanço Patrimonial 347
Ativo 349
Passivo 354
5.3.3 Balanço Financeiro 357
5.3.4 Balanço Orçamentário 359
5.3.5 Demonstração das Variações Patrimoniais 359
Variações Patrimoniais Ativas 360
Variações Patrimoniais Passivas 361
Resultado Patrimonial 363
5.3.6 Banco Central e INSS 364
Banco Central 364
INSS 365
5.3.7 Notas Explicativas 365
Receitas e Despesas Intra-orçamentárias 365
5.4 Considerações finais 366
6 ÁREA TEMÁTICA – REFORMA AGRÁRIA 369
6.1 Identificação das prioridades da Política de Reforma Agrária no Brasil 369
6.2 Identificação dos principais envolvidos na Política de Reforma Agrária no Brasil 369
6.2.1 A reforma agrária e o orçamento da União 370
6.2.2 Análise da execução do gasto (orçamento e gasto tributário) 371
6.2.3 Resultado da atuação governamental em 2009 374
Programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento 374
Carência de informações gerenciais de qualidade 375
Programa 135 – Assentamento para trabalhadores rurais 375
Deficiências nos critérios de seleção de imóveis e de beneficiários na Política Nacional de Reforma Agrária 375
Programa 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar 376
Deficiências na assistência técnica aos assentados 376
Aumento da alocação de recursos orçamentários 376
Aprimoramentos nos indicadores de desempenho das ações de reforma agrária 376
6.2.4 Ações de Controle Externo 377
6.3 Resumo das atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União na área de Reforma Agrária 379
6.3.1 Princípios básicos da atuação do TCU na Política Nacional de Reforma Agrária nos últimos anos 379
6.3.2 Diagnósticos na área de Gestão da Informação e Controles Internos 379
6.3.3 Diagnósticos nas áreas de Conhecimento, Ordenamento e Gerenciamento da Estrutura Fundiária Nacional 381
Riscos advindos dos baixos graus de conhecimento da malha fundiária e de regularização de imóveis rurais (SNCR e CCIR) 383
6.3.4 Diagnósticos na área de Obtenção de Imóveis para a Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento 384

6.3.5 Diagnósticos na área de Desenvolvimento, Consolidação e Emancipação de Projetos de Assentamento 385
6.3.6 Convênios com entidades de caráter privado 386
6.3.7 Soluções propostas, benefícios esperados e resultados já alcançados 388
6.3.8 Sistemática de cobrança e contabilização de créditos da Reforma Agrária 389
7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2008 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS 393
7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2008 393
7.2 Conclusão sobre o cumprimento das recomendações do TCU nas Contas de Governo da República de 2008 405
8 CONCLUSÃO 409
Ressalvas 409
Recomendações 412
9 PARECER PRÉVIO, MANIFESTAÇÕES E ACÓRDÃO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO 419

Introdução

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União – TCU desempenha, pela 75ª vez, a sua atribuição constitucional de apreciar e emitir Parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Presidente da República deve prestar anualmente ao Congresso Nacional.

A emissão do referido Parecer prévio pelo TCU constitui etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública, pois subsidia o Poder Legislativo com os elementos técnicos de que necessita para emitir o seu julgamento acerca das contas em comento.

Registro que o TCU emite Parecer prévio apenas sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República, pois as Contas atinentes aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, ao contrário, em vez de serem objeto de pareceres prévios individuais, são 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 nº 2.238-5/DF. O Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla, também, informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo assim todo um panorama da Administração Pública Federal.

Compõem as contas em exame os Balanços Gerais da União, o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução orçamentária e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação.

Nesse sentido, o Parecer prévio é acompanhado de Relatório contendo informações sobre o desempenho dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, bem como sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.

Na parte inicial do relatório, apresento uma breve síntese sobre a performance da economia brasileira no exercício de 2009, abordando alguns dos principais dados macroeconômicos, com destaque para a inclusão de estudo comparativo da carga tributária do Brasil com a de outros países. Em face do panorama econômico que caracterizou o período em exame, são desenvolvidas, ainda, análises relacionadas a medidas adotadas pelo Governo Federal com vistas a combater os efeitos da crise econômica mundial sobre a economia doméstica.

Apresento, na sequência, análise das receitas e despesas no exercício e das ações setoriais do governo. No contexto da receita, destaca-se uma avaliação da arrecadação decorrente de multas administrativas aplicadas por diversos órgãos da Administração Pública Federal. É apresentada, no âmbito das despesas, uma avaliação circunstanciada do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, de Programas do Plano Plurianual – PPA 2008/2011 e das grandes áreas de despesa que compõem o gasto público, tais como: Seguridade Social, Educação, Segurança Pública, Meio Ambiente, Reforma Agrária, contemplando, ainda, em destaque, iniciativas relacionadas à reforma do Poder Judiciário.

Em relação aos balanços gerais apresentados, foram analisadas as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União quanto à abrangência institucional, aos critérios e

procedimentos contábeis, à apresentação e consolidação desses demonstrativos, tecendo-se, ao final, conclusões sobre o nível de evidenciação contábil na União.

O capítulo subsequente apresenta um panorama das principais ações do Governo Federal no que concerne à Reforma Agrária, contemplando, ainda, uma consolidação dos principais trabalhos de controle externo realizados nos últimos anos pelo Tribunal de Contas da União.

A propósito, a necessidade de um maior aprofundamento dos trabalhos de fiscalização do TCU nessa importante política governamental resultou em uma recomendação por mim dirigida ao Plenário em 25/4/2007 para que fosse realizada ampla Auditoria Operacional no tema em tela. Ao acolher minha sugestão, o Plenário resolveu que a questão fundiária deveria se constituir em Tema de Maior Significância – TMS, o que viabilizou a realização de diversas fiscalizações a partir de então.

No tocante às recomendações exaradas nas contas referentes ao exercício de 2008, apresento uma síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas naquele exercício.

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

Assim, submeto à elevada apreciação deste Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro-Relator

2

Desempenho da Economia Brasileira em 2009

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2009

2.1 Panorama Econômico Nacional e Externo

As atividades econômicas no Brasil durante o exercício de 2009 foram fortemente influenciadas pelos desdobramentos da crise de crédito internacional. A economia brasileira, embora tenha se recuperado no último trimestre de 2009, se comparado com o mesmo trimestre de 2008, registrando neste período uma variação de 4,3%, em termos reais, sofreu ao longo do ano uma ligeira retração de 0,2%, se considerado o período de 12 meses encerrado em dezembro de 2009.

Apesar de o registro do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro ter sido negativo, foi um dos melhores entre os países do G20, pois Estados Unidos, União Europeia e Japão sofreram perdas de 2,4%, 4,2% e 5% em 2009, respectivamente. A Turquia teve seu PIB, segundo estimativas, reduzido em 5,8%, México 6,5%, e Rússia 7,9%. Por outro lado, a China incrementou seu PIB em 8,7%, apesar da crise, e a Índia, segundo previsões, registrou 5,6% de crescimento.

Entre os componentes do PIB, pelo lado da demanda, o Consumo das Famílias e o Consumo da Administração Pública encerraram 2009 com crescimento de, respectivamente, 4,1% e 3,7%. A exemplo do ano anterior, mantiveram-se as operações de crédito às famílias, e verificou-se aumento da massa salarial e do rendimento médio mensal dos trabalhadores. As políticas anticíclicas governamentais contribuíram para minimizar a perda do PIB, conforme será mostrado no item 2.2 deste relatório.

Os principais efeitos da crise foram sentidos nos demais componentes do PIB, pelo lado da demanda: na taxa de investimento (Formação Bruta de Capital Fixo), que sofreu uma redução de 9,9% em relação a 2008; nas exportações, cujas perdas foram de 10,3% ao longo do ano, em função da menor demanda internacional, e por fim nas importações que tiveram uma retração de 11,4% em 2009.

Em 2009, o setor de agropecuária teve perdas de 5,2% e o setor industrial, de 5,5%. No 1º trimestre o setor industrial teve perdas de 4,2% sobre o último trimestre de 2008, descontando-se o efeito sazonal, mas recuperou-se nos trimestres seguintes, tendo sido registrados desempenhos de, respectivamente, 1,5%, 3,0% e 4,0%, nos 2º, 3º e 4º trimestres de 2009, se comparados aos trimestres anteriores.

O subsetor de Transformação teve perdas de 7,0% no encerramento de 2009, influenciado pela redução da produção de máquinas e equipamentos. No setor de Serviços, o subsetor de Intermediação Financeira teve variação positiva de 6,5%, como reflexo do aumento das operações de crédito do sistema financeiro nacional.

As operações de crédito do sistema financeiro ao setor público e privado em 2009 totalizaram R$ 1,4 trilhão, com crescimento de 14,9% no período. Em 2009, a participação dos bancos privados nacionais e estrangeiros foi inferior à dos bancos públicos, com 40,4%, 18,2% e 41,4%, respectivamente.

No cenário externo, a China passou a ser o maior comprador dos produtos exportados brasileiros, sendo o único país em 2009 que aumentou suas aquisições do Brasil. Seguida pelos Estados Unidos, apesar da redução de suas compras em 42,4%, e depois a Argentina, os Países Baixos e a Alemanha.

A conta Transações Correntes do Balanço de Pagamentos permaneceu deficitária. Seu valor, tanto em termos absolutos quanto relativos ao PIB, foi inferior ao verificado no exercício anterior. O financiamento deste déficit foi feito pelos Investimentos Estrangeiros Diretos no país, e pelos Investimentos em Títulos Nacionais e em Ações, gerando um resultado positivo no Balanço de Pagamentos.

O saldo das Reservas Internacionais registrou o valor de US$ 239 bilhões, com aumento de 15,6% sobre o exercício anterior.

A taxa de risco-país, em função da crise de crédito internacional, atingiu o ápice em 22 de outubro do ano passado, retornando a patamares considerados normais quando a aversão ao risco diminuiu, ao longo de 2009.

2.2 Análise do Impacto da Crise no Brasil e as Medidas Anticíclicas

O governo brasileiro adotou políticas econômicas anticíclicas, além de medidas pontuais para atenuar o impacto da crise econômica mundial em diversos setores. Foram tomadas medidas que alcançam as políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial.

Do ponto de vista da política monetária e creditícia, destacam-se a redução nos depósitos compulsórios dos bancos, os cortes da taxa de juros básica (Selic) e o aumento na oferta de crédito por parte dos bancos públicos. Percebe-se que a política creditícia atuou em parceria com as demais políticas: fiscal, monetária e setor externo. Essas medidas objetivam incentivar o investimento e o consumo privado com taxas de juros mais baixas e maior disponibilidade de crédito.

Do ponto de vista da política fiscal, destacam-se a redução das alíquotas de alguns impostos e a redução da meta de superávit primário do governo. Tais medidas tiveram impacto expansionista sobre a demanda agregada e o nível de emprego. Nesse contexto, e considerando-se que o Brasil possuía bons fundamentos macroeconômicos, houve uma paulatina recuperação econômica a partir do segundo semestre de 2009, conforme análise apresentada a seguir.

2.2.1 Políticas Fiscal e Creditícia

Várias medidas foram tomadas pelo governo nas áreas fiscal e creditícia, algumas de caráter mais geral, no sentido de aumentar a liquidez da economia; outras mais pontuais, no sentido de recuperar o nível de atividade econômica dos setores mais afetados pela crise.

Entre as medidas de caráter mais geral, implementadas já em novembro de 2008, quando se aprofundou a crise no mercado imobiliário americano, mas com efeitos percebidos em 2009, destacam-se a alteração dos prazos de pagamento do Imposto de Renda recolhido na fonte, do IPI, do PIS/Cofins e da contribuição previdenciária. O governo estimava que a mudança de datas desse um alívio de R$ 21 bilhões aos caixas das empresas brasileiras.

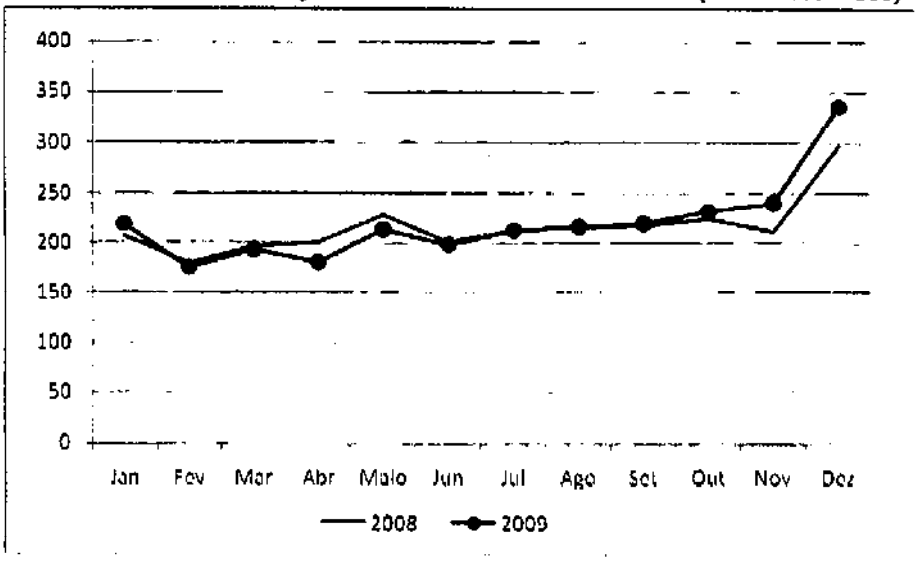
Apresentam-se, a seguir, medidas importantes que foram tomadas com o objetivo de ampliar a atividade econômica de alguns setores específicos.

a) Setores de móveis e eletrodomésticos e da construção civil.

Em novembro de 2008, a Caixa Econômica Federal (Caixa) anunciou a disponibilização de crédito ao consumo no montante de R$ 2 bilhões, beneficiando pessoas físicas na compra de eletrodomésticos, materiais para construção, equipamentos eletrônicos e móveis. Em abril de 2009, o governo federal reduziu as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de fogões, geladeiras, lavadoras e tanques.

O gráfico apresentado a seguir mostra as vendas reais no varejo de móveis e eletrodomésticos nos dois períodos supracitados. Em outubro de 2008, é possível observar o reflexo da crise no setor, e, em novembro do mesmo ano, uma recuperação. Nota-se que, aproximadamente de fevereiro de 2008 a junho de 2008, as vendas dos referidos setores foram superiores ao mesmo período de 2009, quando a crise ainda afetava o setor. Mas, a partir do segundo semestre de 2009, o setor de móveis e eletrodomésticos começou a se recuperar, obtendo maiores valores de vendas no varejo, principalmente no último trimestre do exercício.

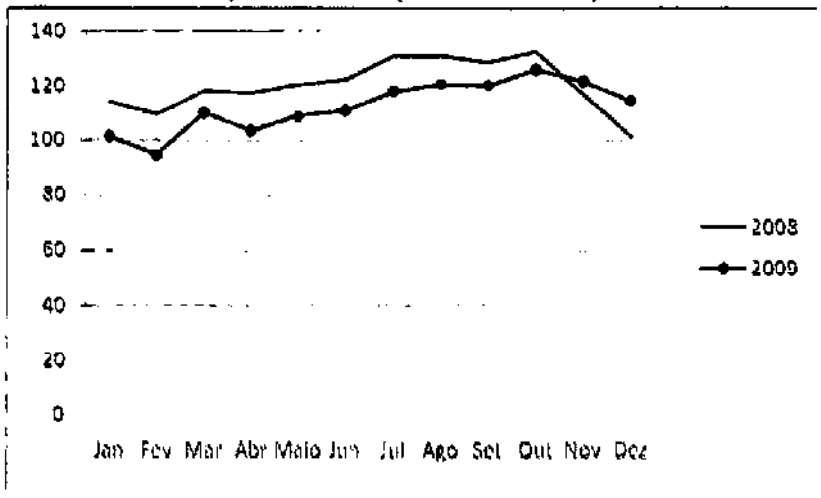
Vendas reais mensais – varejo – móveis e eletrodomésticos: índice (média 2003 = 100)



Fonte: Ipea

Em novembro de 2008, a Caixa anunciou um incremento do limite de empréstimos para compra de material de construção, do montante de R$ 7 mil para R$ 25 mil. Conforme demonstra o gráfico a seguir, observa-se, entre os meses de outubro de 2008 a fevereiro de 2009, o reflexo da crise sobre o setor. Entre janeiro e outubro de 2008, a produção industrial de insumos da construção civil foi superior ao mesmo período de 2009. Embora o setor não tenha obtido a mesma performance de 2008, ele apresentou, entre abril e outubro de 2009, uma tendência positiva. Nos dois últimos meses de 2009, volta a ser registrada uma queda na produção. De todo modo, a evolução dos índices sugere que as medidas do governo atenuaram o efeito da crise sobre o setor.

Produção industrial – insumos – construção civil – *quantum*: índice (média 2002 = 100)

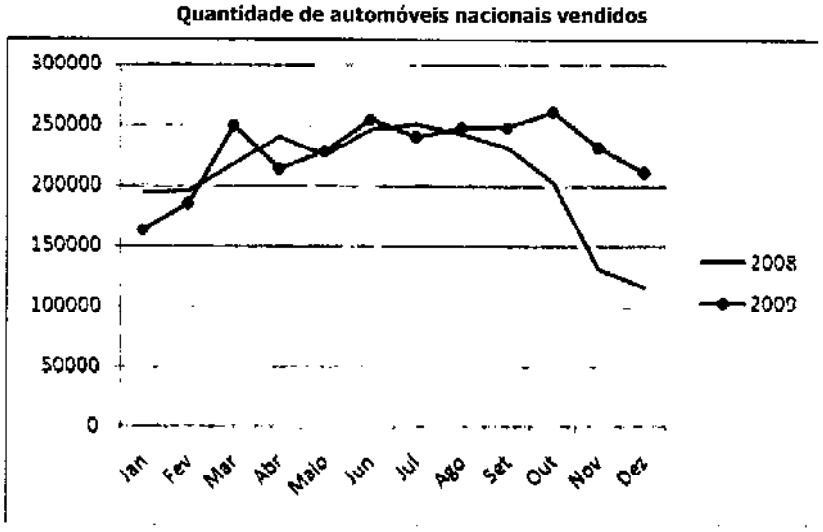


Fonte: Ipea

b) Setor automotivo

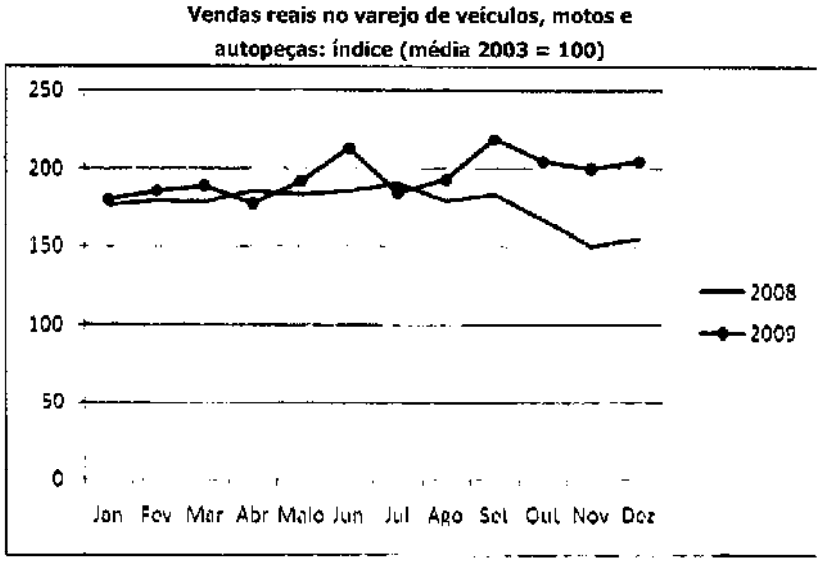
O Governo Federal anunciou, em 6 de novembro de 2008, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), oferecimento de crédito de US$ 6,9 bilhões a pequenas e médias empresas e ao setor automotivo. Em 11 de novembro de 2008, o governo do Estado de São Paulo instituiu, por intermédio da Nossa Caixa, linha de crédito no valor de R$ 4 bilhões para o setor automotivo. Em 11 de dezembro de 2008, o governo federal anunciou um conjunto de medidas fiscais anticrise com corte de tributos e com isenção de IPI para carros de motor "1.0", além de mudanças nas alíquotas do Imposto de Renda.

Observa-se no gráfico a seguir que, a partir do final de julho de 2008, há uma forte queda da quantidade vendida de veículos nacionais que se prolonga até dezembro de 2008. Pode-se observar uma forte recuperação do setor a partir de janeiro até outubro de 2009, mesmo considerando-se uma breve queda nas vendas de abril deste ano. No último trimestre de 2009, as vendas de automóveis ainda são bem superiores ao mesmo período do ano anterior. Nota-se, mais uma vez, que a recuperação do setor esteve associada às medidas tomadas pelo governo para incentivar o setor automotivo.



Fonte: Ipea

O próximo gráfico incorpora não só as vendas reais no varejo de veículos, mas também motos e autopeças. Além das medidas anunciadas pelo governo para incentivar as vendas de veículos, o governo federal anunciou, em 21 de novembro de 2008, a redução da alíquota do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), de 3,38% para 0,38%, nos financiamentos de motocicletas, motonetas e ciclomotores. Observa-se que ocorreu uma forte queda nas vendas de julho de 2008 até novembro de 2008, quando houve uma inversão da tendência de queda a partir de dezembro daquele mesmo ano. O comportamento das vendas, no que tange ao período de recuperação, sugere mais uma vez que as políticas adotadas surtiram um efeito positivo sobre as vendas do setor.



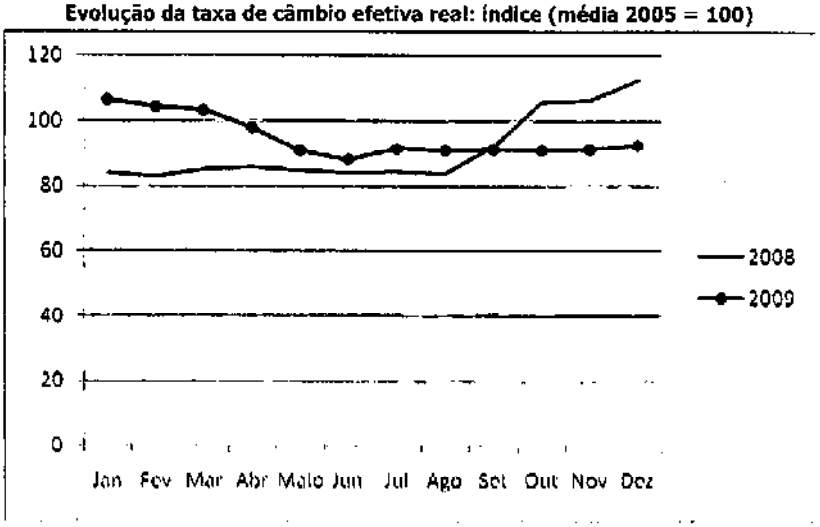
Fonte: Ipea

2.2.2 Políticas Cambial, de Comércio Exterior e Creditícia

A partir de setembro de 2008, o Banco Central do Brasil adotou diversas medidas com vistas a atenuar os impactos da crise sobre o câmbio. Quatro dias depois de o *Lehman Brothers* recorrer à lei de falências nos EUA, o Banco Central do Brasil fez leilão de U$ 500 milhões, para segurar o valor do dólar, que chegou a subir mais de 5% ante o real. No mês seguinte, o Banco Central do Brasil vendeu dólares no mercado à vista, quando a alta da referida moeda era superior a 9%. Destaque-se que tais operações foram possíveis porque antes da crise o Brasil tinha acumulado cerca de US$ 210 bilhões em reservas internacionais. Além disso, o Governo decidiu tornar nula a alíquota do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) na liquidação de câmbio, para a entrada de investidores externos no Brasil. Em novembro de 2008, o Banco Central alterou as regras para leilões de empréstimos de dólares às exportações. Naquele momento, o Banco Central informava que as linhas de empréstimos encontravam-se em patamar até 50% inferior ao normal. Operações de *swaps* cambiais no valor de US$ 30 bilhões foram implementadas como medidas complementares para atenuar a desvalorização cambial. O Banco Central Norte-americano – *Federal Reserve*, disponibilizou para o Brasil em outubro de 2008 uma conta em dólares no montante supracitado para eventuais necessidades do país. Destaque-se que o Banco Central do Brasil não fez uso efetivo dessas disponibilidades em 2009.

Dessa forma, procurou-se manter um nível mínimo de liquidez no mercado de câmbio no auge da crise. Apesar de todas as medidas adotadas pelo governo, a forte desvalorização cambial foi inevitável. Observa-se, no gráfico a seguir, que a partir de agosto de 2008 até o final do mesmo exercício, a taxa de câmbio real efetiva sofreu uma forte desvalorização. A partir do início do ano de 2009, até o mês de junho, a taxa começou a declinar e a reduzir a diferença em relação aos mesmos meses do ano anterior. A partir de julho de 2009, a taxa parece ter-se estabilizado num nível superior às taxas praticadas no primeiro semestre de 2008. Em outras palavras, em 2009 houve uma valorização do Real, mas num patamar superior ao valor do dólar antes da crise em 2008.

Evolução da taxa de câmbio efetiva real: índice (média 2005 = 100)

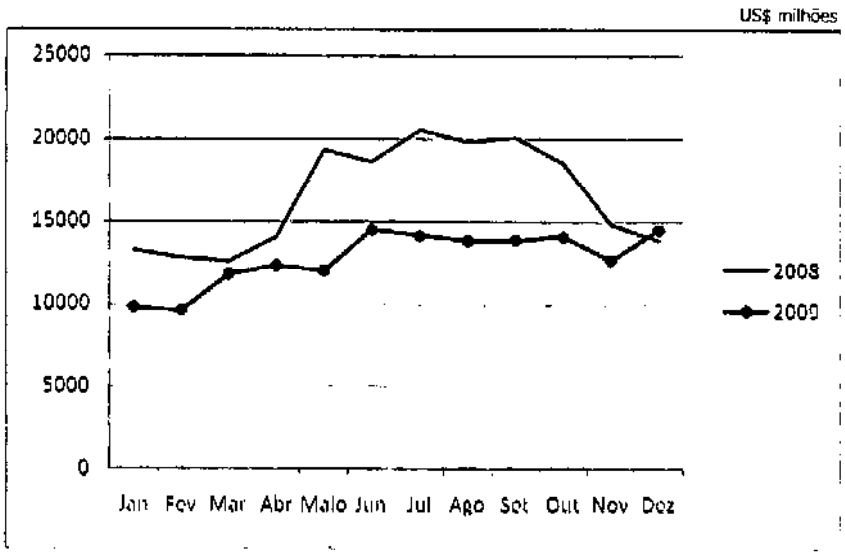


Fonte: Ipea

O governo implementou, também, ações para estimular o comércio exterior, ao permitir que parte das reservas internacionais do país fossem usadas para financiar exportações. Além disso, o Banco Central do Brasil alterou as regras para leilões de empréstimos de dólares às exportações para que as linhas de empréstimos se aproximassem do patamar anterior à crise. Entre os instrumentos utilizados para garantir liquidez para as linhas de financiamento ao comércio externo, dada a forte retração dos mercados financeiros, destacaram-se as modalidades com garantia em Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC) e Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE). Uma instituição financeira pode adiantar um empréstimo ao exportador antes do embarque via ACC ou pós-embarque via ACE.

Pode-se observar no gráfico apresentado a seguir que as exportações começaram a ter um forte declínio a partir de julho de 2008, alcançando um patamar mais baixo em fevereiro de 2009. Observa-se uma recuperação a partir de março de 2009, embora o volume de exportações tenha-se apresentado inferior ao exercício de 2008, em praticamente todo o período.

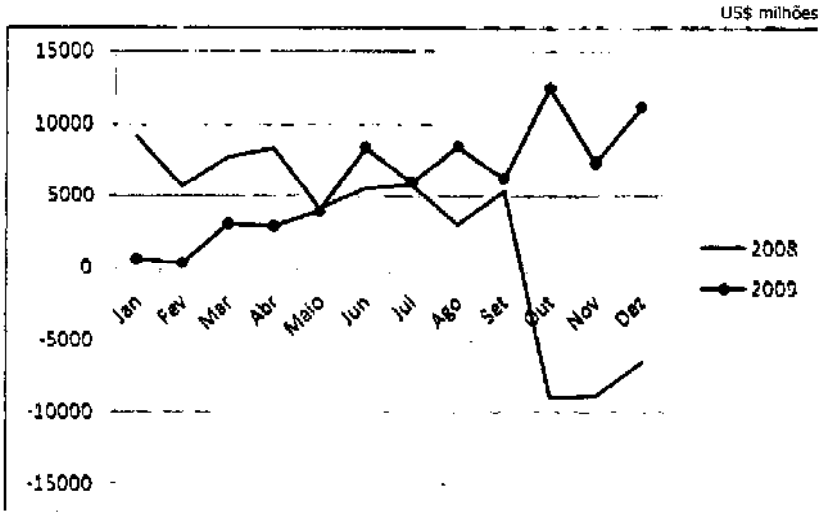
Exportações FOB



Fonte: Ipea

Outro indicador importante refere-se à evolução da conta de capital e financeira do Balanço de Pagamentos. Com base no gráfico a seguir, percebe-se que até outubro de 2008 havia uma tendência de redução dos ingressos de capitais externos. Entretanto, em outubro de 2008, observa-se uma inversão do fluxo de capitais, de forma que naquele mês a conta alcançou seu patamar mais baixo (negativo). Nesse período, a saída de capitais foi superior à entrada e, somente em 2009, o fluxo voltou a ser positivo e crescente.

Conta Capital e Financeira do balanço de pagamentos



Fonte: Ipea

A fuga de capitais ocorrida no último trimestre de 2008 foi resultante da tentativa de recomposição de posições de perdas nos principais centros financeiros do mundo, por parte dos

investidores internacionais. A crise financeira decorrente do estouro da bolha no mercado imobiliário americano contaminou os principais mercados financeiros do mundo, inclusive com impacto, embora em menor grau, nas economias emergentes.

Essa situação de desconfiança generalizada e de incerteza em relação ao tamanho e extensão da crise exacerbou negativamente as expectativas quanto ao futuro do sistema financeiro mundial. A lenta reação dos países desenvolvidos para implementar medidas anticrise também contribuiu para o retorno de capitais internacionais para seus países de origem. Nesse contexto, pode-se constatar que o Brasil teve uma recuperação relativamente rápida, uma vez que em fins de novembro de 2008 os capitais externos começaram a retornar ao País.

Como bem destaca o Boletim Informativo da Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira e da Empregabilidade do Senado Federal, o Brasil voltou a receber um grande fluxo de capitais externos, refletindo a melhora das expectativas e o aumento da confiança dos investidores internacionais nos fundamentos da economia brasileira. O diferencial de rentabilidade dos juros reais brasileiros em relação ao resto do mundo também pode ter influenciado nesse fluxo de capitais favorável ao Brasil. A taxa de juros do Brasil, de um modo geral, é uma das mais altas do mundo e, após a crise, uma das medidas adotadas por praticamente todos os Bancos Centrais do mundo foi a redução de suas respectivas taxas. Mesmo quando o Brasil reduziu a Selic, a diferença ainda continuou muito elevada, quando comparada com as taxas dos demais países. Dessa forma, o Brasil continua sendo um dos países mais atrativos para os investidores externos, não só pela diferença entre as taxas de juros, mas também pelo fato de o preço das ações brasileiras terem se reduzido significativamente com a crise econômica, o que incentivou os investidores estrangeiros a retornarem ao mercado de capitais brasileiro.

Entretanto, para evitar um excessivo ingresso de capitais estrangeiros e, portanto, uma excessiva valorização do Real frente ao dólar, o governo instituiu em 19 de outubro de 2009 uma alíquota de 2% de imposto sobre operações financeiras (IOF) na entrada de capitas externos destinados à aplicação em ativos de renda fixa e variável no Brasil.

O retorno dos capitais ao Brasil pode ser explicado pelos bons fundamentos da economia brasileira, não somente do ponto de vista macroeconômico, como também do ponto de vista da solidez do nosso sistema financeiro. No momento da crise o País apresentava inflação sob controle, dentro da meta inflacionária, dívida externa liquida negativa, relação dívida pública/PIB estável e elevadas taxas de crescimento econômico. Além disso, a adoção de um regime cambial com taxa de câmbio flexível ajudou a reduzir os impactos dos choques externos. Quanto ao sistema financeiro, destaca-se, no passado recente, a implementação de programas que tiveram por objetivo fortalecer o setor bancário brasileiro, como será mostrado a seguir.

O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) teve como parâmetros legais a Resolução nº 2.208, de 3 de novembro de 1995, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e várias circulares do Bacen. Esse programa teve como finalidade recuperar instituições financeiras que estivessem com problemas financeiros. Com a estabilidade econômica os bancos perderam parte de seus ganhos advindos do processo inflacionário, o que tornou diversas instituições débeis financeiramente. O Proer foi um importante instrumento para impedir um colapso do sistema financeiro nacional. Uma possível falência do sistema bancário brasileiro implicaria na redução de grande parte da poupança nacional e, portanto, do investimento do país. A importância do Proer ficou ainda mais clara a partir do segundo semestre de 2008, quando foi possível observar as consequências de um colapso parcial do sistema bancário americano.

Outro programa importante para o saneamento do sistema financeiro nacional foi o Proes – Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária e a Privatização de Instituições Financeiras Estaduais. O seu objetivo era liberar recursos aos Estados, pela União, condicionado às privatizações de suas respectivas instituições financeiras. Em decorrência do Proes, que foi instituído originalmente pela Medida Provisória nº 1.514, de 7/8/1996, algumas instituições financeiras estatais foram extintas, outras privatizadas, sob a interveniência do Estado controlador e fiador em última instância do processo.

Apesar da reforma no sistema financeiro brasileiro nos anos anteriores à crise, foi com o seu advento que o governo pôde implementar algumas medidas para evitar problemas de liquidez nas instituições financeiras nacionais. Em 9 de outubro de 2008, o Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentou as condições pelas quais o Banco Central do Brasil pudesse aceitar carteiras de crédito de boa qualidade para fins de eventuais aquisições. O Bacen disponibilizou para os grandes bancos R$ 24 bilhões para fins de compra de carteira de instituições financeiras menores com problemas de liquidez e de solvência. Além disso, o Presidente da República, por meio da Medida Provisória nº 443, de 22/10/2008, autorizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a comprarem ações e participações de instituições financeiras nacionais. A Caixa também obteve autorização para comprar ações de empresas construtoras com problemas de liquidez.

Sobre essa questão o Tribunal de Contas da União realizou auditoria relativa às operações realizadas pelo Banco do Brasil para fins de aquisição de controle do Banco Nossa Caixa, aquisição de participação no Banco Votorantim e incorporações do Besc/Bescri e do BEP, conforme processo TC 030.037/2008-7.

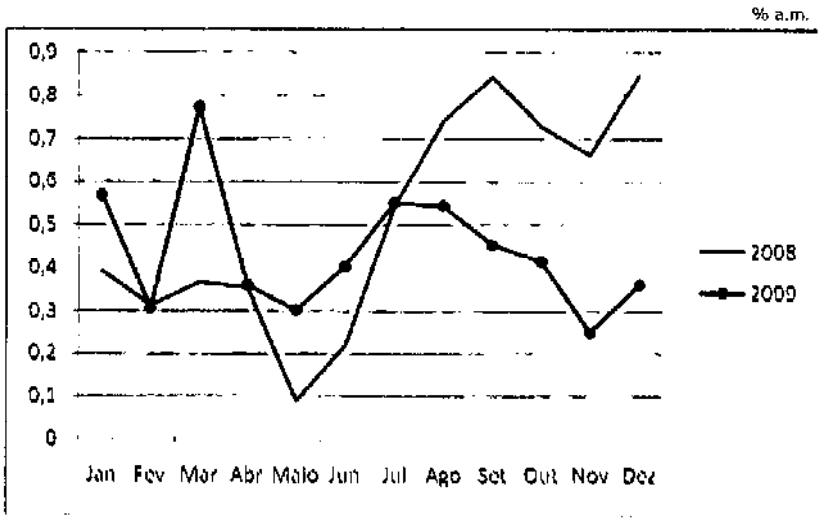
Nesse trabalho, procurou-se: (i) avaliar a razoabilidade das justificativas apresentadas, mediante a análise das sinergias estimadas e de sua aderência às diretrizes estratégicas do Banco do Brasil (BB); (ii) verificar a regularidade dos procedimentos previstos na legislação aplicável; e (iii) avaliar a razoabilidade dos valores envolvidos em cada operação, por meio da análise dos trabalhos de avaliação econômico-financeira, verificando a seleção da metodologia adotada, as premissas consideradas nas projeções e a coerência dos termos finais das negociações com os laudos técnicos que os fundamentaram.

Os resultados da auditoria, que constam do Acórdão nº 2451/2009-TCU-Plenário, mostram que as operações de reorganização societária empreendidas pelo Banco do Brasil se justificaram perante os critérios técnicos supracitados. No que concerne aos aspectos legais das operações, cuja análise da equipe de auditoria abrangeu os respectivos instrumentos contratuais e a estrutura dos processos, incluindo as aprovações necessárias, não foram identificadas inconsistências com os normativos aplicáveis. Destaque também deve ser dado à boa prática adotada pelo Banco do Brasil ao valer-se de mais de um trabalho de avaliação econômico-financeira para decidir sobre cada operação. Entretanto, algumas ressalvas foram feitas: i) "*...cabe ressaltar o risco identificado no modelo de governança a ser adotado no Banco Votorantim, cujo grupo de controle será constituído pelo Banco do Brasil, um banco público, e pela Votorantim Finanças, uma instituição privada, com iguais poderes e responsabilidades sobre o banco controlado. Por isso, em função das competências atribuídas à CGPAR pelo Decreto nº 6.021/2007 e com fulcro no art. 3º, inciso II e alínea b, do Decreto 6.021/2007, foi feita Recomendação para que a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e da Administração de Participações Societárias da União – CGPAR avalie o modelo de governança corporativa a ser instituído pelo Banco Votorantim*"; ii) "*...na aquisição de controle da Nossa Caixa e na incorporação do BESC/BESCRI, verificou-se que parcela do valor da operação decorreu do pagamento das sinergias projetadas. Tal fato representa um risco para o Banco do Brasil, na medida em que a efetiva geração de valor para o banco fica condicionada à qualidade e eficiência do processo de integração dos negócios.*"

2.2.3 Políticas Monetária e Creditícia

O gráfico a seguir mostra o comportamento da taxa de juros real mensal, calculado pela diferença percentual entre a Selic e o IPCA. As restrições da liquidez e o elevado grau de incerteza quanto à conjuntura econômica nacional e internacional em decorrência da crise conduziu à prática de maiores taxas de juros reais na economia, acompanhada de maior inadimplência, como se pôde observar no segundo semestre de 2008 até os primeiros meses de 2009. Como resultado de políticas monetária e creditícia expansionistas, e da redução dos *spreads* da taxa de juros dos bancos públicos, observa-se que a partir de julho de 2009 a taxa de juros real da economia tornou-se inferior à apresentada no mesmo período de 2008. Observa-se, também, uma tendência de queda durante o ano de 2009. Maior liquidez na economia e maior facilidade de crédito implicam em maior estímulo aos gastos do setor privado. Vale ressaltar que a variação anual do saldo médio diário dos meios de pagamento restritos (M1) de 2009 em relação a 2008 foi de 10,1%. A redução da taxa de juros real é uma boa *proxy* para as políticas monetária e creditícia expansionistas.

Taxa de juros real



Fonte: Ipea

Sobre essa questão, é oportuno registrar o relatório denominado "A crise, o crédito e os juros" elaborado pela Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira e da Empregabilidade do Senado Federal que traz sugestões, dentre outros aspectos, para ampliar e baratear a oferta de crédito no Brasil.

Varias medidas de políticas monetária e creditícia contribuíram para aumentar a liquidez na economia. Em setembro de 2008, o Banco Central (Bacen) postergou a data prevista para a implantação do recolhimento compulsório sobre as operações de *leasing* de 16 de janeiro para 13 de março de 2009.

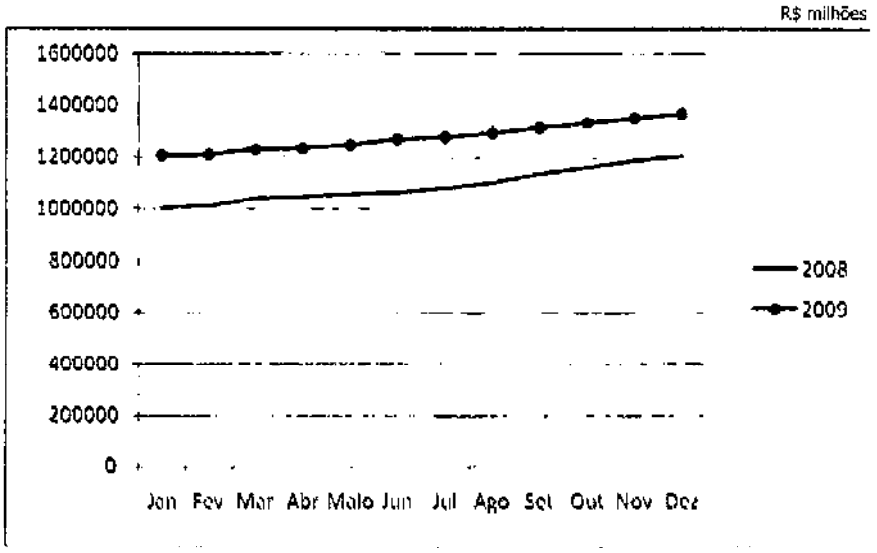
Nessa linha, em outubro de 2008, o Bacen adotou as seguintes medidas: i) reduziu os depósitos compulsórios do sistema bancário; ii) criou condições para que os bancos pudessem aumentar sua liquidez por meio da venda de ativos para bancos maiores; iii) instituiu regras para forçar os bancos a liberarem o crédito obtido em decorrência do menor compulsório.

Uma das medidas de política monetária, implementada a partir de 1° de dezembro de 2008, refere-se ao recolhimento compulsório adicional sobre depósitos a prazo, à vista e de poupança que passou a não ser feito em dinheiro, mas em títulos públicos. Dessa forma, a nova regra injeta liquidez no mercado, mas redireciona os recursos novamente para a dívida pública.

No início do exercício de 2009 o Governo Federal disponibilizou ao BNDES linha de crédito equivalente a 3,3% do PIB. Com esse aporte de crédito o BNDES ofereceu uma variedade de linhas de crédito de curto prazo ao setor produtivo. Além disso, a União possibilitou aos bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa) a disponibilização de linhas de crédito dirigidas aos setores com maior dificuldade de liquidez.

O que se pode observar com base no gráfico a seguir é que as operações de crédito ao setor privado em 2009 são superiores em relação ao mesmo período do ano anterior. Esse indicador sugere que as operações de crédito direcionadas ao setor privado podem ser consideradas um dos principais instrumentos de combate à crise. Destaque-se que entre setembro de 2008 e julho de 2009, período mais crítico da crise, o aumento da oferta de crédito dos bancos públicos foi de 33% e das instituições privadas nacionais e estrangeiras foi de 4% e 1,5%, respectivamente. Destaque-se, ainda, que os desembolsos do BNDES em 2008 e 2009 foram de R$ 91 bilhões e R$ 136,4 bilhões, respectivamente.

Operações de crédito ao setor privado deflacionado pelo IGP-DI

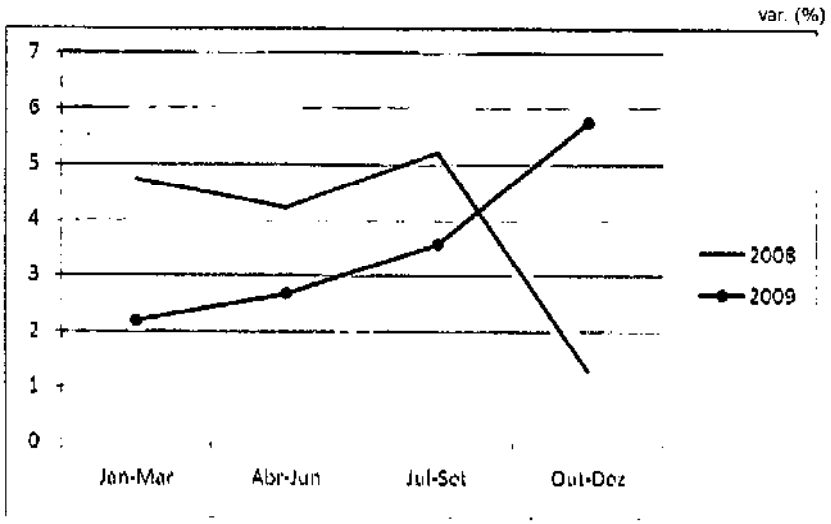


Fonte: Ipea

2.2.4 Análise Gráfica da Evolução do Nível de Atividade Econômica

Os dois gráficos apresentados a seguir mostram a contribuição do consumo final e da formação bruta de capital no crescimento do PIB com uma base de dados trimestral para os exercícios de 2008 e 2009. Nota-se uma forte queda da contribuição do consumo final no crescimento do PIB no último trimestre de 2008, com recuperação a partir de 2009. Observa-se que a importância do consumo final aumenta no final do último trimestre de 2009, por apresentar taxas superiores às participações em todo o exercício de 2008.

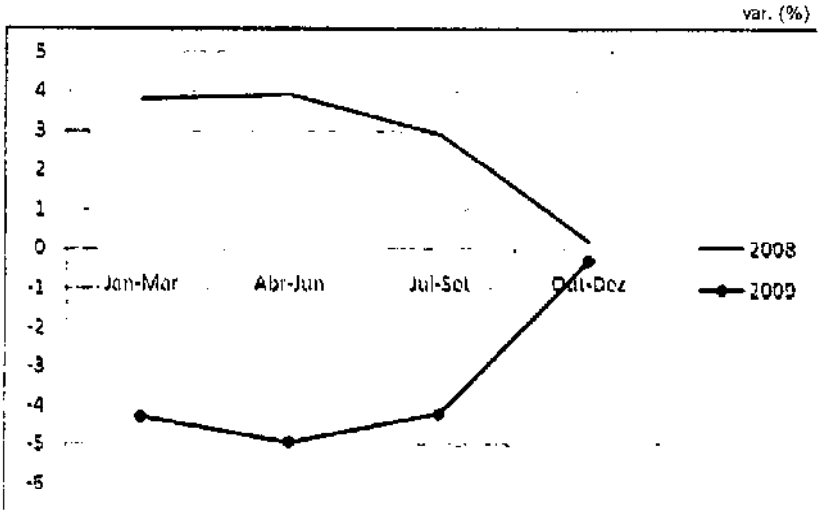
Contribuição do consumo final no crescimento do PIB: dados trimestrais



Fonte: Ipea

O gráfico da evolução da contribuição da formação bruta de capital (investimento) no crescimento do PIB mostra, como esperado, que os investimentos da economia, principalmente do setor privado, são muito mais suscetíveis ao clima de pessimismo do mercado em decorrência da crise do que o consumo final. Nota-se uma forte queda da contribuição da formação bruta de capital no crescimento do PIB a partir do segundo trimestre de 2008, alcançando taxas negativas em todo o exercício de 2009. Ao alcançar a menor taxa (negativa) no segundo trimestre de 2009, passa a haver uma inversão de tendência.

Contribuição da formação bruta de capital no crescimento do PIB

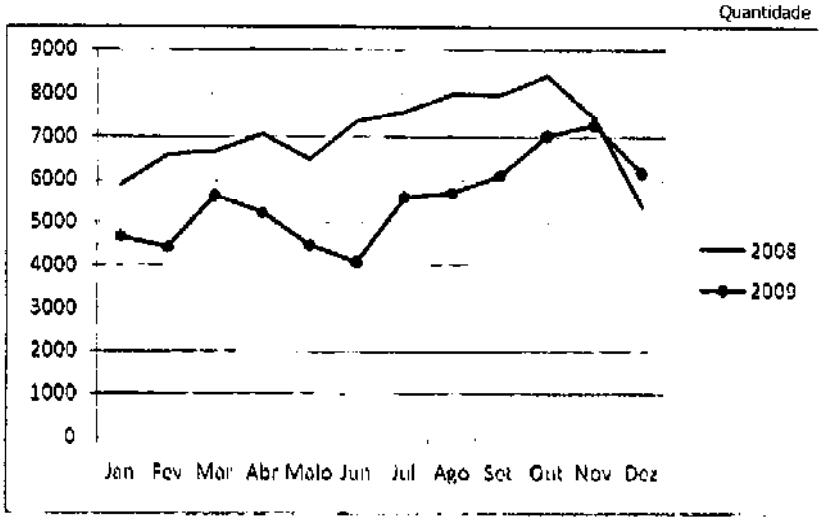


Fonte: IPEA

Pode-se fazer uma analise do impacto da crise sobre o nível de atividade econômica de uma forma setorizada. Podemos utilizar a produção de máquinas agrícolas automotrizes (quantidade)

como *proxy* para o nível de atividade econômica da agricultura. Observa-se, a partir de outubro de 2008 uma forte queda na produção de máquinas agrícolas até fevereiro de 2009. Percebe-se que em todo o exercício de 2009 a produção de máquinas foi inferior à produção do mesmo período do exercício de 2008, exceto no mês de dezembro de 2009. Esse gráfico mostra que a agricultura foi fortemente afetada pela crise, devido à restrição de crédito, ao declínio dos preços das *commodities* agrícolas e à retração da economia mundial por produtos agrícolas. Em outubro de 2008 o Banco do Brasil antecipou a liberação de crédito de R$ 5 bilhões para financiamento da safra agrícola, na tentativa de minimizar o impacto da crise no setor.

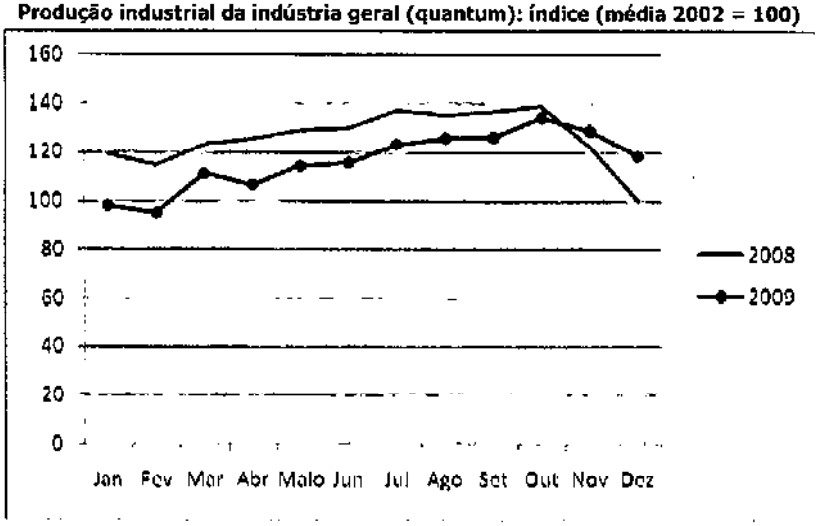
Produção de máquinas agrícolas automotrizes



Fonte: Ipea

Com base no gráfico apresentado a seguir, podemos analisar a produção industrial da indústria geral e verificar que, de outubro de 2008 até fevereiro de 2009 este setor teve uma forte retração. Observa-se, a partir de fevereiro de 2009, uma recuperação com uma tendência positiva até outubro de 2009, embora em níveis inferiores comparativamente à produção do mesmo mês do ano anterior. Em novembro e dezembro de 2009 há uma queda na produção, embora em quantidades superiores ao mesmo período do ano anterior.

Produção industrial da indústria geral (quantum): índice (média 2002 = 100)



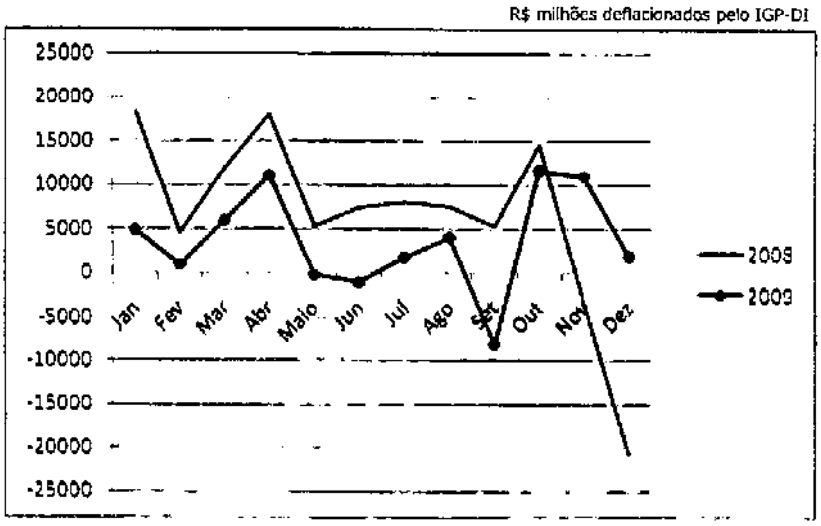
Fonte: Ipea

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil registrou queda de 0,8% no primeiro trimestre de 2009, sobre o período imediatamente anterior, e também uma queda de 1,8% no primeiro trimestre de 2009, sobre o mesmo período de 2008, conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ainda segundo o IBGE, no exercício de 2009, houve uma queda de 0,2% do PIB, conforme mostrado no item anterior.

2.2.5 Custos das Medidas Anticrise

As medidas anticrise decorrentes de redução de tributos e aumentos de despesas governamentais resultaram na redução do superávit primário. O gráfico apresentado a seguir mostra a medida da necessidade financeira do setor público pelo conceito primário, relativo ao Governo Federal e Banco Central, com desvalorização cambial e deflacionado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Percebe-se uma queda abrupta a partir de outubro de 2008 e uma recuperação a partir de 2009, embora a níveis inferiores ao exercício de 2008, exceto nos meses de novembro e dezembro de 2009. Destaque-se que o superávit primário da União como proporção do PIB em 2008 e 2009 foi de 2,45% e 1,29%, respectivamente. Quanto ao déficit nominal da União como proporção do PIB houve um aumento de 0,69% em 2008 para 3,44% em 2009.

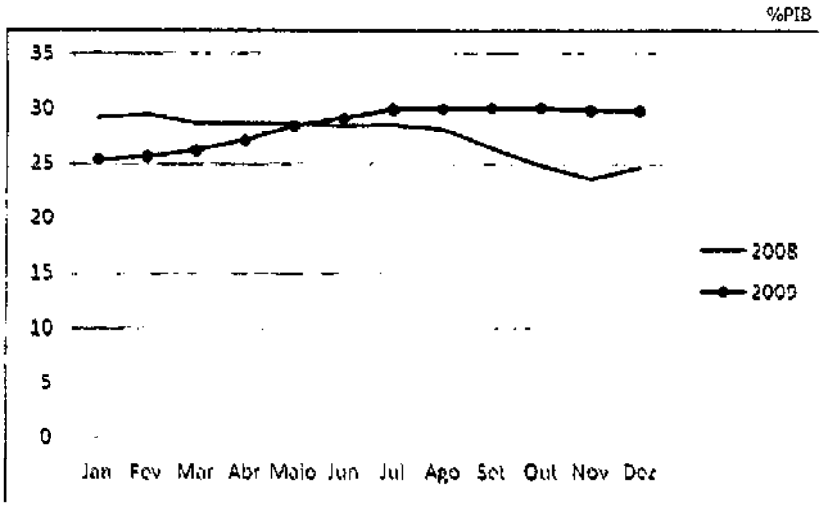
Superávit primário do governo federal e Bacen



Fonte: Ipea

O gráfico seguinte mostra a dívida total líquida do governo federal e do Banco Central como proporção do PIB. Percebe-se uma trajetória decrescente da razão dívida/PIB de janeiro a novembro de 2008, quando atingiu seu menor nível, 23,56%. A partir de dezembro de 2008 inverteu-se a tendência e a proporção da dívida em relação ao PIB cresceu para níveis próximos 30% do PIB em 2009. O custo da crise se reflete na área fiscal com redução do superávit primário e elevação da dívida pública.

Dívida total líquida do governo federal e Bacen



Fonte: Ipea

2.3 Atividade Econômica

2.3.1 Nível dos Preços e Taxas de Inflação em 2009

Em 2009, os três principais índices que medem a inflação no Brasil mostraram valores inferiores àqueles apurados em 2008, conforme mostrado na tabela seguinte.

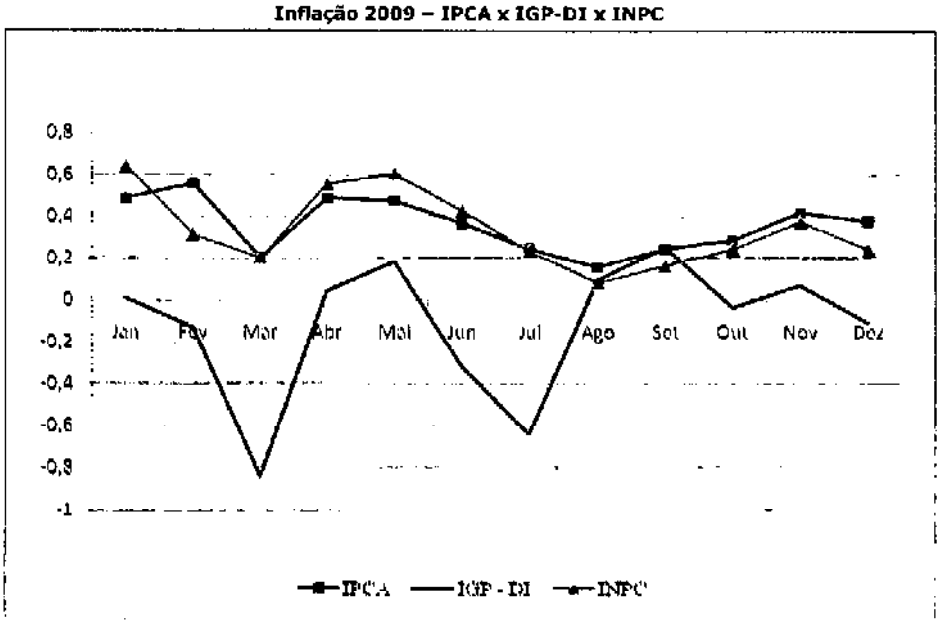
Taxas de inflação acumuladas no ano em 2008 e 2009

Índice/Entidade	Amostra	2008	2009
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	9,10% aa	-1,43% aa
INPC/IBGE	Famílias 1 a 6 s.m.	6,48% aa	4,11% aa
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	5,90% aa	4,31% aa

Fonte: IBGE e FGV

O comportamento da variação mensal dos índices de preços no exercício de 2009 está demonstrado no gráfico adiante.

Inflação 2009 – IPCA x IGP-DI x INPC



Fonte: Bacen

Conforme mostrado, em 2009 a taxa de inflação calculada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 4,31% a.a., inferior ao do exercício de 2008, situado em 5,90% a.a., e inferior também à meta de inflação de 4,5% estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional para 2009.

Ao longo de 2009 o IPCA apresentou tendência declinante, verificando-se em fevereiro a maior taxa do ano – 0,55%. Após a queda para 0,2% no mês seguinte, registrou-se elevação em março e abril, sendo sucedido por reduções na taxa pelo quadrimestre seguinte. A partir de agosto observa-se ligeira elevação até o encerramento do exercício.

A redução do IPCA, comparando-se a 2008, ocorreu, principalmente, devido ao grupo "Alimentação e Bebidas", responsável por 22,56% das despesas das famílias, que variou 3,18% em 2009 e 11,11% no ano anterior. Contribuiu para esse reduzido aumento no preço dos alimentos

em 2009 a continuidade da queda dos preços do feijão e do arroz, e a maior oferta da carne vermelha no mercado interno. Por outro lado, os alimentos que mais variaram de preço foram o açúcar cristal e o refinado, a cebola, batata inglesa, cenoura e alho. Os grupos "Despesas Pessoais" e "Educação" foram responsáveis pelas maiores variações do IPCA em 2009 (8,03% e 6,13%). Entre os produtos não alimentícios os maiores impactos foram em decorrência dos aumentos do cigarro, empregado doméstico, plano de saúde, colégio e ônibus urbano.

A inflação dos produtos de preços livres, dentro do IPCA, atingiu 4,14% ao final de 2009, e a variação dos preços administrados atingiu 4,73%.

Entre os itens com preços monitorados verificamos que as maiores contribuições foram decorrentes da variação dos planos de saúde, remédios, ônibus urbano, gás de botijão e energia elétrica residencial, como segue.

IPCA – Resultados acumulados em 2009 – itens com preços administrados

Item	Variação (%)	Contribuição
Plano de Saúde	6,38	0,2159
Remédios	5,83	0,1646
Ônibus Urbano	5,33	0,1959
Gás de Botijão	13,74	0,1534
Energia Elétrica	4,68	0,1527

Fonte: IBGE – Indicadores

No Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), cuja variação em 2009, de 4,11%, também foi inferior à de 2008 (6,48%), onde o grupo "Alimentação e Bebidas" variou 1,83% em 2009, ante 11,40% em 2008. A maior variação dentro do INPC foi registrada no grupo "Despesas Pessoais", com 9,80% em 2009, e 6,55% em 2008.

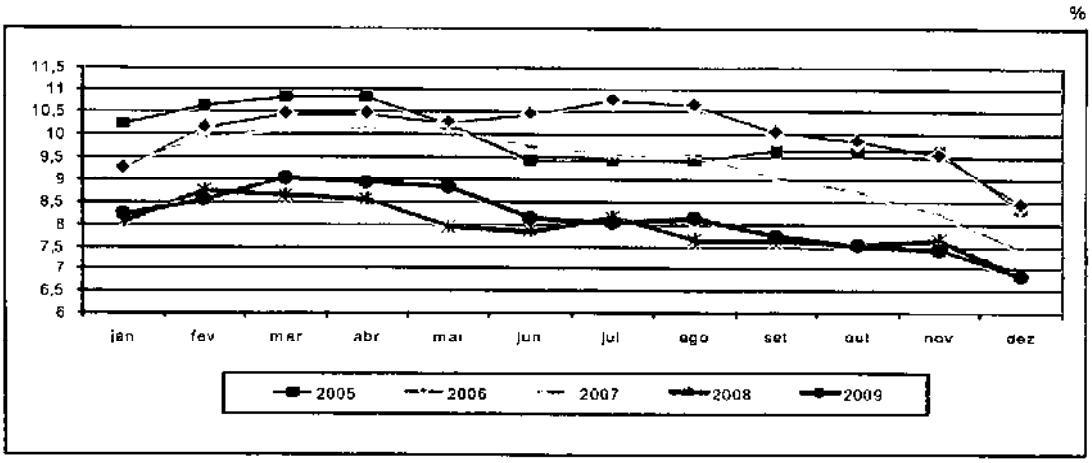
A variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, em 2009 ficou negativo em 1,43%, e parte desta queda deveu-se principalmente às quedas individuais dos preços de produtos agrícolas, tanto no atacado quanto no varejo. Neste contexto o IPA (Índice de Preços no Atacado) variou menos 4,08% no ano, e o IPC (Índice de Preços ao Consumidor) registrou elevação de 3,95% em 2009.

2.3.2 Nível de Emprego e Salários

A taxa de desocupação em 2009 manteve-se praticamente inalterada em relação ao ano anterior, e observou-se elevação do rendimento médio real habitualmente recebido do trabalho principal ao longo de 2009, em relação ao exercício de 2008. A taxa de crescimento do nível de emprego formal no exercício de 2009, no entanto, foi inferior ao exercício anterior.

As taxas de desemprego mensal ao longo de 2009, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), elaborada pelo IBGE, foram semelhantes ao exercício anterior, conforme gráfico a seguir. A taxa de desemprego apresenta constante redução desde 2005. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2009, ao final do exercício, foi de 6,8%, taxa idêntica à registrada em 2008.

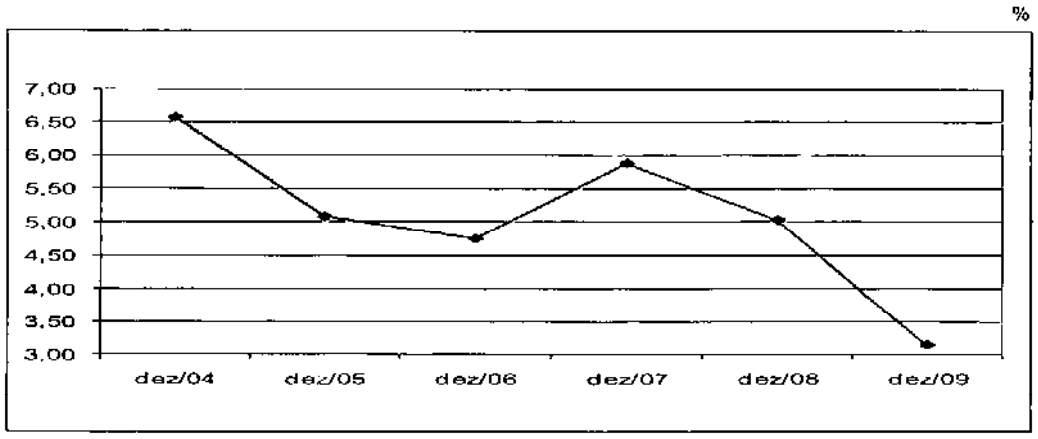
Taxa de desemprego mensal de 2005 a 2009



Fonte: IBGE

De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE), que registra as vagas do mercado de trabalho com carteira assinada (emprego formal), foram criadas, ao longo de 2009, 995.110 postos de trabalho, um aumento de 3,11% sobre as vagas existentes no encerramento de 2008, que registrou aumento de 5,01%. O gráfico adiante demonstra que, desde 2007, o aumento dos postos de trabalho, com carteira de trabalho, é cada vez menor.

Taxa de evolução do emprego formal – 2004 a 2009



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ MTE – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)

Entre os setores da atividade econômica, as maiores ofertas de vagas, em termos relativos, ocorreram no setor de construção civil, com evolução de 9,17%, e nos setores de comércio, serviços e administração pública. O setor da Indústria da Transformação, que sofreu os maiores impactos negativos da crise internacional de crédito que se disseminou pela economia mundial, registrou um saldo pequeno, mas positivo, no encerramento do ano (0,15%), depois de constantes reduções na oferta de trabalho, desde fevereiro de 2009.

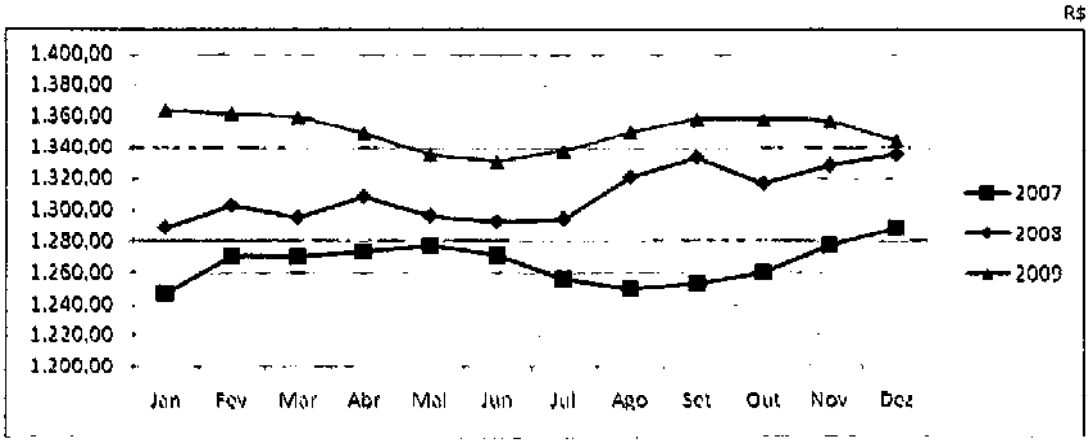
Evolução do emprego formal – Setores da economia – exercício de 2009

Tipo de Atividade	Nº de empregos formais (saldo)	Variação %
Construção Civil	177.185	9,17
Comércio	297.157	4,20
Serviços	500.177	3,93
Administração Pública	18.075	2,33
Serviço Indústria Utilidade Pública	4.984	1,41
Extrativa Mineral	2.036	1,18
Indústria da Transformação	10.865	0,15
Agropecuária	-15.369	-0,99
Total	**995.110**	**3,11**

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/MTE – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)

O gráfico seguinte mostra que, desde 2007, a cada ano tem sido observado aumento nos rendimentos médios reais mensais do trabalhador, a preços de dezembro de 2009. O rendimento médio real em dezembro de 2007 foi de R$ 1.288,15, em dezembro de 2008 de R$ 1.334,58, e de R$ 1.344,40 em dezembro de 2009, com uma variação anual de 3,6% e 0,74%, respectivamente. Em 2009, em que pese essa renda ter sido superior à dos anos anteriores, foi verificado um comportamento atípico já que os rendimentos médios reais ao final do exercício (dezembro) foram inferiores ao do início do ano (janeiro).

Rendimento médio real mensal



Fonte: IBGE – Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no trabalho principal da semana de referência – a preços de dez/2009

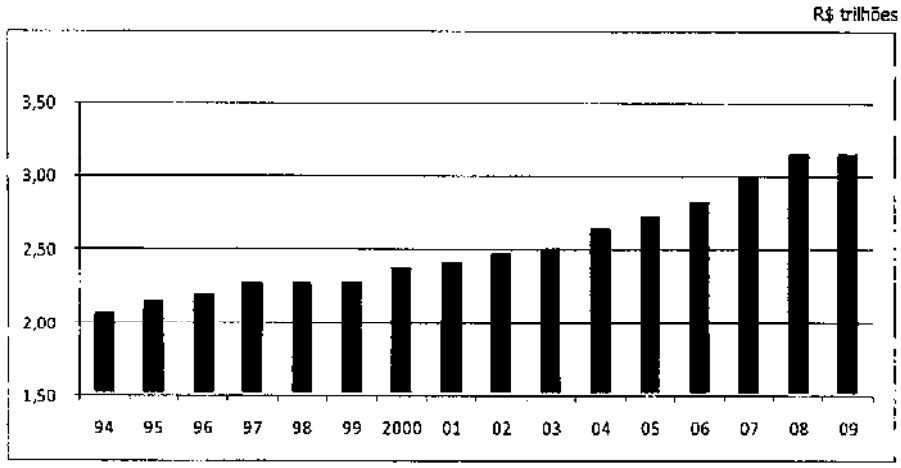
2.3.3 Produto Interno Bruto

No exercício de 2009, o Produto Interno Bruto a preços de mercado sofreu redução do seu valor, em termos reais, de 0,2% em relação ao PIB de 2008, registrando-se um total de R$ 3,143 trilhões. As taxas trimestrais de 2009 sobre os mesmos trimestres do ano anterior e as taxas acumuladas ao longo de 2009 sobre o mesmo período do ano anterior mostram que a economia recuperou-se à medida que o ano avançava. No último trimestre de 2009 observou-se uma recuperação sobre o mesmo trimestre do ano anterior, de 4,3%, e sobre o trimestre anterior de 2009, na série com ajuste sazonal, de 2,0%. Entre os setores, as maiores perdas, e também os maiores crescimentos, sobre o trimestre anterior, feito o ajuste sazonal, coube à indústria, com -4,2% no 1º

trimestre de 2009 sobre o último trimestre de 2008, e 1,5%, 3,0% e 4,0%, respectivamente, nos 2°, 3° e último trimestre de 2009, em relação aos trimestres anteriores.

O PIB *per capita* teve queda de 1,2%, tendo em vista o crescimento de 0,99% da população residente em 2009, segundo estimativas do IBGE.

Produto Interno Bruto



Fonte: IBGE – Contas Trimestrais – valores constantes de 2009

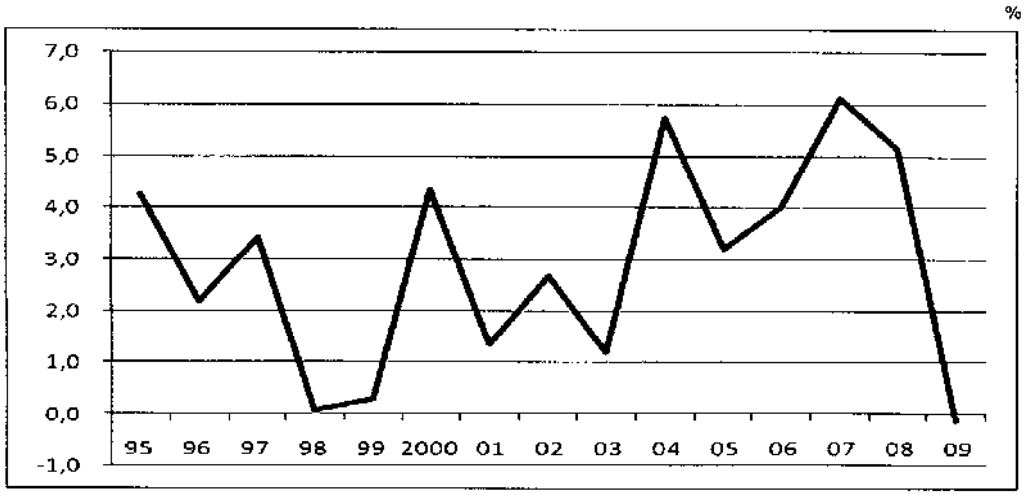
Entre os países do G20, sigla que reúne as maiores economias desenvolvidas e emergentes do mundo, o PIB brasileiro, com queda de 0,2% em 2009, indica que o desempenho da economia brasileira ficou entre as seis melhores do mundo. Poucos países do G20 tiveram crescimento do PIB em um ano de crise financeira mundial.

A China teve desempenho excepcional, com aumento de 8,7% do PIB em 2009, seguido da Índia, que, segundo previsões da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), teria registrado um crescimento do seu PIB em torno de 5,6%. Ainda segundo estimativas da OCDE, o PIB da Indonésia teria se elevado 4,5% em 2009. Em seguida vem a Austrália, que, de acordo com estatísticas oficiais, teve um aumento de 2,7%. A Coréia do Sul praticamente manteve o valor do seu PIB, com variação de 0,2%.

Entre as economias ricas, Estados Unidos, União Europeia e Japão registraram perdas de 2,4%, 4,2% e 5% do seu PIB, respectivamente. África do Sul perdeu 1,8%, Turquia estima-se perda de 5,8%, México 6,5%, e Rússia, com dano maior, registrou uma redução de 7,9% no PIB.

A exemplo de outros países, a taxa de crescimento em termos reais do PIB em 2009 foi negativa.

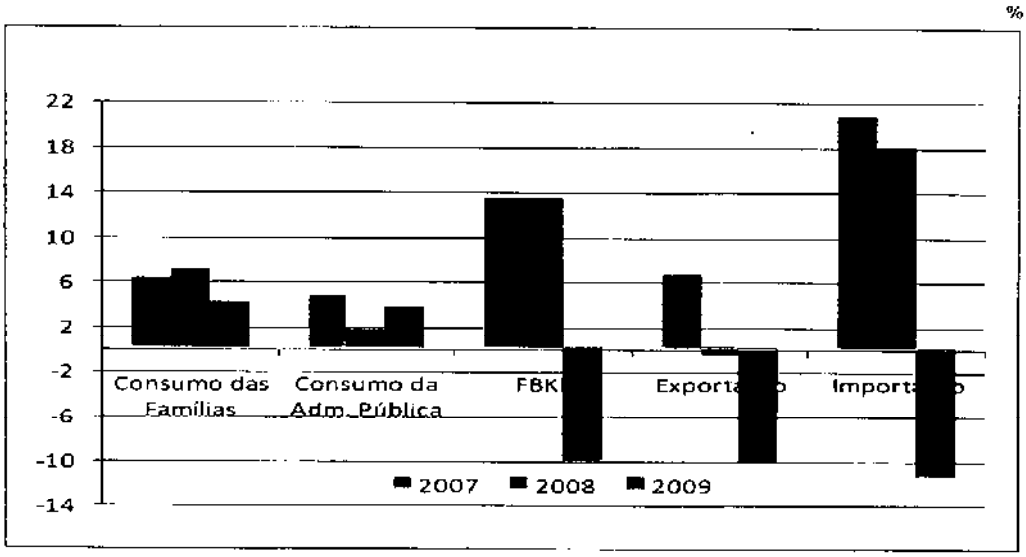
PIB – Taxas reais de crescimento



Fonte: Bacen – Indicadores Econômicos

Embora a recessão em virtude da redução do crédito internacional tenha provocado efeitos negativos sobre a economia brasileira, a manutenção da concessão de crédito interno às famílias, o crescimento em termos reais de 3,3% da massa salarial dos trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, e as políticas anticíclicas governamentais permitiram que a economia praticamente mantivesse o valor do PIB. A despesa do Consumo das Famílias elevou-se paulatinamente ao longo do exercício, encerrando 2009 com 4,1%. Essa taxa de crescimento, no entanto, é inferior àquelas verificadas em 2008 e em 2007. A despesa do Consumo da Administração Pública mostrou-se mais elevada no 1º e no 2º trimestres de 2009 (4,3% e 4,1%, respectivamente), período no qual os efeitos da crise se intensificaram no Brasil, encerrando 2009 em 3,7%. Os gastos realizados pelas famílias e pelo governo sustentaram o nível registrado do PIB. Por outro lado, a formação bruta de capital fixo (FBKF) apresentou redução de 9,9% em 2009, situação inversa ao verificado em 2008 e em 2007, quando ocorreram aumentos próximos a 13,5%. No que concerne às exportações, relativamente à composição do PIB, houve aumento do declínio desse indicador se comparado com 2008, que passou de -0,6% para -10,3%, em função da redução da demanda externa. As importações reduziram-se em 11,4% em 2009, invertendo a tendência de crescimento verificada em 2007 e em 2008, cujos aumentos foram superiores a 18%, em decorrência de uma taxa de câmbio favorável.

PIB – Componentes da demanda



Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais (dados preliminares – 4º trimestre de 2009)

Ao longo de 2009, verificaram-se fortes reduções nas taxas acumuladas de crescimento dos setores da economia. O setor agropecuário teve perdas de 5,2%, em virtude de diversas culturas típicas da lavoura nacional terem tido queda na produção, com diminuição no ano, a exemplo da soja (-4,8%), café (-12,8%), trigo (-16,0%) e milho (-13,5%).

No setor industrial, com 5,5% de redução em 2009, mesmo o subsetor da construção civil, beneficiado pela concessão de crédito à habitação, teve perdas de 6,3% em 2009, quando em 2008 registrou-se crescimento de 8,2%. O subsetor de Transformação teve redução ao final de 2009 de 7,0%, tendo sido ainda maiores as perdas nos 1º e 2º trimestres. Beneficiado pelo crescimento da produção de petróleo e gás, principalmente, com 5,7%, ainda assim o subsetor Extrativa Mineral registrou perdas de 0,2%. No setor de serviços, com 2,6% de crescimento, foram destaques os subsetores de Intermediação Financeira, com 6,5%, em decorrência do aumento das operações de crédito do sistema financeiro, Outros Serviços, com 5,1%, e Serviços de Informação, com 4,9%.

Taxa acumulada de crescimento do PIB
Variação em volume em relação ao mesmo período do ano anterior

%

Setor de Atividade	2008.IV	2009.I	2009.II	2009.III	2009.IV
Agropecuária	**5,7**	**(-)2,8**	**(-) 3,7**	**(-) 5,3**	**(-) 5,2**
Indústria	**4,4**	**(-)10,4**	**(-) 9,5**	**(-) 8,6**	**(-) 5,5**
Extrativa Mineral	4,9	(-)2,6	(-) 2,2	(-) 2,1	(-) 0,2
Transformação	3,2	(-)14,0	(-) 12,3	(-) 10,7	(-) 7,0
Construção Civil	8,2	(-)9,6	(-) 9,5	(-) 9,1	(-) 6,3
Produção e distr. de eletricidade, gás e água	4,8	(-)4,2	(-) 4,0	(-) 3,7	(-) 2,4
Serviços	**4,8**	**1,7**	**1,9**	**1,9**	**2,6**
Comércio	6,1	(-)6,0	(-) 4,9	(-) 4,2	(-) 1,2
Transporte, armazenagem e correio	3,4	(-)6,2	(-) 5,8	(-) 4,8	(-) 2,3
Serviços de informação	8,9	6,4	6,6	5,9	4,9
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	13	6,2	5,6	5,8	6,5

Setor de Atividade	2008.IV	2009.I	2009.II	2009.III	2009.IV
Outros Serviços	4,2	5,8	6	5,6	5,1
Atividades imobiliárias e aluguel	1,6	1,3	1,4	1,4	1,4
Administração, saúde e educação públicas	1,5	3,4	3,2	3,2	3,2
Valor Adicionado a Preços Básicos	**4,8**	**(-) 1,8**	**(-) 1,5**	**(-) 1,4**	**(-) 0,1**
Impostos líquidos sobre produtos	**7,4**	**(-) 4,2**	**(-) 3,8**	**(-) 3,2**	**(-) 0,8**

Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais (dados preliminares – 4º Trimestre de 2009)

2.3.4 A Carga Tributária Nacional

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

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

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

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas em 2009, em comparação com o exercício de 2008, bem como a estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária nacional para 2009.

Arrecadação das receitas federais, estaduais, municipais e estimativas da carga tributária

R$ milhões

Tributos	2008	Part. %	% PIB	2009	Part. %	% PIB	Evolução %	
							Da Arrec.	Part. PIB
Tributos Federais	**713.986**	**68,36**	**23,76**	**726.280**	**67,35**	**23,11**	**1,72**	**-2,75**
Impostos, Taxas e Contribuições	650.107	62,24	21,64	652.448	60,50	20,76	0,36	-4,05
Receita de Dívida Ativa (*)	4.313	0,41	0,14	5.727	0,53	0,18	32,79	26,95
Outras Contribuições	10.852	1,04	0,36	13.379	1,24	0,43	23,28	17,86
Sistema "S"	8.113	0,78	0,27	9.788	0,91	0,31	20,64	15,34
Outras Contribuições Sindicais	1.871	0,18	0,06	2.179	0,20	0,07	16,50	11,38
Órgãos fisc. Prof. regulament.	868	0,08	0,03	1.411	0,13	0,04	62,54	55,40
Contribuição para o FGTS	48.714	4,66	1,62	54.726	5,07	1,74	12,34	7,40
Tributos Estaduais	**272.976**	**26,13**	**9,08**	**291.047**	**26,99**	**9,26**	**6,62**	**1,93**
Tributos Municipais	**57.551**	**5,51**	**1,92**	**61.088**	**5,66**	**1,94**	**6,15**	**1,48**
Total dos Tributos	**1.044.513**	**100,00**	**34,76**	**1.078.414**	**100,00**	**34,31**	**3,25**	**-1,29**
PIB (IBGE)	**3.004.881**		**100,00**	**3.143.015**		**100,00**	**Evol.% PIB**	**4,60**
Coeficiente Tributário			**34,76**			**34,31**	**Evol.%CT**	**-1,29**

Fonte: Siafi, Cotepe/Confaz/MF, CEF, STN (Municípios) e Entidades (Sistema "S" e Conselhos Federais de Profissões)
(*) Refere-se à Dívida Ativa de impostos, taxas e contribuições.

Verifica-se que em 2009 a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento nominal de 3,25%, em relação ao exercício de 2008, enquanto no mesmo período, o PIB cresceu 4,60%, em termos nominais.

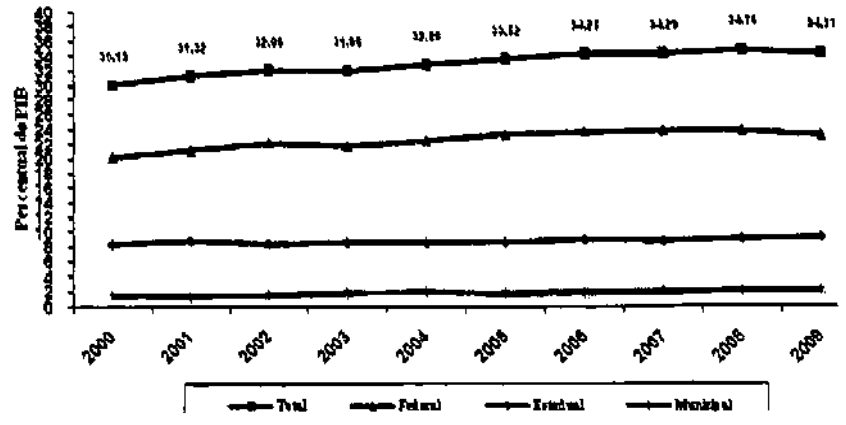
No entanto, essa comparação adquire maior precisão quando se consideram as variações em termos reais. Ou seja, tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja variação provisória, segundo o IpeaData, foi de 4,79% em 2009 em relação a 2008, a arrecadação federal apresentou decréscimo real de 3,05% (Análise da Arrecadação das Receitas Federais (RFB), dezembro de 2009) e o PIB de 0,2%. Assim, a carga tributária nacional decaiu de 34,79% em 2008 para 34,31% em 2009, significando variação negativa de 1,29%.

Enquanto a arrecadação federal apresentou comportamento de queda, a estadual e municipal mantiveram seu montante, variando em relação ao PIB de 11,00% para 11,20%, ou seja, praticamente estabilizada. A desoneração tributária realizada pelo governo federal, para veículos e para eletrodomésticos (linha branca), por exemplo, contribuiu, inclusive, para elevar a arrecadação de impostos estaduais, como o ICMS e o IPVA em 3,1% e 16,8% respectivamente, conforme estudo divulgado pelo Ipea. Nos municípios a arrecadação do IPTU e do ISS continuou crescendo em 2009 em torno de 10%. O desempenho positivo do ISS deve-se, em especial, ao pouco efeito da crise sobre o setor de serviços.

Devido a sua elevada participação no componente tributário (67,35%), os Tributos Federais influenciam significativamente o resultado do coeficiente tributário. Neste item os tributos que apresentaram melhor desempenho no acumulado do ano foram o IRPJ e a CSLL, que apresentaram crescimento nominal de R$ 12,9 bilhões (19,75%) e R$ 8,5 bilhões (25,56%), respectivamente, em relação ao ano anterior. Este desempenho foi, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), reflexo da lucratividade de empresas de diversos setores, especialmente entre janeiro e setembro de 2008, com destaque para os setores de combustíveis, serviços financeiros, automotivo e metalurgia.

Diferentemente do observado na série desde o ano 2000, a carga tributária decaiu a patamar anterior a 2007, conforme evidenciado no gráfico a seguir.

Evolução da Carga Tributária

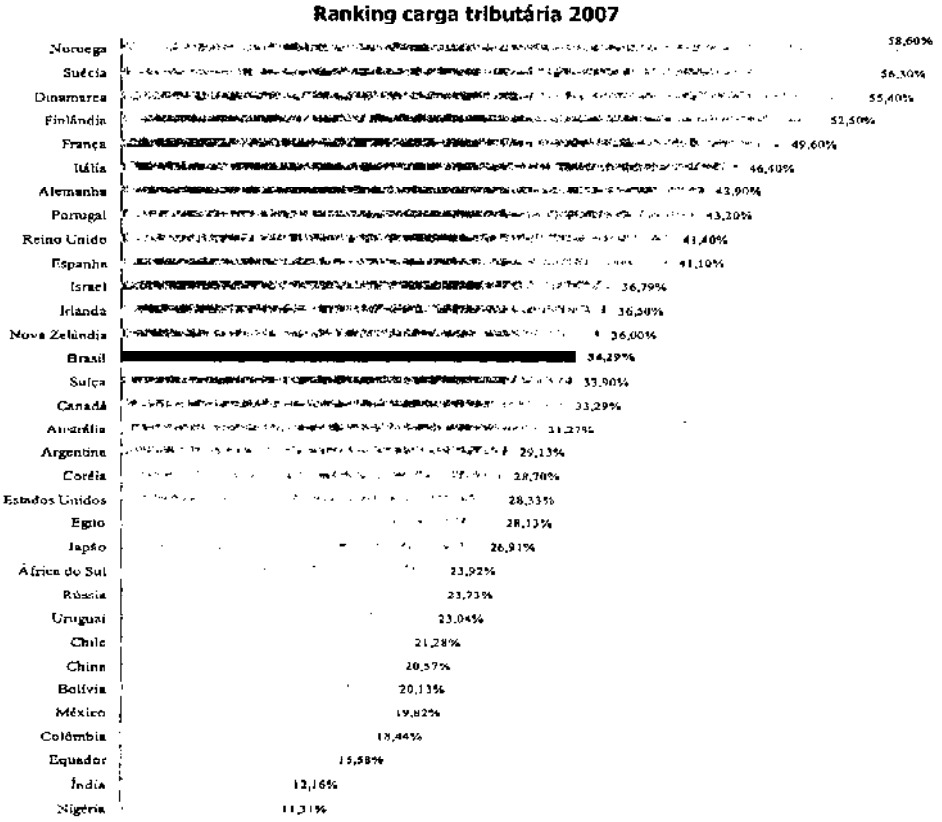


Comparação com outros países

Com vistas a melhor contextualizar a carga tributária brasileira no âmbito das presentes Contas de Governo da República, foi elaborada pesquisa, que contou com a participação da Assessoria de Relações Internacionais deste Tribunal, cujo objetivo foi comparar a carga tributária brasileira e seus principais atributos com a de outros países no período de 1995 a 2007. Para tanto, foram buscadas informações diretamente em alguns países e em organizações internacionais, a saber, OCDE, FMI, Eurostat e Cepal, adotando-se as cautelas metodológicas necessárias com vistas à permitir uma adequada comparação entre os dados obtidos. Nesse contexto, optou-se por utilizar os dados referentes ao ano de 2007, cuja informação já se encontrava disponível para todos os países pesquisados.

O gráfico a seguir apresenta um ranking contendo a carga tributária bruta (CTB) do Brasil e de trinta e três países para o ano de 2007. O Brasil ficou em 14º lugar, sendo que a carga tributária brasileira, além de ter sido maior do que a de todos os países em desenvolvimento, superou também a de países desenvolvidos, como Suíça, Canadá, Estados Unidos, Austrália e Japão.

Destaca-se que a diferença entre a carga tributária brasileira e a do país emergente mais próximo (Argentina) foi superior a cinco pontos percentuais. Entre os países do grupo conhecido como BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) essa diferença foi ainda maior, a carga tributária brasileira superou a da Rússia, Índia e China, em mais de dez pontos percentuais.



Fonte: OCDE, Eurostat, Cepal, FMI e IBGE (Brasil).

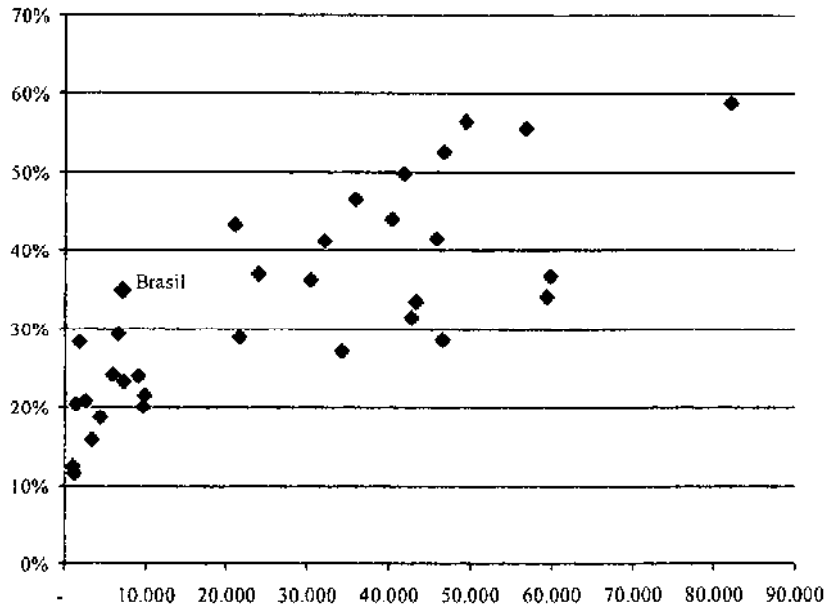
Analisando o quadro e o gráfico mostrados a seguir que relacionam a CTB com o indicador PIB *per capita*, é possível verificar que a CTB brasileira é a mais elevada entre os países com PIB *per capita* relativamente próximo ao patamar observado no Brasil, como Rússia, Uruguai, Argentina e África do Sul. Nota-se, também, que o coeficiente tributário no Brasil é similar aos índices verificados em países com PIB *per capita* bem superior, como Suíça, Canadá e Austrália.

CTB X PIB *per capita* – 2007

	Países	PIB per capita	CTB		Países	PIB per capita	CTB
1.	Noruega	82.276	59%	18.	Coreia	21.653	29%
2.	Irlanda	59.940	37%	19.	Portugal	21.102	43%
3.	Suíça	59.475	34%	20.	Chile	9.881	21%
4.	Dinamarca	56.923	55%	21.	México	9.693	20%
5.	Suécia	49.554	56%	22.	Rússia	9.103	24%
6.	Finlândia	46.836	53%	23.	Uruguai	7.297	23%
7.	Estados Unidos	46.674	28%	**24.**	**Brasil**	**7.107**	**34%**
8.	Reino Unido	45.922	41%	25.	Argentina	6.617	29%
9.	Canadá	43.404	33%	26.	África do Sul	5.922	24%
10.	Austrália	42.864	31%	27.	Colômbia	4.377	18%
11.	França	41.940	50%	28.	Equador	3.335	16%
12.	Alemanha	40.480	44%	29.	China	2.560	21%
13.	Itália	35.963	46%	30.	Egito	1.771	28%
14.	Japão	34.287	27%	31.	Bolívia	1.352	20%
15.	Espanha	32.153	41%	32.	Nigéria	1.153	11%
16.	Nova Zelândia	30.453	36%	33.	Índia	942	12%
17.	Israel	23.990	37%				

Fonte: OCDE, Eurostat, Cepal, FMI e IBGE (Brasil).

CTB x PIB *per capita* – 2007



Fonte: OCDE, Eurostat, Cepal, FMI e IBGE (Brasil).

Já a análise da evolução da carga tributária bruta no período de 1995 a 2007 demonstrou uma alta taxa de crescimento desse indicador, tanto no Brasil quanto nos demais países da América

Latina e no âmbito dos chamados BRIC, com exceção da Índia. Todavia, nos países desenvolvidos essa taxa foi pequena ou até mesmo negativa, conforme demonstra a tabela a seguir.

Taxa de crescimento da carga tributária entre 1995 e 2007

Países	Carga Tributária Bruta		Taxa de crescimento	Países	Carga Tributária Bruta		Taxa de crescimento
	1995	2007			1995	2007	
China	10,27%	20,57%	100,31%	Uruguai	21,78%	23,04%	5,79%
Rússia	15,83%	23,73%	49,91%	Itália	45,10%	46,40%	2,88%
Coreia do Sul	19,44%	28,70%	47,67%	Suíça	33,00%	33,90%	2,73%
Argentina	20,26%	29,13%	43,78%	Estados Unidos	27,85%	28,33%	1,72%
Equador	11,02%	15,58%	41,37%	França	49,00%	49,60%	1,22%
Bolívia	14,42%	20,13%	39,60%	Japão	26,85%	26,91%	0,23%
Colômbia	13,98%	18,44%	31,92%	Nova Zelândia	36,64%	36,00%	-1,74%
Brasil	**28,44%**	**34,29%**	**20,57%**	Dinamarca	56,40%	55,40%	-1,77%
Chile	17,58%	21,28%	21,05%	Índia	12,40%	12,16%	-1,95%
México	16,66%	19,82%	19,00%	Suécia	57,80%	56,30%	-2,60%
Portugal	38,40%	43,20%	12,50%	Alemanha	45,10%	43,90%	-2,66%
Reino Unido	38,00%	41,40%	8,95%	Israel	38,10%	36,79%	-3,44%
Austrália	28,80%	31,27%	8,58%	Finlândia	55,30%	52,50%	-5,06%
Espanha	38,00%	41,10%	8,16%	Canadá	35,57%	33,29%	-6,40%
Noruega	54,20%	58,60%	8,12%	Irlanda	39,10%	36,50%	-6,65%

Fonte: OCDE, Eurostat, Cepal, FMI e IBGE (Brasil).

Verificou-se, ainda, que a CTB brasileira foi superior à dos demais países em desenvolvimento pesquisados e à do Japão e da Coreia do Sul ao longo de todo o período de 1995 a 2007. Sendo que, desde 2000, superou também o coeficiente tributário dos Estados Unidos e da Austrália. Entretanto, a carga tributária dos países europeus pesquisados foi superior à brasileira em todo o período de referência, com uma única exceção, em 2007, referente à Suíça.

Quanto à composição da carga tributária, sintetizada na tabela a seguir, observou-se que no Brasil, assim como nos demais países emergentes, os tributos sobre o consumo possuem um peso maior do que aqueles sobre a renda. Enquanto nos países desenvolvidos, em geral, ocorre o inverso. Por outro lado, a participação das contribuições para a seguridade social na carga tributária brasileira se aproxima do verificado em alguns países avançados, ao contrário do que ocorre nos demais países emergentes.

Composição da CTB em 2007

Países	Renda	Seguridade Social	Folha de Pagamento	Propriedade	Bens e Serviços	Outros
Alemanha	**31,4%**	**36,7%**	**-**	**2,5%**	**29,4%**	**-**
Argentina	18,7%	15,5%	-	11,1%	53,3%	1,5%
Austrália	**59,9%**	**-**	**4,6%**	**8,8%**	**26,7%**	**-**
Bolívia	16,2%	9,1%	-	6,2%	67,2%	1,3%
Brasil	**24,6%**	**27,1%**	**1,6%**	**3,8%**	**43,0%**	**-**
Canadá	**49,7%**	**14,4%**	**2,1%**	**9,9%**	**23,7%**	**0,3%**
Chile	39,5%	6,3%	-	2,7%	48,3%	3,2%
Coreia do Sul	**31,7%**	**20,8%**	**0,4%**	**12,8%**	**31,3%**	**3,0%**
Dinamarca	**59,9%**	**2,1%**	**0,4%**	**3,9%**	**33,7%**	**-**
Espanha	**33,2%**	**32,6%**	**-**	**8,1%**	**25,6%**	**0,5%**
Estados Unidos	**49,1%**	**23,3%**	**-**	**11,0%**	**16,6%**	**-**
Finlândia	**39,5%**	**27,8%**	**-**	**2,6%**	**30,1%**	**-**
França	**24,0%**	**37,1%**	**2,8%**	**8,1%**	**24,7%**	**3,5%**
Irlanda	**39,5%**	**15,4%**	**0,7%**	**8,2%**	**36,3%**	**-**
Itália	**33,9%**	**30,0%**	**-**	**4,8%**	**25,4%**	**6,0%**

Países	Renda	Seguridade Social	Folha de Pagamento	Propriedade	Bens e Serviços	Outros
Japão	36,4%	36,4%	-	8,8%	18,0%	0,4%
México	27,6%	15,5%	1,7%	1,7%	52,5%	1,1%
Noruega	48,1%	20,8%	-	2,8%	28,4%	-
Nova Zelândia	63,0%	-	-	5,3%	31,7%	-
Portugal	25,9%	32,2%	-	3,9%	37,7%	0,3%
Reino Unido	39,8%	18,4%	-	12,5%	29,3%	-
Suécia	38,8%	26,1%	5,6%	2,5%	26,8%	0,2%

Fonte: OCDE, Eurostat, Cepal, FMI e IBGE (Brasil).

2.4 Política Macroeconômica

2.4.1 Política Fiscal

A política fiscal em 2009 foi mais expansionista que a verificada em 2008. No âmbito do governo central, observa-se que essa maior expansividade realizou-se do lado dos gastos públicos, já que, enquanto a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, manteve-se praticamente estável, variando de 19,42% para 19,51%, de 2008 para 2009, a despesa primária foi substancialmente ampliada, passando de 16,57% para 18,26% do PIB, no mesmo período.

No tocante às metas fiscais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (LDO-2009) havia estabelecido, inicialmente, meta de resultado primário para a União de 2,85% do PIB. Posteriormente, considerando o cenário pós-crise econômica deflagrada ao final de 2008, a referida meta foi reduzida para 1,60% do PIB, com vistas à execução de uma política fiscal anticíclica.

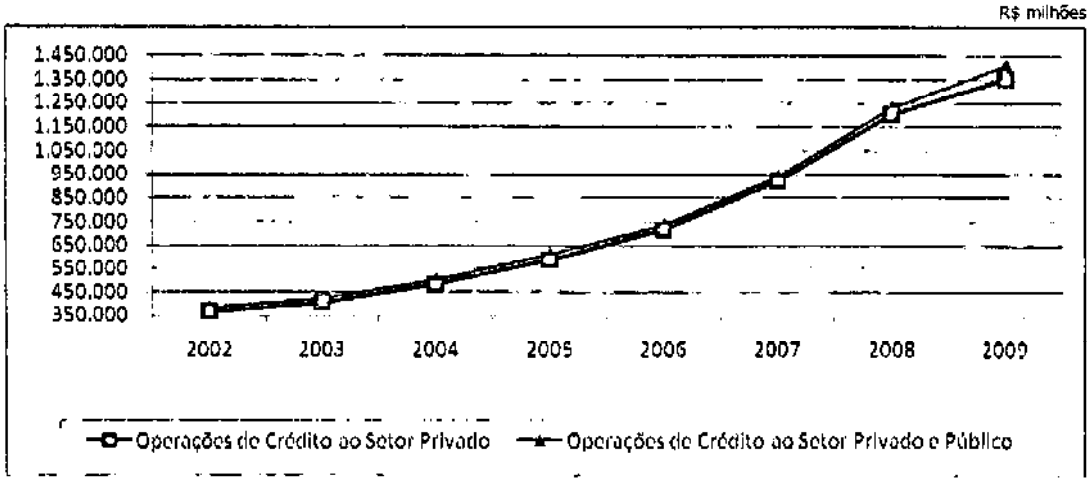
Mesmo sem ter alcançado a meta integral de resultado primário de 1,60% do PIB, a União, ao apresentar o superávit primário de apenas 1,29% do PIB (ou R$ 40,6 bilhões), superou a meta de superávit primário, reduzida para R$ 30,9 bilhões após a dedução de R$ 17,9 bilhões correspondentes à realização, no conceito "caixa", das despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com fundamento art. 3º da LDO 2009. Tal questão é analisada em detalhe no item referente ao cumprimento das metas fiscais deste relatório.

2.4.2 Política Monetária e Creditícia

Conforme já mostrado no item 2.2 deste relatório, do início de 2009 até meados de junho a taxa básica de juros Selic em termos reais declinou de aproximadamente 7% para 4%, mantendo-se praticamente na mesma posição (4,4% a.a.) até o encerramento do exercício. A política monetária ao longo do ano mostrou-se expansionista, com a taxa básica de juros sofrendo redução de 12,75% a.a. em janeiro de 2009 para 8,75% a.a. em julho, permanecendo assim até o encerramento do ano. Os depósitos compulsórios remunerados sobre os valores recolhidos nos bancos sofreram redução no início de 2009 de mais de 50% sobre os valores retidos em outubro de 2008, fortalecendo a política expansionista. Tais medidas foram tomadas em decorrência da crise internacional, e visaram minimizar a redução do crédito externo sobre a economia.

As operações de crédito do sistema financeiro ao setor público e privado em 2009 demonstraram sensível recuperação, se comparado à redução, em função da crise, ao último trimestre de 2008, totalizando R$ 1,4 trilhão, com crescimento de 14,9% em doze meses. A participação dos bancos públicos na oferta de crédito, com 41,4% em 2009, superou a das instituições privadas e das estrangeiras, que registraram 40,4% e 18,2%, respectivamente. Em 2008 esses valores foram de 36,2%, 42,8% e 21%. O saldo de financiamentos e de empréstimos com recursos livres atingiu R$ 953 bilhões, apontando crescimento de 9,4% no ano, e com recursos direcionados, R$ 457 bilhões, tendo atingido crescimento de 28,4% em 2009.

Evolução das operações de crédito do sistema financeiro ao setor privado e total

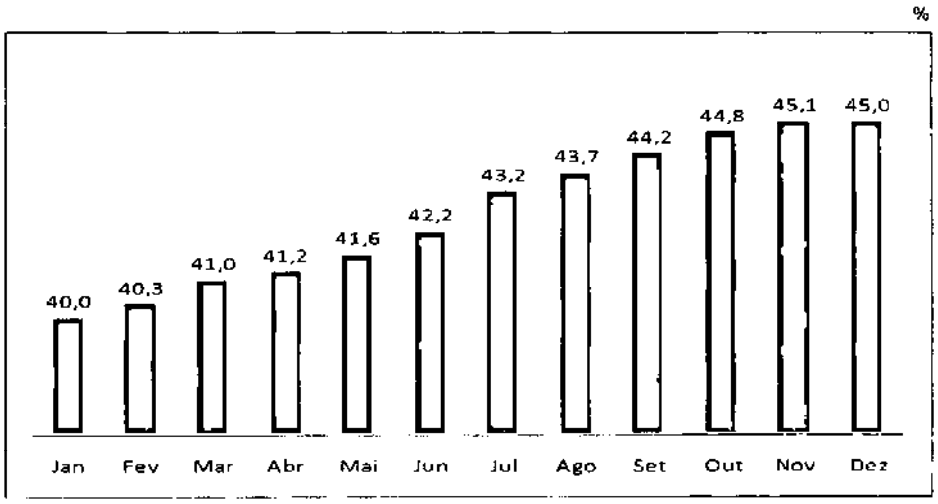


Fonte: Bacen – Operações de crédito ao setor público e privado – BCB Boletim/Moeda

As operações de crédito contratadas pelas pessoas físicas atingiram o montante de R$ 319,9 bilhões, elevando-se 17,4% no ano. A principal modalidade foi a de operações de crédito pessoal, e dentro desta a de empréstimos consignados teve maior relevância. No segmento das pessoas jurídicas as operações de crédito para capital de giro foram predominantes, tendo sido contratadas, principalmente, com recursos internos. As operações com recursos externos tiveram sensível redução em 2009, equivalendo, ao final do exercício, a 13,9% da parcela do crédito referencial utilizado para acompanhamento das taxas de juros (informativo Bacen – Operações de Crédito do Sistema Financeiro), sendo que em 2008 essa participação atingiu 23,2%.

Em relação à participação das operações de crédito frente ao PIB, observou-se em 2009 a continuação da elevação desta participação, tendo ao final do exercício alcançado o montante de 45,0%. Em janeiro de 2007 esse percentual correspondia a 30,7% do PIB, e no mesmo mês de 2008 a 34,2%.

Operações de crédito como percentual do PIB – 2009



Fonte: Bacen – último quadrimestre: dados preliminares

A evolução das políticas fiscal, monetária e creditícia demonstrou que suas ações tiveram efeito expansionista durante o exercício de 2009.

2.5 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

No período de janeiro a dezembro de 2009 os principais países compradores dos produtos brasileiros foram a China, com US$ 19,9 bilhões, os Estados Unidos, com US$ 15,7 bilhões, a Argentina, com US$ 12,0 bilhões, os Países Baixos, com US$ 8,2 bilhões, e a Alemanha, com US$ 6,2 bilhões. A China foi o único país que aumentou a compra dos produtos brasileiros em relação ao ano anterior (23,1%). Todos os demais reduziram suas compras, sendo que os EUA sofreram a maior redução entre os adquirentes de produtos, com 42,4% a menos.

Entre os blocos econômicos, a Ásia, por causa da China, ocupa agora o 1º lugar, com 25,7% do total, vindo em seguida a América Latina e Caribe, com 22,6%, e a União Europeia, com 22,4%. Nesse novo contexto, os Estados Unidos, que em 2008 eram o nosso maior parceiro, caíram para o 4º lugar em 2009.

Exportações brasileiras – Principais blocos econômicos

US$ milhões FOB

	Janeiro/Dezembro		Var.% 2009/08	Part. %	
	2009	2008	p/média diária	2009	2008
Ásia	39.184	37.442	5,9	25,7	18,9
China	19.948	16.403	23,1	13,1	8,3
União Europeia	34.034	46.395	-25,8	22,4	23,4
América Latina e Caribe	34.374	51.196	-32,1	22,6	25,9
Mercosul	15.063	21.737	-29,9	9,9	11,0
Argentina	12.019	17.606	-30,9	7,9	8,9
Demais da AL e Caribe	19.311	29.459	-33,7	12,7	14,9
EUA (1)	15.739	27.648	-42,4	10,3	14,0
África	8.692	10.170	-13,5	5,7	5,1
Oriente Médio	7.552	8.055	-5,1	5,0	4,1
Europa Oriental	3.383	5.580	-38,6	2,2	2,8
Demais	9.294	11.456	-17,9	6,1	5,8
Total	**152.252**	**197.942**	**-22,2**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secex/MDIC.
Janeiro-Dezembro/2009: 250 dias úteis; Janeiro-Dezembro/2008: 253 dias úteis
(1) Inclui Porto Rico.

2.5.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

Evolução do Balanço de Pagamentos

US$ milhões

Discriminação	2008	2009*
Transações Correntes	**-28.299**	**-24.334**
Balança Comercial (FOB)	24.746	25.347
Exportação de Bens	197.942	152.995
Importação de Bens	-173.197	-127.647
Serviços e Rendas	-57.234	-52.945
Transferências Unilaterais Correntes (líquido)	4.188	3.263
Conta Capital e Financeira	**32.986**	**70.551**
Conta Capital	1.091	1.129
Conta Financeira	31.895	69.423

Discriminação	2008	2009*
Investimento Direto (líquido)	24.603	36.033
No exterior	-20.457	10.084
No país	45.060	25.949
Investimentos em Carteira (Ativo menos Passivo – Ações e Títulos de Renda Fixa)	1.133	49.133
Outros Invest (créditos comerciais, empréstimos, moedas e depósitos, e outros)	6.471	-15.900
Erros e Omissões	-1.718	434
Resultado do Balanço	**2.969**	**46.651**
Transações Correntes/PIB(%)	-1,78	-1,54

Fonte: Bacen – Indicadores Econômicos – Balanço de Pagamentos – * Dados preliminares

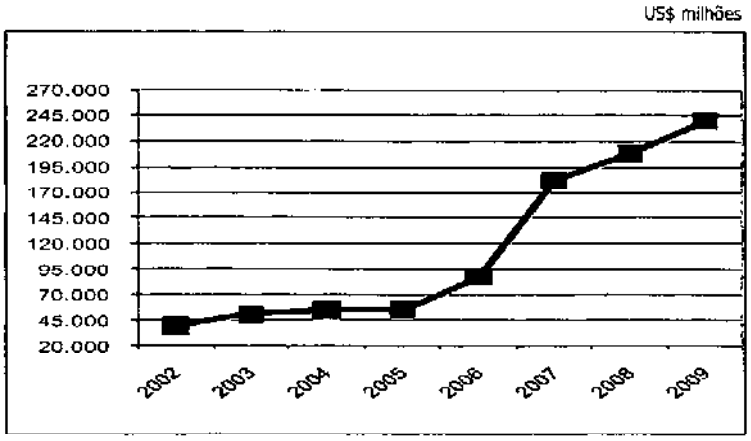
Com as exportações em 2009 acumulando uma redução de 22,2% em relação a 2008 e as importações perda pouco superior (25,3%), a balança comercial permaneceu superavitária em US$ 25,3 bilhões. Em função da crise, ocorreu redução do valor dos preços internacionais de *commodities* agrícolas e minerais e redução da demanda pelos produtos brasileiros. A comparação da pauta de produtos exportados em 2009 com aqueles vendidos ao exterior em 2008, por fator agregado, demonstra que os produtos básicos tiveram uma redução em valor de 14,1%, os semimanufaturados uma perda de 23,4%, e os manufaturados uma perda ainda maior, de 27,3%. Dos semimanufaturados e manufaturados, os únicos que tiveram suas vendas aumentadas foram o açúcar em bruto e o açúcar refinado, e também, com pequeno aumento, os polímeros plásticos (+10%). Os demais, como os semimanufaturados de ferro e aço, couros e peles, ferro fundido e alumínio brutos, e, também, aviões, automóveis de passageiros, autopeças, óleos combustíveis, aparelhos de comunicação, motores, laminados planos de ferro ou aço, calçados, etanol, veículos de carga e suco de laranja, tiveram severas reduções. Entre os básicos, soja em grão, farelo de soja e fumo em folhas tiveram seus valores aumentados, mas os demais sofreram retração, como minério de ferro, petróleo, carne de frango, café em grão, carne bovina, milho em grãos e carne suína.

O déficit verificado nas contas de Serviços e Rendas (transportes, viagens, seguros, *royalties*, aluguel de equipamentos, e lucros, dividendos e juros), no montante de US$ 52,9 bilhões, pagos ao exterior, somados ao superávit da balança comercial mencionado, acrescido das Transferências Unilaterais Correntes (bens e rendas para consumo corrente), gerou o valor negativo de US$ 24,3 bilhões das Transações Correntes.

O financiamento desse saldo das Transações Correntes em 2009 foi feito pelos Investimentos Estrangeiros Diretos no país, no montante de US$ 25,9 bilhões, correspondente a participações no capital de empresas nacionais. A Conta Financeira inclui, ainda, investimentos em papéis nacionais e em ações, no valor de US$ 49,1 bilhões, gerando o resultado de US$ 46,6 bilhões do Balanço de Pagamentos.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US$ 239 bilhões, com variação de 15,6% sobre o exercício anterior, situado em US$ 206,8 bilhões, conforme gráfico adiante, o que mostra uma continuidade no crescimento que vem sendo verificado nos últimos anos.

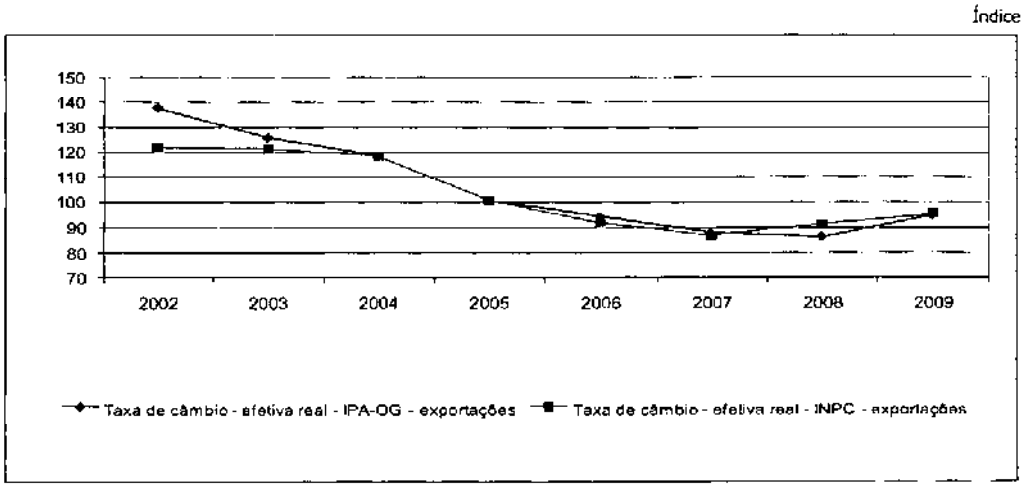
Reservas Internacionais



Fonte: Bacen – Indicadores Econômicos – Reservas Internacionais

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

Taxa de câmbio efetiva real – IPA-OG e INPC



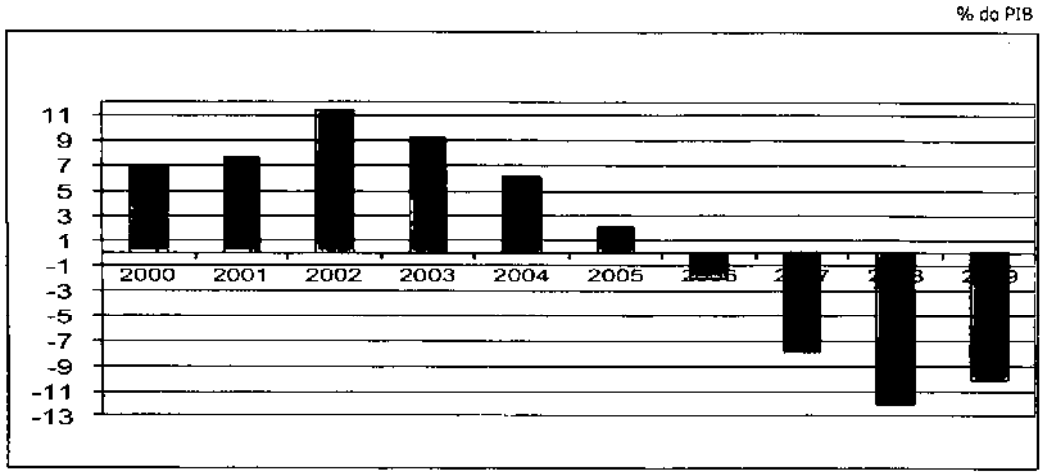
Fonte: Ipea
Obs.: IPA-OG: IPA=Índice de Preços por Atacado e OG = Oferta Global; - INPC=Índice Nacional de Preços ao Consumidor

Em relação a uma cesta de moedas estrangeiras, verificou-se desde 2004 crescente valorização da moeda nacional, com consequente perda de competitividade dos produtos nacionais. Esta situação começou a mudar em 2008. Em 2009 manteve-se a tendência de inversão, ocorrida no ano anterior, da trajetória observada do índice apurado pelo INPC, contribuindo para o aumento de competitividade dos produtos vendidos no exterior.

Desde 2006 a dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central tornou-se, na verdade, um crédito. Ao final de 2008 o crédito, no valor de R$ 365,6 bilhões, correspondia a

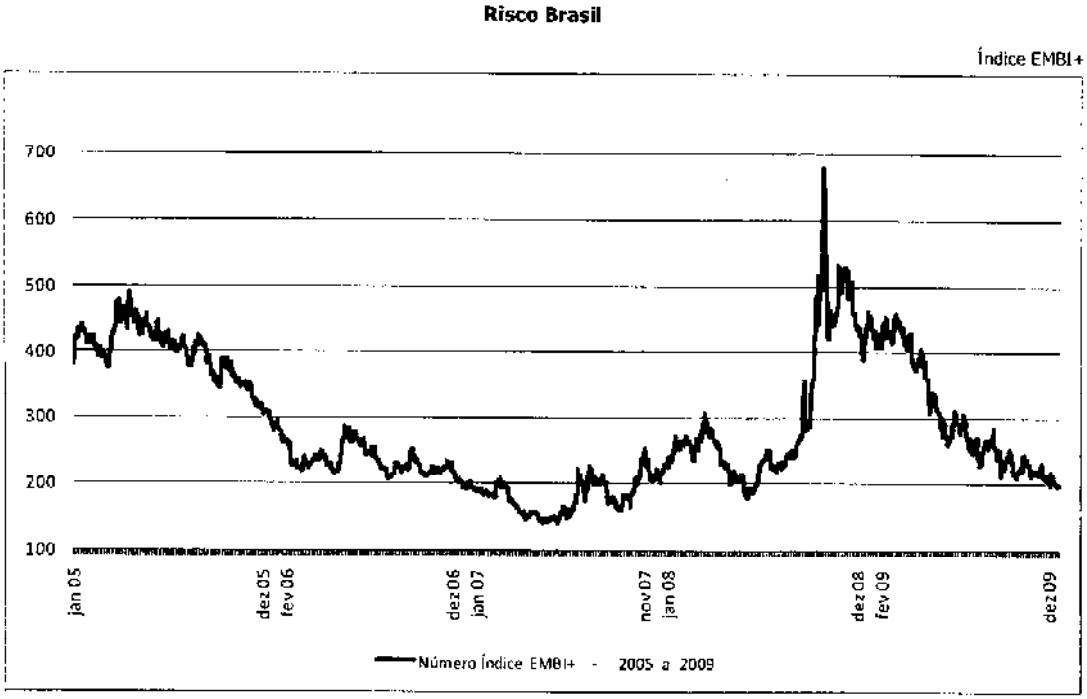
12,2% do PIB, e em 2009 o valor atingiu o montante de R$ 313,2 bilhões, correspondente a 10% do PIB, conforme apresentado a seguir.

Dívida externa líquida – Governo Federal e Banco Central



Fonte: Bacen e Ipeadata

A taxa de risco-país do Brasil, representado pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes) elaborado pelo banco J. P. Morgan, compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos EUA. O risco-país indica ao investidor que o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado. Quanto menor o número, menor o risco. Quanto menor for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar suas taxas de juros que remuneram os títulos representativos da dívida. Devido à aversão ao risco dos participantes do mercado de capitais, durante a crise de crédito ocorrida em 2008, que se refletiu no mercado de títulos soberanos de países emergentes, o índice que mede o risco desses títulos elevou-se significativamente. O indicador EMBI+ por sua vez alcançou 677 pontos em 22 de outubro de 2008. Ao longo de 2009, com o restabelecimento da normalidade, o indicador voltou a ceder, encerrando o ano cotado a 196 pontos.



Fonte: Portalbrasil

2.6 Dívida Pública

Os diversos conceitos e abrangências utilizados pela União para divulgação de indicadores de endividamento evidenciam a acumulação de ativos e passivos decorrentes da atuação do Governo na sustentação da atividade econômica. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que envolve a União, Estados, Municípios e Banco Central atingiu, ao final de 2009, R$ 1,97 trilhão, o que corresponde a um aumento de R$ 232,5 bilhões no exercício, equivalente a 63% do Produto Interno Bruto (PIB). Já a dívida consolidada da União aumentou em 2009 R$ 464,2 bilhões, alcançando R$ 2,179 trilhões em dezembro de 2009. Por sua vez, a dívida líquida do setor público como um todo cresceu R$ 191,7 bilhões, atingindo R$ 1,345 trilhão no final do ano. A carga dos juros e encargos pagos pela União alcançou R$ 169,1 bilhões em 2009, equivalente a 5,4% do Produto Interno Bruto (PIB), comparados com R$ 163,7 bilhões em 2008 ou 5,3% do PIB.

Os principais fatos que causaram variações no endividamento da União em 2009 foram a retirada da Petrobrás (cujo resultado era superavitário) do cálculo de endividamento das empresas estatais federais, a transferência ao Tesouro, junto com o Resultado do Banco Central, do saldo da equalização do resultado financeiro das operações com reservas cambiais e das operações com derivativos realizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen), a desvinculação de R$ 53,9 bilhões do superávit financeiro gerado até 2007 e a concessão de financiamento pela União entre 2008 e 2009 de R$ 115 bilhões em títulos públicos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Há ainda R$ 80 bilhões a serem concedidos ao amparo da Lei nº 11.948/2009 e outros R$ 15 bilhões destinados ao Fundo da Marinha Mercante, cujo agente financeiro é o BNDES. Relaciona-se a seguir, diversos normativos que abordam a relação da União com instituições oficiais de fomento:

- Lei nº 11.805, de 6/11/2008 – Autoriza a União a conceder crédito ao BNDES no montante de até R$ 15 bilhões, com emissão direta de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal;

- Lei nº 11.922, de 13/4/2009 – Dispensa a Caixa Econômica Federal de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio a ser utilizado para a cobertura de 35% do risco de crédito de novas operações de empréstimo de capital de giro, destinado às empresa de construção civil;
- MP nº 472/2009 – Autoriza a União a conceder crédito aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante, no montante de até R$ 15 bilhões para viabilizar o financiamento de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do FMM;
- Lei nº 11.948, de 16/6/2009 – Autoriza a União a conceder crédito ao BNDES no montante de até R$ 180 bilhões com o superávit financeiro do exercício de 2008;
- Lei nº 11.974, de 6/7/2009 – Subvenciona a habitação em R$ 6 bilhões, utilizando recursos ordinários do superávit financeiro da União do exercício de 2008;
- Lei nº 12.096, de 24/11/2009 – Autoriza a concessão de subvenção econômica ao BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros limitado ao montante de R$ 44 bilhões;
- Lei nº 12.160, de 29/12/2009 – Autoriza contratação de operação de crédito externo no montante de R$ 5 bilhões para concessão de crédito ao BNDES.

Em relação ao BNDES, todas essas "concessões de crédito", que podem alcançar até R$ 215 bilhões, criam um ativo para o Tesouro e um passivo para o BNDES, aumentando a Dívida Consolidada da União, mas mantendo inalterada a Dívida Líquida. Caso tivesse havido capitalização do banco, ao invés desse "mecanismo de repasse", a dívida líquida do setor público teria aumentado no mesmo montante da bruta e o superávit primário teria invertido o sinal.

Essas operações entre União e BNDES têm por objetivo prover fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais do Banco, permitindo ampliar o montante de empréstimos. Nesse sentido, o procedimento de concessão de crédito ao BNDES embute subsídio anual da ordem de R$ 10,1 bilhões, em vista do diferencial de taxas de captação do Tesouro e de aplicação no BNDES. É importante destacar que o benefício financeiro aos tomadores de crédito do BNDES não são captados integralmente pelo Demonstrativo de Benefícios Tributários, Creditícios e Financeiros, pela metodologia nele utilizada.

Já em relação à transferência de resultados do Banco Central para a União, o item do passivo do Banco Central "obrigações com o Governo Federal" aumentou em R$ 137,5 bilhões entre 1/1/2008 e 31/12/2009, conforme Demonstração Financeira do Banco referente ao exercício de 2009. Tal variação decorre em grande medida das operações de transferência de resultados devido à equivalência cambial conforme abordado no próximo tópico.

2.6.1 Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG

A partir dos dados referentes ao mês de janeiro de 2008, foram introduzidas duas alterações conceituais na metodologia de cálculo da DBGG. A primeira excluiu os títulos livres na carteira do Bacen do total da DBGG e a segunda incluiu as operações compromissadas no cômputo desse indicador. Conforme comentado no Relatório do TCU sobre as Contas do Governo da República de 2008, "a mudança evidencia melhor a situação fiscal, uma vez que as operações compromissadas demandam despesas de juros, enquanto a dívida em carteira do Bacen tem sua remuneração compensada pela transferência do resultado do Bacen ao Tesouro Nacional".

As modificações diminuem tanto a dívida interna quanto a dívida bruta do governo geral em R$ 183,1 bilhões ao final de 2009.

O quadro a seguir apresenta a Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral. Há três grandes variações que merecem ser destacadas. Uma delas é o aumento da dívida líquida do setor público em 5,62 % do PIB entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009. Desse total, aproximadamente 2,86% são decorrentes da exclusão da Petrobrás do cálculo das necessidades de financiamento do setor público (NFSP), tanto no conceito primário quanto nominal, aumentando a DBGG em R$ 84,1 bilhões em dezembro de 2009.

A segunda é resultante do art. 6º da Lei nº 11.803, de 5/11/2008, que autoriza a transferência ao Tesouro, junto com o Resultado do Banco Central, do saldo da equalização do resultado financeiro das operações com reservas cambiais e das operações com derivativos realizadas pelo BCB. Em dezembro de 2008 esse saldo positivo foi de R$ 171,4 bilhões, resultando, após atualização monetária, em transferência de R$ 175 bilhões do BCB ao Tesouro.

Já em dezembro de 2009, de acordo com o item 38.1 das Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras do Bacen, o saldo foi negativo em R$ 147,7 bilhões. Em vista de sua atualização monetária, alcançou R$ 151,1 bilhões, da qual se deduz o recebimento em 2009 de R$ 97,1 bilhões, resultando num saldo final de R$ 53,9 bilhões a receber do Tesouro Nacional.

A terceira é o crescimento de R$ 252,8 bilhões nos créditos internos, quais sejam das disponibilidades do governo federal no Bacen em R$ 151,1 bilhões, e dos créditos concedidos a instituições financeiras oficiais, que aumentam R$ 101,7 bilhões no período. Essas e outras variações podem ser apreciadas no quadro seguinte.

Dívida líquida e bruta do Governo geral

R$ milhões

Item	2008	% do PIB	2009	% do PIB
Dívida Líquida do Setor Público (A= B+K+L)	**1 153 631**	**37,34**	**1 345 325**	**42,96**
Dívida líquida do governo geral (B=C+F+I+J)	**1 175 203**	**38,04**	**1 378 129**	**44,01**
Dívida bruta do governo geral (C=D+E)	**1 740 888**	**56,35**	**1 973 424**	**63,02**
Dívida interna (D)	**1 595 878**	**51,66**	**1 861 984**	**59,46**
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	1 236 732	40,03	1 369 262	43,73
Dívida mobiliária em mercado	1 244 991	40,30	1 381 841	44,13
Dívidas securitizadas e TDA	19 832	0,64	16 575	0,53
Aplicações de entidades da adm. Federal	-21 769	-0,70	-24 380	-0,78
Aplicações dos governos subnacionais	-6 322	-0,20	-4 773	-0,15
Operações compromissadas do BCB	325 155	10,52	454 710	14,52
Dívida bancária do Governo federal	2 103	0,07	2 262	0,07
Dívida assumida pela União Lei 8.727/93	20 358	0,66	17 630	0,56
Dívida bancária dos governos estaduais	7 276	0,24	12 546	0,40
Dívida bancária dos governos municipais	4 253	0,14	5 574	0,18
Dívida externa (E)	**145 010**	**4,69**	**111 440**	**3,56**
Governo federal	126 456	4,09	94 993	3,03
Governos estaduais	16 054	0,52	14 440	0,46
Governos municipais	2 500	0,08	2 007	0,06
Créditos do governo geral (F=G+H)	**-563 425**	**-18,24**	**-830 612**	**-26,52**
Créditos internos (G)	**-563 425**	**-18,24**	**-830 612**	**-26,52**
Disponibilidades do governo geral	-292 507	-9,47	-445 177	-14,22
Aplicação da Previdência Social	-1 307	-0,04	-58	0,00
Arrecadação a recolher	-1 639	-0,05	-1 767	-0,06
Depósitos à vista (inclui agênc. descentral.)	-8 351	-0,27	-7 746	-0,25
Disponibilidades do gov. federal no BCB	-255 217	-8,26	-406 354	-12,98

Item	2008	% do PIB	2009	% do PIB
Aplicações na rede bancária (estadual)	-25 993	-0,84	-29 252	-0,93
Créditos concedidos a Inst. Fin. Oficiais	-43 087	-1,39	-144 787	-4,62
Instrumentos híbridos de capital e dívida	-7 633	-0,25	-15 550	-0,50
Créditos junto ao BNDES	-35 454	-1,15	-129 237	-4,13
Aplicações em fundos e programas	-61 700	-2,00	-73 851	-2,36
Créditos junto às estatais	-18 977	-0,61	-16 518	-0,53
Demais créditos do governo federal	-10 974	-0,36	-10 249	-0,33
Recursos do FAT na rede bancária	-136 181	-4,41	-140 030	-4,47
Créditos externos (H)	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Títulos livres na carteira do Bacen (I)	**169 156**	**5,48**	**183 105**	**5,85**
Equalização Cambial (J)	**-171 416**	**-5,55**	**52 212**	**1,67**
Dívida líquida do Banco Central (K)	**-31 922**	**-1,03**	**-39 189**	**-1,25**
Dívida líquida das empresas estatais (L)	**10 351**	**0,34**	**6 385**	**0,20**

Fonte: Nota de Política Fiscal – Série histórica

2.6.2 Dívida Líquida do Setor Público – DLSP

Em vista da ação anticíclica para enfrentar uma conjuntura internacional adversa, a DLSP aumentou R$ 191,7 bilhões entre 2008 e 2009, quando alcançou o montante de R$ 1,345 trilhão, já considerado o ajuste de exclusão da Petrobrás desse cálculo. Houve crescimento da DLSP em 5,62% do PIB, de 37,34% em dezembro de 2008 para 42,96% ao final de 2009. O Governo Federal aumentou o endividamento líquido em relação ao PIB em 6,43%, enquanto o Bacen e as Estatais Federais reduziram o endividamento marginalmente em 0,21% e 0,02%, respectivamente. Os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) também reduziram o endividamento líquido em 0,58% do PIB.

Evolução da Dívida Líquida do Setor Público

Itens	dez/2007		dez/2008*		dez/2009		Variação	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
Dívida líquida total	**1 150 357**	**42,03**	**1 153 631**	**37,34**	**1 345 325**	**42,96**	**191 694**	**5,62**
Governo federal	808 095	29,53	760 249	24,61	971 724	31,03	211 475	6,43
BCB	8 585	0,31	-31 922	-1,05	-39 189	-1,25	-7 267	-0,21
Estatais federais	-71 450	-2,61	-24 080	-0,78	-24 900	-0,80	-820	-0,02
Demais entes	405 126	14,80	449 385	14,56	437 690	13,98	-11 695	-0,58
Dívida interna líquida	**1 393 139**	**50,90**	**1 482 193**	**47,98**	**1 633 255**	**52,16**	**151 062**	**4,18**
Governo federal	703 662	25,71	633 793	20,42	876 731	28,00	242 939	7,58
BCB	327 801	11,98	451 188	14,60	368 999	11,78	-82 188	-2,82
Estatais federais	-27 279	-1,00	-28 322	-0,92	-29 672	-0,95	-1 351	-0,03
Demais entes	388 954	14,21	425 534	13,87	417 197	13,32	-8 338	-0,55
Dívida externa líquida	**-242 782**	**-8,87**	**-328 561**	**-10,64**	**-287 930**	**-9,19**	**40 631**	**1,44**
Governo federal	104 433	3,82	126 456	4,19	94 993	3,03	-31 463	-1,15
BCB	-319 216	-11,66	-483 110	-15,64	-408 188	-13,04	74 922	2,60
Estatais federais	-44 170	-1,61	4 242	0,14	4 772	0,15	530	0,02
Demais entes	16 172	0,59	23 850	0,68	20 493	0,65	-3 357	-0,02
PIB	**2 736 841**		**3 089 429**		**3 131 453**			

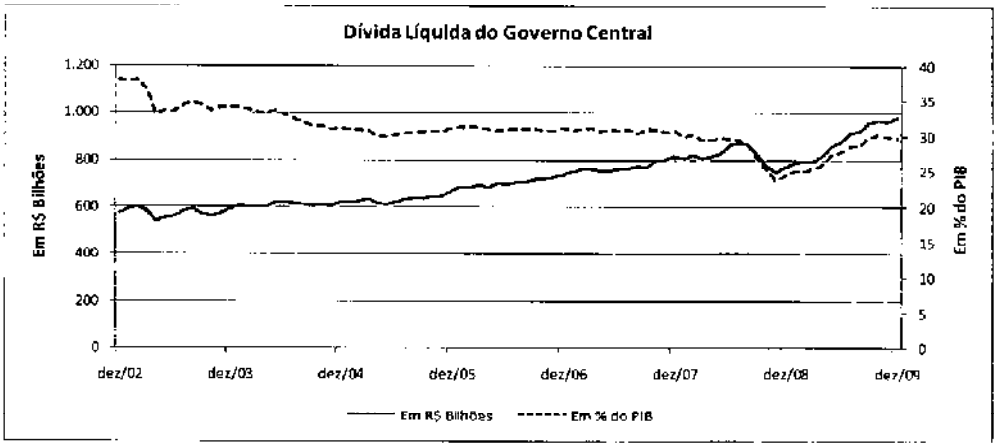
Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Série histórica

*Exclusive Petrobrás

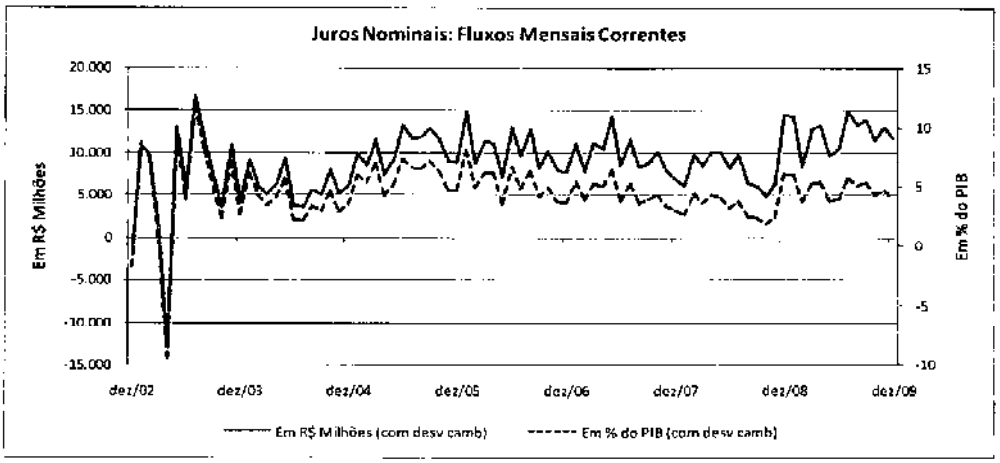
No âmbito do Governo Federal, os principais itens de aumento de R$ 211,5 bilhões no endividamento líquido foram os créditos concedidos às instituições financeiras oficiais e o aumento

da dívida mobiliária na carteira do Bacen para uso em contratos de operações compromissadas. Quanto ao BCB, foram compensados os movimentos de equalização cambial com o aumento das disponibilidades na conta única. Por último, as Estatais Federais contribuíram marginalmente para a variação do endividamento líquido total, em vista da exclusão da Petrobrás do cálculo desse indicador.

Os condicionantes da variação da DLSP/PIB estão evidenciados na tabela a seguir, agrupados em fatores relacionados à variação do estoque da dívida líquida e ao crescimento do PIB. Os fatores relacionados à variação do saldo da DLSP aumentaram o endividamento em 6,12%, enquanto o crescimento do PIB diminuiu o endividamento em 0,5%. A conjugação dos dois fatores resultou em crescimento da Dívida Líquida em 5,62%. Esses movimentos resultaram em aumento nominal de R$ 191,7 bilhões na Dívida Líquida total. O gráfico apresentado a seguir mostra a evolução da dívida liquida.



O pagamento de juros nominais, em fluxos mensais correntes, tanto em valores nominais como quanto em % do PIB, dão uma ideia da volatilidade dessa despesa da União para o período que se estende de dezembro de 2002 a dezembro de 2009, conforme o gráfico seguinte.



Fatores condicionantes da variação da DLSP/PIB em 2009

Item	2007		2008		2009	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
Dívida líquida – var acumul. no ano	**82 994**	**-1,99**	**-47 168**	**-1,53**	**191 694**	**5,62**
Fatores relac. à variação da DLSP	**82 994**	**3,03**	**-47 168**	**-1,53**	**191 694**	**6,12**
Juros nominais	159 532	5,83	163 660	5,30	169 140	5,40
Reconhecimento de dívidas	-630	-0,02	135	0,00	-345	-0,01
Resultado primário	-101 606	-3,71	-106 420	-3,44	-64 518	-2,06
Div. Móbil. interna índex. ao câmbio	-2 432	-0,09	3 180	0,10	-3 414	-0,11
Div. Ext. – aj. cambial/metodológico	31 701	1,16	-80 553	-2,61	83 168	2,66
Dívida externa – outros ajustes	-2 305	-0,08	-26 404	-0,85	10 880	0,35
Privatizações	-1 265	-0,05	-767	-0,02	-3 217	-0,10
Fatores relacion. à variação do PIB		**-5,02**		**-3,96**		**-0,50**
PIB acumul. doze meses – valorizado	**2 736 841**		**3 089 429**		**3 131 453**	

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Janeiro/2010

Base monetária

Entre dezembro de 2008 e de 2009, a expansão da base monetária em saldos de final de período foi de 12,5%, ou R$ 18,5 bilhões, resultado de aumentos de R$ 16,3 bilhões e de R$ 2,2 bilhões, respectivamente, no montante de papel moeda emitido e das reservas bancárias.

Fatores condicionantes da Base Monetária

R$ milhões

Período	Tesouro Nacional	Tít. Públ. Federais	Setor Externo	Depósitos Inst. Financ.	Derivativos e Ajustes	Outras Contas e Ajustes	Var. Base Monetária
2008	-74.312	34.059	-12.124	57.041	-4.802	1.072	933
2009	-52.312	11.281	62.937	-3.425	-3.199	3.242	18.523

Fonte: BCB Séries históricas

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

As operações do Tesouro Nacional, responsáveis pela redução da base monetária no montante de R$ 52,3 bilhões, referem-se aos saques e depósitos na Conta Única do Tesouro junto ao Bacen, incluídas as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e não incluídas as operações com títulos da dívida mobiliária e aqueles entre o Tesouro Nacional e a autoridade monetária. Também reduziram a base monetária os derivativos e ajustes, num montante de R$ 3,2 bilhões, e os depósitos das instituições financeiras, em R$ 3,4 bilhões, em uma reversão da expansão da liquidez proporcionada por esse item em 2008, no montante de R$ 57 bilhões.

Os depósitos de instituições financeiras incluem compulsório sobre depósitos vinculados ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, depósitos sobre insuficiência de aplicação em crédito rural, recolhimento do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), depósitos de instituições financeiras, recolhimentos sobre adiantamentos de contratos de câmbio, exigibilidade adicional, depósitos a prazo em espécie e depósito prévio para compensação e recolhimento de recursos de depósitos à vista não aplicados em microfinanças.

As operações do setor externo, que expressam, principalmente, as transações de compra e venda de moeda estrangeira realizadas pelo Bacen no mercado interbancário de câmbio, foram responsáveis pela expansão da base monetária no montante de R$ 62,9 bilhões. Também aumentaram a base monetária as operações com títulos públicos, num montante de R$ 11,3 bilhões, o que equivale a dizer que os resgates foram maiores que as emissões nesse valor. As outras contas e ajustes secundaram o

aumento da base monetária em R$ 3,2 bilhões. O quadro seguinte oferece uma perspectiva da evolução dos fatores condicionantes da base monetária para os últimos sete exercícios.

Fatores condicionantes da Base Monetária

R$ milhões

Período	Oper. Setor Externo	Operações Títulos Públ.	Oper. Tes. Nacional	Demais Operações	Var. Base Monetária
2003	643	11.181	-1.064	-10.843	-83
2004	12.599	52.111	-42.140	-8.468	14.102
2005	52.395	2.808	-43.008	319	12.514
2006	74.369	-687	-59.511	5.683	19.854
2007	155.390	-73.974	-55.600	-300	25.516
2008	-12.124	34.059	-74.312	53.311	933
2009	62.937	11.281	-52.312	-3.383	18.523

Fonte: Relatório de Política Monetária – Série histórica

Saldo e Prazos das Operações Compromissadas

A principal função das operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil é possibilitar o ajuste fino de liquidez da economia (dinheiro em circulação), mas elas podem cumprir outras duas serventias, quais sejam, contribuir para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros e enxugar a liquidez provocada por uma recusa do Tesouro de rolar dívida vincenda, cujas propostas não se coadunem com as expectativas de custo do dinheiro. Em dezembro de 2009 o saldo dos contratos de operações compromissadas alcançaram R$ 427,9 bilhões. Esse volume substancial de recursos demonstra o impacto da política fiscal sobre as operações da autoridade monetária, ao tempo que reforça a importância da Lei nº 11.803/2008 ao adequar a carteira de títulos do Bacen às flutuações da liquidez bancária decorrentes inclusive dos depósitos à ordem do Governo Federal.

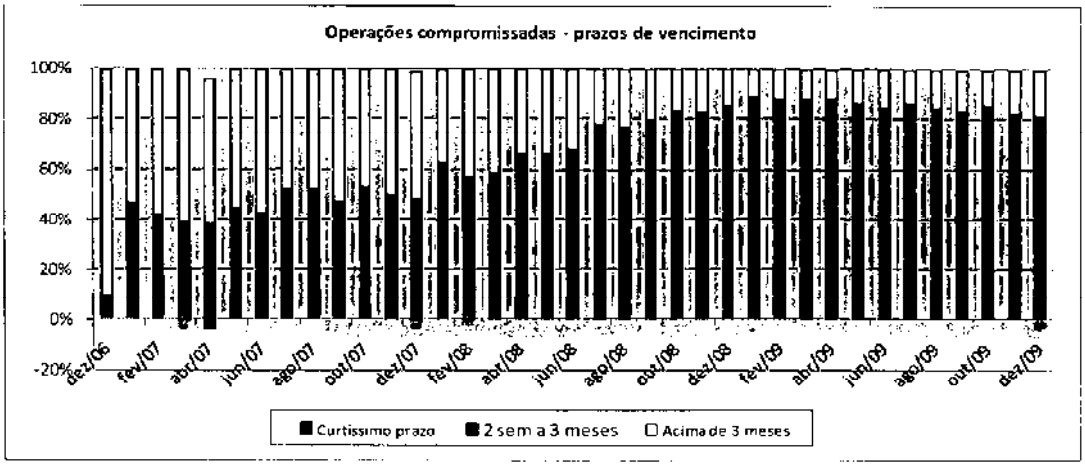
Saldo das operações compromissadas

R$ milhões

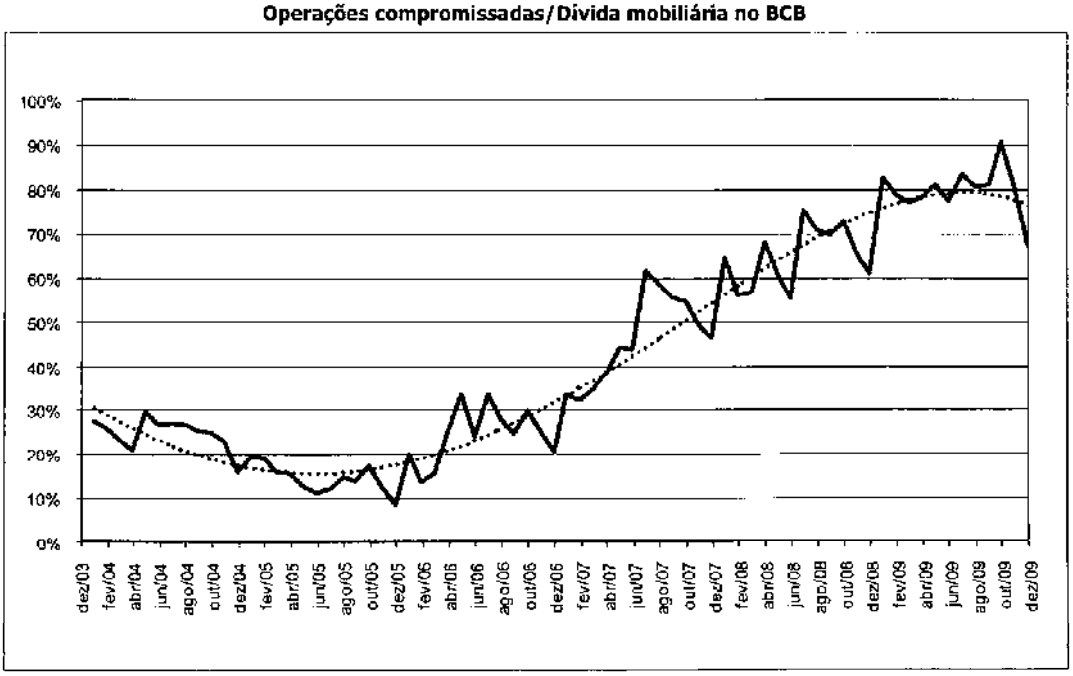
Período	Curtíssimo prazo	2 sem a 3 meses	Acima de 3 meses	Total
dez/06	5.800	-	54.231	60.030
jun/07	10.198	48.767	77.795	136.760
dez/07	(1.460)	82.781	84.493	165.813
jun/08	20.348	138.195	74.586	233.129
dez/08	75.834	180.666	43.990	300.491
dez/09	31.846	316.634	79.394	427.874

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

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



O percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen comprometido com contratos de operações compromissadas permaneceu elevado ao longo de 2009 conforme se mostra no gráfico seguinte. Após esse percentual atingir um pico em setembro de 2009 (90%), verificou-se uma diminuição nos três últimos meses, embora mantendo patamares elevados, conforme se pode ver no gráfico seguinte, ajustado por uma linha de tendência polinomial de 4ª ordem. Tal fato denota uma crescente importância dessas operações compromissadas e a necessidade de monitoramento deste mecanismo.



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

O Plano Anual de Financiamento (PAF) é o documento elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional no início de cada exercício com objetivo de divulgar as metas, premissas e prioridades no gerenciamento da dívida pública federal.

De acordo com o PAF 2009, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de R$ 309,2 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 400,5 bilhões, deduzidos recursos orçamentários da ordem de R$ 91,3 bilhões, valor extraído da Lei nº 11.897, de 30/12/2009 (Lei Orçamentária Anual). Esses números não incluem o Resultado do Banco Central e o superávit financeiro de 2008. Conforme comentado, o Resultado do Banco Central resultou em transferências de recursos do Bacen para o Tesouro no valor total de R$ 185,4 bilhões, enquanto o superávit financeiro da União foi de R$ 293,6 bilhões, dos quais R$ 54,3 bilhões resultantes da desvinculação do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial até o final do exercício de 2007.

Pela programação, o estoque ocorrido ao final de 2008, de R$ 1,397 trilhão deveria crescer para um intervalo entre R$ 1,45 trilhão e R$ 1,6 trilhão. Os resultados abaixo apresentados demonstram que o estoque cresceu R$ 163,6 bilhões, alcançando R$ 1,497 trilhão, dentro das previsões do PAF 2009.

É importante ressaltar a importância para os resultados obtidos das emissões diretas, sem contrapartida financeira, de R$ 109,5 bilhões, com destaque para as operações com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com a Caixa Econômica Federal. Essas emissões combinam grande proporção de títulos prefixados, títulos pós-fixados com prazos de resgate de até 30 anos e carência variando de quatro anos e oito meses a sete anos. A tabela seguinte apresenta a evolução do estoque da dívida pública federal, informações sobre prazo e a composição da dívida mobiliária.

Dívida Pública Federal

Indicadores DPF	dez/03	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	PAF 2009	dez/09
Estoque em mercado (R$ bilhões)	965,8	1.013,9	1.157,1	1.237,0	1.333,8	1.397,3	1450 - 1600	1.497,4
Prazo médio (meses)	39	35,3	33,3	35,5	39,2	42,0	40,8 - 44,4	42,4
% vencimento em 12 meses	30,7	39,3	36,3	32,4	28,2	25,4	25 - 29	23,6
Composição do Estoque da DPF								
Prefixado (%)	9,5	16,1	23,6	31,9	35,1	29,9	24 - 31	32,2
Índice de preços (%)	10,3	11,9	13,1	19,9	24,1	26,6	26 - 30	26,7
Selic (%)	46,5	45,7	43,9	33,4	30,7	32,4	32 - 38	33,4
Câmbio (%)	32,4	24,2	17,6	12,7	8,2	9,7	7 - 11	6,6
TR e outros (%)	1,4	2,1	1,8	2	1,9	1,4	1 - 2	1,1

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2009 – STN

2.6.4 Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu R$ 211,6 bilhões ao longo de 2009, como resultado da expansão de R$ 464,2 bilhões dos passivos e R$ 252,6 bilhões dos ativos. No período, a DCL aumentou 27,8% e a Receita Corrente Líquida (RCL) cresceu 2%, o que acarretou aumento de 26% na relação DCL/RCL, de 1,8 para 2,2. Essa relação ainda está longe do limite de 3,5 propostos pelo Poder Executivo, ainda não foi apreciado pelo Senado. O aumento de 25% nos passivos, ou na Dívida Consolidada, levou a relação DC/RCL, de 4,0 para 5,0, mas ainda distante do ainda não apreciado Projeto de Lei nº 54/2009, que limita essa relação a 6,5.

Entre os passivos da DCL, três itens merecem menção. O primeiro deles foi a equalização cambial permitida pelo art. 6º da Lei nº 11.803, de 5/11/2008. De acordo com esse dispositivo, a equalização positiva de R$ 171,4 bilhões em 2008 passou a negativa em R$ 52,2 bilhões, totalizando uma variação de R$ 223,6 bilhões. Os outros dois itens de maior expansão foram a Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional Interna (DMTNI) em custódia do mercado, no montante de R$ 136,9 bilhões, e a DMTNI em custódia do BCB, no valor de R$ 143,5 bilhões.

Quanto aos ativos da DCL houve aumento das disponibilidades de R$ 150,6 bilhões e crescimento das aplicações financeiras de R$ 117,5 bilhões, entre as quais se incluem os créditos concedidos às instituições financeiras oficiais, totalizando R$ 268,1 bilhões.

Conforme comentado no Relatório do TCU referente às Contas do Governo da República do exercício 2008, as Secretarias do Tesouro Nacional e Federal de Controle, em cumprimento ao determinado no Acórdão nº 435/2009-TCU-1ª Câmara, estão deixando de utilizar o quadro analítico consolidado pelo Bacen para a elaboração do demonstrativo da Dívida Consolidada do Relatório de Gestão Fiscal. Em cumprimento à legislação, a base de dados a ser utilizada deve ser o Siafi e o monitoramento dessa transição está sendo feito pelo Tribunal.

A taxa de captação do Tesouro Nacional para o prazo médio dos recursos transferidos ao BNDES é de aproximadamente 11%. Para um montante de R$ 215 bilhões a uma taxa de aplicação de 6% no banco, o diferencial resulta num custo fiscal anual para o Tesouro Nacional de aproximadamente R$ 10,1 bilhões. Outra observação relevante sobre o PAF é o procedimento de não explicitação do superávit financeiro e do Resultado do Banco Central, inclusive equivalência cambial, nas necessidades de financiamento do Tesouro Nacional.

Relatório de Gestão Fiscal da União
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: janeiro a dezembro de 2009
Detalhamento do demonstrativo da dívida consolidada líquida

R$ milhões

Especificação	Saldo Exerc. 2008	Até o 1º Quadrimestre	Variação Percent.	Até o 2º Quadrimestre	Variação Percent.	Até o 3º Quadrimestre	Variação Percent.
Dívida Consolidada - DC (I)	**1.714.930.326**	**1.896.318.286**	**10,58**	**2.107.793.785**	**11,15**	**2.179.091.992**	**3,38**
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	1.828.615.101	1.801.874.043	(1,46)	1.951.960.617	8,33	2.087.639.820	6,95
Dív. Mobil. do TN Interna (em mercado)	1.244.990.841	1.242.263.572	(0,22)	1.384.160.126	11,42	1.381.840.951	(0,17)
(-) Aplicações em Títulos Públicos	(21.768.724)	(25.641.727)	17,79	(24.468.301)	(4,58)	(24.379.921)	(0,36)
Dív Mobil. do TN Interna (em cart. BC)1	494.310.914	474.243.203	(4,06)	494.092.335	4,19	637.815.048	29,09
Dívida Securitizada	19.832.434	19.523.510	(1,56)	16.822.245	(13,84)	16.574.542	(1,47)
Dívida Mobiliária Externa	91.249.636	91.485.485	0,26	81.354.212	(11,07)	75.789.199	(6,84)
Operações de Equalização Cambial	(171.416.013)	45.782.887	(126,71)	110.624.636	141,63	52.211.888	(52,80)
Dívida Contratual	35.206.534	27.033.663	(23,21)	24.322.354	(10,03)	19.203.574	(21,05)
Precatórios a Pagar (LRF, art. 30, § 7º)²	63.729	65.749	3,17	57.962	(11,84)	144.695	149,64
Dív Assumida pela União (Lei 8.727/93)	20.358.289	19.321.262	(5,09)	18.549.074	(4,00)	17.629.613	(4,96)
Outras*	2.102.685	2.240.681	6,56	2.279.142	1,72	2.262.403	(0,73)
Deduções (II)	**954.617.739**	**1.086.069.633**	**13,77**	**1.194.954.219**	**10,03**	**1.207.223.067**	**1,03**
Ativo Disponível	256.475.363	375.343.743	46,35	395.416.635	5,35	407.029.516	2,94
Depósitos do TN no BCB	255.216.723	359.277.512	40,77	385.643.357	7,34	406.354.420	5,37
Depósitos à vista	1.038.186	950.231	(8,47)	987.574	3,93	559.244	(43,37)
Arrecadação a Recolher	220.454	15.116.000	6.756,76	8.785.704	(41,88)	115.852	(98,68)
Aplicações Financeiras	241.202.520	262.456.878	8,81	355.577.794	35,48	358.668.017	0,87
Dispon. do FAT no BNDES e Sist. Banc.	136.181.122	136.057.932	(0,09)	135.945.118	(0,08)	140.030.197	3,00
Aplic. Fundos Divs. Junto ao Setor Priv.	104.933.379	126.425.019	20,48	219.589.268	73,69	218.547.146	(0,47)
Recursos da Reserva Monetária	88.019	(26.072)	(129,62)	43.409	(266,50)	90.673	108,88
Reneg. de Div. de Entes da Federação	446.216.303	438.515.665	(1,73)	433.184.740	(1,22)	432.529.660	(0,15)
Dív. Ren. E/M:Lei 9496/97/MP2185/01	370.397.488	366.404.110	(1,08)	364.776.136	(0,44)	366.707.096	0,53
Créditos da Lei 8.727/93	41.562.925	40.129.340	(3,45)	38.952.169	(2,93)	37.630.680	(3,39)
Dív. Ext. Ren. (Aviso MF nº 30 e outros)	9.750.776	8.595.191	(11,85)	7.097.952	(17,42)	6.002.249	(15,44)

Especificação	Saldo Exerc. 2008	Até o 1º Quadrimestre	Variação Percent.	Até o 2º Quadrimestre	Variação Percent.	Até o 3º Quadrimestre	Variação Percent.
Demais(Roy, créds CEF ced União/outs)	24.505.114	23.387.024	(4,56)	22.358.483	(4,40)	22.189.636	(0,76)
Demais Ativos Financeiros	10.723.553	9.753.347	(9,05)	10.775.049	10,48	8.995.874	(16,51)
Haveres Externos (Garantias)	0	0		0		0	
Outros Créditos Bancários	10.723.553	9.753.347	(9,05)	10.775.049	10,48	8.995.874	(16,51)
Dív. Cons. Liq. – DCL (III) = (I - II)	**760.312.587**	**810.248.653**	**6,57**	**912.839.566**	**12,66**	**971.868.925**	**6,47**
Receita Corrente Líquida – RCL	**428.563.288**	**420.877.832**	**(1,79)**	**423.852.829**	**0,71**	**437.199.421**	**3,15**
% da DC sobre a RCL	**4,0**	**4,5**	**12,60**	**5,0**	**10,37**	**5,0**	**0,23**
% da DCL sobre a RCL	**1,8**	**1,9**	**8,51**	**2,2**	**11,87**	**2,2**	**3,22**

Fonte: Banco Central do Brasil.

[1] Inclui obrigações ao amparo da MP nº 435, de 26/6/2008.

[2] Limite em regulamentação. O Poder Executivo encaminhou proposta de limite de endividamento da União para regulamentação pelo Senado.

3

Análise das Receitas e Despesas no Exercício de 2009

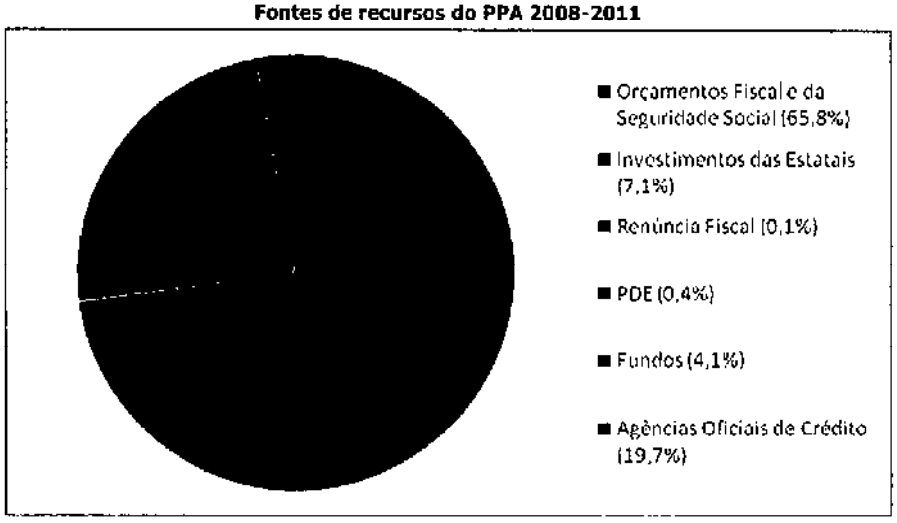
3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2009

3.1 Plano Plurianual – PPA 2008/2011

O § 1º do art. 165 da Constituição Federal determina que a lei que institui o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

Metas Financeiras

Para o PPA 2008/2011, foram previstos para o período gastos que alcançam R$ 3,6 trilhões. Na ilustração que segue constam os dispêndios discriminados segundo a fonte de recursos.



Fonte: Mensagem presidencial do PPA 2008-2011.

Modelo de Gestão

O PPA 2008/2011 foi instituído pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. O art. 2º desta lei estabelece que o PPA 2008/2011 "organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano".

Em vista do binômio Programas-Objetivos Estratégicos, cabe apresentar uma síntese do modelo de gestão relativo ao processo de planejamento, no qual se delineia formalmente esta relação.

O art. 1º do Decreto nº 6.601/2008 dispõe que a gestão do PPA, orientada para resultados, compõe-se dos níveis estratégico e tático-operacional. O primeiro nível engloba os objetivos de governo e os setoriais; o segundo, os programas e ações.

Segundo o "Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011", a Orientação Estratégica de Governo (OEG) estabelece, numa visão de longo prazo, as prioridades para o período do Plano, com objetivos a serem alcançados. Ela é a base para a formulação das políticas públicas no âmbito de cada Ministério e para a elaboração, por estes, dos programas que integraram o Plano Plurianual 2008/2011.

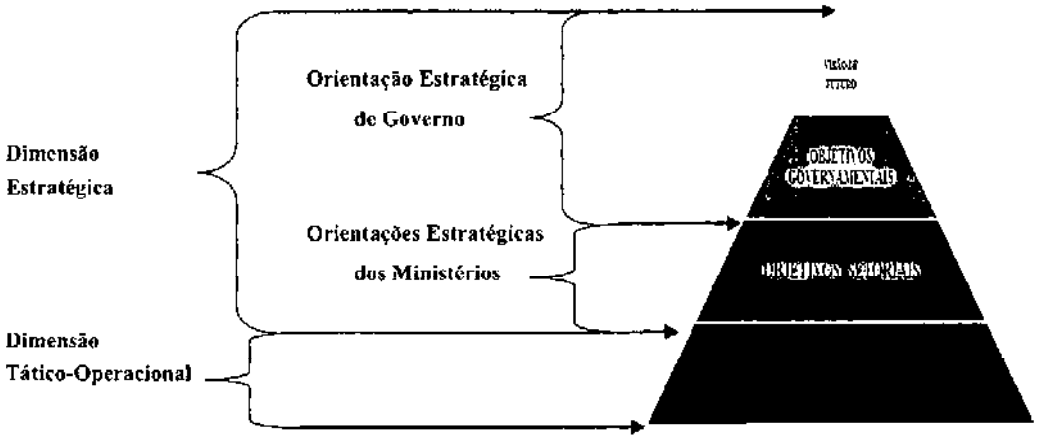
Os Objetivos de Governo, divulgados para os Ministérios como norte para o processo de elaboração das Orientações Estratégicas dos Ministérios (OEM), seriam aqueles perseguidos com maior ênfase para que se concretize a visão estratégica.

Com fundamento nos Objetivos de Governo, cada Órgão deve elaborar um Diagnóstico, fonte para a definição dos respectivos Objetivos Setoriais, objetivos prioritários do Ministério que devem englobar as políticas setoriais finalísticas que geram resultados imediatos para o atendimento de "demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas".

São, com efeito, os Objetivos Setoriais que devem servir de base para a definição dos Programas do Órgão, de forma que são tais objetivos "elaborados e caracterizados de modo a possibilitar a sua tradução em programas para o enfrentamento dos problemas da sociedade relacionados ao setor ou área de atuação do Órgão".

O Programa, por seu turno, deve ser o instrumento de organização da ação governamental, concebido articulando-se as ações (projetos e atividades) para a concretização de um objetivo dirigido ao enfrentamento de um problema ou ao atendimento de uma demanda social, visando eliminá-los ou reduzi-los (art. 4º, I, c/c o art. 15, § 2º, I, "a", da Lei nº 11.653/2008 – PPA 2008/2011).

A figura a seguir é a representação desta estrutura do PPA 2008/2011, construída de forma a evidenciar um modelo de gestão hierarquizado, cujo ápice consiste de uma Visão de Futuro, que determina os Objetivos Estratégicos, que por sua vez orientam os Objetivos Setoriais, e estes, enfim, orientam a definição dos Objetivos dos Programas, segundo o problema ou a demanda setorial.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O art. 4º, I, a, da Lei nº 11.653/2008 (PPA 2008/2011), classifica os programas do PPA 2008/2011 em Programa Finalístico e Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. Por meio dos primeiros, são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores. Os programas do segundo grupo, para os quais é facultativa a formulação de indicadores, são dirigidos para a oferta de serviços diretamente ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo. Com efeito, o PPA 2008/2011 compõe-se de dez objetivos de governo e respectivos objetivos setoriais, aos quais estão vinculados 215 Programas Finalísticos e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais.

Para o alcance desses objetivos de governo foram estabelecidas três agendas prioritárias: a Agenda Social, com ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que são iniciativas dirigidas ao sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica; e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que consiste em viabilizar a consecução de um conjunto de investimentos de infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, bem como de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

A preocupação com a publicidade da informação gerada na gestão do PPA está expressa nos arts. 8º e 21 da Lei nº 11.653/2008 (PPA 2008/2011), para os quais o Poder Executivo *"manterá sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano, com característica de sistema estruturador de governo"* e *"garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do sistema de informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta pela sociedade"*. Trata-se do Sistema de Informações Gerenciais do Planejamento (SIGPlan), no qual, segundo o item 6.2 do Manual, deve constar os Objetivos Setoriais e os atributos associados.

Enfim, no que tange ao acompanhamento da execução do Plano, o art. 4º, II, do Decreto nº 6.601/2008, dispõe que compete ao Comitê de Gestão do PPA realizar o monitoramento estratégico do PPA com base na evolução dos indicadores dos objetivos de governo, dos programas prioritários e das respectivas metas de ações.

Ações de Controle Externo

No que respeita ao tema precedente, o TCU realizou em 2009 auditoria de natureza operacional (TC 014.899/2009-2), ainda não apreciada, com o objetivo analisar o processo de coordenação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

Foram avaliados, entre outros aspectos, os resultados dos índices apurados nos indicadores e nas metas físicas e financeiras, bem como a qualidade dessas informações; a execução das ações do PAC e, por fim, foi realizado monitoramento das recomendações feitas no TC 029.094/2008-0, que deu origem ao Acórdão nº 102/2008-Plenário. De forma sintética, foram constatadas, entre outras, as seguintes deficiências:

a) ausência de um canal de comunicação eficiente de incentivo e conscientização da participação dos órgãos setoriais no processo de planejamento, evidenciando, ainda, a necessidade de que se estabeleça estratégia de divulgação e envolvimento dos órgãos setoriais no processo de capacitação;

b) necessidade de orientação e efetivo suporte para que os órgãos setoriais definam ou redefinam programas com base nos objetivos estratégicos, setoriais e governamentais; e que faça constar do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (SIGPlan), de forma ordenada e relacionada ao atual modelo legal de gestão, os indicadores referentes aos objetivos governamentais e aos objetivos setoriais, dando-se transparência ao desempenho não somente dos programas, mas dos objetivos estratégicos correlacionados; e

c) ausência de preenchimento do SIGPlan com os índices dos correspondentes indicadores, bem assim incongruência significativa no que concerne à sensibilidade do indicador,

caracterizada pela relação de causalidade entre a execução de ações e a variação do índice dos indicadores associados ao mesmo programa.

Nessa Auditoria, constatou-se que, à época, ainda não havia sido implementado o citado Comitê de Gestão do PPA, considerado fundamental para o gerenciamento do PPA e do planejamento governamental no nível estratégico. Após a conclusão da auditoria, verificou-se que, com fundamento no art. 2º, § 1º, do Decreto nº 6.601, de 2008, o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o instituiu por meio de Portaria de 3 de março de 2010 e, no mesmo ato, designou seus membros, representantes dos órgãos participantes.

Identificou-se, nessa Auditoria, que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), elaborou o "Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2001: Avaliação da Dimensão Estratégica: Exercício 2009: Ano Base 2008", segundo o qual se inaugura a Avaliação da Dimensão Estratégica ao longo da execução do Plano, com foco nos resultados das políticas públicas prioritárias, nas suas relações com as variáveis centrais para o desenvolvimento, bem como nas perspectivas para os próximos anos.

Para tanto, foi estruturado de forma a abordar em distintas partes os seguintes aspectos: a evolução das principais variáveis macroeconômicas em 2008 (art. 19, I, da Lei nº 11.653/2008); a Estratégia de Desenvolvimento do PPA 2008/2011; o andamento das 57 Metas Prioritárias; e, com base em uma cesta de indicadores para os 10 Objetivos de Governo – que também subsidiará a análise de desempenho para os exercícios futuros –, principia a análise de desempenho do Plano no exercício de 2008. Tais informações foram utilizadas neste relatório quando do exame das ações setoriais por função orçamentária.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2009

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

Pode-se então afirmar que, de acordo com a legislação, a LDO deve delinear a direção dos gastos públicos, definindo os parâmetros que nortearão a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente. Para 2009, o projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional, em 15/4/2008, pela Mensagem nº 192, e as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, sendo que 19 dispositivos aprovados foram vetados (Mensagem nº 614, de 14 de agosto de 2008).

3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2009

O art. 4º da Lei nº 11.768 de 2008 estabelece que, atendidas as obrigações constitucionais e as de manutenção dos órgãos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Plano Plurianual de Investimentos (PPI), bem como àquelas constantes do Anexo I dessa lei, sendo que é vedado ao Poder Executivo, durante a execução orçamentária, a adoção de categorias de prioridades que não estejam contempladas nessa lei.

O parágrafo primeiro desse artigo foi vetado pelo Presidente da República. Ele estabelecia que, na alocação de recursos na Lei Orçamentária, o atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento daquelas constantes do Anexo só seria admitido em razão de impossibilidade técnica ou legal, situação que deveria ser justificada na mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária. Esse dispositivo já constava, em parte, no texto das LDOs anteriores.

O parágrafo foi vetado sob o argumento de indisponibilidade de recursos para que todas as ações constantes do referido Anexo pudessem ser orçadas, uma vez que foram acrescentadas mais de trezentas ações ao Anexo I do Projeto de Lei de Diretrizes, no âmbito do Congresso Nacional. No entanto, como chama a atenção a Nota Técnica Conjunta nº 03/2008 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, de 28 de agosto de 2008, a manutenção das referidas ações no Anexo em comento implica dar a prioridade determinada pela legislação:

> "O veto não retira a impositividade do Anexo, apenas torna letra morta a determinação de justificativa. Assim, permanece a obrigatoriedade de inclusão no PLOA/2009 das ações do referido Anexo I, devendo-se, no entanto, assegurar recursos em primeiro lugar para as despesas a que se referem o caput do art. 4º e as disposições do art. 23 da LDO/2009." (p.3)

O art. nº 23 da LDO de 2009 estabelece regras para a inclusão de novas ações ou subtítulos, determinando, entre outros pontos, que somente receberão dotações se já tiverem sido adequada e suficientemente contemplados os subtítulos em andamento.

De fato, atualmente inexistem parâmetros outros que não os constantes na própria LDO acerca da fixação de prioridades da administração, sendo significativa a ausência decorrente da não edição da Lei Complementar prevista no art. 165 da CF, tanto no que se refere a um possível limite quantitativo na identificação de tais ações, quanto na definição de critérios a serem observados, seja pelo Poder Executivo ou pelo Congresso Nacional no processo ora em análise.

O quadro seguinte sintetiza a tramitação e a execução das ações prioritárias para o exercício de 2009, discriminadas por objetivo de governo. Por ele, percebe-se que no projeto de LDO havia 145 ações, distribuídas em 10 objetivos de governo. Na LDO sancionada, as ações associadas a objetivos de governo chegaram a 470 e foram ainda incluídas seis ações não associadas a objetivos de governo. Desse conjunto de ações, 375 foram contempladas com dotação orçamentária e foram empenhadas despesas em 332 dessas ações.

Ações prioritárias por objetivo de governo - tramitação e execução – Exercício de 2009

Objetivo de Governo	Nº Ações				Valores em R$ bilhões		(B)/(A) %
	PLDO	LDO	LOA e Créditos Adicionais		Dotação Atualizada (A)	Despesa Empenhada (B)	
			Ações com Dotação	Ações com Empenho			
Promover a inclusão social e a redução das desigualdades	13	53	37	31	8,38	6,41	77%
Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de emprego e distribuição de renda	14	38	37	35	6,77	5,47	81%
Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade	15	41	31	30	17,19	15,43	90%

Objetivo de Governo	Nº Ações				Valores em R$ bilhões		(B)/(A) %
	PLDO	LDO	LOA e Créditos Adicionais		Dotação Atualizada (A)	Despesa Empenhada (B)	
			Ações com Dotação	Ações com Empenho			
Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos	19	45	42	39	1,82	1,47	81%
Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional	18	135	92	71	3,02	2,53	84%
Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional	7	42	33	29	1,28	0,97	76%
Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana	3	13	13	13	2,37	2,20	93%
Elevar a competitividade sistêmica da economia com inovação tecnológica	13	27	22	22	2,15	1,44	67%
Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos	29	46	41	35	2,71	2,29	84%
Promover o acesso com qualidade à seguridade social sob a perspectiva da universalização e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização	14	30	22	22	6,12	5,21	85%
Programas não associados aos objetivos de governo		6	5	5	1,21	0,98	81%
Total	**145**	**476**	**375**	**332**	**53,02**	**44,40**	**84%**

Fonte: Leis Orçamentárias e Siafi
Notas: PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual.

O Processo TC 012.117/2009-0, referente ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira do primeiro quadrimestre de 2009, teve como um de seus tópicos a análise da execução das ações prioritárias, onde foi verificado que, até maio de 2009, havia quase um terço de ações prioritárias sem empenho. Esse percentual decresceu no decorrer no ano e, no final do exercício, em apenas 11% das ações prioritárias contempladas com créditos orçamentários não houve empenho.

No conjunto das ações prioritárias, foram empenhados 84% da dotação, sendo que o objetivo "Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade" contou com a maior participação de recursos (32% da dotação total) e foram empenhadas despesas correspondentes a 90% da dotação. O objetivo no qual foram empenhadas despesas em menor proporção da dotação foi o de "Elevar a competitividade sistêmica da economia com inovação tecnológica", 67%.

Ações prioritárias por órgão superior – Execução – 2009

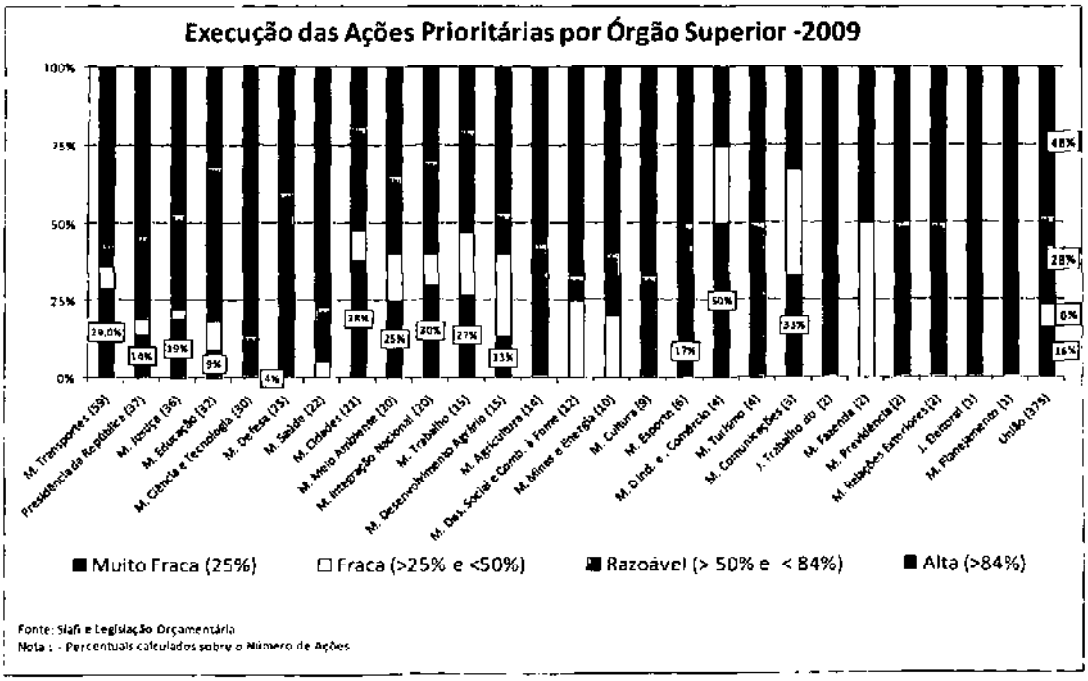
Órgão Superior	Nº de Programas	Nº de Ações	Dotação atualizada - Valor em R$ bilhões	Despesa Empenhada		% Despesa Empenhada /Dotação	% Despesas Empenhadas em Ações Prioritárias/Total das Despesas Empenhadas pelo Órgão
				Valor em R$ bilhões	%		
Ministério da Educação	9	32	17,33	15,46	35%	89%	31%
Ministério da Saúde	10	22	5,84	5,03	11%	86%	8%
M. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	9	14	4,29	3,68	8%	86%	35%
Ministério das Cidades	13	21	4,16	3,25	7%	78%	23%
Ministério da Defesa	10	25	2,72	2,45	6%	90%	5%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	10	15	2,46	1,94	4%	79%	36%
Ministério da Justiça	10	36	2,00	1,78	4%	89%	20%
Ministério do Turismo	2	4	2,53	2,09	5%	83%	83%

Órgão Superior	Nº de Programas	Nº de Ações	Dotação atualizada - Valor em R$ bilhões	Despesa Empenhada		% Despesa Empenhada /Dotação	% Despesas Empenhadas em Ações Prioritárias/Total das Despesas Empenhadas pelo Órgão
				Valor em R$ bilhões	%		
M. do Desenv. Social e Combate a Fome	9	12	2,05	1,67	4%	81%	5%
Ministério dos Transportes	9	59	1,70	1,45	3%	85%	8%
Ministério da Integração Nacional	2	20	1,35	0,91	2%	67%	6%
Demais Ministérios (Órgãos Superiores)	91	138	6,59	4,69	11%	71%	0%
Total *	**140***	**375***	**53,02**	**44,40**	**100%**	**84%**	**3%**

Fonte: Leis Orçamentárias e Siafi
Notas: O valor não coincide com a soma das parcelas porque há programas e ações que são executados por mais de um ministério.

O quadro anterior apresenta a execução das ações orçamentárias por Órgãos Superiores – Ministérios. Por ele, verifica-se que os Ministérios da Educação, Saúde, Agricultura e das Cidades responderam, em 2009, por 62% da despesa empenhada em ações prioritárias. O Ministério da Educação individualmente é responsável por 35% do conjunto, cujos valores estão distribuídos em 32 ações de 9 programas.

A magnitude das ações prioritárias em relação às ações dos órgãos pode ser avaliada pela relação entre as despesas empenhadas nessas ações e o total das despesas empenhadas pelo órgão (última coluna do quadro apresentado acima). Neste quesito, destaca-se o Ministério do Turismo, no qual as ações prioritárias corresponderam a 83% das despesas empenhadas pelo órgão. As ações prioritárias também são significativas nos orçamentos da Educação, Agricultura e Desenvolvimento Agrário, correspondendo a mais de 30% das despesas desses ministérios.



O gráfico de Execução das Ações Prioritárias apresenta a classificação da execução das ações nos diversos ministérios (órgãos superiores), sendo que os percentuais são calculados sobre o número de ações, indiferentemente do seu valor. O número apresentado entre parênteses,

após a denominação do órgão, indica o número de ações que receberam dotação. A execução das ações (percentual de empenho em relação à dotação) foi classificada em muito fraca, percentual de execução menor que 25%; fraca, entre 25% e 50%; razoável, entre 50% e 84%; e; alta, acima de 84%. O percentual de 84% corresponde ao valor total empenhado em ações prioritárias em relação ao total da dotação. Quando a dotação atualizada era zero, foi considerado o percentual de execução de "0%".

Os valores dos percentuais de ações do órgão considerados como de execução muito fraca (cor preta) estão destacados no corpo do gráfico. O Ministério dos Transportes, por exemplo, executou 59 ações Destas, 29%, correspondentes a 17 ações, tiveram o percentual de empenho em relação à dotação inferior a 25%, muito fraco. No entanto, em termos de recursos, como mostra o quadro anterior, esse Ministério empenhou 85% da dotação, percentual pouco acima da média geral.

O Ministério das Cidades, por sua vez, executou 21 ações prioritárias. Destas, 38% (oito ações) tiveram execução muito fraca. Quando se considera o valor empenhado de 78% de sua dotação, esse se mostra inferior à média geral.

Para o conjunto das 375 ações prioritárias da União, 16% tiveram execução muito fraca, 8% fraca, 28% apresentaram uma execução razoável e 48% tiveram uma execução alta, acima de 84%.

Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2009, o tema foi tratado no item 5.2, denominado "Análise da Execução das Ações Prioritárias Constantes da LDO para 2009". A seguir serão ressaltados alguns aspectos considerados pelos Ministérios em relação à execução das ações prioritárias:

- Ministério da Agricultura – problemas na execução de algumas de suas ações que são realizadas mediante a celebração de convênios e contratos: "Ocorre que na execução do OGU 2009 foram encontradas dificuldades de ordem técnica e operacional na celebração de contratos de repasse em função da necessidade de utilização do Sistema de Gestão de Convênios (Siconv), principalmente no que tange à participação da Caixa Econômica Federal (CEF) na condição de mandatária da União na operacionalização de programas do Governo Federal.".
- Ministério da Defesa – contingenciamento do Programa Calha Norte: "No exercício de 2009, o contingenciamento de cerca de 40% do orçamento total previsto para o Programa 0643 – Calha Norte – PCN prejudicou a execução de todas as suas ações orçamentárias, inclusive aquelas constantes do Anexo I – Prioridades e Metas – LDO 2009."
- Ministério da Educação – chama a atenção que a média de execução das ações não prioritárias foi de 60,31%, não tendo sido observada baixa execução entre as ações prioritárias do Ministério.
- Ministério da Saúde – relaciona entre os problemas na execução de suas ações: entraves da celebração de convênios (Siconv) e inadimplência na prestação de contas de convênios anteriores.

- O Ministério do Desenvolvimento Agrário chama a atenção ao Decreto nº 6.808, de 27 de março de 2009, que reduziu sobremaneira os recursos do Incra para o exercício, o que comprometeu o grau de execução das ações a cargo do órgão.
- O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ressalta que a execução das ações prioritárias ficou abaixo da média das não prioritárias (26,12%.) e justifica seu baixo desempenho pelo contingenciamento:

"Ação 2706 – Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal. De acordo com a Lei Orçamentária nº 11.897, de 30/12/2008, os recursos previstos para a referida ação seriam compostos da seguinte forma: (A) Projeto de Lei = R$ 635.000,00 e (B) Emendas = R$ 9.000.000,00. O Decreto nº 6.752, de 28/01/2009, liberou o valor de R$ 635.000,00 (seiscentos e trinta e cinco mil reais) para a referida ação, o que possibilitou a realização de 9 (nove) feiras. Para a ação 2710 - Capacitação para Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio, de acordo com a Lei Orçamentária nº 11.897, de 30/12/2008, os recursos previstos para a referida ação seriam compostos da seguinte forma: (A) Projeto de Lei = R$ 380.983,00 e (B) Emendas = R$ 8.650.000,00. Tendo em vista o contingenciamento dos recursos para a ação, o valor do limite de empenho liberado para 2009 foi de R$ 210.983,00 (duzentos e dez mil, novecentos e oitenta e três reais), conforme Decreto nº 6.752, de 28/01/2009. Com vistas ao cumprimento da meta física, as atividades de capacitação estão sendo realizadas por meio dos seguintes instrumentos: • Termo de Cooperação nº 01/2008, firmado entre o MDIC e a Universidade de Brasília (UnB) em 30/12/2008; • Convênio nº 35/2008 com o Instituto Nordeste de Cidadania – INEC; e Ações de capacitação em compras governamentais com o Ministério do Planejamento e SEBRAE."

- O Ministério das Cidades comentou individualmente a execução de suas 19 ações prioritárias. O quadro a seguir apresenta uma seleção das justificativas do órgão sobre ações que tiverem pior desempenho.

Ação	Exec.	Ministério das Cidades
10SR - Apoio à Elaboração de Projetos de Sistemas Integrados de Transporte Coletivo Urbano	0%	"A ação teve dotação inicial aprovada na Lei Orçamentária no valor de R$ 2 milhões dos quais R$ 1 milhão foi cancelado pela Lei nº 12.181, de 29 de dezembro de 2009. Foi disponibilizado em 19/12/2009 o valor de R$ 1 milhão para atendimento a emendas parlamentares do orçamento. Entretanto, não houve possibilidade de efetiva transferência de recursos do Ministério das Cidades para a Caixa Econômica Federal – CEF pois o prazo limite estabelecido para a transferência foi 20/12/2009."
7H24 - Apoio à implantação da Linha 3 do Sistema de Trens Urbanos do Rio de Janeiro - Trecho Rio de Janeiro–Niterói–São Gonçalo/RJ	0%	"Dotação inicial aprovada pela Lei Orçamentária de R$ 65 milhões cancelada integralmente pelo Decreto de 11 de maio de 2009."
7H25 - Apoio à Implantação da Linha 4 do Sistema de Trens Urbanos do Rio de Janeiro - Centro do Rio–Barra da Tijuca/RJ	0%	"Dotação inicial aprovada pela Lei Orçamentária de R$ 35 milhões cancelada integralmente pelo Decreto de 11 de maio de 2009."
7K08 – Apoio à Implantação de Corredor Estrutural de Transporte Coletivo Rodoviário do Rio de Janeiro (sistema T5) – Terminal da Alvorada da Barra da Tijuca ao Terminal da Penha/RJ	0%	"Os recursos não foram disponibilizados, ficando a integralidade dos créditos bloqueada."
7L53 – Apoio à Implantação do Trecho Vitória-Serra do Sistema de Veículo Leve sobre Trilhos na Região Metropolitana de Vitória/ES	0%	"Os recursos não foram disponibilizados, ficando a integralidade dos créditos bloqueada."
7L55 – Apoio à Implantação de Corredor Estrutural de Transporte Coletivo Rodoviário na Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG	0%	"Dotação inicial aprovada pela Lei Orçamentária de R$ 40 milhões cancelada no valor de R$ 39.236.505,00 pelo Decreto de 11 de maio de 2009. O valor residual de R$ 763.495,00 não foi disponibilizado, ficando a integralidade dos créditos bloqueada."
10SS - Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano	11%	"Nesta ação, cerca de 72% dos créditos, R$ 23,35 milhões, não foram disponibilizados no ano de 2009, o que justifica o baixo percentual de execução. Do saldo residual de R$ 9,45 milhões,

Ação	Exec.	Ministério das Cidades
		foram empenhados R$ 3,65 milhões e a dotação referente aos R$ 5,39 milhões restantes foi disponibilizada apenas em 19/12/2009 para atendimento a emendas parlamentares ao orçamento. Entretanto, não houve possibilidade de efetiva transferência desses recursos do Ministério das Cidades para a Caixa Econômica Federal – CEF pois o prazo limite estabelecido para a transferência era 20/12/2009. No SIGPlan não foram preenchidos os campos de meta física em função da recente situação em convênio."
10ST – Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados	24%	"Para a dotação total de R$ 34,85 milhões, cerca de 68% dos créditos não foram disponibilizados. Do restante, R$ 10,97 milhões, o valor empenhado foi de R$ 8,46 milhões. O saldo de R$ 2,50 milhões teve a dotação disponibilizada em 19/12/2009 para atendimento a emendas parlamentares ao orçamento. Entretanto, não houve possibilidade de efetiva transferência desses recursos do Ministério das Cidades para a Caixa Econômica Federal – CEF pois o prazo limite estabelecido para a transferência era 20/12/2009."
8866 – Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado)	26%	"A ação não foi executada na íntegra em função da não disponibilização dos recursos. O valor de R$ 21,27 milhões foi bloqueado pelo controle interno, restando um limite para empenho no final do exercício no valor de R$ 7,72 milhões, que foi empenhado em sua totalidade."
11IO - Recuperação do Sistema de Trens Urbanos de Natal/RN	38%	"Ao longo do exercício, a evolução dos empenhos acompanhou o andamento dos processos licitatórios previstos (...). Em 29 de dezembro foi editada a Lei nº 12.181, que abriu um crédito de R$ 23 milhões para a Companhia Brasileira de Trens Urbanos, sendo R$ 2 milhões para o Sistema de Natal".
4414 - Educação para a Cidadania no Trânsito	50%	"(...) a indisponibilidade de saldo no contrato de serviços gráficos (...) inviabilizou a confecção de impressos educativos necessários à realização de capacitação de educadores previstos no Projeto de Educação Infantil e Ensino Fundamental que demandariam cerca de 50% dos recursos previstos na ação".

- O Ministério da Integração Nacional teve 19 ações consideradas prioritárias. O quadro a seguir apresenta as justificativas do órgão sobre a execução de parte de ações.

Ação	Exec	Ministério da Integração Nacional
1851 - Construção e Recuperação de Obras de Infraestrutura Hídrica	62%	"Não houve disponibilidade de limite orçamentário suficiente para essa ação."
10911 - Construção de Barragens	5%	"A ausência de pleitos e limitações de caráter orçamentário, além da inadimplência dos proponentes, caracterizam o baixo empenho dessa ação."
1091 - Construção de Açudes	50%	"A inadimplência dos proponentes não permitiu o empenho dos recursos."
10BC - Implantação de Projetos de Irrigação	28%	"Ausência de pleitos, impossibilidade de caráter legal e administrativo dos entes federativos, bem como problemas com a viabilidade dos projetos apresentados caracterizam o baixo valor empenhado. Alie-se a isso as limitações de caráter orçamentário."
7H78 - Implantação do Projeto de Desenvolvimento Hidroagrícola de Pedro Afonso com 2.050 ha no Estado do Tocantins	52%	"Não houve disponibilidade de limite orçamentário para empenho do valor total da ação".
7K44 - Projeto de Irrigação Baixada Cuiabana no Estado do Mato Grosso	0%	"Não foi apresentado pleito para esta ação"
6409 - Apoio a Implantação de Infraestrutura Social e Produtiva Complementar em Espaços Sub-Regionais	67%	"O maior volume de recursos desta ação é oriundo de emendas parlamentares e dependem, primordialmente, de iniciativas técnicas, administrativas e institucionais dos proponentes (basicamente Prefeituras). A solicitação para execução dos projetos vinculados a esta ação concentrou-se no final do exercício, não havendo dessa forma, tempo hábil para o processamento técnico-administrativo e para o cumprimento de todas as exigências. Além disso, a baixa qualidade

Ação	Exec	Ministério da Integração Nacional
		dos projetos apresentados e a inadimplência de muitos proponentes também contribuíram para a falta de êxito dos empenhos."
8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres	70%	"(...) em função do redimensionamento de metas de alguns projetos e do não cumprimento das exigências previstas por parte de estados e municípios para as transferências de recursos da União mediante convênios, cabendo registrar que a celebração da maioria dos convênios ocorreu no final do exercício."

As execuções de ações prioritárias dos Ministérios do Turismo e das Comunicações não foram abordadas neste item da Prestação de Contas.

A principal justificativa apresentada pelos órgãos, no Balanço Geral da União, para baixa execução das ações prioritárias é o contingenciamento. No entanto, o contingenciamento é realizado por órgão, sendo o próprio ministério quem seleciona entre suas ações discricionárias aquelas a serem contingenciadas. Nesse sentido, os §§ 2° e 3° do art. 4° da LDO-2009 dispõem:

> "§ 2º Fica vedada a adoção, pelo Poder Executivo, durante a execução orçamentária, de categorias de prioridades que não estejam contempladas nesta Lei.
>
> § 3º Em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal deverão ressalvar, sempre que possível, as ações que constituam metas e prioridades estabelecidas nos termos deste artigo."

Salvo em situações excepcionais, por impossibilidade técnica ou legal, não deveria ocorrer ação prioritária com execução muito fraca (com empenho de no máximo 25% da dotação). Assim, foi facultado aos órgãos que apresentaram execução muito fraca em pelo menos 30% de suas ações prioritárias, o encaminhamento de informações complementares.

O MDIC executou quatro ações prioritárias, destas uma apresentou execução de 22% ("Capacitação para Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte") e outra de 6% ("Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal"). O Ministério alegou que a dotação dessas ações foi muito aumentada, durante a tramitação do projeto de Lei Orçamentária (PLOA), devido às emendas parlamentares. A dotação relativa à primeira ação aumentou 24 vezes, a da segunda, 15 vezes. No entanto, "O Decreto nº 6.808, de 27 de março de 2009, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira no exercício de 2009 para o Poder Executivo, autorizou apenas 54% da dotação total anual deste MDIC. Diante do exposto, inviabilizou-se uma execução significativa das ações acima citadas, tendo em vista que o referido Decreto não contemplou limite de empenho suficiente para atender de forma integral o valor adicionado ao PLOA nas ações em questão." O Ministério informa ainda que, caso se considere apenas a programação inicial (PLOA), houve empenho de 97% da dotação da ação "Capacitação para Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte" e de 98% da ação "Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal".

O Ministério das Comunicações recebeu dotação para três ações prioritárias. Destas, duas pertencem ao Programa Inclusão Digital, sendo que em uma dessas ações não houve execução e, na outra, toda despesa foi executada mediante a inscrição dos valores em restos a pagar não processados (33% da dotação). As justificativas apresentadas pelo Ministério foram:

> "1008 - Inclusão Digital- 6492 - Fomento à Elaboração e Implantação de Projetos de Inclusão Digital - A execução foi 0%, tendo em vista tratar-se de emenda parlamentar, cuja autorização para execução não foi liberada, assim como não foi apresentado projeto para execução da mesma.

> 1008 - Inclusão Digital - 11T7 - Implantação de Telecentros para Acesso a Serviços Públicos - A execução desta ação é feita de forma direta pelo Ministério das Comunicações, a partir de resultado de Licitação em Processo de Pregão Eletrônico com Resultado em Sistema de Registro de Preços – nº 27/2009, cuja homologação foi realizada em 30 de dezembro de 2009, questionado o resultado pela Positivo Informática S/A, cuja decisão ratificando a homologação foi feita pelo TCU em março de 2010. Os valores empenhados foram aqueles cujo limite para movimentação de empenho foi definido pela Secretaria de Orçamento Federal. A execução efetiva deste valor ocorrerá em 2010, com a entrega dos 15.000 novos telecentros licitados e que deverão ser contratados utilizando a programação orçamentária de 2010".

O Ministério da Integração Nacional apresentou um quadro pormenorizado das dez ações que apresentaram execução inferior à média da execução do Órgão, 67%. Salvo em relação à ação "Construção da Barragem do Rio Arraias em Arraias – no Estado do Tocantins", cuja justificativa da não execução foi "Obra sobre fiscalização do TCU, estando impedido o empenho de recursos", para todas as outras ações a justificativa foi: "a não disponibilização de limite orçamentário". Enfim, as novas justificativas dos Órgãos são majoritariamente as mesmas: não disponibilização de recursos suficientes para o empenho dessas ações. Embora os Decretos de Limite de Empenho estipulem limites por Órgão, estes argumentam que a execução dessas ações, principalmente aquelas oriundas de emendas parlamentares, impediria, em algumas situações, a atuação programada pelo órgão para efetivação de sua política, dada a escassez de recursos.

Outro ponto que deve ser considerado é que a origem do recurso na ação, emenda parlamentar ou projeto de lei do executivo, não deve representar parâmetro para execução diferenciada de dotações, notadamente quando as ações integram o anexo de metas e prioridades.

De fato, vários fatores concorrem para a baixa execução das ações identificadas como prioritárias, o que aponta necessidade de uma reestruturação do sistema de forma a que os diversos agentes que atuam no processo passem a identificar como prioritárias as ações apontadas como tal: o Congresso incluindo apenas ações realmente prioritárias; os órgãos responsáveis pelos limites de empenho e pagamento levando em conta as ações prioritárias do órgão executor no estabelecimento de tais limites; os órgãos executores, na execução de sua política, considerando como prioritárias todas as ações assim definidas e não apenas aquelas por eles propostas.

Conforme consignado, a edição da Lei Complementar prevista no art. 165 da Constituição Federal poderia contribuir para indução da referida reestruturação. Neste sentido, cumpre ressaltar a tramitação no Senado Federal do PL nº 229/2009, apresentado com o fito de atender tal demanda constitucional.

Em que pese os fatores conjunturais que permeiam a questão, não parece ser possível considerar como aceitável que o tratamento atribuído a ações consideradas prioritárias seja o mesmo de qualquer ação. A aceitação desse procedimento como normal, ou resultante do jogo político, realimenta o processo e afasta a consciência da premente necessidade de serem adotadas providências para tornar possível a aplicação das disposições constitucionais sobre o tema.

Afinal, a Constituição Federal determina o estabelecimento de prioridades nas LDOs e essas prioridades são fixadas em anexo específico. Não obstante, quando se examina a execução orçamentária tem-se que, em 2009, das 375 ações prioritárias que receberam dotação, 25% delas tiveram execução inferior a 50%. Além disso, 101 das ações previstas na LDO sequer tiveram dotações consignadas na LOA.

Faz-se, portanto, necessário recomendar ao Poder Executivo que aprimore a sistemática que permeia o processo de seleção e execução orçamentária de forma a priorizar as ações identificadas no anexo de prioridades e metas da LDO.

3.2.2 Cumprimento das metas fiscais

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

Sob esse comando, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (Lei nº 11.768/2008) fixou, inicialmente, a meta de superávit primário em 3,80% do PIB para todo o setor público não-financeiro, de 2009 a 2011. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em 2,85% do PIB, sendo 2,20% relativos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e 0,65% às empresas estatais federais não dependentes, tais como Petrobras e Banco do Brasil (Programa de Dispêndios Globais), podendo tais resultados ser compensados entre si. Como consequência, infere-se que a meta implícita de superávit primário para os Estados, Distrito Federal e Municípios correspondia a 0,95% do PIB. Especificamente para o exercício de 2009, o referido Anexo estipulou ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em 0,28% do PIB e de montante da dívida líquida em 24,00% do PIB.

Posteriormente, considerando o cenário pós-crise econômica deflagrada ao final de 2008, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 326 (na origem), de 14 de maio de 2009, o Projeto de Lei nº 15, com vistas a legitimar a execução de uma política fiscal anticíclica mediante alteração das metas fiscais inicialmente fixadas. De acordo com a proposta, a meta de superávit primário de todo o setor público não-financeiro deveria ser reduzida, em 2009, de 3,80% para 2,50% do PIB.

Na esfera federal, consoante proposta em comento, a meta de resultado primário passaria, em 2009, de 2,85% para 1,60% do PIB, sendo essa redução distribuída da seguinte forma: de 2,20% para 1,40% do PIB no que se refere ao governo central e de 0,65% para 0,20% do PIB em relação às empresas estatais federais não dependentes, cabendo destacar que, neste último caso, também foi proposta a exclusão do Grupo Petrobras do conjunto de empresas que compõem o cálculo do resultado fiscal do setor público. Nessa nova composição, destaque-se que a meta implícita de superávit primário para os Estados, Distrito Federal e Municípios passaria de 0,95% para 0,90% do PIB. Adicionalmente, ainda no tocante à União, para 2009, foi proposta a ampliação da meta de déficit nominal de 0,28% para 1,57% do PIB e do montante da dívida líquida de 24,00% para 24,80% do PIB.

Como parêntese, destaque-se que os citados valores, contidos na proposta de alteração de metas fiscais, não foram uniformes para o triênio em referência (2009-2011), o que evidencia o caráter episódico da política fiscal anticíclica e a perspectiva de manutenção de uma trajetória de longo prazo de redução da dívida líquida. Nesse sentido, o resultado primário da União foi fixado em 2,35% do PIB para 2010 e 2011 e o resultado nominal em -0,29% do PIB para 2010 e em 0,10% do PIB para 2011, ou seja, superavitário neste último exercício.

Em desfecho, a proposta em comento previa a ampliação para R$ 28,5 bilhões do valor da parcela associada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que poderia ser utilizada para redução das metas de resultado primário. O valor originariamente aprovado pela LDO para 2009 era de R$ 15,6 bilhões, antes associado à programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI).

As referidas propostas de alteração das metas fiscais foram legitimadas com a publicação da Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009, que alterou a Lei nº 11.768/2008, conforme resumido no quadro a seguir.

Metas Fiscais da União para 2009

Discriminação	2009			
	Metas Iniciais[1]		Metas Finais[2]	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	757.456,2	24,33	756.946,7	24,48
II. Despesa Primária	688.958,2	22,13	713.658,7	23,08
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	68.498,0	2,20	43.288,0	1,40
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	20.245,2	0,65	6.184,0	0,20
V. Resultado Primário da União (III + IV)	88.743,2	2,85	49.472,0	1,60
VI. Resultado Nominal Governo Federal	(8.627,0)	(0,28)	(52.871,0)	(1,57)
VII. Dívida Líquida Governo Federal	763.772,0	24,00	785.324,0	24,80

Fontes: 1. Lei nº 11.768/2008 (LDO para 2009); e 2. Alterações introduzidas pela Lei nº 12.053/2009

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 2009 indicou, com fundamento no inciso IV do art. 11 da LDO para 2009, o Banco Central do Brasil como o órgão responsável pela apuração e divulgação dos resultados primário e nominal oficiais, aplicada a metodologia conhecida como "abaixo da linha".

O quadro adiante mostra os valores alcançados no ano, informados pelo Banco Central do Brasil, ao lado das metas fixadas pela LDO e dos valores realizados em 2008.

Dívida líquida e resultados primário e nominal da União

Items de Análise	Realizado 2008		Metas Iniciais 2009		Metas Finais 2009				Realizado 2009	
					Sem dedução PAC		Com dedução PAC[2]			
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
Dívida Líquida	704.247	23,44	763.772	24,00	785.324	24,80			907.635	28,88
Ajustes patrimoniais e metodológico	-132.835	-4,42							95.638	3,04
Resultado Nominal	20.731	0,69	8.627	0,28	52.871	1,57			107.758	3,43
Governo Central	24.891	0,83							107.363	3,42
Governo Federal	36.781	1,22							109.399	3,48
Bacen	-11.890	-0,40							-2.036	-0,06
Empresas estatais federais	-4.159	-0,14							395	0,01
Juros Nominais	94.458	3,14							148.340	4,72
Governo Central	96.199	3,20							149.806	4,77
Governo Federal	108.560	3,61							152.709	4,86
Bacen	-12.362	-0,41							-2.902	-0,09
Empresas estatais federais	-1.741	-0,06							-1.466	-0,05
Resultado Primário	-73.727	-2,45	-88.743	-2,85	-49.472	-1,60	-30.855		-40.582	-1,29
Governo Central	-71.308	-2,37	-68.498	-2,20	-43.288	-1,40			-42.443	-1,35
Governo Federal[1]	-71.780	-2,39							-43.309	-1,38
Bacen	472	0,02							866	0,03
Empresas estatais federais	-2.419	-0,08	-20.245	-0,65	-6.184	-0,20			1.861	0,06
PIB	3.004.881								3.135.010	

Fontes: Banco Central do Brasil – Nota para a Imprensa – Março/2009 e Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009

(1) Inclui INSS

(2) O valor de R$ 30.855 milhões foi calculado utilizando-se a meta atualizada, em valores absolutos, pelo Decreto nº 7.036/2009.

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

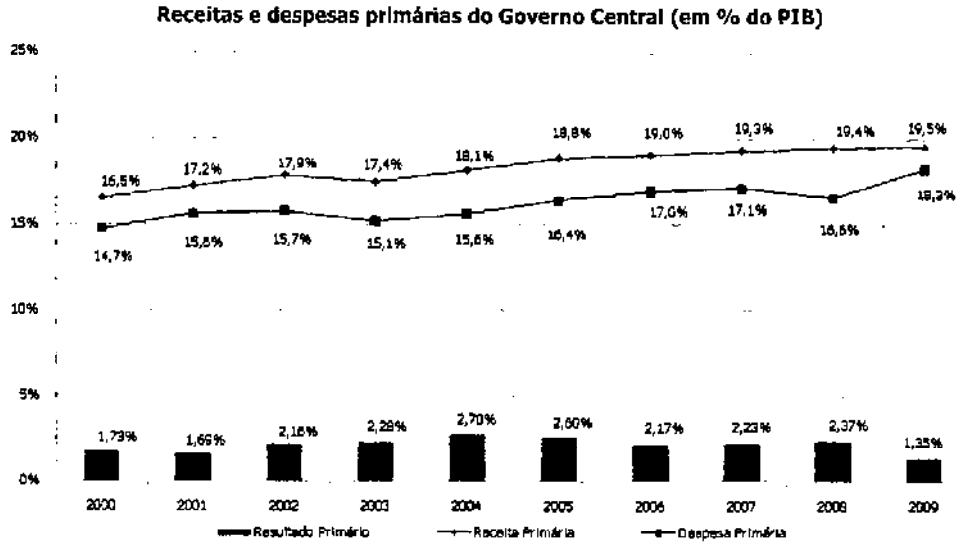
Conforme a tabela em análise, embora a União, ao apresentar o superávit primário de 1,29% do PIB, não tenha alcançado a sua meta integral de resultado primário de 1,60% do PIB, estabelecida pela LDO para 2009, ainda assim superou a meta de superávit primário reduzida para R$ 30,9 bilhões, com fundamento no art. 3º da LDO para 2009, após a dedução de R$ 17,9 bilhões correspondentes à realização, no conceito "caixa", das despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Não foram alcançadas, no entanto, as metas indicativas de resultado nominal e de endividamento líquido da esfera federal. Os números publicados pelo Banco Central do Brasil revelam que, ao final de 2009, no âmbito da União, o déficit nominal de 3,43% do PIB desviou-se expressivamente em relação à meta de déficit de 1,57% do PIB, e que o total do endividamento líquido, de 28,88% do PIB, extrapolou, significativamente, a meta de 24,80% do PIB fixada para o ano.

No que se refere à dívida, embora as razões do desempenho do endividamento sejam analisadas em maior profundidade no item deste relatório que trata da dívida pública, convém ressaltar que os ajustes patrimoniais e metodológicos implicaram acréscimo de R$ 95,6 bilhões (ou 3,04% do PIB) à dívida líquida da União. Tais ajustes decorreram, sobretudo, da variação, em reais, da dívida externa líquida, ou seja, da dívida externa bruta líquida de reservas internacionais, de tal sorte que foram considerados os efeitos da apreciação da moeda nacional sobre ativos e passivos.

Em relação ao desempenho do resultado nominal, destaca-se a elevação das despesas líquidas com juros nominais apropriados aos estoques da dívida líquida federal, de 3,14% do PIB, em 2008, para 4,72% do PIB, em 2009. Após o cômputo dos juros líquidos, o resultado nominal deficitário da União, em 2009, alcançou a cifra de R$ 107,8 bilhões, ou 3,43% do PIB, contra R$ 20,7 bilhões, ou 0,69% do PIB, registrados em 2008.

Abordados os principais pontos atinentes aos resultados fiscais da União, em 2009, persiste ainda a necessidade de reforçar a análise realizada em 2008. Naquela oportunidade, se registrou que, não obstante o cumprimento das metas fiscais naquele exercício, o que se pode observar é que, ao longo dos anos que se sucederam à edição da LRF, as metas de resultado primário, no âmbito do governo central, seguem tendência de serem cumpridas não em função da contenção dos gastos públicos, mas sim em razão do crescimento das receitas primárias em montante suficiente para suportar acréscimos nas despesas públicas de mesma natureza. Especificamente para o exercício de 2009, não houve a necessidade de ampliação das receitas primárias, tendo em vista a redução das metas de resultado primário para o exercício. Entretanto, se faz necessário destacar que as despesas primárias do governo central, conforme ilustrado no gráfico a seguir, foram substantivamente ampliadas, saltando de 16,6% do PIB, em 2008, para 18,3% do PIB, em 2009, o que demonstra a tendência tanto da manutenção da trajetória de ampliação de receitas como da dificuldade da redução de despesas nos exercícios seguintes.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Fundos Soberanos

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

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

A despeito dessa diversidade taxonômica decorrente da imperiosidade política de cada país, um fundo soberano que contempla entre os seus objetivos a formação de poupança pública será tecnicamente coerente quando inserido num cenário de superávit fiscal nominal, e não apenas de superávit em transações correntes do balanço de pagamentos, como às vezes se discute. A princípio alinhado a essa premissa, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional, mediante Mensagem nº 466, de julho de 2008, projeto de lei de criação do Fundo Soberano do Brasil, fundamentado pela Exposição de Motivos nº 83, de maio de 2008, a qual registrava o contexto em que se propunha a criação do fundo, caracterizado por um panorama econômico favorável tanto no plano externo como no plano fiscal, destacando que o resultado nominal positivo registrado no primeiro trimestre daquele ano teria confirmado os compromissos fiscais do País com a sustentabilidade fiscal.

Há de se observar, inicialmente, que o desempenho fiscal do setor público brasileiro é caracterizado por um histórico de recorrentes déficits nominais. Embora houvesse, no início de 2008, a sinalização de que o país poderia ingressar numa rota sustentável de superávits nominais

e superávits em transações correntes do balanço de pagamentos, o fato é que, ao final de 2008, à época da sanção do projeto de lei de criação do FSB, não mais subsistiam as premissas para a criação do Fundo. A crise econômica internacional já apresentava seus reflexos na economia doméstica, colocando em xeque o cenário otimista que antecedera a criação de um fundo soberano no Brasil. O déficit nominal da União foi de R$ 20,7 bilhões, naquele exercício, e de R$ 107,8 bilhões, em 2009.

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

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

Em 2008, a emissão de títulos ao FSB, no valor de R$ 14,2 bilhões, e a sua concomitante transferência ao FFIE representou realização de despesa primária ao provocar elevação da dívida mobiliária federal sem contrapartida de aumento de haveres financeiros, tendo em vista que, nos termos da lei, o FFIE possui natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista (União), estando sujeito a direitos e obrigações próprias. Em 2009, não houve movimentação (aportes e saques) ao Fundo e, por conseguinte, não houve impacto no resultado primário decorrente de operações do FSB. Cumpre informar, no entanto, que o saldo atualizado do FFIE somou R$ 16,3 bilhões ao final de 2009, em razão da atualização do valor das suas cotas.

Registre-se que tramita no STF a ADI 4179, que visa à declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória nº 452/2008, que deu nova redação à Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008. O parecer do Procurador Geral da República, de 9 de junho de 2009, foi pelo não conhecimento da ação por perda de objeto, tendo em vista que a referida MP perdeu eficácia por não ter sido convertida em lei, em tempo hábil, fato este oficialmente reconhecido pelo Ato do Presidente do Congresso Nacional nº 15, de 2009.

De acordo com o § 3º do art. 62 da Constituição Federal, em face da perda de eficácia de medida provisória, deve o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes. Em adição, estatui o § 11 do mesmo artigo que, não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

Nesse contexto, considerando que não foi editado decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas originadas da MP nº 452/2008, conclui-se que não mais vigoram os dispositivos da Lei nº 11.887, de 2008, com redação dada pela referida MP, a qual continua a reger apenas as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência.

Por fim, impende destacar que tramita no Senado Federal o Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010 (Projeto de Lei nº 5.940, de 2009, na Câmara dos Deputados, de iniciativa do Presidente da República), com vistas à criação de um segundo Fundo Soberano, intitulado Fundo Social (FS), com os objetivos de constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União, oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional decorrentes das variações na

renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

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

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

3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2009

A Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2009 – LOA-2009, Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, estimou inicialmente a receita e fixou a despesa em cerca de R$ 1,660 trilhão. Deste valor, R$ 1,581 trilhão destinaram-se aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), sendo R$ 525,5 bilhões concernentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O Orçamento de Investimentos, que abrange as empresas independentes, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, totalizou, portanto, R$ 79,3 bilhões.

Alterações dos Orçamentos

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o Orçamento Anual foi acrescido em R$ 126,6 bilhões (7,6%), dos quais R$ 123,7 bilhões foram destinados ao OFSS, que aumentou 7,8%, e R$ 2,9 bilhões ao Orçamento de Investimento, com um acréscimo de 3,6%.

Os quadros a seguir registram, para os exercícios de 2008 e 2009, os valores abertos por cada tipo de crédito no âmbito do OFSS, e para o exercício de 2009, no âmbito do orçamento de investimento, sendo de relevo observar que parcela da abertura foi suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA, sendo tais valores também objeto de registro no quadro.

Abertura de créditos adicionais – OFSS – 2008 e 2009

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2008	2009
Suplementares	247,2	260,8
Especiais	4,8	19,5
Extraordinários	17,9	8,3
Total Bruto	**269,9**	**288,6**
Cancelamentos	80,3	164,9
Total Líquido	**189,6**	**123,7**

Fonte: BGU e SOF

Abertura de créditos adicionais – Orçamento de Investimentos – 2009

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2009
Suplementares	3,9
Especiais	1,3
Extraordinários	15,6
Total Bruto	**20,8**
Cancelamentos	17,9
Total Líquido	**2,9**

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

O quadro de abertura créditos adicionais no âmbito do orçamento de investimento não agrega as informações relativas ao exercício de 2008, tendo em vista que as informações disponibilizadas referentes a esse exercício não indicavam de forma fidedigna as alterações orçamentárias promovidas por tipo de crédito, conforme consignado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício de 2008, o que ensejou, inclusive, a realização de recomendação.

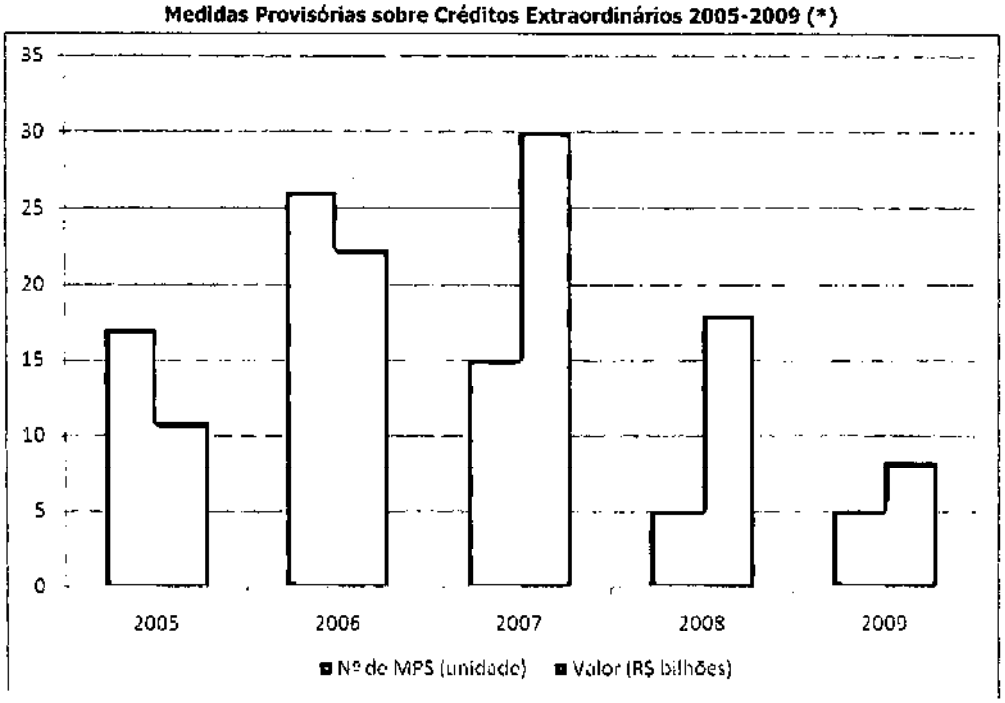
Abertura de créditos extraordinários

Desde a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que concedeu, em 2008, medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/2007, para suspender a vigência da Medida Provisória (MP) nº 405/2007 por considerá-la em desconformidade com o art. 167, § 3º, c/c o art. 62, da Constituição Federal, o número e o valor total de créditos extraordinários vem diminuindo significativamente ao longo dos exercícios subsequentes. Tal MP abrira crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo.

No entanto, percebe-se que ainda existem casos de Medidas Provisórias destinadas à abertura de créditos de "duvidosa natureza extraordinária". Cite-se como exemplo, a MP nº 477/2009, que abre créditos extraordinários de R$ 18,2 bilhões para diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, para atender diversas ações na área de infraestrutura.

Está consignado na Exposição de Motivos (EM) nº 373/2009-MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanhou a MP nº 477/2009, que todas as programações contempladas naquela MP tinham sido objeto de projetos de lei de crédito adicional encaminhados previamente ao Congresso Nacional, ao longo de 2009, que não foram apreciados pelo Legislativo até o encerramento do exercício financeiro. O encaminhamento das sobreditas propostas de alteração orçamentária por intermédio de projetos de lei sugere que o Poder Executivo havia reconhecido, à época, que aquelas despesas não reuniam as características necessárias e suficientes para justificar a edição de uma medida provisória de crédito extraordinário, quais sejam relevância, urgência e imprevisibilidade.

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



Fonte: SOF e Sitio da Presidência da República
*Excluem-se as MPs relativas a refinanciamentos da dívida pública e abrange apenas os Créditos adicionais aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em valores liquidos.

Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, é prevista no art. 9ª da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. Consoante o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, as quais são denominadas "despesas obrigatórias".

Adicionalmente, no art. 4º da LRF é estabelecido que compete à LDO dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. No esteio da referida competência, desde o exercício financeiro de 2005, os projetos denominados "Projeto-Piloto de Investimentos Públicos" (PPI) têm tratamento destacado na estimativa da meta de superávit primário a ser atingida. Assim, a LDO 2009, no art. 3º, autoriza a redução de até R$ 15,6 bilhões no valor do superávit primário para o atendimento da programação relativa ao PPI, bem como dos valores pagos a título de restos a pagar atinentes ao referido projeto.

Em 13/10/2009, o art. 3º da LDO-2009 foi alterado substituindo a dedução do superávit primário relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI) pelas despesas realizadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aumentando o valor passível de dedução para R$ 28,5 bilhões.

No art. 9º da LRF é fixado prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre para os Poderes e o Ministério Público promoverem a limitação de empenho e movimentação financeira julgada necessária para alcance da meta de superávit prevista na LDO.

De acordo com tal cronograma e a partir da avaliação da execução ocorrida no primeiro bimestre, o Poder Executivo identificou a necessidade de contingenciar R$ 21,6 bilhões da Lei Orçamentária para 2009 – LOA-2009. Esse total representa 29,2% das despesas primárias discricionárias (total de R$ 73,0 bilhões do Executivo e R$ 1,1 bilhão dos demais Poderes e do Ministério Público da União, no início do exercício). Destarte, as dotações orçamentárias do Poder Executivo foram bloqueadas em R$ 21,3 bilhões e os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, em conjunto, tiveram bloqueados R$ 0,3 bilhão de suas dotações.

As razões apresentadas pelo Executivo para o referido contingenciamento, segundo o Relatório apresentado à Comissão Mista de Orçamento (CMO), de março/2009, conforme previsto no art. 71 da LDO-2009, foram, entre outras:

a) Redução na expectativa de arrecadação da receita total em R$ 41,4 bilhões em relação à previsão contida na LOA-2009. A queda foi generalizada em todos os tributos, contudo o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) tiveram maiores reduções proporcionais, devido às medidas de desoneração visando ao incentivo à atividade econômica;

b) A redução na projeção das transferências constitucionais, no valor de R$ 15,9 bilhões, ocorrida, principalmente, em função da queda na projeção dos Impostos sobre Produtos Industrializados e sobre a Renda (IR) e da Cota-Parte de Compensações Financeiras e do Imposto sobre Produtos Industrializados;

c) Acréscimo na projeção das despesas obrigatórias, exceto RGPS, no valor de R$ 1,8 bilhão em relação à LOA-2009;

d) Aumento no déficit do RGPS em R$ 755,3 milhões;

e) Mudança da meta do superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refletindo a estimativa mais atualizada do PIB. A meta de resultado primário do Anexo de Metas Fiscais, originalmente estabelecida em 2,20% do PIB para o Governo Central e 0,65% do PIB para as Empresas Estatais Federais, foi alterada, na LOA-2009, para 2,15% do PIB e 0,70% do PIB, respectivamente, com base no parágrafo único do art. 2º da LDO-2009. Devido à revisão do valor nominal do PIB, a meta para o Governo Central é reduzida em R$ 1,4 bilhão.

Determinantes do contingenciamento orçamentário – 1ª Avaliação orçamentária

R$ bilhões

Discriminação	Variação em relação à LOA-2009
1. Receita Primária Total, exceto Contribuição para o RGPS	41,4
2. Transferências a Estados e Municípios	(15,9)
3. Receita Líquida (1-2)	**25,5**
4. Despesas Obrig. e Créditos dos Demais Poderes e MPU, exceto Benefícios Previdenciários	1,8
5. Déficit do RGPS	0,8
6. Meta de Resultado Primário	1,3
7. Ampliação de Despesas Discricionárias (3-4-5-6)	**(21,6)**

Fonte: SOF

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

O quadro abaixo evidencia sinteticamente a dinâmica do contingenciamento no curso do exercício de 2009.

Avaliações orçamentárias bimestrais

R$ bilhões

Avaliações Bimestrais	1° Bimestre	2° Bimestre	3° Bimestre	4° Bimestre	5° Bimestre	6° Bimestre
Limitação / ampliações indicadas nas respectivas avaliações bimestrais	(21,6)	9,1	-	5,6	2,0	4,8

Fonte: SOF

Ao fim do segundo bimestre, foi procedida a avaliação completa de todos os itens de receitas e despesas obrigatórias primárias do Governo Federal. O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional Projeto de Lei (PLN nº 15, de 2009) que propunha redução da meta para 1,40% do PIB para o Governo Central e 0,20% do PIB para as Empresas Estatais, sendo proposta a exclusão do Grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. Tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional, o que veio a ocorrer em 9/10/2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053/2009.

Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R$ 9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF.

A Terceira Avaliação Bimestral foi realizada a partir de dados realizados até junho e parâmetros econômicos atualizados. A projeção do crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) em 2009 foi reestimada em 1,0% e a relativa à inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em 4,42%. Como resultado da reavaliação, não foi necessária limitação adicional para fins de cumprimento da meta.

Para o quarto bimestre de 2009, mais uma vez foi realizada reavaliação com base na realização de receitas e despesas primárias, sendo conservados os parâmetros do bimestre anterior. Por meio da Mensagem nº 763, de 17 de setembro de 2009, entretanto, foi proposta nova modificação do Projeto de Lei já citado, PLN nº 15/2009, de modo a considerar a programação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), até o montante de R$ 28,5 bilhões, passível de dedução da meta de resultado primário. Conforme já comentado, anteriormente apenas a programação relativa ao PPI tinha este tratamento. Considerando a redução das despesas associadas ao PAC e as novas estimativas nas receitas e despesas primárias, foi indicada a ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira no valor de R$ 5,6 bilhões.

Para a quinta avaliação, após a reavaliação das receitas e despesas primárias, com base em dados realizados até o mês de outubro e nos parâmetros que balizaram a avaliação anterior, foi possível a ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R$ 2,0 bilhões.

Por fim, em novembro, observou-se um excesso de arrecadação da ordem de R$ 1,9 bilhão em relação à estimativa constante da Avaliação do 5º Bimestre, além de arrecadação proveniente de depósitos judiciais, com base na Medida Provisória nº 468, de 31 de agosto de 2009,

convertida na Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009. Em sentido contrário, houve redução na previsão da receita de operações com ativos. Em razão desses fatores foi possível uma ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira no valor de R$ 4,8 bilhões.

Contingenciamento no Poder Executivo

Em relação ao contingenciamento do Poder Executivo, foram editados sete decretos de Programação Orçamentária e Financeira, ao longo do exercício de 2009. Já em 28 de janeiro, o Decreto 6.752/09 distribuiu entre os bimestres do ano a mesma receita constante da lei orçamentária e indisponibilizou R$ 37,4 bilhões de despesas discricionárias apenas do Poder Executivo.

Em 27 de março de 2009, foi publicado o Decreto nº 6.808/2009 estabelecendo a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício corrente, a partir da 1ª avaliação bimestral.

No supracitado decreto, o limite de empenho do Poder Executivo foi fixado inicialmente em R$ 126,0 bilhões, dos quais R$ 57,1 bilhões são destinados ao atendimento das despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira e R$ 68,9 bilhões para o atendimento das despesas discricionárias, cujo total era, em 27/3/2009, de R$ 94,0 bilhões.

O quadro a seguir indica, por órgão/unidade orçamentária do Poder Executivo, os limites de movimentação e de empenho finais fixados sobre a base submetida à programação financeira, no final do exercício de 2009.

Restrição de movimentação e empenho no Poder Executivo – 2009

R$ milhões

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Sujeitas à Programação Financeira[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Presidência da República	4.043	3.322	721	17,8%
Gabinete da Vice-Presidência da República	3	3	0	3,7%
Advocacia-Geral da União	233	218	16	6,7%
Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.348	1.974	374	15,9%
Min. da Ciência e Tecnologia	4.563	4.331	232	5,1%
Min. da Fazenda	3.694	3.233	461	12,5%
Min. da Educação	18.623	15.944	2.679	14,4%
Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.112	751	361	32,5%
Min. da Justiça	3.303	2.835	468	14,2%
Min. de Minas e Energia	799	729	70	8,8%
Min. da Previdência Social	2.539	2.044	495	19,5%
Min. das Relações Exteriores	1.080	913	167	15,5%
Min. da Saúde	50.241	49.556	685	1,4%
Min. do Trabalho e Emprego	1.546	1.046	501	32,4%
Min. dos Transportes	11.814	11.230	584	4,9%
Min. das Comunicações	487	328	159	32,6%
Min. da Cultura	956	805	151	15,8%
Min. do Meio Ambiente	873	610	263	30,1%
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.318	981	337	25,6%
Min. do Desenvolvimento Agrário	3.502	2.758	744	21,2%
Min. do Esporte	1.442	1.023	419	29,1%
Min. da Defesa	13.978	11.148	2.830	20,2%
Min. da Integração Nacional	4.182	3.487	695	16,6%
Min. do Turismo	2.641	2.222	419	15,9%

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Sujeitas à Programação Financeira[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	15.177	14.595	582	3,8%
Min. das Cidades	14.579	13.451	1.128	7,7%
Min. da Pesca e Aquicultura	36	0,141	36	99,6%
Encargos Financeiros da União	1.339	1.215	124	9,3%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	65	56	9	13,8%
Operações Oficiais de Crédito	106	105	0	0,0%
Total	**166.626**	**150.915**	**15.711**	**9,4%**

Fonte: Portaria Interministerial nº 28, de 11 de janeiro de 2010.
(1) Valores das dotações sujeitas aos limites de movimentação e empenho (despesas primárias discricionárias, inclusive projeto piloto, e algumas obrigatórias sujeitas à programação financeira).

Conforme demonstrado no quadro acima, ao final do exercício de 2009 a base sujeita à programação financeira alcançou o montante de R$ 166,6 bilhões, com uma restrição orçamentária de R$ 15,7 bilhões, ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R$ 150,9 bilhões para movimentação e empenho.

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

Assim sendo, em 2009 os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recurso em relação à base sujeita à programação financeira foram: o Ministério da Pesca e Aquicultura, com 99,6% da base contingenciada; o Ministério das Comunicações, com 32,6%; e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com 32,5% de restrição orçamentária. Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: as Operações Oficiais de Crédito, com 0,01% de restrição orçamentária; o Ministério da Saúde, com 1,4%; e o Gabinete da Vice-Presidência da República, com apenas 3,7% de restrição orçamentária.

Em termos absolutos, por sua vez, verificou-se que o Ministério da Defesa, o Ministério da Educação e o Ministério das Cidades foram os órgãos com maior volume de recursos contingenciados, quais sejam: R$ 2,8, R$ 2,7 e R$ 1,1 bilhões, respectivamente.

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

No Decreto nº 6.752/2009 o limite de pagamento foi fixado inicialmente em R$ 148,5 bilhões para os órgãos e unidades orçamentárias, incluído o valor de R$ 15,5 bilhões atinentes ao Projeto Piloto de Investimentos. No Decreto nº 6.808/2009, o limite de pagamento foi reduzido para R$ 125,2 bilhões devido ao resultado da avaliação orçamentária e financeira do 1º bimestre de 2009.

Ao longo do exercício, os limites de pagamento foram ampliados gradualmente, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 151,0 bilhões, ou seja, apenas R$ 120,5 milhões acima do limite autorizado para empenho. Os limites de pagamento atendem, entretanto, ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente e ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Deste modo, nos Anexos III e IV do Decreto nº 6.752/2009 foram discriminados os valores autorizados para pagamento de restos a pagar processados e não processados, concernentes a

despesas sujeitas à fixação de limites, nos quais constam os valores, respectivamente, de R$ 4,6 bilhões e R$ 40,6 bilhões.

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

Nesse sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo – de estabelecer limites de empenho e de pagamento aparentemente equivalentes, quando na prática este último alcança também os restos a pagar inscritos em exercícios anteriores – alimenta o ciclo de inscrição de valores em restos a pagar, já que parcela das despesas empenhadas não tem como efetivamente serem pagas no decorrer do exercício corrente.

De fato, a programação de gastos pelos órgãos ao longo do exercício tem sido significativamente prejudicada em razão da conjugação dos fatores: ausência de critérios que norteiem a restrição do gasto, fixação de limites de pagamento na prática menores que os de empenho, bem como oscilações nas projeções de receita e de despesas obrigatórias no decorrer do ano.

Assim, o processo de programação financeira, cujo contingenciamento deveria constituir um dos aspectos a ser considerado na sua realização, fica fortemente comprometido em suas funções primordiais listadas na Lei nº 4.320/1964. Tais funções têm como objetivo assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução anual de trabalho e manter durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Contingenciamento nos Demais Poderes

Em relação aos demais Poderes o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público da União (MPU) 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 (LDO).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), a exemplo das anteriores, determinou em seu art. 71 que o Poder Executivo apuraria o montante da limitação de empenho, devendo informar, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberia a cada um dos Poderes, de forma proporcional ao montante da base contingenciável.

A supracitada lei estabelece ainda, no mesmo artigo, que a base contingenciável corresponde ao total das despesas discricionárias primárias, excluídas, entre outras, no caso da nova estimativa de receita indicada pelo Poder Executivo ser igual ou superior a constante da proposta orçamentária, as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário constantes da proposta orçamentária. Entretanto, caso a nova estimativa seja inferior, o dispositivo determina que tais atividades passem a ser consideradas na referida base, de forma proporcional à frustração da receita indicada.

Assim, considerando que a reavaliação das receitas primárias do 1º bimestre, inclusive a contribuição para o Regime Geral da Previdência Social, indicou frustração em relação à estimativa contida no PLOA-2009, foi necessário incluir na base contingenciável os valores das atividades dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, constantes no PLOA-2009, proporcionalmente a tal frustração.

Deste modo, o Poder Executivo, na Primeira Avaliação Bimestral, informou a necessidade de redução nos limites de empenho e movimentação financeira dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União nos montantes, respectivamente, de R$ 91,3 milhões, R$ 214,2 milhões e R$ 27,0 milhões, o que corresponde a 29,2% da base contingenciável. Tais restrições foram progressivamente liberadas no decorrer do exercício de 2009, em conformidade com as avaliações bimestrais, constantes da tabela "Avaliações orçamentárias bimestrais".

Disponibilidade por Fonte de Recursos

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

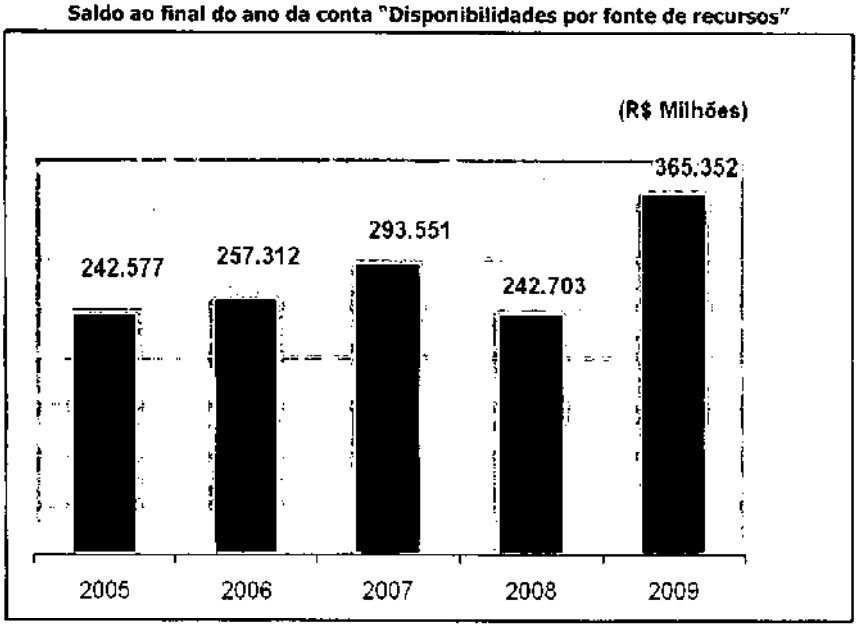
Em razão do parágrafo único do art. 8º da LRF, o qual dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, os valores arrecadados e classificados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

Não obstante, as receitas primárias só impactam o cálculo do resultado primário no exercício de sua arrecadação. Dessa forma, as despesas efetivadas à conta desses valores em exercícios posteriores ao da arrecadação não são compensadas por nenhum ingresso na receita, causando efeito negativo no cálculo do resultado primário, o que termina por dificultar o uso de tais recursos nas áreas originalmente beneficiadas.

A conta "Disponibilidades por Fonte de Recursos" indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na conta única. O saldo final do exercício de 2009 correspondeu a R$ 365,3 bilhões, dos quais R$ 168,0 bilhões referem-se à fonte de recursos 43 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, composta de recursos oriundos de emissão de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, destinados ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, R$ 58,8 bilhões referem-se à fonte de recursos 80 – Recursos Financeiros Diretamente arrecadados e R$ 20,2 bilhões referem-se à fonte de recursos 92 – Saldo de Exercícios Anteriores – Recursos do Tesouro.

O gráfico a seguir compara os saldos finais da referida conta no final de cada exercício, desde 2005.

Saldo ao final do ano da conta "Disponibilidades por fonte de recursos"



Fonte: Siafi Gerencial

As disponibilidades existentes ao final do exercício de 2009 são bastante expressivas, percebendo-se que houve um aumento de 51% em relação aos valores registrados no final do exercício de 2008. Esse crescimento é resultado, principalmente, do aumento de R$ 92,6 bilhões na fonte de recursos 43 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal e de R$ 33,9 bilhões na fonte de recursos 52 – Resultado do Banco Central.

3.3.2 Receitas

Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2009 – LOA-2009 estimou em R$ 1,660 trilhão a arrecadação total da União, compreendendo o Orçamento Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimentos. Entretanto, este tópico se restringirá aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social cuja receita total estimada é de R$ 1,569 trilhão, conforme tabela a seguir:

Previsão e realização de receitas orçamentárias – 2009

R$ milhões

Discriminação da Receita	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
I - Receitas do Tesouro	**1.569.097**	**1.515.504**	**-3,42**
I.1- Receitas Correntes	839.902	775.406	-7,68
Receita Tributária	289.838	240.598	-16,99
Receita de Contribuições	431.991	400.471	-7,30
Receita Patrimonial	51.636	58.700	13,68
Receita Agropecuária	23	21	-8,70
Receita Industrial	654	574	-12,23
Receita de Serviços	33.661	34.930	3,77

Discriminação da Receita	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
Transferências correntes	305	142	-53,44
Outras receitas correntes	31.794	39.970	25,72
I.2- Receitas de Capital	729.195	740.098	1,50
I.2.1- Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	203.649	382.265	87,71
Operações de Crédito Internas	118.352	137.061	15,81
Operações de Crédito Externas	713	2.850	299,62
Alienação de bens	5.070	474	-90,65
Amortização de Empréstimos	22.262	25.670	15,31
Transferências de Capital	150	85	-43,33
Outras Receitas de Capital	57.102	216.125	278,49
I.2.2-Refinanciamento da Dívida Pública Federal	525.546	357.833	-31,91
Operações de Crédito Internas	525.546	351.787	-33,06
Operações de Crédito Externas	0	6.046	0

Fonte: Balanço Geral da União

A Receita Realizada do Tesouro, que alcançou o valor de R$ 1,515 trilhão, fica reduzida a R$ 1,158 trilhão se descontados os R$ 357,8 bilhões correspondentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal. Nessa linha, o montante previsto era de R$ 1,043 trilhão, ou seja, R$ 1,569 trilhão menos R$ 525,5 bilhões. Portanto, expurgando-se o refinanciamento da Dívida Pública, tratado no item 2.5 deste Relatório, observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 10,94% acima do previsto.

A diferença observada entre o valor total previsto e o efetivamente realizado, de R$ 115 bilhões, deveu-se, principalmente, à dificuldade de previsão das receitas de capital, uma vez que estas são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. Observa-se que a receita de capital realizada, exceto o refinanciamento da dívida, R$ 382,3 bilhões, ficou 87,71% acima da previsão total que era de R$ 203,6 bilhões. Examinando mais detalhadamente essa receita, constata-se que os itens operação de crédito externa e alienação de bens apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 299,62% e -90,65%, respectivamente. Quanto ao item outras receitas de capital, observa-se que o "Resultado do Banco Central" foi o que mais contribuiu para a variação de 278,49% entre a previsão e a realização da receita, conforme melhor discorrido mais adiante no subitem referente a receitas de capital.

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R$ 775,4 bilhões, verifica-se que apresentou variação negativa de 7,68%, quando comparada à previsão inicial. Dentre os itens que contribuíram para este resultado, observa-se que o de receita tributária e o de receita de contribuições foram os que apresentaram maior divergência entre a previsão da Lei Orçamentária e a Receita Realizada no ano de 2009. Esse resultado decorre principalmente das desonerações tributárias e dos efeitos da crise econômica mundial.

Critério Gerencial

A meta para as receitas primárias não-financeiras, estabelecida na LDO/2009 e mantida com a edição da Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009, ficou em 24,48% do PIB. As receitas primárias compreendem aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado.

Ressalte-se que, com base no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000) e nos arts. 70 e 71 da LDO-2009, o Poder Executivo publicou,

em 29/1/2009, o Decreto nº 6.752, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso daquele Poder, com intuito de cumprimento da meta. Por meio desse decreto, o Poder Executivo apresentou as linhas gerais da reprogramação de receitas para o exercício, bem como as metas bimestrais de realização de receitas não-financeiras, em atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na LDO-2009.

Receitas não-financeiras – 2009

R$ bilhões

Discriminação	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada jan-dez (B)	% Realização (B/A)	% PIB*
Receita Primária Total	**805,4**	**740,8**	**92,0**	**23,6**
1. Receita Adm. RFB	**522,5**	**458,0**	**87,7**	**14,6**
1.1. Imp. de Importação	20,6	16,0	77,7	0,5
1.2. IPI	44,9	28,3	63,0	0,9
1.3. Imposto de Renda	202,8	179,9	88,7	5,7
1.4. IOF	21,9	19,3	88,2	0,6
1.5. Cofins	135,7	119,2	87,9	3,8
1.6. Pis/Pasep	34,7	31,9	91,9	1,0
1.7. CSLL	49,6	45,1	91,0	1,4
1.8. CPMF	-	0,1	-	0,0
1.9. Cide-Combustíveis	4,6	4,9	106,5	0,2
1.10. Outras**	7,7	13,3	171,5	0,4
2. Receita do RGPS	**187,8**	**180,9**	**96,3**	**5,8**
3. Receitas Não-Admin.	**92,8**	**99,4**	**107,1**	**3,2**
3.1. Concessões	4,6	3,1	67,6	0,1
3.2. Dividendos	10,1	26,7	263,9	0,8
3.3. CPSSS	8,1	7,6	93,3	0,2
3.4. Cota-Parte de Comp. Fin.	27,9	19,4	69,5	0,6
3.5. Demais Receitas***	17,0	22,6	132,9	0,7
3.6. Receita Própria	12,0	10,5	88,0	0,3
3.7. Salário-Educação	10,7	9,6	89,7	0,3
3.8. Operações com Ativos	2,5	-	-	-
4. FGTS	**2,3**	**2,5**	**111,1**	**0,1**
PIB* acumulado (jan-dez/2009)				**3.143,0**

Fonte: LOA 2009, Siafi e Bacen.
*PIB divulgado pelo IBGE em 11/3/2010
** O item 1.10 Outras é composto por Imposto de Exportação, ITR, Contribuição ao Fundaf e Demais Contribuições.

Ao longo do ano de 2009, o TCU acompanhou a arrecadação das receitas primárias não-financeiras, bem como a reestimativa dos parâmetros macroeconômicos e de realização destas receitas, feitas bimestralmente pelo Poder Executivo. No trabalho de acompanhamento das receitas realizado ao final do primeiro semestre do exercício, já havia sido constatado que, prevalecendo a tendência, a meta de arrecadação não seria atingida. O percentual de realização da receita com relação ao PIB acumulado até o mês de junho estava em 23,7%.

De fato, o percentual de arrecadação em relação ao PIB divulgado pelo IBGE (23,6%), ficou 0,88 p.p. abaixo da meta estabelecida na Lei nº 12.053, de 2009.

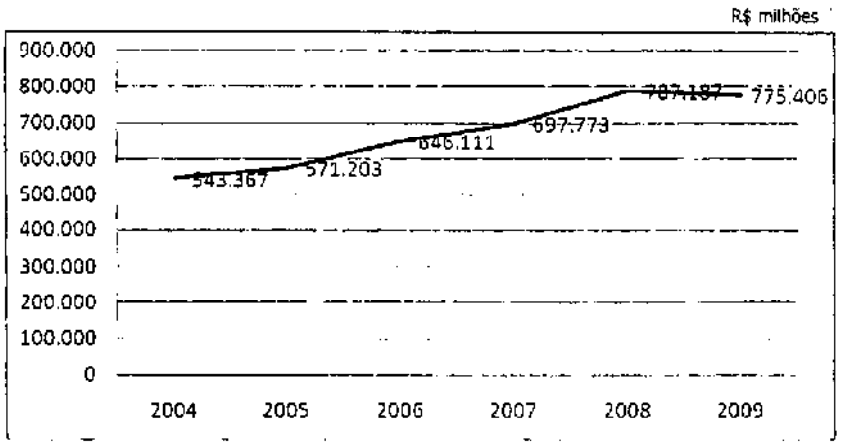
Desempenho da Arrecadação Federal

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, no exercício de 2009, o montante de R$ 775,4 bilhões, representando um crescimento nominal de 2,74% relativamente ao ano

anterior (R$ 754,7 bilhões). Conforme mostrado no gráfico a seguir, a Receita Corrente Total em 2009, corrigida pelo IPCA, interrompe um comportamento de crescimento verificado nos quatro anos anteriores.

Receita corrente total – Corrigida pelo IPCA



Fonte: Balanço Geral da União; IPCA: IBGE

Como apresentado no quadro abaixo, pode-se observar que as receitas de contribuições continuam sendo a maior fonte de arrecadação dentre os itens da receita corrente, representando 51,65% do total arrecadado no ano com um crescimento de 4,86%, comparando-se ao ano anterior.

Desempenho das receitas correntes – 2008/2009

R$ milhões

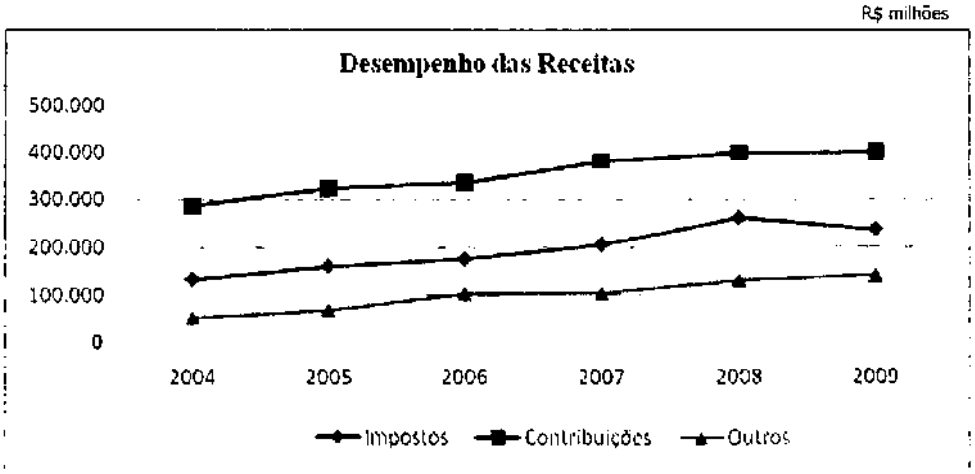
Receita	2008		2009		Variação %	
	Valor (A)	% sobre o Total	Valor (A)	% sobre o Total	Nominal (B/A)	IPCA
Receita Tributária	**253.623**	**33,60**	**240.598**	**31,03**	**-5,14**	**-9,05**
Impostos	**248.659**	**32,95**	**235.609**	**30,39**	**-5,25**	**-9,15**
sobre Comércio Exterior	17.102	2,27	15.807	2,04	-7,57	-11,38
sobre Propriedade Territorial Rural	395	0,05	409	0,05	3,54	-0,72
sobre a Renda e Prov. de Qualquer Natureza	**174.299**	**23,09**	**172.601**	**22,26**	**-0,97**	**-5,06**
Pessoa Física	13.775	1,83	13.457	1,74	-2,31	-6,34
Pessoa Jurídica	78.127	10,35	76.987	9,93	-1,46	-5,52
Retido nas Fontes	82.071	10,87	81.935	10,57	-0,17	-4,28
sobre Produtos Industrializados	**36.695**	**4,86**	**27.599**	**3,56**	**-24,79**	**-27,89**
Fumo	3.211	0,43	3.314	0,43	3,21	-1,05
Bebidas	2.489	0,33	2.303	0,30	-7,47	-11,29
Automóveis	6.032	0,80	2.097	0,27	-65,24	-66,67
Vinculado à Importação	10.351	1,37	8.384	1,08	-19,00	-22,34
Outros	14.612	1,94	11.440	1,48	-21,71	-24,94
sobre Operações Financeiras	**20.168**	**2,67**	**19.193**	**2,48**	**-4,83**	**-8,76**
Taxas	**4.963**	**0,66**	**4.989**	**0,64**	**0,52**	**-3,62**
Contribuições	**381.892**	**50,60**	**400.471**	**51,65**	**4,86**	**0,54**
Contribuições Sociais	**370.822**	**49,13**	**390.477**	**50,36**	**5,30**	**0,96**
Cofins	118.431	15,69	114.723	14,80	-3,13	-7,12
CPMF	971	0,13	(55)	-0,01	-105,66	-
CPSSS	6.726	0,89	7.596	0,98	12,93	8,28

Receita	2008		2009		Variação %	
	Valor (A)	% sobre o Total	Valor (A)	% sobre o Total	Nominal (B/A)	IPCA
Contribuições Reg. Geral de Previd. Social	157.266	20,84	177.422	22,88	12,82	8,17
PIS e Pasep	30.327	4,02	30.439	3,93	0,37	-3,77
CSLL	41.664	5,52	42.808	5,52	2,75	-1,49
Demais contribuições Sociais	15.437	2,05	17.544	2,26	13,65	8,96
Contribuições Econômicas	**11.070**	**1,47**	**9.993**	**1,29**	**-9,73**	**-13,45**
Cide-Combustíveis	5.927	0,79	4.910	0,63	-17,16	-20,57
Demais contribuições econômicas	5.143	0,68	5.083	0,66	-1,17	-5,24
Receita Patrimonial	**53.579**	**7,10**	**58.700**	**7,57**	**9,56**	**5,04**
Receitas Imobiliárias	566	0,07	667	0,09	17,84	12,99
Receitas de Valores Mobiliários	21.868	2,90	35.529	4,58	62,47	55,77
Compensações Financeiras	25.031	3,32	19.412	2,50	-22,45	-25,65
Receita de Concessões e Permissões	6.081	0,81	3.077	0,40	-49,40	-51,49
Outras receitas patrimoniais	33	0,00	15	0,00	-53,25	-55,18
Receita Agropecuária	**21**	**0,00**	**21**	**0,00**	**-0,56**	**-4,66**
Receita Industrial	**504**	**0,07**	**574**	**0,07**	**13,94**	**9,24**
Receita de Serviços	**30.345**	**4,02**	**34.930**	**4,50**	**15,11**	**10,36**
Transferências Correntes	**202**	**0,03**	**142**	**0,02**	**-29,63**	**-32,53**
Outras Receitas Correntes	**34.569**	**4,58**	**39.970**	**5,15**	**15,62**	**10,86**
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	12.440	1,65	11.832	1,53	-4,89	-8,81
Multas e Juros da Dív. Ativa de Trib. e Contrib.	2.592	0,34	2.984	0,38	15,12	10,38
Receita da Dívida Ativa dos Tributos	702	0,09	641	0,08	-8,69	-12,45
Receita da Dívida Ativa não Tributária	2.998	0,40	3.734	0,48	24,55	19,41
Demais receitas correntes	15.837	2,10	20.779	2,68	31,21	25,80
Total das Receitas Correntes	**754.735**	**100,00**	**775.406**	**100,00**	**2,74**	**-1,50**

Fonte: Balanço Geral da União

Relativamente à receita tributária, observa-se que a arrecadação nominal no ano de 2009 foi inferior em 5,14% à arrecadação de 2008.

A título de melhor ilustração, o gráfico a seguir apresenta o comportamento das receitas, no período de 2004 a 2009, com valores corrigidos pelo IPCA.



Fonte: BGU; IPCA: IBGE

A partir do gráfico, observa-se que a reversão da tendência de crescimento das receitas, em 2009, deve-se à queda na arrecadação dos impostos e ao crescimento inexpressivo da receita de contribuições. Segundo a RFB, contribuíram para este resultado a redução no crescimento de indicadores macroeconômicos, tais como produção industrial, lucratividade das empresas e volume geral de vendas no varejo; compensação no pagamento de tributos, especialmente Cofins, PIS e Cide, no valor de R$ 3,0 bilhões; desonerações tributárias da ordem de R$ 24,9 bilhões, com destaque para IPI (principalmente automóveis), IOF e Cofins; extinção da CPMF; transferência de depósitos judiciais; e parcelamento ou pagamento de dívidas.

A arrecadação do IRPJ e da CSLL sofreu decréscimo de, respectivamente, 1,46% e de 1,49%. Esse desempenho foi, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), reflexo da redução da lucratividade das empresas no acumulado do ano. Em sentido contrário, as transferências de depósitos judiciais de outros bancos para a conta da União e o recolhimento de débitos em atraso, conforme a Lei nº 11.941/2009, refletiram positivamente no resultado do ano. A queda na arrecadação da CSLL foi amenizada também pelo aumento da alíquota das instituições financeiras, de 9% para 15%, a partir de fatos geradores ocorridos em maio de 2008 e pela retomada do recolhimento regular por empresa do setor que, em 2008, havia suspendido o pagamento da contribuição.

Já os fatores mais relevantes que contribuíram para a queda real da arrecadação da Cofins e do PIS/Pasep, 7,12% e 3,77%, respectivamente, relativamente ao exercício de 2008, foram a realização de compensações de pagamentos indevidos ou a maior, no montante de R$ 2,7 bilhões, e as desonerações promovidas por meio das Leis nº 11.774/2008, 11.787/2008, 11.945/2009 e 12.024/2009 e pela MP nº 465/2009. Tal como ocorreu com o IRPJ e a CSLL, a transferência de depósitos judiciais de outros bancos para a conta da União e o recolhimento de débitos em atraso, de acordo com a Lei nº 11.941/2009, influenciaram positivamente a arrecadação.

Receita do Seguro DPVAT

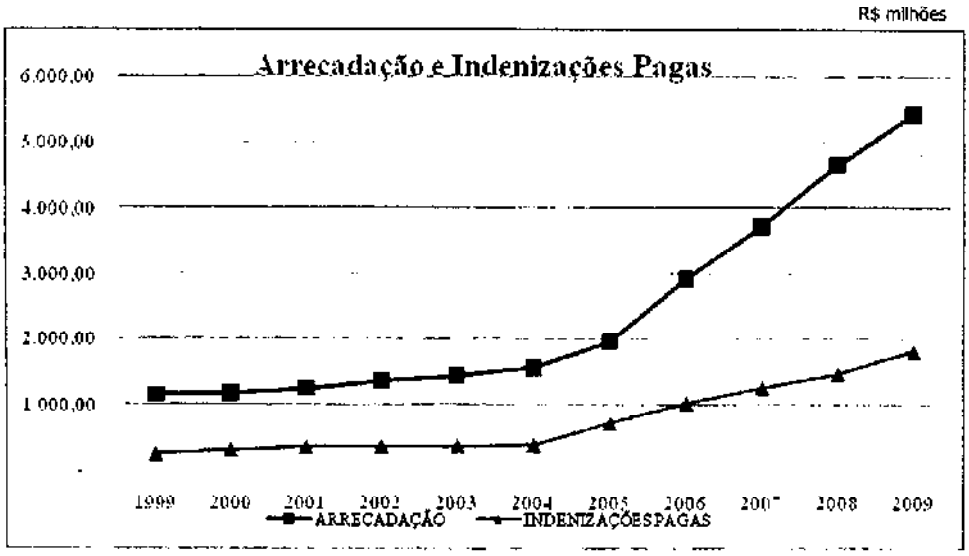
Em cumprimento ao disposto no Acórdão nº 1861/2005-TCU-Plenário, a Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU acompanha a arrecadação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), inclusive fazendo constar do cálculo da carga tributária nacional.

O DPVAT foi instituído pela Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 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 nº 192, de 16 de dezembro de 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 1999 a 2009. Observou-se um aumento significativo desses valores, principalmente a partir de 2005. No período, o total arrecadado aumentou em cerca de 428,9%, enquanto o total de indenizações pagas cresceu 477,3%. Verificou-se, ainda, uma diferença significativa entre o total arrecadado e o total de indenizações: a despesa com indenizações representou, em média, cerca de 30% da arrecadação.



Fonte: Susep

Em 2009 a arrecadação atingiu o valor de R$ 5,4 bilhões, enquanto o montante total de indenizações pagas foi de R$ 1,8 bilhão, ou seja, cerca de 33,42% do total arrecadado.

Do valor arrecadado no ano de 2009, R$ 2,4 bilhões foram destinados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), ou seja, 45% do total, conforme disposto na Resolução CNSP nº 192, de 16 de dezembro de 2008.

Receitas de Capital

O valor total das receitas de capital, no exercício de 2009, foi de R$ 740 bilhões. Excetuando-se o refinanciamento da dívida pública federal, a receita de capital representou 51,65% do total, ou seja, R$ 382,3 bilhões.

Diante da necessidade de se evitar duplicidade na abordagem sobre a receita decorrente do refinanciamento da dívida pública federal, a análise será objeto de outro subtópico específico deste Relatório (item 2.5).

A redução na arrecadação no item transferências de capital (-77,15%) comparativamente ao ano imediatamente anterior ocorreu principalmente em razão de ter sido registrado, em 2008, a título de "Transferência de Outras Instituições Públicas", o retorno à Conta Única do Tesouro Nacional dos recursos excedentes do Fundo de Financiamento para Saneamento – Fisane (inativo), no valor de R$ 305 milhões, conforme explicado na Prestação de Contas do Presidente da República.

Desempenho das receitas de capital – 2008/2009

R$ milhões

Receitas de Capital	2008		2009		Variação % Nominal (B/A)
	Valor (A)	% sobre o Total	Valor (A)	% sobre o Total	
I. Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	**218.336**	**47,25**	**382.265**	**51,65**	**75,08**
Operações de Crédito Internas	164.123	**35,52**	137.061	18,52	(16,49)
Operações de Crédito Externas	1.658	**0,36**	2.850	0,39	71,89
Alienação de bens	1.047	**0,23**	474	0,06	(54,73)
Amortização de Empréstimos	20.173	**4,37**	25.670	3,47	27,25
Transferências de Capital	372	**0,08**	85	0,01	(77,15)
Outras Receitas de Capital	30.963	**6,70**	216.125	29,20	598,01
Resultado do Banco Central	3.249	**0,70**	185.352	25,04	5.604,89
Remuneração de Dispon. Tesouro Nacional	26.507	**5,74**	30.768	4,16	16,07
Saldos de Exercícios Anteriores		-		-	-
Demais Receitas	4	**0,00**	0	0,00	(95,00)
II. Refinanciamento da Dívida Pública Federal	**243.740**	**52,75**	**357.833**	**48,35**	**46,81**
Operações de Crédito Internas	242.790	**52,54**	351.787	47,53	44,89
Operações de Crédito Externas	950	**0,21**	6.046	0,82	536,42
Total (I + II)	**462.076**	**100,00**	**740.098**	**100,00**	**60,17**

Fonte: Balanço Geral da União

No que tange ao resultado apurado no item outras receitas de capital, variação de 598%, observa-se que este incremento decorreu principalmente da arrecadação com "Resultado do Banco Central", no valor de R$ 185 bilhões. Conforme explicado pela STN, por meio do Ofício nº 102/2010/COGER/GABIN/STN/MF-DF, "*No dia 31/12/2008, o Banco Central constatou superávit da ordem de R$ 10.175,80 milhões que foi alocado na fonte 152. Ao apurar o resultado com a equalização das reservas cambiais para o mesmo período, constatou mais um superávit de R$ 171.416,01 milhões. Tal resultado positivo foi transferido ao Tesouro Nacional dia 10 de março de 2009, após ter o balanço aprovado pelo CMN. Desde o dia da apuração do resultado até o dia de sua transferência, estes valores sofreram remuneração o que elevou o montante total a ser transferido ao Tesouro Nacional para a fonte 152 para R$ 185.352,90 milhões*".

Por fim, destacamos que a principal causa da variação negativa do item alienação de bens foi a diminuição de venda dos estoques reguladores e estratégicos – PGPM (Política de Garantia do Preço Mínimo).

Recuperação de Créditos Tributários

O parcelamento de créditos tributários e previdenciários aos contribuintes, 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.

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

A seguir, é feita análise acerca da arrecadação e do estoque da dívida ativa da União no exercício de 2009, comparada com o exercício de 2008, observando-se, ainda, o percentual de realização da receita.

No que tange aos parcelamentos, são abordadas questões relativas à contabilização, classificação e distribuição dos recursos arrecadados no âmbito dos Parcelamentos Especial – Pacs (Lei nº 10.684/2003) e Excepcional – Paex (Medida Provisória nº 303/2006), Refis (Lei nº 9.964/2000), Simples Nacional (Lei Complementar nº 123/2005), Parcelamento Especial de Órgãos do Poder Público (Lei nº 9.639/1998), Parcelamento Especial de Municípios (Lei nº 11.196/2005), Timemania (Lei nº 11.345/2006) e Parcelamento da Lei nº 11.941/2009.

Parcelamento

Os parcelamentos são instrumentos de cobrança amigável dos créditos tributários e previdenciários e podem ser classificados de acordo com a natureza dos créditos que os compõem, podendo ser tributários (não-previdenciários), previdenciários ou mistos, devendo-se considerar também os parcelamentos de débitos inscritos em dívida ativa. É possível, ainda, classificar os parcelamentos de acordo com a entidade responsável pela administração dos créditos. Neste caso, há duas categorias: créditos sob a administração da RFB (tributários e previdenciários) e créditos administrados pela PGFN (oriundos da dívida ativa).

A tabela abaixo apresenta os dados de arrecadação e estoque de acordo com a natureza dos parcelamentos.

Arrecadação e estoque dos créditos parcelados

R$ milhões

Parcelamentos	2008			2009			(C/A) %	(D/B) %
	Arrecadação Líquida (1) A	Valores em Estoque (2) B	(A/B) %	Arrecadação Líquida (1) C	Valores em Estoque (2) D	(C/D) %		
Não-Previdenciários	8.966,08	117.037,85	7,7	10.142,65	18.800,51	53,9	13,12	(83,94)
Previdenciários	6.160,50	50.378,69	12,2	3.854,81	23.934,00	16,1	(37,43)	(52,49)
A Classificar	-	-	-	3.472,00	-	-	-	-
Total	**15.126,58**	**167.416,54**	**9,0**	**17.469,46**	**42.734,51**	**40,9**	**15,49**	**(74,47)**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

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

(2) Valor total do estoque em 31/12

A arrecadação líquida de créditos parcelados em 2009 alcançou o valor de R$ 17,47 bilhões, o que significa um crescimento de 15,5% com relação à arrecadação de 2008, enquanto o estoque sofreu um decréscimo de 74,5%, atingindo o montante de R$ 42,73 bilhões. Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a razão dessa magnitude de redução do estoque de parcelamentos sem que houvesse a contrapartida no aumento da arrecadação se deve à desistência de parcelamentos anteriores e migração para os parcelamentos instituídos pela MP nº 457/2009, convertida na Lei nº 11.960/2009 (parcelamento de Órgãos do Poder Público), e também da MP nº 449/2009, convertida na Lei nº 11.941/2009. Os parcelamentos migrados não foram ainda classificados e os sistemas de consolidação dos novos parcelamentos instituídos no ano 2009 estão em fase de construção, o que resultou na grande diminuição do estoque evidenciado nos valores referentes a 2009. Tal fato deve ser objeto de ressalva, considerando a importância da correta evidenciação desta questão.

A tabela seguinte apresenta em detalhe os parcelamentos não-previdenciários. Destaque-se que os valores de arrecadação de parcelamento em 2009 relativos ao Paes e ao Paex, respectivamente de R$ 2,0 bilhões e de R$ 1,5 bilhão, ainda não foram classificados em

previdenciários ou não-previdenciários. De outra parte, não foram informados os montantes de arrecadação do Simples Nacional e da Timemania e do estoque do Refis. Entre as modalidades de parcelamento de crédito não-previdenciário, destaca-se o parcelamento convencional, cuja arrecadação líquida em 2009 aumentou 86,12% comparada ao exercício anterior.

Arrecadação e estoque dos créditos não-previdenciários

R$ milhões

Parcelamentos	2008			2009			(C/A) %	(D/B) %
	Arrecadação Líquida (1) A	Valores em Estoque (2) B	(A/B) %	Arrecadação Líquida (1) C	Valores em Estoque (2) D	(C/D) %		
Convencional	3.222,80	12.584,36	25,6	5.998,39	3.359,79	78,5	86,12	(73,30)
Refis	786,28	32.903,60	2,4	599,00	n.i.	-	(23,82)	-
Paes (3)	2.558,72	26.992,03	9,5	-	9.043,50	-	-	(66,50)
Paex (4)	2.160,89	40.865,12	5,3	-	2.072,60	-	-	(94,93)
Simples Nacional	231,39	3.424,84	-	n.i.	3.433,77	-	-	0,26
Timemania	6,00	267,90	-	n.i.	890,85	-	-	232,52
Lei nº 11.941/2009	-	-		3.545,26	n.i.	-	-	-
Total	**8.966,08**	**117.037,85**	**7,7**	**10.142,65**	**18.800,51**	**53,9**	**13,12**	**(83,94)**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

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

(2) Valor total do estoque em 31/12

(3) n.i. – valor não informado

Um indicador da eficiência do parcelamento como instrumento de arrecadação é dado pela razão entre a arrecadação de parcelamentos de créditos não-previdenciários e a arrecadação de receita tributária. Essa razão evoluiu de 3,5% em 2008 para 4,21% em 2009, o que mostra um esforço maior de arrecadação desse tipo de parcelamento.

A tabela seguinte mostra a arrecadação e o estoque de créditos previdenciários. Ressalte-se, mais uma vez, que o montante do estoque do parcelamento da Lei nº 11.941/2009 não foi informado. Entre as modalidades de parcelamento de crédito previdenciário avulta o parcelamento convencional, que apresenta o maior percentual de realização da receita, de 39,2%, maior do que o do ano anterior.

Arrecadação e estoque dos créditos previdenciários

R$ milhões

Parcelamentos	2008			2009			(C/A) %	(D/B) %
	Arrecadação Líquida (1) A	Valores em Estoque (2) B	(A/B) %	Arrecadação Líquida (1) C	Valores em Estoque (2) D	(C/D) %		
Convencional	2.528,53	8.254,57	30,6	1.704,15	4.346,00	39,2	(32,6)	(47,35)
Paes (3)	969,50	10.704,44	9,1	-	4.138,00	0,0	-	(61,34)
Paex (4)	640,08	6.893,15	9,3	-	1.328,00	0,0	-	(80,73)
Timemania	4,91	463,54	-	0,27	20,00	1,1	(94,5)	(95,69)
Lei nº 8.641/1993 – Clubes de Futebol	0,87	22,22	3,9	-	-	-	-	-
Lei nº 9.639/1998 – Estados e Municípios	1.777,13	21.539,13	8,3	1.488,64	13.261,00	11,2	(16,2)	(38,43)
Lei nº 11.196/2005 – Municípios	239,48	2.501,63	9,6	127,05	841,00	15,1	(46,9)	(66,38)
Lei nº 11.941/2009	-	-	-	534,70	n.i.	-	-	-

Parcelamentos	2008			2009				
	Arrecadação Líquida (1) A	Valores em Estoque (2) B	(A/B) %	Arrecadação Líquida (1) C	Valores em Estoque (2) D	(C/D) %	(C/A) %	(D/B) %
Total	**6.160,50**	**50.378,69**	**12,2**	**3.854,81**	**23.934,00**	**16,1**	**(37,43)**	**(52,49)**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

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

(2) Valor total do estoque em 31/12

(3) n.i. – valor não informado

O indicador da eficiência do parcelamento como instrumento de arrecadação expresso pela razão entre arrecadação de parcelamento de crédito previdenciário e arrecadação de contribuições reduziu-se de 2008 para 2009, passando de 1,6% a 0,96%, o que aponta redução da capacidade de arrecadação.

Dívida Ativa

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

A arrecadação de dívida ativa de 2009 alcançou a cifra de R$ 7,2 bilhões, o que significou um aumento de aproximadamente 15% com relação ao exercício anterior, enquanto o estoque da dívida ativa se elevou em aproximadamente 13% no mesmo período, atingindo o montante de R$ 835 bilhões. Com isso, a razão entre arrecadação e dívida ativa evoluiu de 0,85% para 0,87% de 2008 para 2009. O crescimento dessa razão reflete um aumento da capacidade arrecadação da dívida ativa, o qual ainda apresenta um baixo percentual de realização.

A tabela seguinte apresenta a composição do estoque da dívida ativa da União por órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

Estoque da Dívida Ativa da União por órgão e gestão 2008 e 2009

R$

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2008	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2009	Var %
Justiça Eleitoral	14000				
Justiça Eleitoral		00001	3.475,47	14.813,34	326,2
Presidência da República	20000				
Presidência da República		11302	-	107.705,51	-
Minist. do Planejamento Orçamento e Gestão	20113				
Fund. Instituto Bras. de Geografia e Estatistica		11301	-	282.462,74	-
Ministério da Fazenda	25000				
MF – Tesouro Nacional		00001	734.410.129.187,40	829.193.405.294,52	12,91
Comissão de Valores Mobiliários		17202	472.810.123,46	756.137.753,22	59,92
Superintendência de Seguros Privados		17203	956.150.257,91	1.083.750.313,61	13,35
Ministério da Educação	26000				
Inst. Fed. de Educ . Cient. e Tec. do Maranhão		15209	531.745,69	1.600.843,05	201,05
Universidade Federal Fluminense		15227	1.343.235,29	1.784.040,41	32,82
Universidade Federal do Rio Grande do Sul		15235	2.320.632,52	2.539.809,31	9,44
Fundo Nacional de Desenvolv. da Educação		15253	825.619.845,64	516.918.598,36	(37,39)
Fundação Univ. Fed. de Mato Grosso do Sul		15269	357.749,15	357.749,15	-
Fundação Joaquim Nabuco		34202	53.819,36	58.626,17	8,93
Min. do Desenv, Indústria e Comércio Exterior	28000				

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2008	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2009	Var %
Inst. Nac. de Metr. Norm. e Qual. Industrial		18205	237.824.107,12	237.824.107,12	-
Superintendência da Zona Franca de Manaus		19205	7.292.986,91	12.644.848,18	73,38
Ministério de Minas e Energia	32000				
Agência Nacional do Petróleo		32205	91.816.332,65	138.233.985,83	50,55
Ministério da Previdência Social	33000				
Instituto Nacional do Seguro Social		57202	1.197.995.957,10	1.223.202.553,09	2,10
Ministério da Saúde	36000				
Agência Nacional de Vigilância Sanitária		57202	2.254.507,30	2.254.507,30	-
Agência Nacional de Saúde Suplementar		57202	43.275.188,77	76.429.706,45	76,61
Ministério dos Transportes	39000				
Agência Nacional de Transportes Terrestres		39250	1.224.318,87	7.271.234,85	493,90
Ministério das Comunicações	41000				
Fundo de Univ. dos Serv. de Telecomunicações			260.094,77	260.094,77	-
Agência Nacional de Telecomunicações		14902	24.589.744,72	24.589.744,72	-
Ministério do Meio Ambiente	44000				
IBAMA		19211	1.408.602.641,48	1.796.607.590,74	27,55
Inst. Chico Mendes de Cons. da Biodiversidade			0,02	0,02	
Ministério da Cultura	42000				
Agência Nacional do Cinema		20203	-	285.080,66	-
Ministério Da Defesa					
Agência Nacional de Aviação Civil			-	521.971,80	-
Total Conta 1.2.1.1.00.00 – Dívida Ativa			**739.684.455.951,60**	**835.077.083.434,92**	**12,90**

Fonte: Siafi Gerencial

Com relação à arrecadação da Dívida Ativa da União em 2009, o valor do total da arrecadação obtido por consulta ao Siafi Gerencial foi de R$ 7,249 bilhões, enquanto o total constante do Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República foi R$ 7,245 bilhões, registrando uma diferença de R$ 4,3 milhões.

Segundo a Coordenação Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, essa diferença se deve ao fato de que na metodologia do BGU de cálculo da arrecadação da dívida ativa não haver sido incluída a receita de dívida ativa de alienação de estoques de café. Esclarece o citado órgão técnico que entende pertinente a inclusão da referida receita de capital no cômputo da arrecadação da dívida ativa. A esse propósito, cabe mencionar ainda que órgão encarregado da gestão da dívida ativa da União, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), conforme Nota Técnica PGFN/CDA/nº 351/2010, informou um valor da arrecadação da dívida ativa discrepante do registrado na conta contábil do Siafi, a saber, R$ 7,418 bilhões contra R$ 7,249 bilhões, respectivamente.

Segundo o citado órgão, tal diferença (R$ 169,0 milhões) se deve ao fato de que o valor da arrecadação informado pela PGFN se refere ao que foi extraído mensalmente dos sistemas internos de controle, sem considerar eventuais reclassificações ocorridas no decorrer do exercício que alteram a base de pagamento, enquanto o registro no Siafi considera as reclassificações e o seu reflexo na base de pagamento.

Arrecadação de Multas

Seguindo as diretrizes do Ministro-Relator para elaboração do relatório sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2009, conforme deliberação constante no Acórdão nº 2152/2009-Plenário, foi realizado um amplo levantamento sobre a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades da administração pública federal.

Dessa forma, trata-se a seguir da demonstração e análise do comportamento da arrecadação das multas aplicadas pelos órgãos e entidades de regulação e fiscalização, abrangendo os seguintes entes públicos: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários(CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Superintendência de Seguros Privados (Susep); Tribunal de Contas da União (TCU). As informações apresentadas foram obtidas diretamente de cada órgão por meio de diligência.

Quantidade de multas aplicadas

Os dados referentes ao quantitativo de multas aplicadas no período de 2005 a 2009 e sua totalização são apresentados na Tabela a seguir.

Série histórica da quantidade de multas aplicadas

Unidades

Entidade	2005	2006	2007	2008	2009*	Acumulado
ANTT	40.652	47.210	64.086	57.552	25.257	234.757
BACEN	5.102	5.279	56.948	57.980	45.469	170.778
IBAMA	9.615	7.046	5.005	2.219	276	24.161
ANP	5.349	4.809	2.141	5.005	4.596	21.900
ANATEL	3.958	2.772	3.597	5.199	1.344	16.870
ANAC	1.098	893	1.399	3.956	2.947	10.293
TCU	1.301	1.569	1.757	2.095	2.473	9.195
SUSEP	1.748	2.286	2.244	1.335	830	8.443
ANVISA	1.509	1.635	1.799	1.332	1.766	8.041
ANS	495	867	1.327	2.338	2.793	7.820
CVM	1.715	379	977	886	893	4.850
ANEEL	98	109	187	385	281	1.060
ANCINE	-	16	-	138	205	359
CADE	29	19	34	29	25	136
ANA	7	14	4	5	4	34
ANTAQ	-	-	3	6	15	24
Total	**72.676**	**74.903**	**141.508**	**140.460**	**89.174**	**518.721**

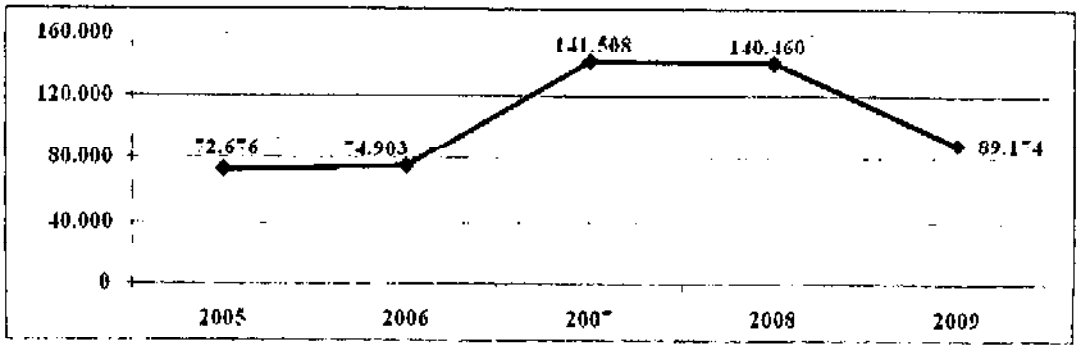
Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

* Quantitativo de janeiro a outubro, exceto Bacen e TCU cujos dados contemplam todo o exercício

Os dados da tabela acima demonstram grandes diferenças entre as quantidades de multas aplicadas pelas diversas entidades no período. Nos dois extremos da tabela, a partir do acumulado no período, encontram-se a ANTT, com 234.757 multas, e a Antaq, com 24 multas. Para o acumulado durante a série histórica utilizada (quatro anos e 10 meses) obtém-se a quantidade média de 32.420 multas aplicadas por cada entidade.

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

Série histórica da quantidade de multas aplicadas



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Em 2009, valores acumulados de janeiro a outubro, exceto Bacen e TCU cujos dados contemplam todo o exercício

Acerca da evolução da quantidade de multas aplicadas, demonstrada no gráfico anterior, verifica-se um salto quantitativo de 2006 para 2007. Como os dados de 2009 não contemplam integralmente o exercício, não é possível afirmar se o novo patamar, em torno de 140.000 multas, foi mantido. Não obstante, considerando que os dados refletem dez meses do ano, a projeção proporcional para os doze meses de 2009 indica uma redução para cerca de 107.000 multas.

A maior parte do crescimento observado relaciona-se ao comportamento da aplicação de multas pelo Bacen. A referida autarquia passou de 5.279 multas em 2006 para 56.948 em 2007, atingindo um patamar mais elevado que se manteve estável em 2008. Conforme relatado pela entidade, não é possível identificar parte do quantitativo de multas aplicadas em 2005 e 2006, pois o Sistema de Gerenciamento de Multas (SGM) foi adotado pela autarquia a partir de 2007. Para os dois primeiros anos da série, os dados foram levantados pelo Bacen em seu sistema contábil, que não contempla plenamente os requisitos para apuração do quantitativo de multas aplicadas em cada exercício.

Montantes financeiros relativos às multas aplicadas

A tabela a seguir demonstra a série histórica do montante financeiro das multas aplicadas pelas entidades de regulação e fiscalização, anualmente, de 2005 a 2009.

Série histórica dos montantes relativos às multas aplicadas

R$ milhares

Entidade	2005	2006	2007	2008	2009*	Acumulado
IBAMA	3.149.293,90	2.052.935,80	2.869.531,30	4.060.747,90	2.547.215,10	14.679.724,00
BACEN	4.994.969,40	450.666,80	341.322,50	379.178,40	343.396,20	6.509.533,30
CVM	71.021,50	5.860,00	207.944,00	40.805,70	851.746,30	1.177.377,50
CADE	449.771,30	2.316,60	48.558,70	113.736,80	357.137,70	971.521,10
ANEEL	61.136,40	92.367,20	258.861,70	139.942,90	190.901,50	743.209,70
ANS	44.049,00	39.578,80	78.054,10	251.004,50	285.882,10	698.568,50
ANATEL	60.481,50	49.386,50	46.228,50	53.807,20	8.667,60	218.571,30
ANTT	91.984,20	40.861,10	29.404,70	31.580,60	12.791,40	206.622,00
ANP	49.309,70	42.429,40	20.988,30	51.452,60	42.209,20	206.389,20
SUSEP	34.953,60	53.107,30	51.134,20	33.709,80	20.252,00	193.156,90
TCU	13.273,56	21.663,31	34.182,70	30.542,20	28.143,40	127.805,17
ANVISA	6.785,30	8.498,00	19.039,50	14.955,00	22.000,00	71.277,80
ANAC	1.090,10	1.358,20	3.639,30	30.905,20	19.470,20	56.463,00
ANCINE	0	32	0	1.170,00	4.155,80	5.357,80

Entidade	2005	2006	2007	2008	2009*	Acumulado
ANTAQ	0	0	36	378,5	333,6	748,10
ANA	32,1	103,1	34,8	8,2	5	183,20
Total	**9.028.151,56**	**2.861.164,11**	**4.008.960,30**	**5.233.925,50**	**4.734.307,10**	**25.866.508,57**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

* valores acumulados de janeiro a outubro, exceto Bacen e TCU cujos dados contemplam todo o exercício

O valor acumulado das multas aplicadas no período, por todas as entidades, atingiu R$ 25,9 bilhões, que corresponde ao valor médio anual de R$ 5,17 bilhões. Isso significa um montante médio anual, por entidade, de R$ 323 milhões em multas aplicadas no exercício de fiscalização. A sequência de valores totalizados em cada ano da série mostra uma queda no exercício de 2006 em relação a 2005, nos exercícios subsequentes verifica-se uma tendência de elevação dos valores acumulados para o conjunto de órgãos e entidades.

Deve-se ressaltar a existência de valores fora dos padrões de normalidade que devem ser destacados pelo potencial de distorção das análises longitudinais. Assim, verifica-se que, no ano de 2005, o Banco Central apresentou um valor muito acima daqueles verificados nos anos seguintes (R$ 4,99 bilhões em 2005, R$ 451 milhões em 2006, R$ 341 milhões em 2007, R$ 379 milhões em 2008 e R$ 343 milhões em 2009).

Conforme informou o Bacen, a redução se deve às mudanças promovidas pela Lei nº 11.196, de 21/11/2005, e pela Circular Bacen nº 3.308, de 4/1/2006, que alteraram a forma de cálculo das multas sobre operações de importação. Essas multas são devidas em caso de não pagamento de importação nos prazos legalmente determinados e, com as alterações promovidas, seu valor passou a ser estipulado em "0,5% do equivalente em reais do valor da importação objeto de atraso, não pagamento ou pagamento fora dos prazos e condições estabelecidos". Com essa nova forma de cálculo, os valores correspondentes às multas sobre operações de importação tiveram seus valores reduzidos, o que se refletiu no decréscimo total dos valores das multas aplicadas pelo Bacen, verificado a partir de 2006.

Outro fator importante a ressaltar é a expressividade dos valores de multas aplicadas pelo Ibama. Com exceção do ano de 2005, a entidade tem os valores mais elevados de aplicação de multas no período. Dessa forma, no valor acumulado da série, seu montante de multas aplicadas chegou a R$ 14,68 bilhões, o que corresponde a 56,7% do valor total de multas geradas pelo conjunto de 16 entidades de fiscalização analisados neste trabalho.

No extremo inferior da tabela, encontram-se valores muito reduzidos da aplicação de multas pela Antaq e pela ANA, com respectivamente R$ 748,1 mil e R$ 183,2 mil. São as duas únicas entidades cujo montante acumulado de multas aplicadas em cinco anos não atingiu a casa dos milhões de reais, fato que é compatível com o reduzido número de multas aplicadas pelas duas agências, conforme já demonstrado na tabela de multas aplicadas. Dos quadros anteriores, deve-se destacar, ainda, que houve períodos em que duas entidades não apresentaram nenhuma aplicação de multas: é o caso da Ancine, em 2005 e 2007, e da Antaq, em 2005 e 2006.

A arrecadação efetiva das multas aplicadas

São apresentadas, a seguir, as séries históricas anuais das arrecadações provenientes de multas, por entidade, abrangendo o período de 2005 a 2009.

Série histórica da arrecadação efetiva de multas

R$ milhares

Entidade	2005	2006	2007	2008	2009*	Acumulado
ANEEL	18.361,7	46.258,2	52.806,0	45.537,7	30.334,1	193.297,8
ANATEL	46.201,0	45.621,0	36.223,6	46.166,7	6.425,5	180.637,7
CADE	2.530,6	10.715,5	27.693,9	64.114,7	25.409,5	130.464,2
IBAMA	32.432,0	23.080,5	13.338,5	11.800,8	4.230,4	84.882,2
BACEN	18.319,1	8.359,2	14.688,6	20.878,3	22.231,3	84.476,5
ANP	11.714,2	11.529,7	11.951,8	17.611,8	21.715,9	74.523,4
SUSEP	15.102,5	20.026,3	16.629,2	6.431,0	2.944,5	61.133,6
ANVISA	5.014,2	5.296,6	9.741,0	12.498,6	14.384,9	46.935,4
ANTT	4.696,6	7.643,1	12.705,4	13.048,8	8.060,9	46.154,8
ANS	370,5	1.456,5	1.654,5	5.535,6	5.586,5	14.583,5
CVM	4.749,7	1.955,9	1.978,9	2.811,8	1.688,6	13.184,9
ANAC	868,0	622,6	807,8	1.665,6	5.927,2	9.891,2
TCU	783,7	1.193,8	1.104,8	1.297,3	1.457,4	5.837,0
ANTAQ	0,0	0,0	36,0	75,0	229,6	340,6
ANA	32,1	60,6	33,6	7,6	3,8	137,7
ANCINE	0,0	0,0	2,0	16,0	30,5	48,5
Total	**161.175,7**	**183.799,5**	**201.395,7**	**249.497,3**	**150.660,7**	**946.528,9**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

* Valores acumulados de janeiro a outubro, exceto Bacen e TCU cujos dados contemplam todo o exercício

A arrecadação efetiva apresenta uma tendência de crescimento, entre 2005 e 2008, evoluindo de R$ 161,17 milhões para R$ 249,49 milhões. Como os dados para 2009 refletem a arrecadação apenas até o mês de outubro, não é possível verificar se a tendência de crescimento continua no último exercício da série.

Embora não tenha contabilizado o maior número de multas, o volume de arrecadação mais expressivo coube à Aneel, com R$ 193,29 milhões nos cinco anos avaliados, o que representa 20,4% do total arrecadado pelos 16 órgãos avaliados. Quando somados os valores arrecadados pela Aneel, Anatel e Cade vemos que esses três órgãos contribuíram com cerca de 53% do total efetivamente arrecadado no período. No extremo inferior, três entidades aparecem com valores muito inferiores às demais: a Ancine arrecadou, em todo o período, apenas R$ 48,5 mil; a ANA arrecadou R$ 137,7 mil; e a Antaq obteve o valor de R$ 340,6 mil.

Comparação entre os montantes das multas aplicadas e da arrecadação efetivada

Na tabela, a seguir, é apresentada a relação percentual entre os valores efetivamente arrecadados e os valores das multas aplicadas, para cada entidade, anualmente, abrangendo o período de 2005 a 2009.

Comparação entre os montantes de multa arrecadados e os valores aplicados

%

Entidade	2005	2006	2007	2008	2009*	Acumulado
ANATEL	76,4%	92,4%	78,4%	85,8%	74,1%	82,6%
ANA	100,0%	58,8%	96,6%	92,7%	76,0%	75,2%
ANVISA	73,9%	62,3%	51,2%	83,6%	65,4%	65,8%
ANTAQ	-	-	100,0%	19,8%	68,8%	45,5%
ANP	23,8%	27,2%	56,9%	34,2%	51,4%	36,1%
SUSEP	43,2%	37,7%	32,5%	19,1%	14,5%	31,6%
ANEEL	30,0%	50,1%	20,4%	32,5%	15,9%	26,0%

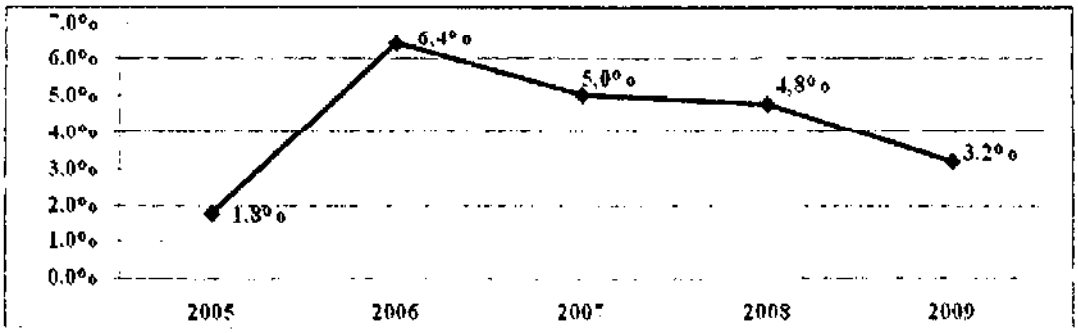
Entidade	2005	2006	2007	2008	2009*	Acumulado
ANTT	5,1%	18,7%	43,2%	41,3%	63,0%	22,3%
ANAC	79,6%	45,8%	22,2%	5,4%	30,4%	17,5%
CADE	0,6%	462,6%	57,0%	56,4%	7,1%	13,4%
TCU	5,9%	5,5%	3,2%	4,2%	5,2%	4,6%
ANS	0,8%	3,6%	2,1%	2,2%	2,0%	2,1%
BACEN	0,4%	1,9%	4,3%	3,3%	6,3%	1,3%
CVM	6,7%	33,4%	1,0%	6,9%	0,2%	1,1%
ANCINE	-	0,0%	-	1,4%	0,7%	0,9%
IBAMA	1,0%	1,1%	0,5%	0,3%	0,2%	0,6%
Média	**1,8%**	**6,4%**	**5,0%**	**4,8%**	**3,2%**	**3,7%**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados
* Valores acumulados de janeiro a outubro, exceto Bacen e TCU cujos dados contemplam todo o exercício

Embora haja exceções por parte de algumas entidades, no decorrer do período ou em algum ano específico, a comparação geral é bastante desfavorável aos números que indicam a arrecadação dos recursos provenientes de multas. Observando os valores acumulados em cinco anos, nota-se que, das 16 entidades, 13 ficaram abaixo de 50% e oito estão abaixo de 20%. No topo da lista, com o maior percentual de arrecadação, está a Anatel que informou ter atingido 82,6%. No extremo inferior, estão a Ancine e o Ibama, ambos com percentuais de arrecadação inferiores a 1%.

O percentual médio para o período, de 3,7%, demonstra o reduzido valor da arrecadação efetivada, em comparação com o montante financeiro das multas aplicadas. Este valor é fortemente influenciado pelo baixo nível de arrecadação do Ibama, entidade que apresentou maior valor em termos de multas aplicadas. Além disso, a relação percentual apresenta uma preocupante tendência de declínio, como ilustra o gráfico, a seguir.

Evolução da relação percentual entre os montantes arrecadado e aplicado de multas



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados
Em 2009, valores de janeiro a outubro, exceto Bacen e TCU cujos dados contemplam todo o exercício

A situação não se mostra favorável em nenhum exercício. Considerando o agregado das 16 entidades, o percentual dos montantes arrecadados, tomados em relação ao montante de multas aplicadas, tem seu pico no ano de 2006, quando atingiu 6,4%, e vem se reduzindo ano a ano.

Pode-se fazer a ressalva de que as multas aplicadas em um determinado ano podem ser arrecadadas somente em períodos posteriores, o que de fato é comum, considerando a tramitação administrativa usual, os prazos para quitação e os parcelamentos. Assim, não necessariamente deveria haver equivalência entre os montantes de multas aplicadas e arrecadadas em cada ano.

Tal situação justifica a eventual existência de percentuais superiores a 100% em um ano. Esse descompasso não justifica o baixo percentual de arrecadação de diversos órgãos. O que se observa nas tabelas anteriores, na maioria das situações, é que a aplicação de multas vultosas em um ano não corresponde a arrecadações significativamente maiores nos anos seguintes. Além disso, ao longo do tempo, os valores acumulados no período deveriam minimizar esse descompasso e guardar certa compatibilidade entre o valor aplicado e o arrecadado, o que também não se verifica.

Resta, portanto configurado o fato de que não é arrecadada parcela expressiva das multas aplicadas. As tabelas anteriores demonstram que a arrecadação das multas, tomada nominalmente ao longo de uma série de cinco anos, atinge uma marca de R$ 947 milhões, enquanto o montante de multas aplicadas corresponde a R$ 25,87 bilhões.

Quantidade de inscrições no Cadin

Conforme estabelece a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, no seu art. 2º, § 1º, os órgãos e as entidades procederão, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), de pessoas físicas ou jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com a Administração Pública Federal, direta e indireta.

O referido diploma legal estabelece ainda que, embora caiba ao Banco Central a administração das informações que compõem o seu banco de dados, mediante disponibilização da rede do Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) aos seus integrantes, compete à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) expedir normas e orientações acerca do Cadin.

Na tabela a seguir demonstram-se os dados relativos às inscrições realizadas no Cadin, pelos órgãos e entidades de regulação e fiscalização, devido à inadimplência referente a multas.

Série histórica da quantidade de inscrições no Cadin

Unidades

Entidade	2005	2006	2007	2008	2009*	Acumulado
IBAMA	6.285	3.755	2.117	784	25	12.966
ANP	398	2.492	1.590	1.268	1.654	7.402
ANATEL	1.528	939	991	1.595	58	5.111
BACEN	235	234	181	225	350	1.225
ANTT	ni	ni	ni	ni	ni	1.096
ANVISA	153	240	155	213	254	1.015
CVM	532	70	87	84	34	807
ANS	30	20	22	12	25	109
CADE	0	13	28	49	0	90
ANEEL	ni	ni	ni	ni	ni	39
ANAC	ni	ni	ni	ni	ni	29
SUSEP	0	17	2	2	0	21
ANCINE	-	-	-	-	12	12
ANA	0	2	0	0	0	2
TCU	0	0	0	0	0	0
ANTAQ	ni	ni	ni	ni	ni	ni
Total	**9.161**	**7.782**	**5.173**	**4.232**	**2.412**	**29.924**

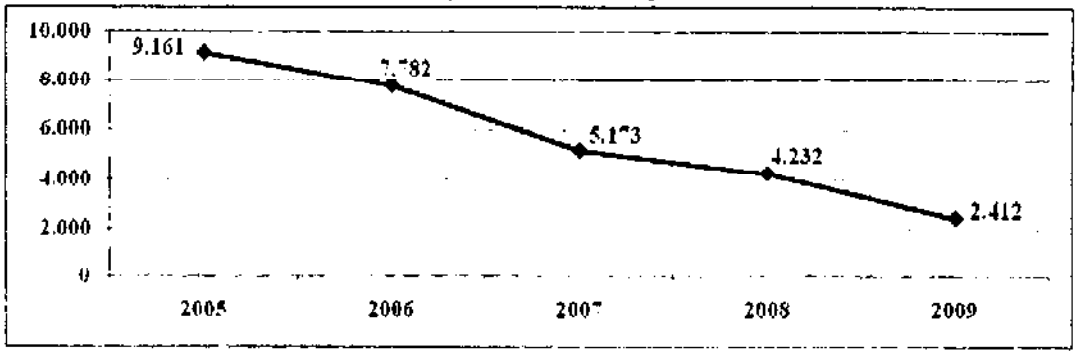
Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

* Valores acumulados de janeiro a outubro, exceto Bacen cujos dados contemplam todo o exercício

ni: não informado

Em princípio, levando em conta o alto número de multas aplicadas no período 2005-2009 (518.721) e o baixo percentual de arrecadação (3,7%), chama a atenção o fato de que parte significativa dos órgãos e entidades inscreveu uma pequena quantidade de devedores no Cadin, em todo o período citado. Considerando os números acumulados em cinco anos, encontram-se sete entes que inscreveram menos de 100 devedores. A quantidade média de inscrições acumuladas no período é de cerca de 1.870 devedores por entidade, o que corresponde a 374 inscrições, por entidade, em cada ano – uma quantidade aparentemente muito reduzida, considerando o contexto até aqui apresentado de número elevado de multas aplicadas e baixa arrecadação. O gráfico a seguir ilustra a evolução do número total de inscrições no Cadin devido ao não pagamento de multas, ano a ano.

Série histórica da quantidade de inscrições no Cadin



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados
Para 2009, valores de janeiro a outubro, exceto Bacen dados contemplam todo o exercício

As quantidades demonstradas no gráfico sinalizam uma tendência que enseja preocupação, pois o total de devedores inscritos no Cadin tem se reduzido de maneira contínua, de forma incompatível com os baixos percentuais de arrecadação das multas administrativas e com o aumento do número de multas aplicadas.

Dessa forma, a redução verificada nas inscrições no Cadin pode corresponder a uma omissão praticada pelos órgãos e entidades responsáveis. Sendo um dos poucos mecanismos administrativos com força coercitiva para estimular o pagamento dos débitos, sua não utilização pode implicar a redução da eficácia na arrecadação das multas, o que requer atenção especial por parte dos órgãos e entidades de fiscalização.

Outra questão a considerar refere-se à inexistência de débitos inscritos no Cadin relativos às multas aplicadas pelo TCU, cuja responsabilidade cabe à STN, consoante os termos da Decisão Normativa TCU nº 52, de 3/12/2003. Conforme informado pela STN, não estão sendo operacionalizadas as inscrições, baixas e suspensões no Cadin dos débitos decorrentes de multas aplicadas nos julgamentos do TCU. O Tesouro alega que age em conformidade com a manifestação jurídica contida no Parecer PGFN/CDA nº 1.081/2004, de 16/7/2004. No entanto, ainda que haja questionamento em andamento no Tribunal e que o assunto venha sendo tratado no âmbito do TC 017.224/2003-3, isso não elide a obrigação de que, enquanto permanecer válida a norma, a Secretaria do Tesouro nacional realize as inscrições dos devedores mencionados, sob pena de comprometer os resultados da fiscalização a cargo do TCU, com prejuízo ao processo de recuperação de créditos pela União.

Execução fiscal dos débitos relativos a multas

Na tabela a seguir, é demonstrada a série histórica dos montantes associados às ações de execução fiscal, relativas às multas aplicadas pelos órgãos e entidades de regulação e fiscalização.

Série histórica do montante de débitos em execução judicial

R$ milhares

Entidade	2005	2006	2007	2008	2009*	Acumulado
BACEN	700.781,70	1.025.027,40	278.845,40	254.588,80	80.587,10	2.339.830,30
SUSEP	4.425,50	701.067,90	4.454,00	4.071,40	5.091,50	719.110,30
IBAMA	158.825,50	126.179,90	35.158,00	893,20	0	321.056,50
CADE	1.116,30	87.379,00	18.924,40	97.388,30	3.576,00	208.384,00
CVM	64.943,60	141,50	86,30	0	0	65.171,40
ANP	28.374,40	5.431,80	1.134,20	1.134,20	47,50	36.122,10
ANS	3.400,90	2.861,70	2.018,90	1.427,90	3.031,10	12.740,40
ANEEL	-	-	-	-	-	10.926,20
ANVISA	1.773,10	1.710,10	2.521,80	1.473,50	82,10	7.560,70
ANTT	1.395,30	393,10	1.149,20	1.667,40	890,10	5.495,10
ANATEL	1.488,40	759,60	1.297,10	1.039,90	0	4.585,00
ANTAQ	-	-	-	-	-	539,00
ANAC	-	-	-	-	-	401,90
ANA	-	10	-	-	-	10,00
ANCINE	0	0	0	0	0	0
TCU	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total	**966.524,60**	**1.950.962,00**	**345.589,20**	**363.684,50**	**93.305,40**	**3.731.932,80**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

* Valores acumulados de janeiro a outubro, exceto Bacen cujos dados contemplam todo o exercício

nd: não disponível

Embora as variações individuais, em geral, não obedeçam a um padrão identificável, os montantes anuais estão em declínio: os números de 2005 e 2006 (R$ 967 milhões e R$ 1,95 bilhão) são muito superiores aos números de 2007 e 2008 (R$ 346 milhões e R$ 364 milhões). A exemplo do verificado com a quantidade de inscrições no Cadin, os números ensejam preocupação, pois ocorrem simultaneamente ao aumento da quantidade de multas e à manutenção dos baixos patamares para o percentual efetivamente arrecadado.

Cabe uma observação acerca dos valores referentes ao TCU não apresentados na tabela anterior. A partir das decisões do Tribunal, aos responsáveis por irregularidades legalmente previstas podem ser imputados valores de ressarcimento de débitos ao erário e de multas. A cobrança judicial é realizada pela Procuradoria Geral da União (PGU). Os dados encaminhados pela PGU, responsável pela cobrança judicial dos valores, trazem de forma consolidada os montantes em cobrança judicial relativos tanto a ressarcimento de débitos ao erário quanto a valores relativos às multas. Segundo a PGU, nao há como, no atual sistema de informações, distinguir esses valores. Com isso, para não distorcer a análise, deixou-se de apresentar o valor referente ao TCU.

Na tabela seguinte, demonstra-se a relação entre os montantes dos débitos para os quais foi ajuizada execução fiscal, de 2005 a 2009, e os montantes de multas aplicadas e não arrecadadas.

Relação entre valores em execução judicial e montante não arrecadado

Entidade	Relação entre valores em execução judicial e o montante não arrecadado no período 2005 a 2009
SUSEP	544,7%
ANTAQ	132,3%
BACEN	36,4%
ANVISA	31,1%
ANP	27,4%
CADE	24,8%
ANA	22,0%
ANATEL	12,1%
CVM	5,6%
ANTT	3,4%
IBAMA	2,2%
ANEEL	2,0%
ANS	1,9%
ANAC	0,9%
ANCINE	0,0%
TCU	ni
Total	**15,0%**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Cumpre fazer a ressalva de que as multas aplicadas em um ano, e não quitadas, devem ser objeto de execuções fiscais em exercícios posteriores. Assim, não necessariamente deve haver equivalência entre os montantes das multas aplicadas não quitadas e os valores ajuizados em cada ano. Por isso, valores superiores a 100% são encontrados na tabela, como para a Susep e a Antaq.

Entretanto, como está sendo avaliado um período de cinco anos, a existência de uma discrepância elevada entre os números acumulados requer atenção. Para o total das entidades, o percentual apurado foi de 15%. Além disso, em alguns casos o valor é excepcionalmente reduzido: Ancine (0%), Anac (0,9%), ANS (1,9%), Aneel (2,0%), Ibama (2,2%), ANTT (3,4%) e CVM (5,6%).

A análise da questão da execução fiscal de multas não quitadas demanda informações adicionais não incluídas no escopo deste trabalho. No entanto, faz-se desde já o registro destas informações para que possam ser levadas ao conhecimento dos órgãos e entidades responsáveis pela arrecadação não efetivada e para subsidiar possíveis novos trabalhos de fiscalização.

Por fim, deve-se considerar também a questão da prescrição dos débitos. Conforme preceitua a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, em seu art. 1º, "*prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado*".

Ou seja, o decorrer do tempo sem que as providências necessárias sejam tomadas nos prazos legalmente estabelecidos pode resultar na impossibilidade de efetivar a qualquer tempo essa arrecadação, dando caráter definitivo ao reduzido percentual de quitação das multas aplicadas.

Anulação de multas em instâncias administrativas

Outra questão de interesse para futuros trabalhos de auditoria trata do grau de eficiência da fiscalização empreendida pelos órgãos e entidades, especificamente no que se refere aos resultados alcançados após a tramitação de recursos pelas instâncias administrativas próprias.

Pode haver situações em que o volume original de multas aplicadas é elevado, mas tais multas são canceladas após recursos administrativos impetrados pelos agentes fiscalizados. Caso verifique-se uma discrepância excessiva entre os valores aplicados e os que permanecem válidos após os recursos administrativos, restará evidenciada uma falha de eficiência do ente regulador: ou estaria havendo aplicação inadequada de multas pela fiscalização, em termos de procedimentos ou valores estipulados, ou as instâncias que julgam o contencioso administrativo não estariam aptas a manter as multas corretamente aplicadas. Em qualquer caso, pode estar havendo desperdício de recursos em um processo ineficiente de autuação e cancelamento das multas.

Constata-se um indício de que este fenômeno possa estar ocorrendo a partir das informações prestadas pela CVM acerca dos seus processos de cancelamento de multas: em 2009, houve um total de R$ 1,85 bilhão em multas aplicadas; no mesmo ano, o montante total das multas canceladas atingiu R$ 0,95 bilhão, o que equivale a um percentual de 51,35% em relação ao total aplicado. A partir da presença do referido indício e diante do potencial lesivo do problema, é preciso considerar a possibilidade de realizar-se, em fiscalizações vindouras, uma avaliação precisa e mais aprofundada desta questão.

Conclusões

O fato mais notável ao longo do período foi a discrepância entre os valores de multa aplicados e o montante de recursos arrecadados. Entre 2005 e 2009, os percentuais da arrecadação proveniente das multas, tomados em relação à aplicação das penalidades, foram de 1,8%, 6,4%, 5,0%, 4,8% e 3,2%, respectivamente, resultando em um percentual acumulado, em todo o período, de apenas 3,7%.

O baixo resultado da arrecadação das multas aplicadas pelas entidades pode implicar a redução da efetividade da sua atuação. Afinal, se o objetivo da aplicação das multas é coibir a prática de atos que constituam infrações às normas de cada setor, é notório que tal resultado não será alcançado pela via sancionadora adotada. Ademais, a persistência da situação apresentada tem o potencial de causar um efeito lesivo permanente sobre o erário, caso venha a ocorrer a prescrição dos débitos relativos às multas.

Urge, portanto, que sejam estabelecidos mecanismos apropriados para incrementar a capacidade de arrecadação de recursos provenientes de multas.

Além disso, deve-se considerar a adoção de providências para que, nos casos de inadimplência, haja formas alternativas de dotar as penalidades aplicadas de força coercitiva, e, assim, torná-las capazes de atingir suas finalidades essenciais, coibindo a prática de atos irregulares.

Dentro do cenário verificado de reduzidos percentuais de arrecadação e inexistência de decréscimo do número de multas aplicadas anualmente, é também preciso atentar para a redução da quantidade de devedores inscritos no Cadin ao longo da série histórica analisada.

É possível, ainda, que esteja havendo omissão por parte de órgãos e entidades de fiscalização ao não procederem de forma adequada à inscrição dos seus devedores no Cadin. Assim, torna-se imprescindível que providências sejam adotadas para que as inscrições dos devedores sejam

realizadas tempestivamente, em atenção à legislação federal pertinente, com vistas a contribuir para o aumento do percentual da arrecadação proveniente das multas aplicadas.

Finalmente, considerando a complexidade do tema, haverá continuidade deste trabalho no âmbito do TC 022.631/2009-0, no qual constarão propostas adicionais de encaminhamento para correção dos problemas verificados.

3.3.3 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2009, foram aprovadas pela Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (LOA 2009), no montante de R$ 1,581 trilhão. Ao final do exercício de 2009, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R$ 1,705 trilhão. A despesa empenhada correspondeu a 83,1% do valor total autorizado.

A seguir, será analisada a execução orçamentária das despesas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, segregando-a inicialmente por esfera orçamentária e identificador de resultado primário. Os dispêndios referentes ao orçamento das empresas estatais são tratados no subtópico 3.3.6 deste Relatório.

Execução orçamentária por esfera e identificador de resultado primário – 2009

R$ milhões

Esfera Orçamentária/ Identificador de Resultado Primário	LOA 2009	LOA + créditos	Despesas Empenhadas (A)	Valores Pagos (B)	% B/A	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados
Orçamento Fiscal	**1.157.099**	**1.267.580**	**987.828**	**929.257**	**94%**	**3.210**	**55.361**
Primária Obrigatória	246.565	248.779	223.973	211.988	95%	406	11.580
Primária Discricionária	66.543	72.197	56.875	32.925	58%	1.542	22.407
Primária Discricionária relativa ao PAC[1]	15.405	24.371	23.096	7.990	35%	788	14.318
Financeira	828.586	922.232	683.885	676.354	99%	474	7.056
Orçamento da Seguridade Social	**424.349**	**437.594**	**428.543**	**402.043**	**94%**	**13.698**	**12.801**
Primário Obrigatório	402.633	410.980	406.363	390.012	96%	13.568	2.783
Primário Discricionário	15.648	19.429	16.571	9.579	58%	129	6.864
Primária Discricionária relativa ao PAC[1]	2.740	4.040	4.012	856	21%	3	3.153
Financeiro	3.306	3.145	1.597	1.597	100%	0	0
Total = Fiscal + Seguridade Social	**1.581.448**	**1.705.174**	**1.416.371**	**1.331.301**	**94%**	**16.908**	**68.163**

Fonte: Siafi

Notas:

1. A redação original da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, LDO-2009, trazia a denominação "Primária discricionária relativa ao PPI" para o identificador "Primária Discricionária relativa ao PAC". A Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009, alterou a redação da LDO-2009, passando o referido identificador a classificar as despesas relativas ao PAC;

2. Segundo a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a diferença entre os valores consignados ao PAC no identificador "Primária Discricionária relativa ao PAC" e aqueles constantes do subtópico 4.1 (relativo ao Programa) foi provocada pela falta de atualização de dados no Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), o qual, por sua vez, atualiza o Siafi.

Verifica-se que em 94% da despesa empenhada houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1,2%) e não processados (4,8%).

Nada obstante, desconsiderando-se as despesas classificadas como primária obrigatória e financeira, o percentual de pagamento é próximo a 51%. Como consequência, constata-se elevada inscrição em restos a pagar nessas despesas. Considerando os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, somente 33% das despesas primárias discricionárias relativas ao PAC foram pagos dentro do próprio exercício, sendo que o restante foi inscrito em restos a pagar. Do total da

despesa empenhada em 2009, R$ 85,1 bilhões foram inscritos em restos a pagar processados e não processados.

Cumpre consignar que, em 2009, foram pagos relativos a restos a pagar processados e não processados inscritos em exercícios anteriores R$ 48,3 bilhões, bem como cancelados outros R$ 16,3 bilhões.

Despesas por Função

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções (Portaria SOF nº 42/1999) e serve como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO), a função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos ministérios. A subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, ainda que esta seja viabilizada com a transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

As despesas empenhadas por função, assim como seu percentual em relação à dotação orçamentária, nos exercícios de 2008 e 2009, estão dispostas adiante.

Despesas empenhadas por função – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

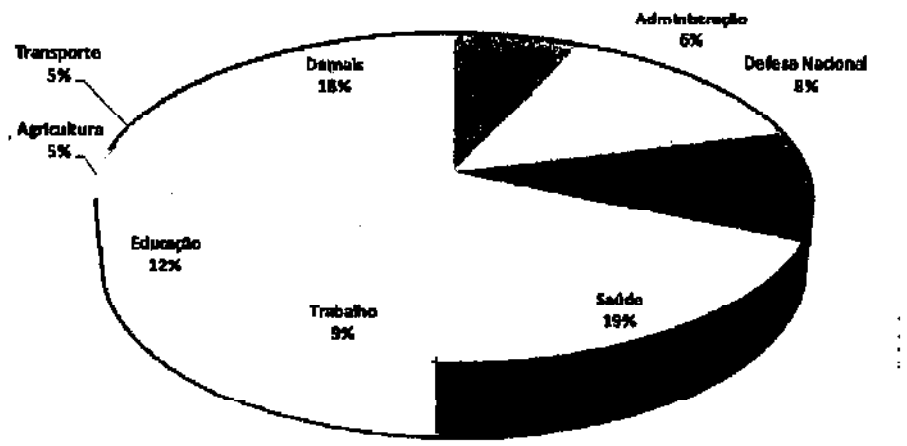
Função	2008	Desp. Emp./ Dotação	2009	Desp. Emp./ Dotação	% 2009/2008
Encargos Especiais	742.256	75%	819.086	78%	10,35
Previdência Social	258.586	100%	291.079	99%	12,57
Saúde	50.138	95%	58.149	98%	15,98
Educação	28.251	94%	36.680	92%	29,84
Assistência Social	28.845	99%	33.336	97%	15,57
Trabalho	22.695	95%	29.301	96%	29,11
Defesa Nacional	22.471	94%	26.147	89%	16,36
Judiciária	18.795	99%	20.464	99%	8,88
Administração	14.773	90%	17.078	90%	15,60
Transporte	13.114	81%	16.505	86%	25,86
Agricultura	9.773	64%	14.723	82%	50,64
Segurança Publica	6.581	85%	7.991	90%	21,42
Ciência e Tecnologia	5.225	95%	6.190	94%	18,47
Legislativa	5.307	91%	5.164	92%	-2,69
Essencial à Justiça	4.572	97%	4.995	97%	9,24
Organização Agrária	4.522	76%	4.845	86%	7,14
Urbanismo	4.341	72%	4.711	70%	8,51
Comercio e Serviços	3.375	63%	4.036	75%	19,56
Gestão Ambiental	3.754	84%	3.697	88%	-1,51
Saneamento	1.782	90%	3.019	97%	69,45
Indústria	2.279	89%	1.602	48%	-29,73
Direitos da Cidadania	1.510	73%	1.569	84%	3,90
Relações Exteriores	1.922	112%	1.549	82%	-19,42
Cultura	898	72%	1.120	86%	24,69
Habitação	1.045	82%	1.011	83%	-3,24
Desporto e Lazer	964	69%	982	67%	1,91
Energia	534	67%	810	84%	51,67
Comunicações	531	80%	534	71%	0,56
Total	**1.258.841**	**81%**	**1.416.371**	**84%**	**12,51**

Fonte: Siafi

Como se depreende, as despesas empenhadas em 2009 tiveram incremento de 13% em relação ao exercício de 2008. As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos percentuais no período foram Saneamento, Energia, e Agricultura. Por outro lado, houve significativas reduções de despesas nas funções Indústria e Relações Exteriores.

As funções Previdência Social e Encargos Especiais, que agrega as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais, representam, juntas, 78,4% do total das despesas empenhadas em 2009. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Administração, Agricultura e Transporte. Desconsiderando as despesas com Encargos Especiais e Previdência Social, pode-se obter o seguinte quadro, que reflete a participação relativa das despesas empenhadas em cada função em relação ao total:

Despesas por função: Principais funções em termos de volume de recursos – 2009

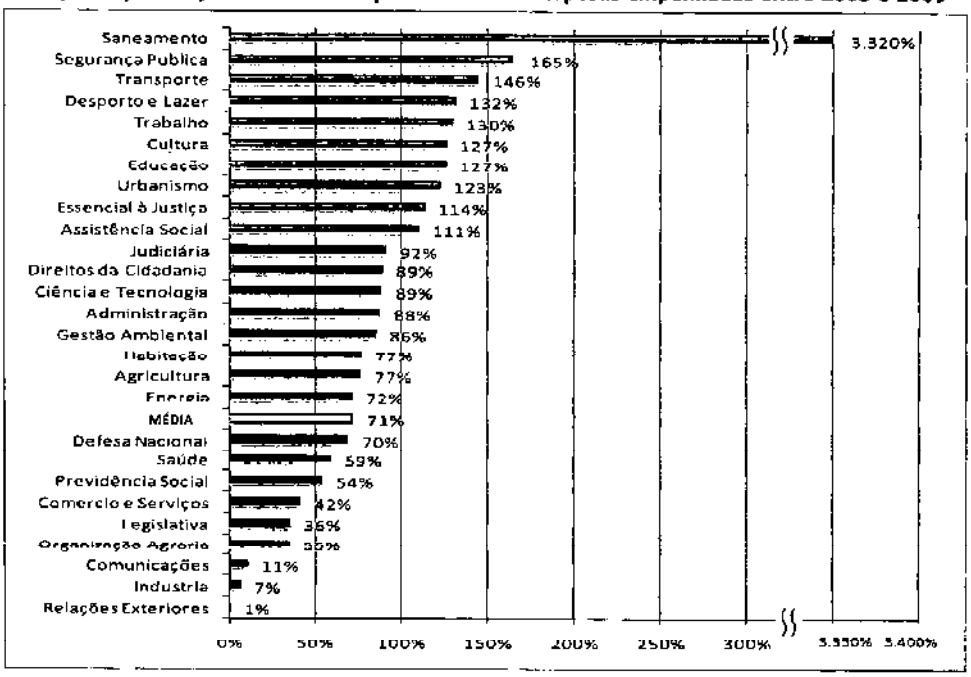


Fonte: Siafi
Nota: Excluídas as funções Encargos Especiais e Previdência Social

Em complemento à análise supra, que mostrou o comportamento das funções em 2009 relativamente ao exercício de 2008, o quadro a seguir expande a série histórica e compara o crescimento percentual dos valores empenhados nas diversas funções nos últimos cinco exercícios em relação ao crescimento percentual do total das despesas no mesmo período.

Em razão de sua especificidade, não foi considerada no gráfico a função "Encargos Especiais". Vale registrar, no entanto, que para esta função o crescimento percentual dos valores empenhados entre 2005 e 2009 foi de 8%.

Despesas por função: Crescimento percentual das despesas empenhadas entre 2005 e 2009



Fonte: Siafi

Nota: Excluída a função Encargos Especiais.

Na média, o volume de despesas empenhadas nas funções consideradas no gráfico cresceu 71% no período. Assim, chama atenção a função Saneamento, cujo crescimento percentual entre os exercícios de 2005 e 2009 foi de expressivos 3.320%. Tal acréscimo explica-se pelas ações do governo federal no setor por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Dentre aquelas que mais cresceram estão algumas das principais funções, em termos de valor, como Transporte (146%), Trabalho (130%) e Educação (127%). Por outra parte, os valores empenhados em funções materialmente relevantes, como Defesa Nacional, Saúde e Previdência Social cresceram menos que a média no período em análise.

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

Despesas por Órgão Superior

A classificação institucional demonstra a estrutura administrativa responsável pela programação orçamentária, quais sejam, os órgãos e respectivas unidades orçamentárias na Administração Pública Federal.

Neste ponto, cumpre destacar que no Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2008 foram consideradas como despesas empenhadas em determinado órgão superior todas aquelas por ele executadas, independentemente do crédito orçamentário ter-lhe sido consignado no seu Orçamento ou a outro órgão superior.

Neste exercício, contudo, o critério adotado considera a execução dos créditos orçamentários consignados ao órgão, ainda que executados por unidades de outros órgãos por meio de descentralização de créditos.

De forma exemplificativa, estão sendo considerados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome os créditos descentralizados por este ao Ministério da Previdência Social para pagamento do Benefício de Prestação Continuada. Por outro lado, não estão sendo computados na Justiça Federal os créditos transferidos por outros órgãos para pagamento de sentenças judiciais.

Feitas essas ponderações, a tabela a seguir traz a evolução das despesas por órgão superior nos anos de 2008 e 2009.

Despesas empenhadas por órgão superior – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

Órgão Superior	2008	% Total	2009	% Total	% 2009/2008
Câmara dos Deputados	3.281	0,3	3.197	0,2	(2,6)
Senado Federal	2.771	0,2	2.615	0,2	(5,6)
Tribunal de Contas da União	1.143	0,1	1.278	0,1	11,8
Subtotal Poder Legislativo	**7.195**	**0,6**	**7.090**	**0,5**	**(1,5)**
Justiça do Trabalho	10.254	0,8	11.989	0,8	16,9
Justiça Federal	9.289	0,7	11.478	0,8	23,6
Justiça Eleitoral	4.255	0,3	4.277	0,3	0,5
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	1.220	0,1	1.419	0,1	16,3
Superior Tribunal de Justiça	788	0,1	913	0,1	15,9
Supremo Tribunal Federal	463	0,0	546	0,0	18,0
Justiça Militar	285	0,0	315	0,0	10,4
Subtotal Poder Judiciário	**26.554**	**2,1**	**30.935**	**2,2**	**16,5**
Ministério da Fazenda	709.800	56,4	780.916	55,1	10,0
Ministério da Previdência Social	211.033	16,8	238.142	16,8	12,8
Ministério da Saúde	54.120	4,3	62.919	4,4	16,3
Ministério da Defesa	44.841	3,6	51.283	3,6	14,4
Ministério da Educação	39.659	3,2	49.598	3,5	25,1
Ministério do Trabalho e Emprego	35.360	2,8	42.186	3,0	19,3
Minist. do Desenv. Social e Combate à Fome	28.845	2,3	33.336	2,4	15,6
Ministério dos Transportes	14.349	1,1	17.157	1,2	19,6
Ministério de Minas e Energia	18.452	1,5	16.030	1,1	(13,1)
Ministério da Integração Nacional	12.238	1,0	15.956	1,1	30,4
Ministério das Cidades	7.139	0,6	13.895	1,0	94,6
Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	7.523	0,6	10.638	0,8	41,4
Ministério da Justiça	8.308	0,7	8.841	0,6	6,4
Ministério da Ciência e Tecnologia	5.401	0,4	6.444	0,5	19,3
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5.001	0,4	5.445	0,4	8,9
Presidência da Republica	3.568	0,3	5.237	0,4	46,8
Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	3.114	0,2	4.095	0,3	31,5
Ministério do Turismo	2.385	0,2	2.508	0,2	5,2
Advocacia-Geral da União	1.912	0,2	2.116	0,1	10,7
Ministério das Relações Exteriores	2.098	0,2	1.762	0,1	(16,0)
Ministério do Meio Ambiente	1.538	0,1	1.676	0,1	9,0
Ministério das Comunicações	1.275	0,1	1.407	0,1	10,3
Ministério da Cultura	990	0,1	1.225	0,1	23,8
Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	2.006	0,2	1.197	0,1	(40,3)
Ministério do Esporte	1.028	0,1	1.066	0,1	3,8
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	6	0,0	6	0,0	(8,6)
Subtotal Poder Executivo	**1.221.990**	**97,1**	**1.375.082**	**97,1**	**12,5**
Ministério Publico da União	3.102	0,2	3.265	0,2	5,2
Total Geral	**1.258.841**	**100,0**	**1.416.371**	**100,0**	**12,5**

Fonte: Siafi

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

Das despesas empenhadas no exercício de 2009 (R$ 1,416 trilhão), 97,1% referem-se ao Poder Executivo; 2,2%, ao Poder Judiciário; 0,5% ao Poder Legislativo e 0,2% ao Ministério Público da União.

Vale ressaltar o elevado montante de despesas dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, que respondem por 72% das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São dispêndios efetuados principalmente com operações oficiais de crédito, pagamento de serviço da dívida pública interna e externa, refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, transferências constitucionais, além das despesas referentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Em termos de aumento de despesas, merecem destaque o Ministério das Cidades (95% – devido em grande parte a despesas com equalização de preços e taxas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV), a Presidência da República (47%), e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (41% – boa parte em despesas com aquisição de produtos para revenda no âmbito da ação Formação de Estoques Públicos – Programa de Garantia de Preços Mínimos – PGPM).

De mencionar o expressivo decréscimo nas despesas empenhadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na ordem de 40%, que entre 2007 e 2008 já havia reduzido mais de 23%. Nada obstante, em termos de dotação orçamentária, houve um aumento de 16% nos recursos orçamentários destinados ao Órgão em relação a 2008. Como reflexo, o percentual de empenho em relação à dotação caiu de 81% em 2008 para 42% em 2009. Segundo o Ministério, a variação negativa decorre, preponderantemente, dos efeitos da crise financeira internacional – fazendo com que a execução de alguns programas de governo ficasse abaixo do esperado –, e da não execução das ações dos programas "0902 – Operações Especiais Financiamentos com Retorno" e "1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)", sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), tendo em vista a proposta de sua extinção.

Despesas por Natureza e Grupo de Despesa

As despesas empenhadas no biênio 2008/2009, relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa, estão apresentadas a seguir.

Despesas empenhadas por natureza e grupo de despesa – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

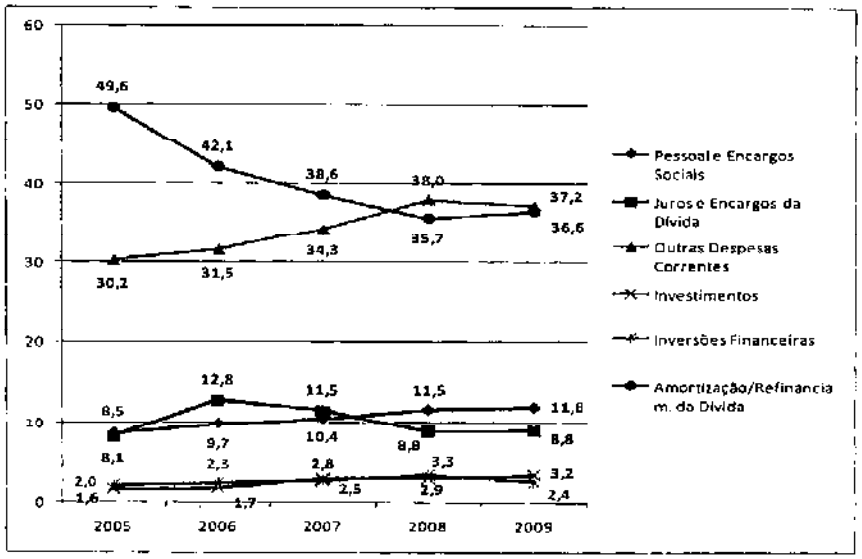
Cód.	Grupo de Despesa	2008	% Total	2009	% Total	% 2009/2008
1	Pessoal e Encargos Sociais	144.484	11,5	167.066	11,8	15,6
2	Juros e Encargos da Dívida	110.193	8,8	124.609	8,8	13,1
3	Outras Despesas Correntes	477.814	38,0	526.781	37,2	10,2
Subtotal Despesas Correntes		**732.491**	**58,2**	**818.457**	**57,8**	**11,7**
4	Investimentos	36.211	2,9	45.849	3,2	26,6
5	Inversões Financeiras	41.170	3,3	34.154	2,4	-17,0
6	Amortização/Refinanciam. da Dívida	448.970	35,7	517.912	36,6	15,4
Subtotal Despesas Capital		**526.350**	**41,8**	**597.915**	**42,2**	**13,6**
Total Geral		**1.258.841**	**100,0**	**1.416.371**	**100,0**	**12,5**

Fonte: Siafi

Conforme se depreende, o grupo "Investimentos" foi aquele que teve maior incremento em relação a 2008 (27%). Por outro lado, "Inversões Financeiras" sofreu redução de 17%. Embora tenha tido crescimento menor do que o verificado para o total das despesas, o grupo "Outras Despesas Correntes" continua sendo o responsável pela maior parte das despesas (37,2%), seguido por "Amortização/Refinanciamento da Dívida" (36,6%).

Em adição, o gráfico a seguir revela os percentuais de participação de cada grupo no total das despesas da União, ampliando o intervalo temporal para cinco anos.

Participação dos grupos de despesa no total de despesas empenhadas nos últimos cinco exercícios



Fonte: Siafi

Interessante notar que, a despeito do comportamento dos grupos "Outras Despesas Correntes" e "Amortização/Refinanciamento da Dívida" entre 2008 e 2009, a tendência nos últimos cinco exercícios é inversa. Enquanto a participação dos gastos do último grupo caiu de 49,6% em 2005 para 36,6% em 2009, os gastos em "Outras Despesas Correntes" saltaram de 30,2% para 37,2% no mesmo período.

Outro fato relevante, a participação das despesas empenhadas com investimentos duplicou entre 2005 e 2009. No mesmo sentido, a participação das despesas empenhadas do grupo "Pessoal e Encargos Sociais" passaram de 8,5% para 11,8%.

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

Despesas com Pessoal

A discriminação dos gastos com pessoal por elemento de despesa, nos exercícios de 2008 e 2009, está demonstrada abaixo.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais
por elemento de despesa – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

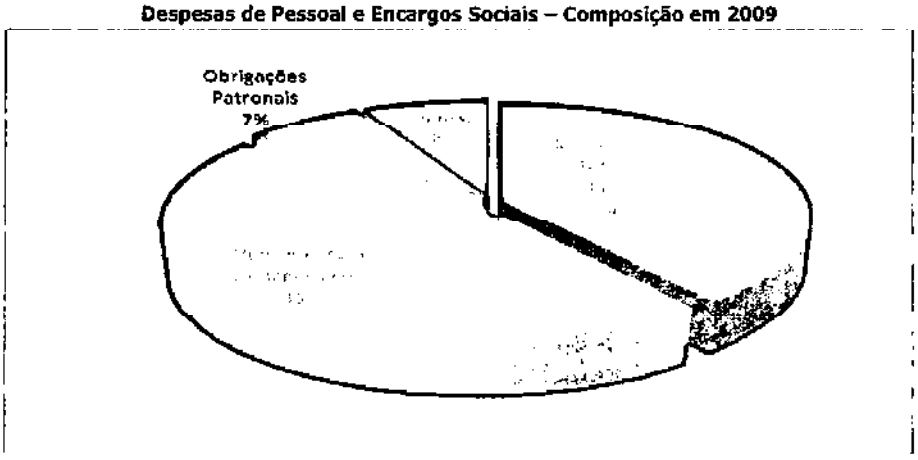
Cód.	Elemento de Despesa	2008	% Total	2009	% Total	% 2009/2008
11	Vencimentos e Vantag. Fixas – Pessoal Civil	52.878	36,6	62.039	37,1	17,3
01	Aposentadorias e Reformas	36.996	25,6	41.823	25,0	13,0
03	Pensões	20.550	14,2	24.468	14,6	19,1
12	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pes. Militar	12.205	8,4	13.504	8,1	10,6
13	Obrigações Patronais	10.566	7,3	12.427	7,4	17,6
91	Sentenças Judiciais	5.386	3,7	7.620	4,6	41,5
92	Despesas de Exercícios Anteriores	2.955	2,0	1.863	1,1	-36,9
17	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar	1.082	0,7	1.201	0,7	11,1
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	656	0,5	648	0,4	-1,2
04	Contratação por Tempo Determinado	405	0,3	532	0,3	31,3
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	347	0,2	415	0,2	19,8
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	132	0,1	155	0,1	17,4
94	Indenizações Trabalhistas	110	0,1	152	0,1	37,7
08	Outros Benefícios Assistenciais	109	0,1	126	0,1	16,2
41	Contribuições	40	0,0	65	0,0	64,0
67	Depósitos Compulsórios	66	0,0	25	0,0	-61,4
09	Salário-Família	1	0,0	1	0,0	8,4
34	Out. Desp. Pes. Dec. de Contr. Terceirização	1	0,0	0	0,0	-93,3
Total		**144.484**	**100,0**	**167.066**	**100,0**	**15,6**

Fonte: Siafi

No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 15,6% em relação ao ano anterior. Os principais itens responsáveis, em termos absolutos, por essa elevação, são "Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil" (com aumento de R$ 9,2 bilhões); "Aposentadorias e Reformas" (aumento de R$ 4,8 bilhões); "Pensões" (aumento de R$ 3,9 bilhões); e "Sentenças Judiciais" (aumento de R$ 2,2 bilhões). Este último, diga-se, foi aquele que apresentou o maior aumento percentual em relação a 2008 (41,5%).

As despesas classificadas no grupo "Pessoal e Encargos Sociais" são compostas, em sua maior parte, de despesas relativas a vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias, reformas e pensões, como demonstra o gráfico a seguir.

Despesas de Pessoal e Encargos Sociais – Composição em 2009

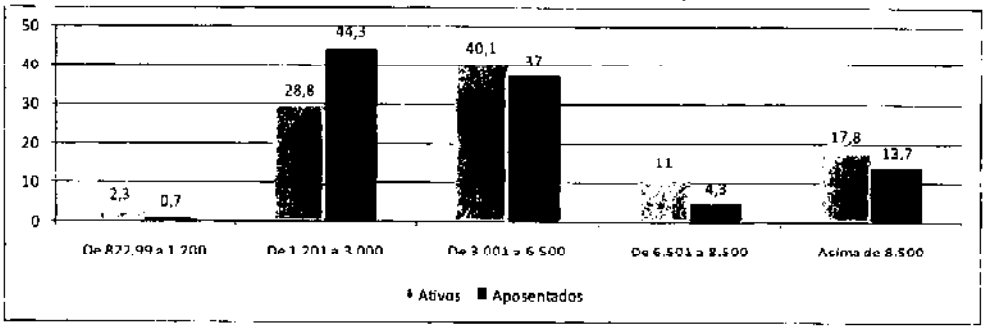


Fonte: Siafi

Segundo o Boletim Estatístico de Pessoal de dezembro de 2009, elaborado pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os quantitativos de servidores ativos e aposentados cresceram, em relação a 2008, respectivamente, 3,5% e 1,2%. Já o quantitativo de pensionistas sofreu redução de 11,1% em 2009, em que pese a despesa tenha aumentado em 19,1%. No geral, houve redução de 0,4% no quantitativo total de servidores e pensionistas contra um aumento total de despesa de 15,6%.

Do ponto de vista da remuneração, o gráfico a seguir, com base igualmente nos dados apresentados pela SRH, informa, em relação aos servidores civis do Poder Executivo federal, a distribuição percentual dos servidores ativos e aposentados, por faixas de remuneração.

Distribuição percentual dos servidores civis ativos e aposentados do Poder Executivo, por faixas de remuneração



Fonte: SRH/MP (Boletim Estatístico de Pessoal de dezembro de 2009)

O elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização foi objeto de acompanhamento pelo TCU, no âmbito do Processo TC 028.927/2009-0. Segundo o Manual Técnico de Orçamento, este elemento deve contabilizar as *"despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa '1 – Pessoal e Encargos Sociais', em obediência ao disposto no art.18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000"*. Ocorre que em 2009 praticamente não houve contabilização de despesas no referido elemento, em que pese o fato de reiterados acórdãos desta Corte de Contas terem identificado em vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, a prática da contratação de mão-de-obra terceirizada para o exercício de serviços típicos de suas áreas finalísticas (Acórdão nº 341/2009-TCU-Plenário, Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1508/2008-TCU-Plenário).

Consta do processo em comento posicionamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) no sentido de que tais despesas estariam sendo contabilizadas nos elementos de despesa 37 – Locação de Mão-de-Obra ou 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, ambos associados ao grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, não sendo possível a identificação da parcela referente à terceirização de mão-de-obra concernente à substituição de servidores e empregados para fins de cumprimento do § 1º do art. 18 da LRF. Com efeito, a referida Secretaria propôs nova forma de contabilização das referidas despesas, ainda no grupo de Outras Despesas Correntes, sendo prevista a edição de Portaria com esse objetivo.

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da Administração Pública Federal no biênio 2008/2009 está apresentada a seguir.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais por órgão – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

Órgão	2008	% Total	2009	% Total	% 2009/2008
Câmara dos Deputados	2.664	1,8	2.600	1,6	-2,4
Senado Federal	2.322	1,6	2.220	1,3	-4,4
Tribunal de Contas da União	990	0,7	1.130	0,7	14,2
Subtotal Poder Legislativo	**5.975**	**4,1**	**5.951**	**3,6**	**-0,4**
Justiça do Trabalho	9.196	6,4	10.781	6,5	17,2
Justiça Federal	7.090	4,9	8.990	5,4	26,8
Justiça Eleitoral	2.891	2,0	3.053	1,8	5,6
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.049	0,7	1.195	0,7	13,9
Superior Tribunal de Justiça	645	0,4	716	0,4	11,0
Supremo Tribunal Federal	263	0,2	304	0,2	15,6
Justiça Militar	248	0,2	274	0,2	10,3
Subtotal Poder Judiciário	**21.382**	**14,8**	**25.313**	**15,2**	**18,4**
Ministério da Defesa	35.433	24,5	39.559	23,7	11,6
Ministério da Fazenda	19.923	13,8	22.775	13,6	14,3
Ministério da Educação	17.413	12,1	20.751	12,4	19,2
Ministério da Saúde	9.451	6,5	11.273	6,7	19,3
Ministério da Previdência Social	7.865	5,4	9.711	5,8	23,5
Ministério da Justiça	5.341	3,7	5.966	3,6	11,7
Minist. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3.041	2,1	4.010	2,4	31,8
Ministerio dos Transportes	2.230	1,5	2.729	1,6	22,4
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.388	1,7	2.687	1,6	12,5
Ministério do Trabalho e Emprego	1.857	1,3	2.127	1,3	14,5
Advocacia-Geral da União	1.685	1,2	1.902	1,1	12,9
Presidência da Republica	1.259	0,9	1.572	0,9	24,9
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.165	0,8	1.519	0,9	30,4
Ministério das Comunicações	943	0,7	1.112	0,7	18,0
Ministério do Meio Ambiente	887	0,6	1.030	0,6	16,2
Ministério das Relações Exteriores	834	0,6	930	0,6	11,5
Ministério do Desenvolvimento Agrário	742	0,5	824	0,5	11,0
Ministério da Integração Nacional	633	0,4	782	0,5	23,6
Ministério de Minas e Energia	488	0,3	654	0,4	34,1
Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	357	0,2	434	0,3	21,6
Ministério das Cidades	304	0,2	370	0,2	21,8
Ministério da Cultura	285	0,2	329	0,2	15,3
Ministério do Turismo	46	0,0	45	0,0	-1,6
Min. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	29	0,0	32	0,0	9,5
Ministério do Esporte	17	0,0	19	0,0	11,7
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	3	0,0	3	0,0	0,5
Subtotal Poder Executivo	**114.618**	**79,3**	**133.146**	**79,7**	**16,2**
Ministério Publico da União	2.309	1,7	2.658	1,6	5,9
Total	**144.484**	**100,0**	**167.066**	**100,0**	**15,6**

Fonte: Siafi

O Poder Executivo, que é o principal executor dos serviços públicos, foi responsável por quase 80% dos gastos com pessoal em 2009. O Ministério da Defesa, que concentra todos os militares da União, responde por 23,7% das despesas com pessoal da União. Outras parcelas expressivas, os Ministérios da Fazenda e da Educação representaram, respectivamente, 13,6% e 12,4% do total do exercício.

Comparando com os valores de 2008, os Órgãos que apresentaram maior aumento foram Ministério de Minas e Energia (34%), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (32%), Ministério da Ciência e Tecnologia (30%).

Com relação ao aumento de 34% verificado no Ministério de Minas e Energia, informou o Órgão que o acréscimo em 2009 deveu-se em parte porque o órgão começou a receber em sua folha de pagamento, no primeiro semestre de 2009, cerca de 400 anistiados por força da Lei nº 8.878, de 11 de maio 1994, advindos das extintas Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (Caeeb) e Siderurgia Brasileira (Siderbras).

No que tange ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi informado pelo órgão que o acréscimo verificado em 2009 decorre de ajustes incorporados nos vencimentos e gratificações de servidores, retorno de anistiados ao quadro de pessoal, inclusão em folha de pagamento de novos servidores, e o pagamento de passivos com fundamento na Medida Provisória nº 2.225-45/2001.

Por derradeiro, segundo o Ministério da Ciência e Tecnologia, o acréscimo de 30% deveu-se: no âmbito da Administração Direta, do CNPq e do CNEM, à contratação de novos servidores e à reestruturação da composição remuneratória das carreiras da área de ciência e tecnologia; no âmbito da Nuclep (empresa vinculada), o acréscimo foi decorrente, principalmente, da finalização do processo de enquadramento dos empregados no novo Plano de Cargos e Salários da empresa em outubro de 2008, cujos efeitos financeiros foram mais visíveis no exercício de 2009, bem como dos dissídios coletivos dos empregados da empresa nos anos de 2008 e 2009 e da contratação de servidores concursados.

Outras Despesas Correntes

As denominadas "Outras Despesas Correntes" constituem os principais dispêndios dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social depois das despesas relacionadas ao serviço da dívida pública federal. Essas despesas incluem, dentre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), transferências a estados e municípios e custeio.

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

Outras despesas correntes por elemento de despesa – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

Cód	Elemento de Despesa	2008	% Total	2009	% Total	% 2009/2008
01	Aposentadorias e reformas	129.374	27,1	146.114	27,7	12,9
81	Distribuição de receitas	133.645	28,0	125.980	23,9	-5,7
03	Pensões	48.353	10,1	54.765	10,4	13,3
41	Contribuições	44.975	9,4	51.271	9,7	14,0
10	Outros benefícios de natureza social	20.694	4,3	27.127	5,1	31,1
39	Outros serv. de terceiros – pessoa jurídica	19.857	4,2	21.850	4,1	10,0
06	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	15.640	3,3	18.711	3,6	19,6
05	Outros benefícios previdenciários	17.736	3,7	17.815	3,4	0,4
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	11.207	2,3	13.382	2,5	19,4
45	Equalização de preços	3.065	0,6	10.786	2,0	251,9
30	Material de consumo	7.289	1,5	9.227	1,8	26,6
91	Sentenças judiciais	6.718	1,4	7.946	1,5	18,3
93	Indenizações e restituições	5.012	1,0	5.761	1,1	14,9
37	Locação de mão-de-obra	2.833	0,6	3.292	0,6	16,2

Cód	Elemento de Despesa	2008	% Total	2009	% Total	% 2009/2008
18	Auxilio financeiro a estudantes	1.645	0,3	1.950	0,4	18,6
46	Auxílio-alimentação	1.812	0,4	1.926	0,4	6,3
92	Despesas de exercícios anteriores	1.551	0,3	1.771	0,3	14,2
36	Outros serviços de terceiros – pessoa física	1.197	0,3	1.498	0,3	25,2
32	Material de distribuição gratuita	1.207	0,3	1.113	0,2	-7,8
33	Passagens e despesas com locomoção	855	0,2	886	0,2	3,5
14	Diárias – pessoal civil	560	0,1	747	0,1	33,3
49	Auxílio-transporte	640	0,1	643	0,1	0,5
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	510	0,1	576	0,1	12,9
47	Obrigações tributárias e contributivas	333	0,1	371	0,1	11,5
04	Contratação por tempo determinado	266	0,1	360	0,1	35,5
08	Outros benefícios assistenciais	226	0,0	238	0,0	5,3
35	Serviços de consultoria	193	0,0	196	0,0	1,6
43	Subvenções sociais	172	0,0	186	0,0	8,2
15	Diárias – pessoal militar	100	0,0	157	0,0	57,3
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outras	36	0,0	72	0,0	99,2
19	Auxílio-fardamento	28	0,0	29	0,0	4,6
67	Depósitos compulsórios	4	0,0	10	0,0	134,4
28	Remun. de Cotas de Fundos Autárquicos	0	0,0	9	0,0	-
27	Enc.p/ honra de avais, garantias,segur. e sim.	10	0,0	7	0,0	-28,9
95	Indenização p/execução trab. de campo	72	0,0	6	0,0	-91,4
38	Arrendamento mercantil	0	0,0	0	0,0	-29,3
Total		**477.814**	**100,0**	**526.781**	**100,0**	**10,2**

Fonte: Siafi

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

Os dispêndios a título de "Outras Despesas Correntes" aumentaram 10,2% no período. Destacam-se os gastos com benefícios previdenciários (elementos de despesa 01, 03 e 05), assistenciais (elementos de despesa 06 e 08) e outros benefícios de natureza social (elemento de despesa 10), que respondem por metade da despesa. É também significativa a distribuição de receitas a outras esferas de governo (24%), além das despesas com contribuições (9,7%). Necessário esclarecer que despesas com contribuições referem-se basicamente a transferências voluntárias a estados, municípios e instituições privadas, e não a pagamentos de contribuições sociais, como poderia parecer à primeira vista.

De relevo o aumento de R$ 7,7 bilhões no elemento 45 – Equalização de Preços e Taxas, o que representou um incremento de 252% em relação a 2008. As despesas a título de equalização de preços e taxas incluem a cobertura do diferencial entre níveis de encargos praticados em determinados financiamentos governamentais e os limites máximos admissíveis para efeito de equalização. Nesse sentido, grande parte do aumento verificado pode ser atribuído à instituição do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, no âmbito do Ministério das Cidades, responsável por R$ 5,3 bilhões do acréscimo verificado no elemento.

Considerados em conjunto, os elementos 14 – Diárias - pessoal civil e 15 – Diárias - pessoal militar tiveram um aumento de 37% entre os exercícios de 2008 e 2009. No entanto,

cumpre mencionar que o Decreto nº 6.907, de 21 de julho de 2009, concedeu reajuste no valor das referidas despesas, o que impactou o montante empenhado no último exercício.

Terceirização na Administração Pública

A tabela seguinte demonstra a despesa empenhada com o pagamento de serviços terceirizados, por órgão superior, conforme metodologia que vem sendo utilizada no Relatório das Contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União. Por meio da referida metodologia, são contabilizados apenas as despesas associadas aos subelementos que seriam mais diretamente associados à terceirização no âmbito dos elementos: 36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e 39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, 35 – Serviços de Consultoria, 37 – Locação de mão-de-obra. A identificação de tais subelementos é realizada na tabela "Despesa com Terceirização por Natureza de Despesa Detalhada – exercícios de 2008 e 2009".

Despesa com terceirização por órgão superior – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

Órgão	Terceirização 2008 (A)	Terceirização 2009 (B)	% A/B	Despesa de Pessoal 2009 (C)	% B/C
Senado Federal	163	161	-1%	2.220	7%
Câmara dos Deputados	113	125	10%	2.600	5%
Tribunal de Contas da União	34	39	16%	1.130	3%
Subtotal Poder Legislativo	**309**	**325**	**5%**	**5.951**	**5%**
Justiça Federal	304	347	14%	8.990	4%
Justiça do Trabalho	211	243	15%	10.781	2%
Justiça Eleitoral	263	194	-26%	3.053	6%
Supremo Tribunal Federal	79	100	26%	304	33%
Superior Tribunal de Justiça	45	67	48%	716	9%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	52	59	13%	1.195	5%
Justiça Militar	10	8	-16%	274	3%
Subtotal Poder Judiciário	**964**	**1.017**	**6%**	**25.313**	**4%**
Ministério da Saúde	1.046	2.008	92%	11.273	18%
Ministério da Educação	2.284	2.007	-12%	20.751	10%
Ministério da Fazenda	1.688	1.891	12%	22.775	8%
Ministério da Defesa	1.236	1.314	6%	39.559	3%
Ministério da Previdência Social	746	888	19%	9.711	9%
Ministério dos Transportes	565	620	10%	2.729	23%
Ministério de Minas e Energia	242	410	70%	654	63%
Ministério da Ciência e Tecnologia	301	393	31%	1.519	26%
Ministério da Justiça	352	375	7%	5.966	6%
Ministério das Relações Exteriores	331	279	-16%	930	30%
Presidência da Republica	119	245	106%	1.572	16%
Min. do Desenvolv., Indústria e Comércio	216	239	11%	434	55%
Min. da Agricultura Pec. e Abastecimento	238	235	-1%	4.010	6%
Min. do Planejamto., Orçamento e Gestão	191	230	20%	2.687	9%
Ministério do Meio Ambiente	194	228	17%	1.030	22%
Ministério do Trabalho e Emprego	251	221	-12%	2.127	10%
Ministério das Cidades	161	206	28%	370	56%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	179	198	10%	824	24%
Ministério da Cultura	131	147	12%	329	45%
Ministério da Integração Nacional	115	126	10%	782	16%
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	50	83	66%	32	160%
Advocacia-Geral da União	73	81	10%	1.902	4%
Ministério das Comunicações	93	72	-23%	1.112	6%

Órgão	Terceirização 2008 (A)	Terceirização 2009 (B)	% A/B	Despesa de Pessoal 2009 (C)	% B/C
Ministério do Turismo	47	60	27%	45	32%
Ministério do Esporte	51	35	-32%	19	85%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	0	0	0%	3	8%
Subtotal Poder Executivo	**10.899**	**12.591**	**16%**	**133.146**	**9%**
Ministério Publico da União	147	162	10%	2.658	6%
Total Geral	**12.319**	**14.095**	**14%**	**167.066**	**8%**

Fonte: Siafi

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

Considerando os gastos com terceirização nos órgãos superiores em comparação com as despesas empenhadas de pessoal destaca-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cuja despesa empenhada nessa rubrica foi mais de duas vezes e meia superior à despesa com pessoal. Em relação a 2008, os gastos com terceirização deste Ministério foram 66% superiores em 2009. No Ministério do Esporte, os gastos com terceirização se aproximam do dobro dos gastos com pessoal. Comparativamente a 2008, no entanto, houve redução de 32%.

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

Despesa com terceirização por natureza de despesa detalhada – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

Código	Título	2008	2009	% 2009/2008
33903500	**Serviços de Consultoria**	**175**	**181**	**4%**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	175	181	4%
33903599	Outros Serviços de Consultoria	0	0	170%
33903596	Serviços de Consultoria - Pagamento Antecipado	0	0	15%
33903600	**Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física**	**731**	**850**	**16%**
33903635	Serviços de Apoio Admin., Técnico e Operacional	304	302	-1%
33903607	Estagiários	198	270	36%
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	168	195	16%
33903610	Perícias Técnicas - Justiça Gratuita	44	66	49%
33903622	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	6	5	-12%
33903624	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	5	4	20%
33903625	Serviços de Limpeza e Conservação	2	3	70%
33903618	Manutenção e Conservação de Equipamentos	2	2	13%
33903621	Manut. e Cons .de B. Móveis de Outras Naturezas	1	1	-11%
33903627	Serviços de Comunicação em Geral	0	1	57%
33903620	Manutenção e Conservação de Veículos	1	0	-27%
33903626	Serviços Domésticos	0	0	-3%
33903634	Serviços de Perícias Médicas por Benefícios	0	0	-34%
33903689	Manutenção de Repartições - Serviço Exterior	0	0	6%
33903619	Vigilância Ostensiva	0	0	34%
33903700	**Locação de Mão-de-Obra**	**2.830**	**3.288**	**16%**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	1.118	1.327	19%
33903703	Vigilância Ostensiva	785	898	14%
33903702	Limpeza e Conservação	663	755	14%
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	151	163	8%
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	82	99	21%

Código	Título	2008	2009	% 2009/2008
33903707	Serviços de Brigada de Incêncio	13	26	105%
33903706	Manutenção e Conservação de Bens Móveis	19	19	1%
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**8.583**	**9.776**	**14%**
33903957	Serviços de Processamento de Dados	2.512	2.861	14%
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	1.519	1.793	18%
33903979	Serv. de Apoio Admin. Técnico e Operacional	1.265	1.510	19%
33903916	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	1.015	1.179	16%
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	701	759	8%
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	345	381	10%
33903978	Limpeza e Conservação	307	338	10%
33903977	Vigilância Ostensiva	245	273	12%
33903908	Manutenção de Software	129	222	73%
33903919	Manutenção e Conservação de Veículos	125	118	-5%
33903973	Transporte de Servidores	110	110	0%
33903920	Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas	61	71	17%
33903995	Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados	130	60	-54%
33903989	Manutenção de Repartições de Serv. Exterior	54	37	-31%
33903946	Serviços Domésticos	29	30	5%
33903942	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	18	15	19%
33903961	Serviços de Socorro e Salvamento	16	13	-17%
33903956	Serv. de Perícia Médica/Odontológ. P/Benefícios	1	3	205%
33903954	Serviços de Creches e Assistência Pré-Escolar	2	2	-8%
33903913	Perícias Técnicas – Justiça Gratuita	1	1	17%
Total Geral		**12.319**	**14.095**	**14%**

Fonte: Siafi

Em relação a 2008 as despesas com terceirização tiveram crescimento de 14%, percentual superior ao crescimento do total das despesas do grupo "Outras Despesas Correntes" que foi de 10%.

Ressalta-se que cerca de 60% da despesa com terceirização concentram-se nos itens "Serviços de Processamento de Dados" (20%), "Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional" (20% – 33903701 e 33903979), "Serviços Técnicos Profissionais" (13%) e "Manutenção e Conservação de Bens Imóveis" (8%). Em comparação com 2008, ocorreram elevações substancias nas despesas com contratação de "Serviços de Brigada de Incêndio" (105%) e com "Manutenção de Software" (73%).

O Tribunal de Contas da União vem reiteradamente abordando o tema terceirização, como demonstram diversas decisões recentes, a exemplo dos Acórdãos nºs. 864/2005, 2147/2005, 1823/2006, 2624/2007, 2105/2008 e 2720/2008, todos do Plenário.

No Acórdão nº 1520/2006-Plenário, Sessão de 23/8/2006, foi estabelecido prazo para que diversos órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros empregados terceirizados contratados em discordância com o Decreto nº 2.271/1997, ou seja, contratados em substituição a servidores e empregados públicos.

Por seu turno, no âmbito do já citado TC 028.927/2009-0, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestao informou por órgão o quantitativo de servidores que continuam na citada situação irregular. Em tais dados, segundo a referida Secretaria, não estariam contabilizados os dados referentes às entidades da Administração Indireta que firmaram instrumentos próprios (individuais) com o Ministério Público do Trabalho (ou Federal) visando ao mesmo objetivo (substituição de terceirizados em situação irregular), quais sejam: Ministério das Comunicações: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);

Ministério de Minas e Energia: Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e do Ministério da Saúde: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

A tabela a seguir sintetiza os referidos dados.

Quantitativo de servidores em situação irregular por órgão

Vinculação/Ministérios	Tipo Administração	Tipo de Indireta	Quantitativo Irregular
Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	Direta	Direta	319
Ministério da Ciência e Tecnologia	Direta	Direta	675
Ministério da Ciência e Tecnologia	Indireta	Autarquia	2
Ministério da Ciência e Tecnologia	Indireta	Fundação	188
Ministério da Defesa	Indireta	Autarquia	210
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Direta	Direta	87
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Indireta	Autarquia	64
Min. do Desenvolv. Indústria e Comércio	Direta	Direta	191
Min. do Desenvolv, Indústria e Comércio	Indireta	Autarquia	297
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	Direta	Direta	168
Ministério da Educação	Direta	Direta	344
Ministério da Educação	Indireta	Autarquia	3.884
Ministério da Educação	Indireta	Fundação	4.906
Ministério da Fazenda	Direta	Direta	1.104
Ministério da Fazenda	Indireta	Autarquia	49
Ministério da Integração Nacional	Direta	Direta	342
Ministério da Integração Nacional	Indireta	Autarquia	82
Ministério da Cultura	Indireta	Autarquia	182
Ministério da Cultura	Indireta	Fundação	44
Ministério da Cultura	Direta	Direta	253
Ministério da Justiça	Direta	Direta	4.611
Ministério da Justiça	Indireta	Autarquia	51
Ministério da Justiça	Indireta	Fundação	409
Ministério do Meio Ambiente	Direta	Direta	262
Ministério do Meio Ambiente	Indireta	Autarquia	185
Ministério de Minas e Energia	Indireta	Autarquia	110
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	Direta	Direta	336
Ministério da Previdência Social	Direta	Direta	188
Ministério da Saúde	Direta	Direta	3.821
Ministério da Saúde	Indireta	Fundação	2.120
Ministério da Saúde	Indireta	Autarquia	151
Ministério dos Transportes	Indireta	Autarquia	504
Ministério do Trabalho e Emprego	Direta	Direta	2.178
Ministério do Trabalho e Emprego	Indireta	Fundação	99
Ministério do Turismo	Direta	Direta	121
Ministério do Turismo	Indireta	Autarquia	30
Total Geral			**28.567**
Total Direta			**15.000**
Total Indireta			**13.567**

Fonte: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Nota Técnica nº 098/2010/DMI/SEGES/MP, de 4 de fevereiro de 2010)

Nota: Dados não auditados

Em 2009, foi autuado processo específico, o TC 016.954/2009-5, com o fim de monitorar o cumprimento do Acórdão nº 1520/2006-Plenário, onde foram definidos os quantitativos de

terceirizados que seriam substituídos entre os anos de 2006 e 2010. O prazo final para substituição está previsto para 31/12/2010.

Investimentos

Os investimentos compreendem as despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. A partir de 2007, devido sobretudo à implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi consideravelmente ampliado o valor de investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Historicamente, as despesas com investimentos têm sido contingenciadas. Isso decorre da necessidade de gerar superávit primário e da impossibilidade de a limitação de empenho e movimentação financeira alcançar despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida. Com relação ao PAC, no entanto, que representa parcela considerável do total de investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 instituiu regra específica possibilitando que o superávit primário fosse reduzido para o atendimento de despesas no âmbito do Programa (art. 3º da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), o que salvaguardou tais despesas do contingenciamento.

A tabela a seguir apresenta os valores previstos e executados das despesas com investimentos nos exercícios de 2008 e 2009, segregando-os entre PAC e demais investimentos.

Despesas com investimentos – Previsão e execução – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

Exercício		Dotação Autorizada (A)	Despesa Empenhada (B)	B/A	Valores Pagos (C)	C/B
2008	**Total**	**47.864**	**36.211**	**76%**	**8.941**	**25%**
	PAC	17.562	16.084	92%	3.659	23%
	Demais	30.302	20.126	66%	6.130	30%
2009	**Total**	**57.068**	**45.849**	**80%**	**13.959**	**30%**
	PAC	21.411	20.232	94%	6.608	33%
	Demais	35.657	25.617	72%	7.153	28%
2009/2008		**19%**	**27%**	**6%**	**56%**	**23%**

Fonte: Siafi

Como se infere, em 2009, 80% dos recursos alocados em investimentos foram empenhados. Destes, 30% foram efetivamente pagos. Em que pese o percentual de empenho para as despesas do PAC ser consideravelmente superior às demais em 2009, 94% contra 72%, o nível de pagamento foi apenas ligeiramente acima, 33% contra 28%. Em relação a 2008, o volume de recursos empenhados como proporção da dotação cresceu 6%, enquanto que o percentual de pagamento teve acréscimo de 23% no período.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das despesas de investimentos por órgão em 2008 e 2009.

Despesas com investimentos por função – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

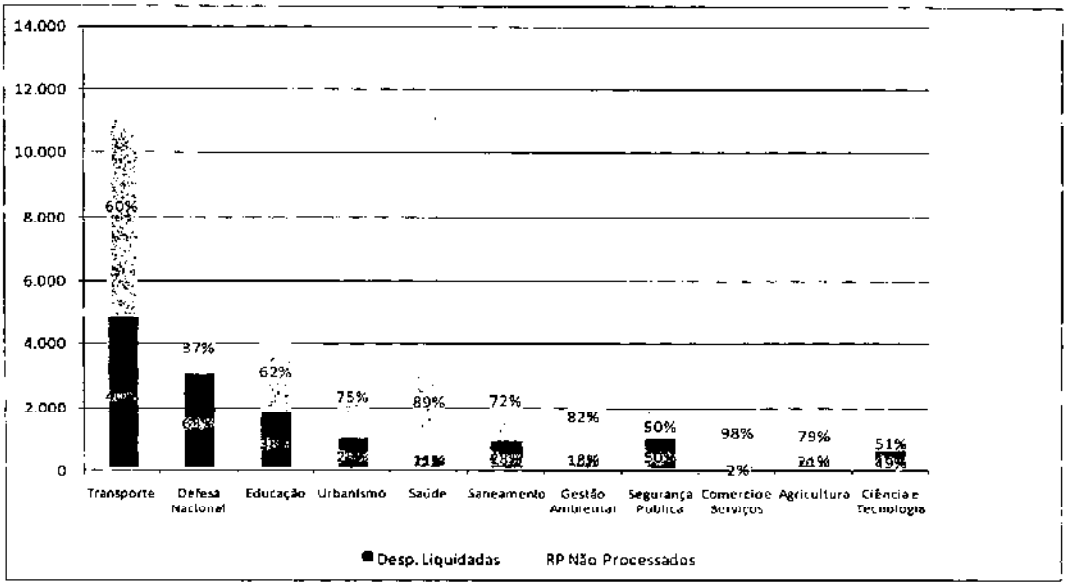
Função	2008		2009		% 2009/2008
	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
Transporte	9.171	77%	11.936	87%	30%
Defesa Nacional	3.392	83%	4.792	68%	41%
Educação	2.988	80%	4.556	80%	52%
Urbanismo	3.656	70%	3.820	77%	4%
Saúde	2.606	66%	3.414	80%	31%
Saneamento	1.761	90%	3.014	97%	71%
Gestão Ambiental	2.508	86%	2.345	91%	-7%
Segurança Publica	1.434	65%	1.883	77%	31%
Comercio e Serviços	1.728	76%	1.747	83%	1%
Agricultura	1.228	68%	1.569	81%	28%
Ciência e Tecnologia	1.190	90%	1.190	86%	0%
Habitação	752	97%	991	83%	32%
Judiciária	780	95%	927	96%	19%
Organização Agrária	642	82%	833	92%	30%
Desporto e Lazer	627	70%	679	66%	8%
Administração	327	63%	490	77%	50%
Previdência Social	136	79%	442	57%	225%
Direitos da Cidadania	410	54%	236	79%	-42%
Assistência Social	174	89%	183	58%	5%
Essencial à Justiça	200	82%	150	79%	-25%
Cultura	114	43%	136	66%	19%
Encargos Especiais	31	96%	133	71%	330%
Indústria	107	43%	131	35%	22%
Legislativa	125	26%	87	26%	-30%
Relações Exteriores	43	111%	45	83%	6%
Trabalho	52	46%	45	59%	-13%
Comunicações	8	22%	37	32%	337%
Energia	21	42%	19	31%	-7%
Total	**36.211**	**76%**	**45.849**	**80%**	**27%**

Fonte: Siafi

Em termos financeiros, a principal função em que são realizados os investimentos, no âmbito do Governo Federal, é Transporte, cujo volume de despesas empenhadas em 2009 representou 26% do total. Embora em menor monta, destacam-se também os investimentos realizados em Defesa Nacional, Educação, Urbanismo, Saúde e Saneamento. Dentre as funções mais significativas, quando se compara com 2008, deve-se mencionar Saneamento e Educação, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 71% e 52%.

Aspecto relevante da execução das despesas com investimento é o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Nesse sentido, o gráfico a seguir discrimina as principais funções, em termos de valor, dentre aquelas que executam investimentos, distinguindo a parcela das despesas empenhadas que foi liquidada no exercício de 2009 e aquela que foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Despesas com investimentos por função – Despesas liquidadas x Despesas inscritas em restos a pagar não processados – 2009



Fonte: Siafi

O que se observa é que, com exceção de Defesa Nacional, em todas as outras funções da seleção a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi igual ou maior à que foi liquidada no exercício, evidenciando um caráter mais plurianual das despesas classificadas em investimento. A título de exemplo, chama atenção o fato de, na função Comércio e Serviços, apenas 2% das despesas empenhadas terem sido liquidadas no próprio exercício do empenho.

Inversões Financeiras

No grupo Inversões Financeiras estão classificadas as despesas orçamentárias como aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e constituição ou aumento do capital de empresas.

A seguir são elencados os elementos que compõem o grupo, destacando os valores empenhados e sua proporção em relação à dotação orçamentária, nos exercícios de 2008 e 2009.

Despesas com inversões financeiras por elemento – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2008		2009		% 2009/2008
		Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
66	Concessão de empréstimos e financiamentos	38.650	89%	28.119	70%	-27%
62	Aquisição de produtos para revenda	742	98%	2.972	91%	300%
65	Constituição ou aumento de capital de empresas	742	97%	1.888	100%	154%
61	Aquisição de Imóveis	862	70%	919	99%	7%
91	Sentenças judiciais	173	100%	242	100%	39%
63	Aquisição de títulos de crédito	-	-	10	100%	-
92	Despesas de exercícios anteriores	0,3	100%	-	-	-
Total		**41.170**	**81%**	**34.154**	**69%**	**-17%**

Fonte: Siafi

Como se observa, o grupo é composto principalmente por despesas com concessão de empréstimos e financiamentos, que representa 82% do total empenhado. Aquisição de produtos para revenda equivale a outros 9% e as despesas com constituição ou aumento de capital de empresas 6% do total. Comparativamente a 2008, as despesas com aquisição de produtos pra revenda cresceram 300%, o que se explica, conforme já consignado na análise por Órgão Superior, pelo acréscimo verificado no âmbito da ação Formação de Estoques Públicos – Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Já as despesas com constituição ou aumento de capital de empresas cresceram 154%, em sua maior parte decorrente da integralização de cotas do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), integrante do Programa Minha Casa Minha Vida, mas também explicado pela integralização de cotas da Corporação Andina de Fomento (CAF), pelo aumento de participação da União nas Companhias Docas dos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Norte, bem como na empresa binacional Alcantara Cyclone Space (ACS).

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 nos exercícios 2008 e 2009 estão apresentadas na tabela a seguir.

Despesas empenhadas por modalidade de aplicação – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

	Modalidade de Aplicação	2008	%	2009	%	% 2009/2008
90	Aplicações diretas	1.046.781	83,15	1.199.831	84,71	14,62
40	Transferências a Municípios	102.499	8,14	107.162	7,57	4,55
30	Transf.. a Estados e ao Distrito Federal	92.838	7,37	90.963	6,42	-2,02
91	Aplicações diretas – operações internas	11.950	0,95	13.854	0,98	15,94
50	Transf. a Inst. Privadas sem fins lucrativos	3.247	0,26	3.249	0,23	0,06
80	Transferências ao exterior	1.176	0,09	1.022	0,07	-13,10
60	Transf. a Inst. Privadas com fins lucrativos	315	0,03	235	0,02	-25,46
70	Transf. a Instituições Multigovernamentais	36	0,00	55	0,00	50,98
Total		**1.258.841**	**100,00**	**1.416.371**	**100,00**	**12,51**

Fonte: Siafi

Inicialmente, é mister referir a importância das transferências para estados, Distrito Federal e municípios. Verifica-se que tais transferências tiveram sua participação total reduzida de 15,51%, em 2008, para 13,99%, em 2009. Ainda que representem uma parcela muito pequena do total das despesas da União, destacam-se as transferências a instituições multigovernamentais, que tiveram crescimento de 51% em 2009. Considerando que em 2008 essas despesas já haviam quadruplicado, verificou-se, no último biênio, um expressivo incremento de 500%.

Por outro lado, as Transferências a Instituições Privadas com fins lucrativos ficaram 25% inferiores ao exercício anterior. De igual modo, houve redução de 13% nas despesas com Transferências ao Exterior.

A seguir, serão abordadas as transferências voluntárias e a transferências para Instituições Privadas sem fins lucrativos.

Transferências Voluntárias e para o setor Privado

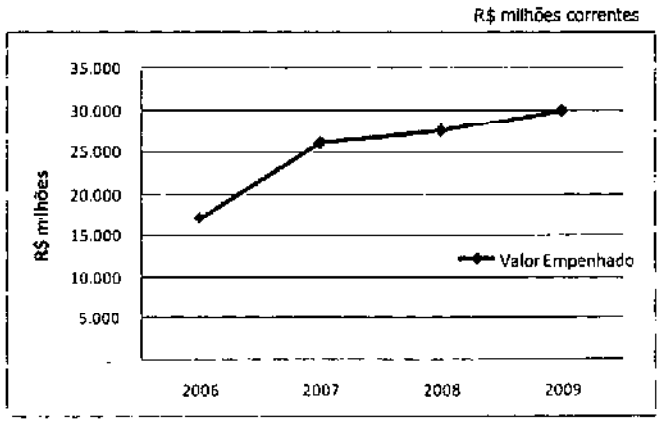
As transferências voluntárias são definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal como "a entrega de recursos financeiros a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde". Sua operacionalização ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Além das transferências legalmente definidas como voluntárias, há outros instrumentos para transferir discricionariamente recursos da União e outros tipos de instituições que podem receber recursos. Em todas essas situações de descentralização de recursos há uma sistemática de controle *a posteriori*, baseada em prestações de contas pelos entes que utilizam recursos federais.

Esta seção busca analisar a evolução das transferências da União a estados, DF, municípios e Organizações Não Governamentais (ONG), por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, acordos de cooperação e termos de compromisso, bem como da situação das prestações de contas a elas relativas.

Conforme apresentado no capítulo 3 deste relatório, o gasto público "finalístico" mais que dobrou em termos correntes, demonstrando um sensível alívio verificado na restrição orçamentária federal. Este aumento no gasto público de forma geral permitiu que também o valor empenhado em cada ano para o conjunto de transferências em análise aumentasse ao longo do período 2006-2009.

Valores empenhados em transferências a Estados, Municípios, DF, instituições privadas e organismos internacionais mediante convênios e instrumentos congêneres



Fonte: Síntese e Siafi Gerencial. Dados tratados por TCU.

O valor empenhado que consta do gráfico anterior corresponde a despesas realizadas nas modalidades de aplicação 30, 40, 50, 60, 71 e 80, em que o indicador orçamentário estivesse classificado como despesas "discricionárias" e "primárias sem impacto fiscal" na célula orçamentária, e foram excluídas as transferências legais e constitucionais e do grupo de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais. A tabela a seguir permite identificar os destinatários dos recursos.

Valores empenhados em transferências a estados, municípios, DF, instituições privadas e organismos internacionais mediante convênios e instrumentos congêneres, em R$ milhões correntes

	2006	2007	2008	2009
Estados e Distrito Federal	4.503	9.770	10.993	11.219
Municípios	7.752	11.041	11.728	14.423
Instituições Privadas	3.096	3.499	3.301	3.056
Instituições Multigovernamentais e ao Exterior	1.498	1.448	1.186	1.061
Valor Empenhado	**16.850**	**25.759**	**27.209**	**29.759**

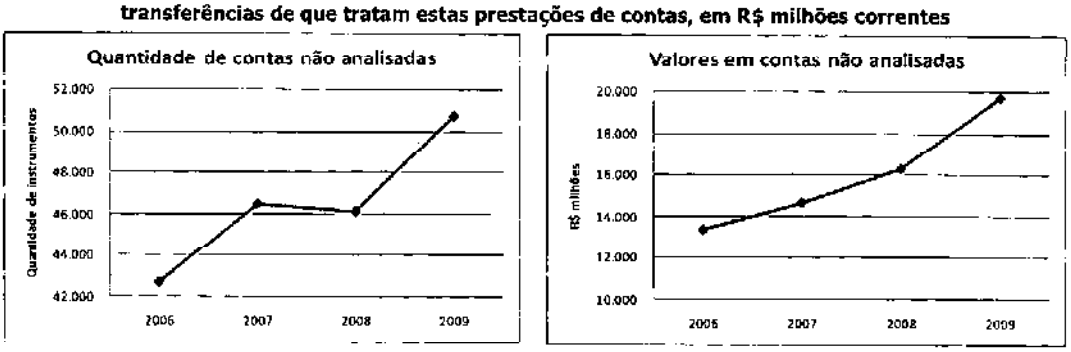
Fonte: Síntese e Siah Gerencial. Dados tratados por TCU.

Esse aumento segue a tendência demonstrada anteriormente de crescimento do gasto finalístico. Outro dado importante para a análise é a evolução do número de instrumentos de descentralização firmados e os valores totais a serem repassados. Após algumas consultas e circularizações de dados, a equipe do TCU verificou a existência de inconsistências nos totais registrados nestes sistemas, o que indica claramente que os dados de 2009 apresentam problemas. As equipes técnicas dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda foram informadas, mas não conseguiram solucionar os problemas encontrados a tempo para a elaboração deste relatório.

As dificuldades verificadas na totalização dos dados relativos a 2009 decorrem, em boa medida, do momento de transição de sistemas de informações associado à implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). O TCU vem acompanhando o desenvolvimento desse sistema devido à sua grande importância para a melhoria da transparência de todo o processo de gestão das transferências voluntárias. Os problemas de governança e transparência já identificados estão sendo tratados mais detalhada e profundamente no âmbito de fiscalizações específicas para tal. O simples fato de até o primeiro dia de maio de 2010 não haver nos sistemas de informação da União registros completos que permitam totalizar o número e valor das transferências voluntárias firmadas no ano de 2009 é um achado que demonstra a necessidade de ser dada absoluta prioridade à completa implementação do Siconv e sua integração definitiva com o Siafi.

Sem a efetiva implementação do Siconv e permanecendo o contínuo crescimento do estoque de prestações de contas não analisadas, como demonstrado a seguir, é possível inferir que as fragilidades do modelo de fiscalização gerem um quadro de degeneração na capacidade da União em aferir e acompanhar os resultados das intervenções descentralizadas de Políticas Públicas, tanto em termos de atingir os objetivos propostos, como também de utilizar adequadamente os recursos públicos.

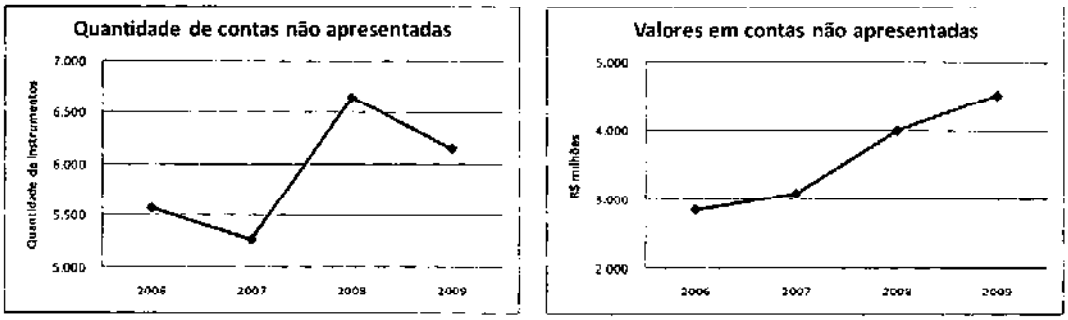
Quantidade de prestações de contas não analisadas em 31/12 de cada ano e valores totais das transferências de que tratam estas prestações de contas, em R$ milhões correntes



Fonte: Síntese e Siafi Gerencial, dados tratados por TCU.

O crescimento do estoque de contas não analisadas ocorre acompanhado por um aumento do número de prestações de contas de transferências voluntárias não apresentadas nos prazos legais, como demonstrado a seguir.

Quantidade de prestações de contas não apresentadas em 31/12 de cada ano e valores totais das transferências de que tratam estas prestações de contas, em R$ milhões correntes

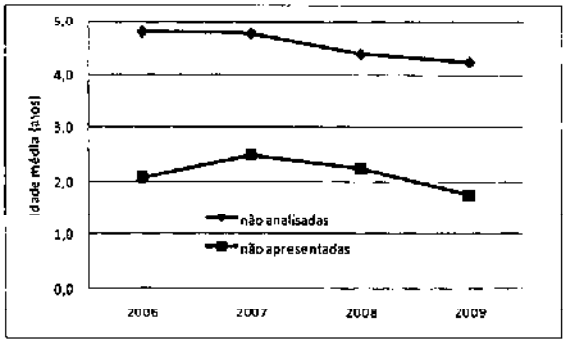


Fonte: Síntese e Siafi Gerencial, dados tratados por TCU.

Para se ter uma dimensão do problema, vale dizer que as mais de 56 mil contas não analisadas ou não apresentadas representam 1,7 vez o número de instrumentos firmados em 2007, o ano com maior número de transferências firmadas da série analisada. Em valores, os R$ 24 bilhões em prestações de contas representam 81% do total empenhado por meio destes instrumentos em 2009.

Apesar de os passivos de prestações de contas serem crescentes, é importante reconhecer que o Governo logrou reduzir a idade média do estoque das prestações de contas, tanto as não analisadas como as não apresentadas. Para que a idade média do estoque diminua mesmo com um aumento em quantidade, é preciso que o número de prestações de contas mais recentes agregados a este estoque supere a capacidade de análise dos órgãos repassadores de recursos.

Idade média do estoque de prestações de contas não analisadas e não apresentadas em 31/12



Fonte: Síntese e Siafi Gerencial, dados tratados por TCU.

Na última década o TCU empreendeu uma série de fiscalizações que avaliaram o modelo de controle aplicado às transferências voluntárias de forma sistematizada e abrangente. A síntese destes trabalhos aponta que as fragilidades no modelo de controle das transferências voluntárias da União (aqui se transcende a definição legal) são de natureza sistêmica e decorrem de problemas estruturais, tais como falta de pessoal capacitado e infraestrutura tecnológica.

O Acórdão nº 788/2006-TCU-Plenário, exarado a partir de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), é uma intervenção recente que pode ser considerada paradigmática. Dada a complexidade do problema, o TCU deixou a cargo do Poder executivo a elaboração de planos de ação para resolver a situação.

Conforme cita o relatório de monitoramento deste Acórdão, que deu origem ao Acórdão nº 1141/2009-TCU-Plenário, a Nota Técnica nº 12/2007 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o documento do Executivo que explicita seu Plano de Ação. A principal ação do Plano é a criação do Portal dos Convênios e do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), de uso obrigatório para a gestão de todas as fases do ciclo de operacionalização das transferências voluntárias, acompanhamento *on-line* da execução física e financeira e integração aos sistemas de verificação de regularidade fiscal e de orçamento.

A implantação de novas plataformas tecnológicas como a que está sendo realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é uma iniciativa muito importante para eliminar os gargalos já identificados no modelo de controle. Com as novas ferramentas o Poder Executivo espera obter ganhos de eficiência, agilidade e, especialmente, mais transparência ao processo de liberação de recursos para Estados, Municípios e Organizações Não-Governamentais (ONG).

Quanto à implementação de medidas voltadas para a formação de quadro de pessoal capacitado para atender às demandas impostas pelas tarefas relacionadas ao acompanhamento e controle dos convênios, a abordagem do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é a de primeiro investir no desenvolvimento dos sistemas de TI para depois realizar um diagnóstico e empreender ações na área de pessoal.

Ocorre que as medidas apresentadas se mostram insuficientes no que toca à extinção do grande passivo de prestações de contas não analisadas: são mais de 50 mil processos de prestações de contas relativas à utilização de R$ 19,6 bilhões de recursos federais, como demonstrado na tabela a seguir. Dar ênfase às ações de capacitação somente após a implementação plena do Siconv certamente resultará em mais atrasos para a obtenção de resultados, considerando que a carência de pessoal capacitado para executar tarefas relativas ao

controle e fiscalização de recursos federais repassados mediante transferências voluntárias é um dos principais problemas apontados pelos responsáveis pelas áreas de prestações de contas dos próprios órgãos repassadores, conforme informações obtidas pelo TCU.

Estoque de prestações de contas não analisadas e não apresentadas em 31/12/2009. Quantidade de instrumentos e soma de valores totais envolvidos, em R$ milhões correntes

Quantidade	Total quantidade	Convênio	Contrato de Repasse	Termo de Parceria	Acordo Cooperação Técnica	Termo de Compromisso
Prestações de contas não analisadas	50.629	49.801	743	72	8	5
Prestações de contas não apresentadas	6.132	3.376	2.676	38	23	19
Quantidade Total de prestações de contas	**56.761**	**53.177**	**3.419**	**110**	**31**	**24**
Valor	**Total R$ milhões**	**Convênio**	**Contrato de Repasse**	**Termo de Parceria**	**Acordo Cooperação Técnica**	**Termo de Compromisso**
Prestações de contas não analisadas	19.598	19.092	243	94	47	121
Prestações de contas não apresentadas	4.501	2.743	1.031	26	421	280
Valor Total das prestações de contas	**24.098**	**21.835**	**1.274**	**120**	**468**	**401**

Fonte: Síntese e Siafi Gerencial, dados tratados por TCU.

Para comparar a demanda de trabalho que tal estoque gera nos órgãos repassadores é preciso excluir as prestações de contas de contratos de repasse, como apresentado na tabela a seguir. Isto porque o arranjo institucional para o seu acompanhamento e fiscalização é diferente dos demais: a Caixa é o agente operacional, responsável desde o repasse de recursos até a fiscalização da execução das obras e da prestação de contas. Ou seja, o trabalho de fiscalização e análise de prestações de contas é "terceirizado" para a Caixa.

Para possibilitar uma avaliação mais detalhada, foi preciso restringir o número de instituições a analisar. Para isso, foram escolhidos os órgãos federais com maiores passivos de prestações de contas por analisar. A amostra com 14 órgãos federais é bastante representativa, pois responde por 89% da quantidade de processos de prestações de contas não analisadas e 85% do valor total, excluindo contratos de repasse.

Percentuais de quantidade e valores das prestações de contas de transferências voluntárias não analisadas, por órgão. Posição em 31/12/2009

Órgão	Quantidade	Valor
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	31%	21%
Ministério da Saúde	11%	12%
Ministério da Integração Nacional	4%	10%
Fundo Nacional da Assistência Social	13%	8%
Fundo Nac.de Desenv. Científico e Tecnológico	6%	7%
Fundação Nacional de Saúde	7%	6%
Fundo Nacional de Segurança Pública	1%	4%
Ministério do Esporte	3%	4%
Fund.Coord.de Aperfeiç. de Pessoal Nível Superior	6%	3%
Fundo de Amparo ao Trabalhador	0%	2%
Ministério do Turismo	3%	2%
Instit. Nacional de Colonização e Reforma Agrária	1%	2%
Ministério do Trabalho e Emprego	0%	1%

Órgão	Quantidade	Valor
Financiadora de Estudos e Projetos	1%	1%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1%	1%
Total da Amostra	**89%**	**85%**

Fonte: Síntese e Siafi Gerencial, dados tratados por TCU. Exclui contratos de repasse.
As prestações de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) são analisadas pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e serão avaliadas conjuntamente.

Apesar da realização de um levantamento dos recursos humanos necessários, em termos quantitativos e de capacitação, estar prevista pela Nota Técnica nº 12/2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não há qualquer cronograma estimado para a implementação das diferentes etapas do processo que deve culminar com as soluções, na área de pessoal, para a implantação de um modelo de controle efetivo para as transferências voluntárias da União, até porque as dificuldades para a implantação do Siconv, que é a "espinha dorsal" da agenda do Governo Federal para a questão, geraram uma situação de atrasos na implementação do Plano de Ação previsto.

Um levantamento inicial, no âmbito das análises preliminares para subsidiar a elaboração deste Relatório de Contas de Governo, foi realizado pelo TCU junto aos 14 órgãos descritos na amostra da tabela anterior. O retrato consolidado do quadro de pessoal disponível é apresentado a seguir.

Total de servidores efetivamente disponíveis 40 horas semanais para tarefas associadas à análise das prestaçoes de contas na amostra de órgãos selecionados. Posição em 1º/12/2009

	Alocação Integral	Alocação Parcial	Total
Servidores estáveis	**430**	**325**	**755**
A	174	137	311
B	158	128	286
C	98	61	159
Servidores não estáveis	**241**	**65**	**306**
Comissionados	50	20	70
A	36	11	47
B	11	7	18
C	3	2	5
Terceirizados	70	17	87
A	25	11	36
B	35	5	40
C	10	1	11
Contratos Temporários	113	23	136
A	58	16	74
B	43	6	49
C	12	1	13
Estagiários	8	4	12
A	1	1	2
B	2	2	4
C	5	1	6
Total	**671**	**390**	**1061**

Fonte: Dados informados pelos próprios órgãos federais. Dados tratados por TCU/Semag.

O número de servidores em alocação parcial para análise de contas representa a força de trabalho efetiva calculada a partir das informações de número de servidores e tempo médio dedicado a tais tarefas. Cada servidor efetivo responde a 40 horas por semana. Assim, os 390 servidores efetivos refletem na realidade uma força de trabalho de 1.015 servidores com uma alocação média de 38% relativa a tal jornada de trabalho.

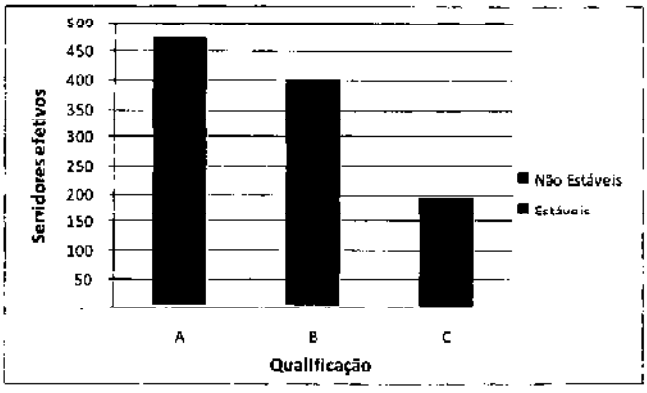
As informações foram coletadas por níveis decrescentes de proficiência para o trabalho em análise de prestações de contas, segundo a tabela abaixo, como sugerido pelos representantes dos Controles Internos dos próprios órgãos em reunião com a equipe técnica do TCU. Segundo a visão consensual que emergiu nesta reunião, a disponibilidade de pessoal com capacitação adequada seria uma das restrições importantes quanto à capacidade de análise de contas pelos órgãos federais analisados.

Classificação de desempenho da força de trabalho

A	Profissional experiente e qualificado. Alto desempenho em análise de contas.
B	Profissional com alguma experiência e qualificação intermediária. Desempenho intermediário em análise de contas.
C	Profissional inexperiente ou pouco qualificado. Baixo desempenho em análise de contas.

A avaliação de proficiência para o trabalho, feita pelos setores responsáveis pelas análises de prestações de contas de cada um dos órgãos da amostra, revela que 868 (ou 82%) dos 1.061 servidores efetivamente disponíveis enquadram-se nos níveis A e B. Ou seja, a grande maioria dos servidores disponíveis, segundo as avaliações dos próprios órgãos, é capaz de desempenhar adequadamente as tarefas necessárias para a instrução e análise de processos de prestações de contas do uso de recursos descentralizados pela União. Ainda assim, alguns órgãos, junto com a avaliação dos servidores, informaram ao TCU que o baixo nível de capacitação é um problema no que toca à prestação de contas.

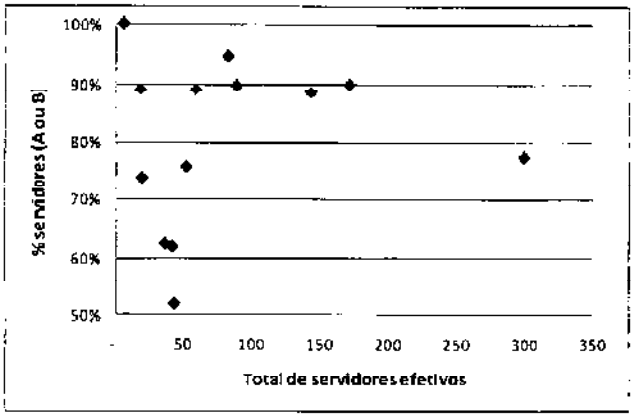
Perfil de qualificação dos servidores efetivamente disponíveis para tarefas associadas à análise das prestações de contas na amostra de órgãos selecionados. Posição em 1º/12/2009



Fonte: Dados informados pelos próprios órgãos federais. Dados tratados por TCU/Semag.

O gráfico de dispersão a seguir permite relacionar o percentual de servidores cujo desempenho é satisfatório com o total de servidores efetivamente disponíveis em cada órgão pesquisado. O Coeficiente de Correlação de Pearson entre estas variáveis é de 0,123, e o Coeficiente de Spearman é de 0,154, o que permite descartar a existência de um "efeito escala" (ou seja, que o nível médio de desempenho estivesse relacionado ao tamanho do quadro de pessoal), apesar de visualmente ser possível verificar que as ocorrências de percentuais menores de proficiência concentram-se em órgãos menores, com cerca de 50 servidores efetivos disponíveis.

Percentual de servidores com desempenho satisfatório (A ou B) e total de servidores disponíveis em cada órgão analisado. Posição em 1º/12/2009



Fonte: Dados informados pelos próprios órgãos federais. Dados tratados por TCU/Semag.

Um problema citado diversas vezes nas reuniões de discussão com os gestores das áreas de análise de prestações de contas e assessores de controle interno diz respeito à contínua evasão de quadros de pessoal, seja para outras áreas dentro dos próprios órgãos, seja para outras instituições. Segundo o diagnóstico apresentado por estes profissionais, a baixa valorização das áreas de análise de contas, e em especial a baixa remuneração frente a uma carga de trabalho grande, elevada responsabilidade, grande pressão e demanda dos órgãos de controle, além da possibilidade de sanções (até criminais) por falhas na instrução de processos são as principais causas de evasão de pessoal. Relatam ainda que há grandes dificuldades para recrutar quadros capacitados.

Dentro da amostra há situações bastante heterogêneas em termos de estoque de prestações de contas e do quantitativo de servidores disponíveis para sua análise. Além do estoque de prestações de contas, uma análise mais abrangente da questão deve considerar o fluxo de novas transferências voluntárias sendo firmadas pelo Governo Federal. Estes novos instrumentos deverão representar em poucos anos nova demanda para as estruturas institucionais de acompanhamento e controle. No entanto, esta análise não foi realizada em função da indisponibilidade de dados confiáveis para 2009, conforme já relatado.

Estoque de prestações de contas não analisadas, em quantidade e valor para cada instituição/fundo. Posição em 31/12/2009. Total de servidores efetivos disponíveis em cada órgão analisado. Posição em 1º/12/2009

Instituição/Fundo	Contas não analisadas		Servidores Efetivos
	Quantidade	R$ milhões	
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	15.426	4.018	89
Fundo Nacional da Assistência Social	6.588	1.315	19
Ministério da Saúde	5.732	2.340	144
Financiadora de Estudos e Projetos	3.587	1.661	83
Fundação Nacional de Saúde	3.275	1.217	300
Fund.Coord.de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior	3.082	617	42
Ministério da Integração Nacional	2.000	1.922	59
Ministério do Turismo	1.646	389	18

Instituição/Fundo	Contas não analisadas		Servidores Efetivos
	Quantidade	R$ milhões	
Ministério do Esporte	1.391	771	52
Fundo Nacional de Segurança Pública	682	876	5
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	598	367	172
Ministério do Desenvolvimento Agrário	318	125	43
Fundo de Amparo ao Trabalhador	130	442	36
Total da Amostra	**44.455**	**16.059**	**1.061**

Fonte: Dados informados pelos próprios órgãos federais. Síntese e Siafi Gerencial, dados tratados por TCU/Semag.

Antes de prosseguir com a análise é preciso deixar um alerta: há indícios concretos de que os dados do Siafi não correspondam à realidade. É possível que os estoques reais sejam superiores, o que ocorre caso os servidores não atualizem a situação de determinada prestação de contas no Siafi. Para exemplificar esta situação, basta citar o caso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), onde os registros do Siafi Gerencial relatam que havia 598 prestações de contas não analisadas em 31/12/2009, enquanto o relatório enviado por aquele Instituto em 15/3/2010 relata a existência de 1.713 prestações de contas em estoque, excluindo-se contratos de repasse.

Uma análise aprofundada sobre o processo de entrada de dados no Siafi foge ao escopo da análise deste trabalho. Entretanto, esse é um achado importante que revela um problema sério de governança. A ocorrência de diferenças significativas entre o que está registrado no Siafi sobre a situação de prestações de contas e a realidade já havia sido relatada por técnicos do Executivo em discussões ao longo do trabalho. A gestão do Siafi é responsabilidade do Ministério da Fazenda.

Os indícios concretos de que as informações gerenciais disponíveis no Siafi sobre número de prestações de contas não analisadas e não apresentadas não correspondem à realidade não invalidam as conclusões do trabalho. Apenas sinalizam que os diagnósticos individuais e comparações devem ser relativizados, ou seja, considerados por ordem de grandeza. Cabe mencionar que o diagnóstico é feito a partir das melhores informações disponíveis, que provêm de sistemas oficiais do Governo Federal, ou foram diretamente informadas ao TCU pelos órgãos considerados na amostra.

Uma vez dados os números absolutos de estoque (continuaremos trabalhando com os dados disponíveis nos sistemas federais), tanto em termos de quantidade de prestações de contas como dos valores nelas contidos, é possível calcular o estoque por servidor efetivo. A comparação do "estoque *per capita*" entre as diferentes instituições sugere que há um problema sério de alocação de servidores. Enquanto cada um dos cinco servidores efetivos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça deve analisar 126 prestações de contas não analisadas no Fundo Nacional de Segurança Pública, os 172 servidores efetivos do Incra precisam analisar cada um apenas três para solucionar o passivo de prestações de contas não analisadas.

Estoque de prestações de contas não analisadas, por servidor efetivo, em quantidade e valor para cada instituição/fundo. Posição em 31/12/2009. Total de servidores efetivos disponíveis em cada órgão analisado. Posição em 1º/12/2009

Instituição / Fundo	Contas não analisadas *per capita*		Servidores Efetivos
	Quantidade	R$ milhões	
Fundo Nacional da Assistência Social	347	69	19
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	173	45	89
Fundo Nacional de Segurança Pública	126	162	5

Instituição / Fundo	Contas não analisadas *per capita*		Servidores Efetivos
	Quantidade	R$ milhões	
Ministério do Turismo	92	22	18
Fund.Coord.de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior	74	15	42
Financiadora de Estudos e Projetos	43	20	83
Ministério da Saúde	40	16	144
Ministério da Integração Nacional	34	33	59
Ministério do Esporte	27	15	52
Fundação Nacional de Saúde	11	4	300
Ministério do Desenvolvimento Agrário	7	3	43
Fundo de Amparo ao Trabalhador	4	12	36
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	3	2	172
Total da Amostra	**42**	**15**	**1.061**

Fonte: Dados informados pelos próprios órgãos federais. Síntese e Siafi Gerencial, dados tratados por TCU/Semag.

Como demonstra a tabela, para resolver a questão do estoque de contas não analisadas na amostra analisada, seria necessário que cada servidor efetivo analisasse 42 prestações de contas. Considerando que estes servidores ainda precisam analisar os processos novos que chegam, instruir Tomadas de Contas Especiais e outras atividades acessórias é possível concluir que há certa carência de servidores em termos absolutos. Reforça esse diagnóstico o fato de que há outros tipos de transferências automáticas, como no caso da educação, que geram demandas por monitoramento e fiscalização que não foram consideradas na análise.

Há que se considerar ainda os problemas de governança, tanto no que toca à confiabilidade das informações registradas nos sistemas federais quanto ao seu atual grau de integração. O que os dados disponíveis demonstram é que alguns órgãos, de fato, estão em uma situação crítica de carência de pessoal, e que há uma alocação imperfeita de profissionais entre os órgãos federais.

As análises realizadas reforçam a necessidade de aumentar os esforços no que toca ao desenvolvimento e aprimoramento dos sistemas de informação, e demonstram a premência de investir em um diagnóstico mais aprofundado da questão de pessoal voltado para a análise de prestações de contas, com vistas a ações executivas eficazes no sentido de aprimorar o modelo de descentralização de gastos por meio de convênios e outros instrumentos congêneres.

Um diagnóstico mais aprofundado irá permitir inclusive avaliar se é possível adotar uma estratégia que aloque um quadro de auditores voltado para uma ação proativa no sentido de acompanhar o uso dos recursos descentralizados, ao menos nas transferências de maior vulto, e priorizar ações de fiscalização *in loco*. Esse seria um primeiro passo para uma reflexão com base em elementos concretos sobre uma mudança de paradigma no modelo de controle de transferências de recursos federais.

Os fatos apresentados na análise permitem ainda concluir que o passivo crescente de prestações de contas não analisadas é reflexo de um problema sistêmico que exige também a adoção de medidas urgentes por parte dos órgãos repassadores de modo a solucionar situações específicas. Nesse contexto, além da atuação em cada órgão é fundamental que sejam empreendidas ações de coordenação e articulação institucional. Pois, a menos que haja uma instância superior para articular ações e cobrar resultados, o quadro apresentado não será revertido.

Restos a Pagar – Execução em 2009

O acompanhamento e o controle dos restos a pagar merecem destaque em virtude do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos exercícios. Os restos a pagar são de importância fundamental na análise da execução orçamentária e financeira de cada exercício.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, as despesas legalmente empenhadas, mas não pagas, são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados. No último caso, enquadram-se as despesas não liquidadas.

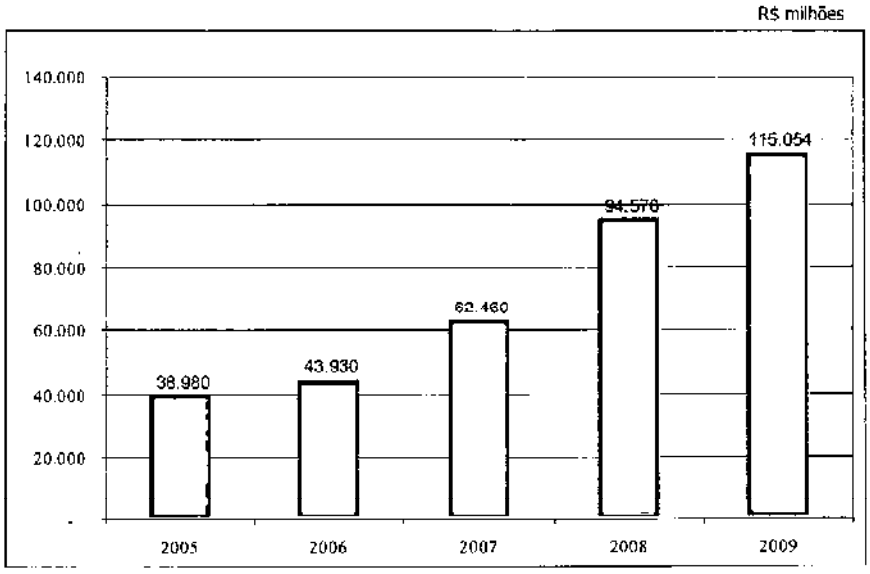
Os restos a pagar processados referem-se a despesas já liquidadas, ou seja, obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não pagas.

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

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

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

Restos a pagar inscritos – 2005 a 2009



Fonte: Siafi

Notas:

1. Conforme registrado no tópico 3.3.5, o valor consignado para 2009 diverge do valor constante do Balanço Patrimonial do BGU;
2. No total de restos a pagar de 2008 estão incluídos R$ 2,1 bilhões referentes a despesas de pessoal pagas ainda em 2008, mas indevidamente inscritos em restos a pagar. Tais valores foram devidamente cancelados no decorrer de 2009.

O volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios, sobretudo a partir de 2007. O crescimento entre 2005 e 2009 foi da ordem de 195%, o que, em outras palavras, equivale dizer que o montante de restos a pagar quase triplicou nos últimos cinco anos. Em relação a 2008, o acréscimo foi de 25%.

Para mero efeito comparativo, as despesas orçamentárias constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social cresceram, entre 2005 e 2009, apenas 28%. Ainda que sejam desconsiderados os grupos de despesa relativos a juros e amortização da dívida (Grupos 2 e 6), uma vez que os restos a pagar se concentram principalmente nos demais grupos, o volume de despesas empenhadas cresceu 65%, proporção bem inferior ao crescimento do volume de restos a pagar, que mais que triplicou no período.

Em razão do expressivo volume de recursos inscritos em restos a pagar, em 2009, por força do Acórdão nº 2659/2009-Plenário, foi inserido na Decisão Normativa que dispõe sobre a organização e apresentação dos processos de contas, DN nº 102, de 2/12/2009, comando para que no relatório de gestão, emitido pelo órgão de controle interno competente, conste a verificação do atendimento do disposto no art. 35 do Decreto nº 93.872/1986, o qual estabelece as condições que devem ser observadas no ato de inscrição de valores em restos a pagar:

> "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 cursos 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."

Com a referida determinação espera-se verificar se os valores inscritos em restos a pagar constituem de fato obrigação de pagamento para o ente, pendente ou não de implemento de condição, ou se a despesa deveria ter sido empenhada a conta de orçamentos futuros.

O quadro a seguir registra a execução em 2009 dos restos a pagar inscritos ao final de 2008 ou de exercícios anteriores por Poder e Órgão. Dentro de cada Poder, os Órgãos estão apresentados em ordem decrescente do montante total de restos a pagar inscritos. As informações relativas à inscrição do ano de 2009, cuja execução ocorrerá em 2010, são tratadas no subitem 3.3.5 "Gestão Fiscal".

Restos a pagar por poder e órgão inscritos até o exercício anterior – Execução no Exercício de 2009

R$ milhões

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancelad.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancelad.	Pagos	A Pagar
Câmara dos Deputados	148	147	0	0	462	60	165	237
Tribunal de Contas da União	4	2	2	-	194	1	132	60
Senado Federal	7	7	0	-	80	21	35	25
Legislativo	**159**	**157**	**3**	**0**	**736**	**82**	**332**	**322**
Justiça Eleitoral	154	131	21	2	311	33	256	21
Justiça Federal	95	74	7	14	309	47	230	32
Justiça do Trabalho	31	20	10	2	313	34	239	40
Superior Tribunal de Justiça	1	1	0	0	146	77	42	28
Supremo Tribunal Federal	0	0	0	-	115	14	83	18
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	19	1	18	0	25	3	21	1
Justiça Militar	0	0	0	0	11	1	9	0
Judiciário	**300**	**226**	**55**	**18**	**1.231**	**209**	**881**	**141**
Ministério Previdência Social	16.611	4.866	11.743	2	749	49	504	196
Ministério dos Transportes	448	48	362	39	10.565	1.655	5.354	3.556

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancelad.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancelad.	Pagos	A Pagar
Ministério da Saúde	2.810	207	465	2.138	6.872	713	3.657	2.502
Ministério da Fazenda	507	152	349	6	8.598	387	5.084	3.127
Ministério das Cidades	73	22	32	19	7.866	475	2.920	4.472
Ministério da Educação	2.085	61	1.158	866	4.780	934	2.677	1.169
Ministério da Integração Nacional	302	66	91	144	6.528	393	2.920	3.215
Ministério da Defesa	1.769	1.651	114	4	2.474	107	1.917	450
Ministério de Minas e Energia	11	3	6	2	4.060	2.390	107	1.563
Ministério do Desenvolvimento Agrário	39	2	31	6	2.545	450	1.243	853
Ministério do Turismo	9	2	7	1	2.229	134	622	1.472
Ministério da Ciência e Tecnologia	282	9	196	77	1.173	89	715	369
Ministério do Trabalho e Emprego	3	0	2	0	1.321	8	926	387
Presidência da República	196	7	182	6	1.037	52	786	199
Ministério da Justiça	29	3	22	5	1.118	103	706	310
Ministério do Esporte	2	0	1	1	1.094	64	329	702
Ministério da Agric. Pecuária e Abast.	243	97	139	7	755	113	526	115
Ministério do Desenv. Indústria e Comércio	573	0	19	553	106	14	55	38
Ministério do Desenv. Soc. e Comb. à Fome	407	13	139	254	199	64	82	53
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	20	1	19	0	567	43	141	382
Ministério da Cultura	19	8	9	3	410	55	279	76
Ministério do Meio Ambiente	12	10	2	1	137	30	75	32
Ministério das Comunicações	1	1	0	0	134	21	63	49
Advocacia-Geral da União	11	0	10	0	83	1	72	11
Ministério das Relações Exteriores	3	0	0	2	17	3	13	1
Gabinete da Vice-Presidência da República	0	0	0	-	0	0	0	0
Executivo	**26.464**	**7.230**	**15.099**	**4.135**	**65.419**	**8.348**	**31.772**	**25.298**
Ministério Público da União	2	0	1	1	265	23	185	57
Total Geral	**26.925**	**7.613**	**15.158**	**4.154**	**67.651**	**8.662**	**33.170**	**25.818**
%	**100**	**28**	**56**	**15**	**100**	**13**	**49**	**38**

	Total Geral			
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
Restos a Pagar – Execução 2009	94.576	16.276	48.328	29.972
%	**100%**	**17%**	**51%**	**32%**
Restos a Pagar – Execução 2008	62.460	7.378	34.762	20.321
%	**100%**	**12%**	**56%**	**33%**
% 2009/2008	**51%**	**121%**	**39%**	**47%**

Fonte: Siafi

Nota: No total de restos a pagar processados inscritos estão incluídos R$ 2,1 bilhões referentes a despesas de pessoal pagas ainda em 2008, mas indevidamente inscritos em restos a pagar. Tais valores foram devidamente cancelados no decorrer de 2009.

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2008, para execução em 2009, atingiu R$ 94,6 bilhões, o que representa aumento de 51% em relação ao exercício de 2007. Do montante inscrito 72%, referem-se a restos a pagar não processados. Do total inscrito até 2008, 51% foram pagos em 2009 e 17% foram cancelados. O saldo a pagar foi 32% do total, inferior aos 47% observados no exercício anterior.

Chama a atenção, com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social ao final de 2008, que correspondeu a 62% do total, além de representar montante significativamente mais elevado do que o inscrito ao final de 2007, correspondente a R$ 49 milhões. Com efeito, a legitimidade e legalidade da referida inscrição foi objeto em 2009 de processo específico, TC 013.078/2009-4, o qual não foi ainda apreciado pelo Plenário deste Tribunal.

Já o Ministério dos Transportes é aquele que concentra a maior parte dos restos a pagar não processados, 16%. O montante é essencialmente formado por despesas com investimentos relativas ao PAC. O Programa concentrou 25% do total dos restos a pagar não processados executados em 2009, dos quais 51% foram pagos no exercício.

A tabela a seguir demonstra as inscrições efetivadas por categoria econômica e grupo de despesa.

Restos a pagar por categoria econômica e grupo de despesa – Inscrição até 2008

R$ milhões

Cód.	Grupo de despesa	Processados		Não Processados		Total	
		Inscritos	%	Inscritos	%	Inscritos	%
1	Pessoal e Encargos Sociais	2.695	10	1.460	2	4.155	4
2	Juros e Encargos da Dívida	26	0	25	0	52	0
3	Outras Despesas Correntes	19.116	71	25.948	38	45.064	48
Subtotal Despesas Correntes		**21.837**	**81**	**27.433**	**41**	**49.271**	**52**
4	Investimentos	4.451	17	35.398	52	39.848	42
5	Inversões Financeiras	592	2	4.593	7	5.185	5
6	Amortização/Refin.da Div.	45	0	227	0	272	0
Subtotal Despesas Capital		**5.088**	**19**	**40.217**	**59**	**45.305**	**48**
Total Geral		**26.925**	**100**	**67.651**	**100**	**94.576**	**100**

Fonte: Siafi

Nota: No total de restos a pagar processados em Pessoal e Encargos Sociais, estão incluídos R$ 2,1 bilhões referentes a despesas de pessoal pagas em 2008, mas indevidamente inscritos em restos a pagar. Tais valores foram devidamente cancelados no decorrer de 2009.

Da despesa total inscrita em restos a pagar até o final de 2008, 90% referem-se a despesas dos grupos "Outras Despesas Correntes" e "Investimentos", que comportam a maior parte das despesas discricionárias da União.

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

Restos a pagar por ano do empenho – Execução no exercício de 2009

R$ milhões

Ano	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
2002	7	3	0	5	-	-	-	-
2003	57	16	4	37	-	-	-	-
2004	223	51	21	152	7	7,25	-	-
2005	624	144	73	407	739	656	25	57
2006	1.111	89	196	825	1.691	1.375	202	114
2007	2.509	101	855	1.552	13.301	3.491	4.465	5.345
2008	22.394	7.209	14.009	1.176	51.912	3.133	28.478	20.302
Total	**26.925**	**7.613**	**15.158**	**4.154**	**67.651**	**8.662**	**33.170**	**25.818**

Fonte: Siafi

Nota: Havia saldos de restos a pagar processados relativos a empenhos de exercícios anteriores a 2002. No entanto, por serem valores irrisórios, eles foram desconsiderados na análise.

Ao final de 2009, ainda havia saldos de restos a pagar processados relativos a empenhos anteriores a 2005. Do total de R$ 288 milhões inscritos, ainda estão pendentes de pagamento R$ 193 milhões.

No que concerne aos restos a pagar não processados, dispõe o art. 68 do Decreto nº 93.872/1986, com redação dada pelo Decreto nº 6.708/2008, que:

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

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

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

Neste intento, o art. 1º do Decreto nº 7.057, de 29 de dezembro de 2009, prorrogou até 31 de dezembro de 2010 o prazo de validade dos restos a pagar não processados inscritos em 2007 e 2008.

Com relação às inscrições dos exercícios de 2005 e 2006, o § 2º do art. 1º do Decreto nº 6.331, de 28 de dezembro de 2007, com redação dada pelo Decreto nº 6.492, de 27 de junho de 2008, dispõe que permanecem válidos somente os restos a pagar não processados relativos ao PAC. Do valor de R$ 171,2 milhões constante da tabela como saldos a pagar dos dois exercícios, R$ 17,7 milhões se referem a empenhos não relativos ao PAC. Ocorre que este valor foi quase integralmente liquidado em 2009, razão pela qual em 2010 passaram a integrar contas de restos a pagar processados.

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

Análise conjunta da execução orçamentária e de restos a pagar

De posse das informações relativas à execução orçamentária e de restos a pagar, convém dispor, em complemento, os valores liquidados no exercício, segregando-os nas principais funções, de forma que se possibilite uma melhor visão da execução, do ponto de vista da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Valores liquidados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e em restos a pagar por função – 2009[1]

Origem	OFSS	RP Não Processados	Total	% Participação
Saúde	49.733	5.022	54.755	19%
Educação	31.709	2.738	34.447	12%
Assistência Social	33.116	119	33.235	12%
Trabalho	28.631	640	29.271	10%
Defesa Nacional	23.263	1.953	25.216	9%
Judiciária	19.164	837	20.000	7%
Administração	15.238	890	16.128	6%
Transporte	8.337	5.800	14.137	5%
Agricultura	11.485	1.360	12.845	5%
Demais	35.263	9.839	45.101	16%
Total	255.939	29.197	285.136	100%

Fonte: Siafi

[1] Excluídas as funções Encargos Especiais e Previdência Social

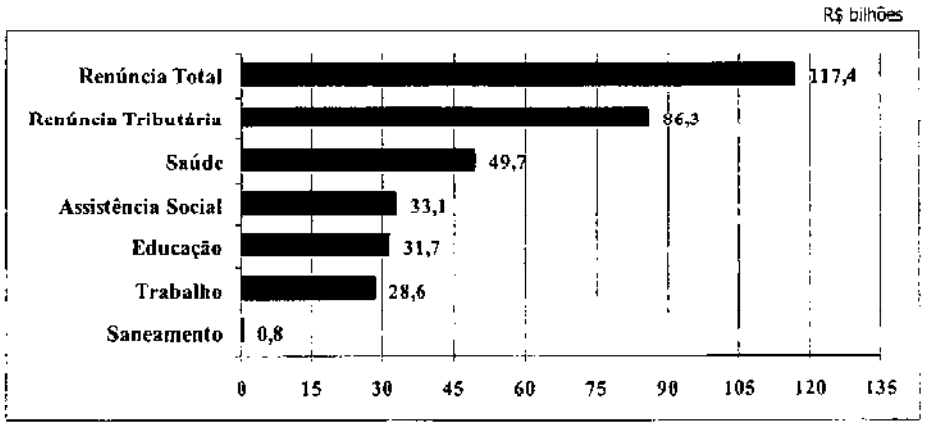
Assim, a presente análise permite identificar que, em adição aos valores liquidados em 2009, houve a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade de outros R$ 29 bilhões, como execução de restos a pagar não processados, o que equivale a mais de 10% do total liquidado. Na função Transporte, por exemplo, do total liquidado, 41% provinha da execução extra-orçamentária de restos a pagar.

3.3.4 Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram, em 2009, o montante estimado de R$ 117,42 bilhões, assim classificados: R$ 86,25 bilhões de benefícios tributários, R$ 15,45 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 15,72 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

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

Comparativo da renúncia de receita x Despesa liquidada por funções – 2009



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

Observe-se que a relevância da renúncia de receitas é definida tanto pela materialidade dos valores envolvidos quanto pelo tratamento recebido na Constituição Federal, no § 6º do seu art. 165, que preceitua: "o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

Quanto à regionalização da renúncia de receitas federais, os dados a seguir demonstram a maior participação da região Sudeste, com 46,9% do total das renúncias em 2009, enquanto a região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, com 6,3% do total.

Renúncia de receitas federais – Regionalização – 2009

R$ bilhões

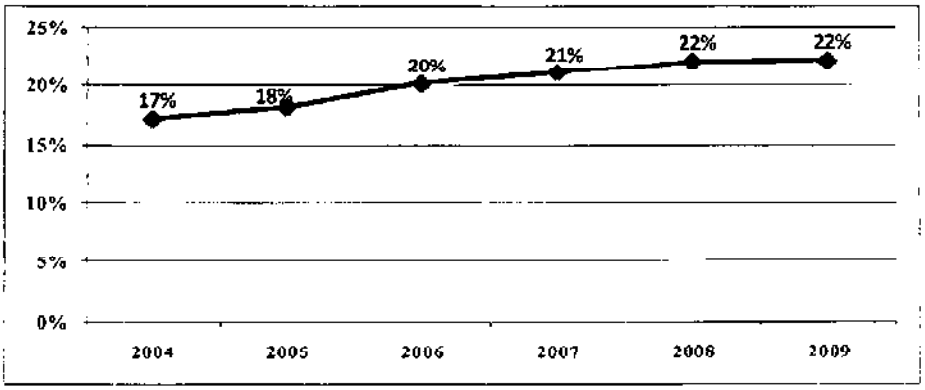
Benefícios	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Tributários	4,64	9,35	16,82	44,87	10,57	**86,25**
Tributário-Previdenciários	1,32	1,45	0,41	8,43	3,85	**15,45**
Financeiros e Creditícios [1]	1,43	4,78	1,10	1,83	1,28	**15,72**
Total	**7,39**	**15,57**	**18,33**	**55,12**	**15,70**	**117,42**
Participação	**6,3%**	**13,3%**	**15,6%**	**46,9%**	**13,4%**	**100,0%**

Fontes: RFB/MF e SPE/MF
(1) O total inclui R$ 5,3 bilhões não classificados por região

Uma questão que merece ser abordada é o impacto que determinadas renúncias de receitas têm na repartição de tributos com estados e municípios. A Constituição, em seu art. 159, estipula que a União entregará, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 23,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Portanto, qualquer renúncia associada a esses tributos pode impactar não somente a receita da União, como também a de estados e municípios.

O gráfico a seguir demonstra o crescimento gradual e constante da relação entre o valor renunciado e a arrecadação de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que se elevou de 17%, em 2004, para 22%, em 2008 e 2009. É preciso lembrar que os valores de renúncia relativos a 2009 são estimados pela Receita Federal, baseando-se em modelos de projeção que utilizam parâmetros diversos relativos à atividade econômica e às normas tributárias, de forma que a aparente estabilidade demonstrada no gráfico, de 2009 em relação a 2008, pode não ser confirmada a partir da aferição futura da renúncia efetiva de IPI e IR.

Relação percentual entre a renúncia e a arrecadação de IR e IPI – 2004 a 2009 [1]



Fonte: RFB/MF
(1) o valor das renúncias para 2009 é estimado.

Assim, caso o percentual da renúncia de IR e IPI sobre a arrecadação de tais tributos em 2009 fosse o mesmo que em 2004, ou seja, 17%, obter-se-ia uma elevação de cerca de R$ 2,48 bilhões no FPM e de R$ 2,26 bilhões no FPE, adicionalmente ao valor estimado para 2009. Deve-se registrar, entretanto, que a redução do FPM foi em parte compensada pela MP nº 462, de 14/5/2009, convertida na Lei nº 12.058, de 13/10/2009, que estabeleceu uma transferência de recursos da União para os municípios, no exercício de 2009, em um montante de cerca R$ 1,9 bilhão. Ademais, conforme já mencionado no item deste relatório referente à carga tributária, determinadas renúncias que propiciaram redução de preço de alguns bens provocaram efeito positivo na arrecadação de ICMS e ISS, o que favoreceu as finanças de estados e municípios.

Benefícios Tributários

Os benefícios tributários estimados para 2009 apresentaram crescimento de 110,3% em relação a 2005, primeiro ano da série histórica analisada, e de 1% em comparação com 2008.

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

Exceções ao cálculo da renúncia tributária são fornecidas pelo referido diploma legal, em seu art. 14, § 3º, que estabelece caráter diferenciado às alterações de alíquotas dos seguintes impostos: Importação, Exportação, IPI e IOF.

A tabela a seguir apresenta os valores da renúncia por tributo, nos últimos cinco anos. Conforme já mencionado, os valores de 2009 ainda são estimados, porque há defasagem de um ano entre o fim do exercício e a obtenção da integralidade dos dados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em razão do processamento integral das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas.

Renúncia tributária – 2005 a 2009 – Valores efetivos e estimados

R$ milhões

Tributo	2005[1]	2006[1]	2007[1]	2008[1]	2009[2]	Var. (%) 2005-2009	Var. (%) 2008-2009
Imposto sobre Importação	1.818,24	1.754,87	1.787,89	2.631,09	3.274,82	80,1%	24,5%
Imp. s/a Renda e Proventos de Qualq. Natureza	18.824,47	22.079,09	26.799,20	29.662,83	32.012,09	70,1%	7,9%
Pessoa Física	6.274,60	7.083,60	7.975,14	8.649,32	9.599,71	53,0%	11,0%
Pessoa Jurídica	12.470,33	14.906,84	18.714,22	20.591,44	22.255,50	78,5%	8,1%
Retido na Fonte	79,54	88,64	109,84	422,07	156,88	97,2%	-62,8%
Imposto sobre Produtos Industrializados	8.021,47	11.149,38	13.715,47	15.308,44	13.926,64	73,6%	-9,0%
Operações Internas	6.647,66	9.723,03	12.365,69	13.485,05	11.788,71	77,3%	-12,6%
Vinculado à Importação	1.373,82	1.426,34	1.349,78	1.823,38	2.137,94	55,6%	17,3%
Imposto sobre Operações Financeiras	282,44	484,17	391,04	651,43	960,63	240,1%	47,5%
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	21,39	23,10	23,10	28,62	28,91	35,1%	1,0%
Contribuição Social para o PIS-Pasep	1.235,04	3.090,88	3.656,34	6.833,22	5.047,76	308,7%	-26,1%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	2.243,74	2.898,86	4.135,99	4.410,12	5.433,48	142,2%	23,2%
Contrib. Financiamento da Seguridade Social	8.007,05	16.105,80	19.264,91	25.839,78	25.560,68	219,2%	-1,1%
Contr. de Interv. no Domínio Econômico – Cide	ni	ni	0,02	0,34	0,01	-	-96,4%
Adic. Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	556,85	ni	ni	ni	ni	-	-
Total	**41.010,69**	**57.586,21**	**69.773,96**	**85.365,86**	**86.245,02**	**110,3%**	**1,0%**

Fonte: RFB/MF
(1) Valores efetivos
(2) Valores reestimados do DGT-2009

Na tabela acima, algumas grandes variações entre os valores reestimados de 2009 e os montantes efetivos de 2008 podem ser explicadas por diferenças entre as bases de dados utilizadas para a geração das informações, atualizadas em datas diferentes. Assim, por exemplo, a variação de -96,4% na Cide deve-se ao aperfeiçoamento da metodologia para calcular a renúncia referente ao item "Evento Esportivo, Cultural e Científico", estipulada pela Lei nº 11.488/2007. Para 2008, o cálculo baseou-se nos dados dos sistemas da RFB, ao passo que, para a reestimativa de 2009, o cálculo baseou-se em dados setoriais.

A renúncia associada ao IOF apresentou um crescimento de 45,5%, devido ao índice de projeção utilizado para o IOF, que reflete a arrecadação efetiva do imposto. Nos últimos anos, esse tributo sofreu elevações significativas de alíquota, também como mecanismo para atenuar a perda de arrecadação devido ao fim da CPMF.

Anualmente, a RFB elabora o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), onde são apresentadas as previsões das renúncias tributárias a serem anexadas ao projeto de lei orçamentária. A tabela seguinte compara os valores previstos com os valores efetivos e revela que o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado de 2004 a 2008, embora os valores relativos ao último exercício tenham apresentado uma redução da defasagem entre estimativa e efetivação.

Renúncia tributária efetiva e estimada

R$ milhões

Ano	Valor Estimado	Valor Efetivo	Variação (%)
2004	24.211,16	34.321,65	- 29,46%
2005	31.288,20	41.010,69	- 23,71%
2006	42.499,55	57.586,21	- 26,20%
2007	52.739,77	69.773,96	- 24,41%
2008	76.055,96	85.365,86	-10,91%

Fonte: RFB – DGT – valores efetivos e estimados

A renúncia tributária constitui instrumento de política fiscal indutor do desenvolvimento, adotado pelo Estado e direcionado a diversos agentes sociais e econômicos do País. Os incentivos fiscais têm adquirido maior relevância em razão de diversos fatores: a possibilidade de redução das desigualdades regionais; os objetivos de crescimento setorial, com destaque para a edição do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); a necessidade de combater os efeitos da crise econômico-financeira mundial, cujos reflexos fizeram-se sentir no Brasil a partir de 2008 e alcançaram todo o ano de 2009.

A tabela a seguir demonstra a evolução da carga tributária federal e da renúncia tributária, ambas aferidas em relação ao PIB do respectivo exercício. É possível observar que a renúncia tem crescido continuamente, com exceção do valor estimado para 2009. Assim, considerando o período 2005 a 2009, a carga tributária federal apresentou uma redução de 0,12% do PIB, enquanto a renúncia tributária elevou-se em 0,83% do PIB.

Carga tributária federal e renúncia tributária, em percentual do PIB

Ano	Carga Tributária Federal	Renúncia Tributária
2005	23,23%	1,91%
2006	23,59%	2,47%
2007	23,76%	2,73%
2008	23,76%	2,84%
2009	23,11%	2,74% (1)

Fonte: RFB – DGT
(1) Valor estimado

Na tabela abaixo, que totaliza as despesas executadas e a renúncia tributária por função orçamentária, em 2009, pode-se observar que o valor total da renúncia tributária representa 6% dos gastos totais. Em algumas funções, a participação da renúncia tributária é especialmente elevada, como é o caso de Comércio e Serviços (94,9%), Indústria (92,8%), Habitação (91,4%), Desporto e Lazer (72,3%) e Cultura (64,4%).

Despesa executada e renúncia tributária por função orçamentária – 2009

R$ bilhões

Função	Despesa Liquidada	Renúncia Tributária[1]	Total	Renúncia/Total
Comércio e Serviço	1,41	26,48	27,89	**94,9%**
Indústria	1,34	17,16	18,50	**92,8%**
Habitação	0,14	1,45	1,58	**91,4%**
Desporto e Lazer	0,15	0,40	0,56	**72,3%**
Cultura	0,70	1,26	1,96	**64,4%**
Direitos da	1,15	0,83	1,98	**41,9%**
Agricultura	11,48	7,20	18,68	**38,5%**
Ciência e	5,02	2,59	7,61	**34,0%**
Energia	0,65	0,32	0,96	**33,0%**
Trabalho	28,63	8,38	37,01	**22,6%**
Saneamento	0,85	0,21	1,06	**20,0%**
Transporte	8,34	1,92	10,26	**18,8%**
Saúde	49,73	10,97	60,71	**18,1%**
Educação	31,71	3,54	35,25	**10,0%**
Assistência Social	33,12	3,49	36,61	**9,5%**
Organização	2,51	0,03	2,54	**1,1%**
Total [2]	**1.348,21**[2]	**86,25**	**1.434,45**[2]	**6,0%**

Fonte: Siafi e RFB/MF
(1) Valores estimados
(2) Inclui funções não apresentadas para as quais não houve renúncia tributária

Benefícios Tributários-Previdenciários

Os valores dos benefícios previdenciários de 2006 a 2009, cuja estimativa é atualmente realizada pela Receita Federal, demonstram que no último exercício houve um decréscimo de 0,68% no valor total. Houve uma destacada elevação da renúncia previdenciária no âmbito das Entidades Filantrópicas e da Exportação da Produção Rural, com crescimentos de 8,57% e 8,69%, respectivamente, em relação ao ano anterior. Entretanto, a redução de 9,55% no item relativo ao Simples superou esses aumentos, levando ao decréscimo observado na renúncia previdenciária total em 2009.

Renúncias previdenciárias – Valores estimados

R$ milhões

Receitas	2006	2007	2008	2009[1]	Var. 2009-2008
Simples – Contribuição Patronal Diferenciada	6.143	6.880	7.965	7.204	**-9,55%**
Entidades Filantrópicas – Isenção Contribuição Patronal	3.832	4.410	4.984	5.411	**8,57%**
Exp. Prod. Rural - Isenção Contr. s/receitas de exportações do Setor Rural	1.853	2.226	2.578	2.802	**8,69%**
Empregados – Redução de Alíquotas em razão da CPMF	462	528	-	-	-
Tecnologia da Informação e Comunicação – Redução das alíquotas da Contribuição Patronal e a Terceiros	-	-	31	35	**12,90%**
Total	**12.627,74**	**14.044**	**15.558**	**15.452**	**-0,68%**

Fonte: RFB/MF – valores estimados
(1) Valores estimados

Conforme informou a Receita Federal, a redução do valor relativo ao Simples, de 2009 em relação a 2008, deve-se aos efeitos da Lei Complementar nº 128/2008 que alterou a distribuição da arrecadação do Simples Nacional, aumentando o volume de recursos direcionados à previdência social e causando, assim, a diminuição da renúncia atribuída à contribuição previdenciária, com o correspondente aumento da renúncia de outros tributos.

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

Benefícios Financeiros e Creditícios

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

Em geral, esses recursos são destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas para o desenvolvimento regional e social, bem como para apoio a determinados setores da economia. Há casos onde o Estado concede crédito ao setor privado por taxas inferiores ao custo de captação, situação na qual os subsídios concedidos acarretam despesas no orçamento anual, por meio dos programas oficiais de crédito.

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

É importante salientar, ainda, que os dados apresentados seguem uma metodologia diferente da utilizada no Relatório das Contas de Governo dos anos anteriores. Desde 2008, cada fundo ou programa só participa da totalização da renúncia anual caso seus valores sejam positivos. Quando os valores são negativos, não há renúncia de receita, e, portanto, os valores não são considerados nessa análise.

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

Demonstrativo dos benefícios financeiros e creditícios – 2006 a 2009

R$ milhões

Discriminação	Ano 2008	Ano 2009	Var. (%) 2009/2008
Agropecuários	**3.402,39**	**3.145,21**	**-7,6%**
AGF e Estoques Estratégicos	64,27	150,01	**133,4%**
Garantia e Sustentação de Preços	935,92	925,65	**-1,1%**
Custeio Agropecuário	446,15	197,96	**-55,6%**
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	28,37	-	-
Empréstimos do Governo Federal – EGF	7,77	11,51	**48,1%**
Pronaf/PGPAF	1.067,18	904,63	**-15,2%**
Equalização	797,51	767,87	**-3,7%**
Financiamento	269,67	136,76	**-49,3%**

Discriminação	Ano 2008	Ano 2009	Var. (%) 2009/2008
Securitização Agrícola	ni	ni	-
Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA	237,66	247,41	4,1%
Programa de Revitalização de Cooperativas de Prod. Agropecuários – Recoop	ni	14,58	-
Equalização	ni	0,95	-
Financiamento	27,59	13,63	-50,6%
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – Lei nº 10.823, de 19/12/2003	157,54	178,51	13,3%
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafé	399,74	513,36	28,4%
Equalização	23,68	52,95	123,6%
Financiamento	357,57	460,41	28,8%
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana	30,2	1,61	-94,7%
Equalização	ni	0,84	-
Financiamento	1,29	0,77	-40,4%
Créditos para Famílias Assentadas (Incra)	ni	ni	-
Proagro	ni	ni	-
Inscrição em Dívida Ativa da União – Securitização e PESA	ni	ni	-
Setor Produtivo	**11.618,42**	**9.033,38**	**-22,2%**
Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND	158,39	395,51	149,7%
Fundos Constitucionais de Financiamento – FNE, FNO e FCO	5.552,05	5.364,76	-3,4%
Investimentos na Região Centro-Oeste (equalização FAT)	3,09	1,10	-64,5%
Fundo da Marinha Mercante – FMM	1.314,57	3,67	-99,7%
Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional – Proer	ni	2.925,89	-
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC	6,89	-	-
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	4.194,08	-	-
Fortalecimento da Indústria em Setores Intensivos em mão-de-obra – Revitaliza	ni	58,67	-
Programa de Financiamento às Exportações – Proex	0,12	0,05	-61,8%
Equalização	0,31	0,39	27,2%
Financiamento	-0,19	-0,35	83,4%
Fundos de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE	74,44	4,87	-93,5%
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA	-	58,24	-
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT	314,79	220,63	-29,9%
Programas Sociais	**10.463,11**	**4.486,65**	**-57,1%**
Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização – FRD	38,93	67,72	73,9%
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	3.813,96	-	-
Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS	2.934,91	693,59	-76,4%
Subsídio Habitacional – PSH	332,23	193,32	-41,8%
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	242,2	135,91	-43,9%
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES	1.740,43	1.654,37	-4,9%
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda – Lei nº 10.604, de 17/12/2002	1.339,97	1.719,97	28,4%
Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras – Lei nº 9.445, de 14/3/1997	20,48	21,79	6,4%
Total	**25.483,92**	**16.665,24**	**-34,6%**

Fonte: SPE/MF
(1) Valores negativos não entram na totalização anual

O total de benefícios financeiros e creditícios concedidos em 2009 decresceu 34,6% em relação a 2008, o que se deveu, especialmente, à forte redução no item Programas Sociais, que caiu 57,1% no ano. Dentre os fatores que provocaram esta redução destaca-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que apresentou inversão do valor do subsídio em 2009, o que pode ser explicado, segundo a Secretaria de Políticas Econômicas (SPE /MF), por duas condições: aumento expressivo das despesas primárias (seguro-desemprego e abono salarial), sem aumento proporcional das receitas primárias do fundo; opção da referida Secretaria em não considerar, para o cálculo do subsídio, a parcela do patrimônio líquido do Fundo vinculada às

operações financeiras extramercado, sob a justificativa de que tais recursos não são destinados às atividades inerentes do FAT, relacionadas à concessão de benefícios.

Outra explicação importante para a redução dos benefícios financeiros e creditícios está relacionada ao decréscimo da taxa básica de juros (Selic) em 2009, reduzindo o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. De fato, a taxa média utilizada para cálculo dos subsídios, que foi de 14,16% a.a. em 2008, reduziu-se para 11,93% a.a., em 2009, respondendo por parte significativa da redução dos subsídios calculados.

Também se destaca o subsídio relativo ao Fundo da Marinha Mercante que se reduziu de R$ 1,3 bilhão, em 2008, para R$ 3,7 milhões, em 2009. O cálculo do subsídio implícito do Fundo é realizado aferindo-se sua evolução patrimonial em relação ao custo de oportunidade do Tesouro. Assim, além da redução da taxa básica de juros, o decréscimo verificado no item deveu-se a dois fatores principais: a redução do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que é a principal fonte de receita do FMM, o que se refletiu também na redução do subsídio implícito do fundo; e os elevados retornos decorrentes dos empréstimos e financiamentos, que contribuíram para o bom desempenho do patrimônio líquido do fundo em 2009, apresentando um crescimento de 28%, conforme informou o departamento de gerenciamento dos recursos do FMM.

Por outro lado, alguns itens apresentaram variações positivas, com destaque para o Proer, que evoluiu de um valor negativo em 2008, correspondente a menos R$ 1,5 bilhão, para um valor positivo de subsídio em 2009, atingindo R$ 2,92 bilhões. O que provocou essa elevação, segundo a nota técnica encaminhada pela SPE, foi a elevada desvalorização do dólar em 2009, com seus reflexos sobre a correção do saldo devedor do Proer, realizada na mesma proporção da variação das suas garantias (NTN-A3, FCVS, LFT), cuja rentabilidade é vinculada à variação cambial.

Quanto à metodologia utilizada para o cálculo dos subsídios, houve uma modificação com vistas a tornar mais precisa a apuração em cada benefício. De acordo com o novo procedimento, o custo de oportunidade em cada caso passou a ser aferido considerando-se o prazo mais próximo ao prazo médio da Dívida Pública Federal interna. Com isso, para cada trimestre de 2009 foi estipulado um ponto ao longo da curva prefixada de títulos, passando-se a considerar quatro pontos diferentes para o ano, e evitando-se a utilização de um único valor para todo o exercício. Os dados relativos a 2008 foram também recalculados nestes moldes, e por isso diferem dos valores apresentados no ano anterior.

Ações de Controle Externo

TMS Desenvolvimento Regional

Para 2009, o TCU elegeu o Desenvolvimento Regional como um dos Temas de Maior Significância (TMS), os quais são trabalhos prioritários a serem realizados por sua grande relevância e interesse para a sociedade. Nesse sentido, foi realizado um levantamento de auditoria no âmbito do TC 013.705/2009-6, com o objetivo de conhecer a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a situação dos diversos instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento – dentre os quais se destacam diversas renúncias de receita. A PNDR foi formalizada pelo Decreto nº 6.047, de 22/2/2007, com o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, em atenção ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.

Diversos problemas foram encontrados no referido levantamento: ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados associados à Política e aos seus programas; falta de coordenação interministerial, demonstrada pela falta de operação, desde 2006, da Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional, a quem caberia a articulação dos órgãos e entidades públicas em torno da PNDR; distribuição territorial dos recursos em desconformidade com o diagnóstico de desigualdade regional traçado na PNDR; aplicação parcial de recursos disponíveis; ausência de monitoramento das ações e seus resultados. Para sanar tais problemas, o TCU prolatou o Acórdão nº 2919/2009-TCU-Plenário, com uma série de recomendações à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG). Além disso, o acórdão autorizou a realização de várias auditorias para aprofundar a fiscalização nos instrumentos e mecanismos de financiamento da PNDR, como o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), o Banco da Amazônia (Basa), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento (DGFI/MI).

Valores repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais

Foi realizada auditoria para examinar o encontro de contas entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais (Finam, Finor e Funres), bem como para verificar o montante de recursos pendentes de análise pela Receita Federal, culminando em determinações e recomendações exaradas no Acórdão nº 846/2008-Plenário. O cumprimento das deliberações foi objeto de monitoramento, onde se verificou que a atuação do TCU tem se mostrado efetiva para o aperfeiçoamento da sistemática de concessão e controle de incentivos fiscais relativos aos Fundos de Investimento Regionais. O referido monitoramento, que apurou a redução do saldo de Pedidos de Revisão de Ordens de Emissão de Incentivos Fiscais (Perc) anteriores ao exercício de 2005, pendentes de análise na RFB, de 878 para quatro processos, resultou no Acórdão nº 2514/2009-Plenário, que estabeleceu prazo para que a Receita Federal ultime o saneamento das irregularidades verificadas.

Benefícios fiscais concedidos a entidades beneficentes de Assistência Social

No âmbito do TC 013.757/2004-1, foi realizada auditoria para analisar os benefícios fiscais concedidos a Entidades Beneficentes de Assistência Social e a atividade de fiscalização desses benefícios por parte dos órgãos responsáveis, abrangendo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Receita Federal. No trabalho, foram consideradas as denúncias de deputados distrital e federal, com questionamentos acerca da aplicação indevida do conceito de filantropia a faculdades, universidades, colégios e hospitais. Diversos problemas foram encontrados, como a atuação deficiente do CNAS, especialmente quanto à concessão e renovação de Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS) a entidades que não satisfazem as condições previstas na Constituição e na Lei Orgânica da Assistência Social, e, quanto à Receita, a inexistência de sistema para consolidação das atividades de fiscalização de imunidades de tributos e contribuições. As irregularidades verificadas tornaram-se objeto de deliberações do TCU, por meio dos Acórdãos nºs 292/2007-Plenário e 2680/2008-Plenário. A partir do monitoramento do cumprimento das correspondentes decisões, realizado em 2009, verificou-se que a maior parte das deliberações foi devidamente cumprida ou encontrava-se em atendimento, conforme consignado no Acórdão nº 423/2010-Plenário, que incluiu, ainda, determinações

complementares ao CNAS e ao Ministério da Previdência Social, de forma a assegurar o saneamento dos problemas encontrados pelas fiscalizações.

3.3.5 Gestão Fiscal

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

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

Com esse referencial normativo, procedeu-se à análise da gestão fiscal no âmbito da União, tendo como base as informações que integram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2009 e os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais referentes ao 3º quadrimestre daquele exercício, no tocante à despesa de pessoal e inscrição em restos a pagar.

Receita Corrente Líquida

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

A partir da RCL, são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. A RCL apurada para os exercícios de 2004 a 2009 está demonstrada na tabela a seguir.

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida realizada

Exercícios de 2004 e 2009 (LC nº 101/2000 – art. 53, I)

R$ milhares

Especificação	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receita Corrente (I)	**450.589.981**	**527.324.578**	**584.067.471**	**658.884.417**	**754.735.517**	**775.406.759**
Receita Tributária	128.674.367	155.057.427	169.502.589	199.600.618	253.622.787	240.598.286
Receita de Contribuições	274.044.084	309.860.186	320.739.840	364.728.144	381.892.127	400.470.721
Receita Patrimonial	14.741.822	14.987.856	38.013.101	34.851.252	53.578.737	58.700.426
Receita Agropecuária	19.897	19.789	27.068	19.662	21.384	20.882
Receita Industrial	340.261	497.808	387.711	380.182	503.368	574.266
Receita de Serviços	21.100.221	23.307.460	25.985.904	27.252.414	30.344.931	34.929.652
Transferências Correntes	280.134	139.171	187.630	205.827	202.373	142.142
Receitas Correntes a Classificar	0	3	0	(1)	(0)	0
Outras Receitas Correntes	11.389.195	23.454.878	29.223.628	31.846.318	34.569.811	39.970.384
Deduções (II)	**186.236.983**	**224.308.803**	**239.336.038**	**272.202.559**	**326.172.229**	**338.207.337**
Transf. Constitucionais e Legais	68.557.453	90.246.272	94.911.841	108.424.920	136.819.630	129.050.122
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	90.081.959	106.630.992	114.425.283	130.709.016	150.381.495	168.885.499

Especificação	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	6.906.460	4.286.854	4.907.479	5.648.457	6.628.184	7.559.476
Compensação Financeira RGPS/RPPS	-	-	-	-	-	726
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.016.084	1.061.425	1.276.456	1.304.596	1.512.857	1.681.261
Contribuição p/ PIS/Pasep	19.675.027	22.083.260	23.814.979	26.115.571	30.830.063	31.030.253
PIS	17.373.194	19.228.159	20.217.683	22.097.268	25.958.334	25.909.569
Pasep	2.301.833	2.855.101	3.597.296	4.018.303	4.871.729	5.155.915
Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)	**264.352.998**	**303.015.775**	**344.731.433**	**386.681.857**	**428.563.288**	**437.199.421**
Crescimento anual		**15%**	**14%**	**12%**	**11%**	**2%**

Fonte: Siafi –STN

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2008, a receita corrente apresentou crescimento da ordem de R$ 20,7 bilhões e que as deduções aumentaram cerca de R$ 12,0 bilhões. Esta diferença entre a receita corrente bruta e as deduções legais representou aumento da RCL de R$ 8,6 bilhões em 2009, ou 2,01%. Esse crescimento anual foi o menor e em patamar bem inferior aos verificados nos últimos cinco anos, o que acabou gerando desequilíbrios na relação entre a despesa de pessoal e a RCL de alguns órgãos que não dispunham de uma margem significativa para crescimento da despesa de pessoal, entre os quais pode ser destacado o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região.

Em função dos reflexos da crise econômica mundial no Brasil, a receita tributária fechou o ano de 2009 com um decréscimo nominal de R$ 13,0 bilhões em relação a 2008, ou seja, 5,13%. A receita de contribuições cresceu apenas R$ 18,7 bilhões ou 4,86%. As variações nos itens de receitas serão analisadas de forma detalhada no subitem 3.3.2.

No tocante às deduções das receitas necessárias à apuração da RCL, percebe-se que em 2009 o valor relativo às Transferências Constitucionais e Legais reduziu-se em R$ 7,8 bilhões ou 5,68%, guardando certa proporção com a redução das receitas tributárias. Já a Contribuição do Empregador e do Trabalhador para a Seguridade Social (Regime Geral de Previdência) manteve o crescimento normal de cerca de R$ 18,5 bilhões ou 12,3%.

Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2008 e 2009, bem como os respectivos percentuais limites de gastos com pessoal previstos na LRF, comparando-se as informações divulgadas nos Relatórios de Gestão Fiscal entre os dois exercícios.

Despesa total com pessoal da União – Exercícios de 2008 e 2009

R$ milhões

Discriminação	Despesa Empenhada 2008	Despesa Empenhada 2009	2009/2008
Despesa Bruta com Pessoal (I)	**144.484**	**167.073**	**15,6%**
Pessoal Ativo	84.639	98.869	16,8%
Pessoal Inativo e Pensionistas	59.844	68.203	14,0%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	1	0	-
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	**(23.409)**	**(30.027)**	**28,3%**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	(110)	(152)	38,2%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	(4.897)	(7.162)	46,3%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(2.754)	(1.639)	-40,5%
(-) Inativos com Recursos Vinculados	(15.648)	(21.075)	34,7%

Discriminação		Despesa Empenhada 2008	Despesa Empenhada 2009	2009/2008
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)[1]		(0)	(0)	-
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)[2]		**121.075**	**137.046**	**13,2%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)		**428.563**	**437.199**	**2,0%**
% do Total da Despesa Líquida c/Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%		**28,25**	**31,35**	**11,0%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	**50,00%**	**214.281**	**218.600**	**2,0%**
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	**47,50%**	**203.567**	**207.670**	**2,0%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal – Exercícios 2008 e 2009
(1) Em razão do § 7º do art. 57 da CF, incluído pela Emenda Constitucional nº 50/ 2006, está vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação extraordinária.
(2) A despesa líquida de pessoal divulgada no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado possui divergências não significativas em relação a despesa líquida de pessoal apurada com a consolidação dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados por cada Poder e Órgão, sendo estes últimos objeto de verificação ao longo do exercício.

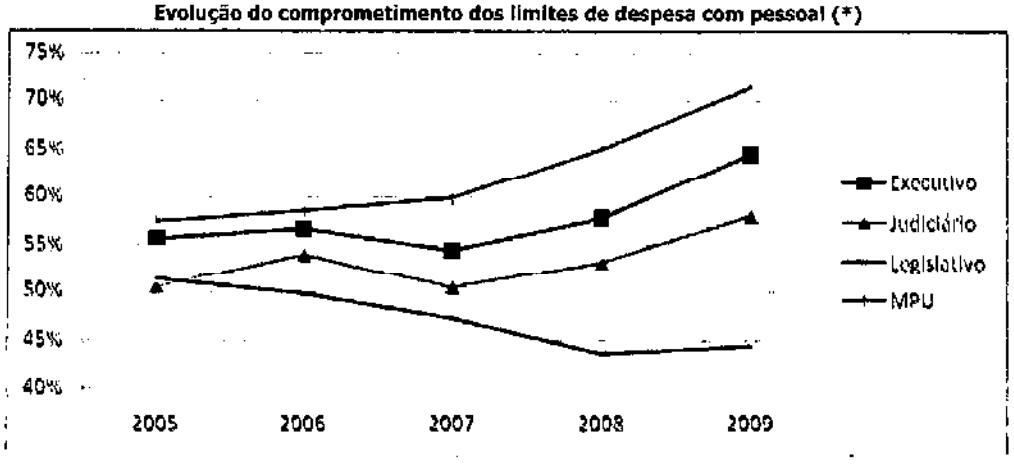
Dos valores contidos na tabela, verifica-se que em 2009 os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites estabelecidos pelos artigos 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo e prudencial, respectivamente.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta - despesas não computadas) apresentou elevação de R$ 16,0 bilhões em relação aos gastos em 2008, ou 13,2%.

Como se observa, o valor das deduções da despesa de pessoal aumentou 28,3% quando comparadas com o exercício de 2008, principalmente em razão do aumento dos gastos com inativos custeados com recursos de fontes vinculadas.

O gráfico, mostrado a seguir, apresenta a evolução do comprometimento das despesas de pessoal em relação à RCL nos três Poderes e no Ministério Público da União.

Evolução do comprometimento dos limites de despesa com pessoal (*)



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

* Os limites de despesa de pessoal são estabelecidos individualmente por Poder e Órgão Autônomo. Conforme o art. 20 da LRF, a apresentação por Poder é meramente ilustrativa.

O nível de comprometimento dos limites de despesa de pessoal dos Poderes Executivo e Judiciário e do MPU subiram significativamente a partir de 2007. O nível de comprometimento do limite do Poder Executivo saiu de 54% do limite legal em 2007 para 64% em 2009. O Poder Judiciário saiu de 50% em 2007 para 58% em 2009. O MPU saiu de 60% em 2007 para 71% em

2009.O Poder Legislativo, por sua vez, possuía um nível de comprometimento do limite de despesa de pessoal de 47% do limite legal em 2007 e passou para 44% em 2009.

A tabela seguinte apresenta informações do total da despesa com pessoal, bem como os respectivos limites, segregadas pelos Poderes e órgãos federais mencionados no art. 20 da LRF.

Despesas com pessoal por Poder e Órgão Federal – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Exercício de 2009 (*)

Receita Corrente Líquida (RCL) = R$ 437.199.421 mil

Poder / Órgão	Despesa Líquida c/Pessoal[1] (DLP)	DLP/RCL (A)	Limite Máximo (B)	Limite Prudencial[2] (95% x B)	Limite Alerta TCU3 (90% x B)	Realizado/ Limite Máximo (A/B)	Realizado/ Limite Prudencial (A/C)	Realizado/ Limite Alerta TCU (A/D)
1. Tot. Poder Executivo	**115.148.639**	**26,337784%**	**40,900000%**	**38,855000%**	**36,810000%**	**64,395560%**	**67,784800%**	**71,550622%**
1.1 Poder Executivo Federal	106.430.149	24,343616%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	64,231177%	67,611766%	71,367975%
1.2 Outros Órgãos Fed. e Transferênc. a Entes[4]	8.718.490	1,994168%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	66,472258%	69,970797%	73,858064%
1.2.1 Amapá	519.176	0,118750%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	43,498318%	45,787703%	48,331465%
1.2.2 Roraima	334.049	0,076407%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	47,754109%	50,267483%	53,060121%
1.2.3 Distr. Fed. (FCDF)	6.626.095	1,515577%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	68,889877%	72,515661%	76,544308%
1.2.4 MPDFT[5]	285.739	0,065357%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	71,039863%	74,778803%	78,933181%
1.2.5 TJDFT[6]	953.430	0,218077%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	79,300642%	83,474360%	88,111825%
2. Tot. Poder Legislativo	**4.846.447**	**1,108521%**	**2,500000%**	**2,375000%**	**2,250000%**	**44,340838%**	**46,674567%**	**49,267598%**
2.1 Câmara dos Deputados	2.252.230	0,515149%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	42,574331%	44,815085%	47,304812%
2.2 Senado Federal	1.756.775	0,401825%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	46,723795%	49,182942%	51,915328%
2.3 Tribunal de Contas da União	837.442	0,191547%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	44,545794%	46,890309%	49,495327%
3. Tot. Poder Judiciário	**15.184.338**	**3,473092%**	**6,000000%**	**5,700000%**	**5,400000%**	**57,884864%**	**60,931435%**	**64,316515%**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	17.893	0,004093%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	68,211935%	71,802058%	75,791061%
3.2 Supremo Tribunal Federal	183.644	0,042005%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	56,973971%	59,972602%	63,304413%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	495.995	0,113448%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	50,595484%	53,258404%	56,217204%
3.4 Conselho da Justiça Federal	4.550.437	1,040815%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	63,776673%	67,133340%	70,862970%
3.5 Justiça Militar	136.185	0,031149%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	38,586578%	40,617450%	42,873975%
3.6 Justiça Eleitoral	2.316.122	0,529763%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	57,310413%	60,326750%	63,678236%
3.7 Justiça do Trabalho	7.484.062	1,711819%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	55,960464%	58,905751%	62,178293%
3.7.1 TRT - 22ª Região	68.051	0,015565%	0,017255%	0,016392%	0,015530%	90,206944%	94,954678%	100,229938%
4. T. Ministério Público	**1.866.304**	**0,426877%**	**0,680000%**	**0,646000%**	**0,612000%**	**62,778515%**	**66,082121%**	**69,751308%**
Total da União	**137.045.728**	**31,346274%**	**50,080000%**	**47,580000%**	**45,080000%**	**62,692548%**	**65,992155%**	**69,658386%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos Federais no 3º quadrimestre de 2009
Notas:
[1] Artigo 20 da LC 101/2000;
[2] Parágrafo único, artigo 22 da LC 101/2000;
[3] Inciso II, §1º, artigo 59 da LC 101/2000;
[4] Amapá, Roraima e Distrito Federal;
[5] Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, limite definido pelo Decreto nº 6334/2007;
[6] Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Dos números apresentados no quadro anterior, depreende-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos três Poderes, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2009.

Já no que se refere ao **limite de alerta**, previsto no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF – correspondente a 90% do limite máximo –, registra-se que o total das despesas com pessoal do

Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região atingiu 0,015565% ou 90,20% do seu limite máximo, fixado em 0,017255%, nos termos da alínea "*b*" do inciso I do art. 20 da LRF e do Ato Conjunto nº01/2007 da Justiça do Trabalho, o que ensejou expedição de alerta por parte deste Tribunal (Acórdão nº 2917/2009-Plenário). Destaca-se que a relação entre a despesa de pessoal do TRT da 22ª Região e a RCL vinha aumentando em média 3,7% nos últimos quadrimestres, e no 3º quadrimestre de 2009 reduziu 2,35%, em razão do aumento de 3% da RCL.

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

Nesse aspecto, o MPDFT, órgão beneficiado com a alteração promovida, cumpriu o limite para despesas com pessoal fixado no Decreto nº 6.334, de 2007, que, mesmo sendo objeto de questionamento no âmbito desta Corte, possui presunção de legalidade até a prolação de decisão final. Entretanto, caso o limite máximo de despesa de pessoal vigente fosse o do Decreto nº 3.917, de 2001, de 0,064% (sessenta e quatro milésimos por cento) da RCL federal, o nível de despesa de pessoal do MPDFT teria ultrapassado o limite de gasto com pessoal, haja vista que a relação entre a despesa de pessoal do MPDFT e a RCL alcançou no 3º quadrimestre de 2009 o percentual de 0,065357%.

Ainda em relação à despesa de pessoal é de relevo destacar que foi constatado que nos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, publicados em 2009, não há contabilização da mão-de-obra contratada em substituição a servidores e empregados públicos como despesa de pessoal, em que pese o fato de Acórdãos desta Corte de Contas terem identificado em vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, a prática da contratação de mão-de-obra terceirizada para o exercício de serviços típicos de suas áreas finalísticas (Acórdão nº 341/2009-TCU-Plenário, Acórdão nº 2731/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1508/2008-TCU-Plenário).

Nesse sentido, foi proposta determinação à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que adotem todas as providências necessárias para que, a partir da publicação do Relatório Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2010, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, sejam somados às despesas de pessoal definidas no *caput* do art. 18 da LRF, quando da verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal previstos no art. 19 da mesma LRF.

Inscrição em Restos a Pagar

A tabela, a seguir, demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar no exercício de 2009, os saldos do exercício anterior e as disponibilidades financeiras para cobertura desses passivos dos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF.

Restos a pagar inscritos por Poder e Órgão – Exercício de 2009

R$ milhares

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Total dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício	Suficiência Antes da Inscrição Rp Ñ-Proc.
	Processados		Não Processados			
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Exercícios Anteriores	Do Exercício		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = 2+4	(6)
1. Poder Executivo	**4.935.452**	**16.860.507**	**23.443.062**	**66.011.070**	**82.871.577**	**410.422.501**
2. Poder Legislativo	**109**	**12.779**	**321.840**	**416.816**	**429.595**	**934.140**
2.1 Câmara dos Deputados	109	675	236.691	194.334	195.009	463.026
2.2 Senado Federal	0	0	24.676	123.869	123.869	290.962
2.3 Tribunal de Contas da União	0	12.104	60.473	98.613	110.717	180.152
3. Poder Judiciário	**39.655**	**30.605**	**142.183**	**1.543.399**	**1.574.004**	**2.904.010**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	73	0	38	58.621	58.621	71.512
3.2 Supremo Tribunal Federal	28	9	18.207	43.994	44.003	134.020
3.3 Superior Tribunal de Justiça	57	177	27.678	60.763	60.940	147.204
3.4 Justiça Federal	16.172	4.739	30.333	516.449	521.188	1.358.941
3.5 Superior Tribunal Militar	25	33	48	8.978	9.011	16.487
3.6 Justiça Eleitoral	3.054	12.295	20.176	493.936	506.231	620.232
3.7 Justiça Trabalhista	20.224	8.923	44.858	305.126	314.050	499.845
3.8 Trib. de Justiça do DF e dos Territórios	21	4.429	846	55.532	59.961	55.769
4. Ministério Público da União	**1.073**	**1.101**	**56.329**	**191.492**	**192.593**	**321.264**
Total Geral	**4.976.289**	**16.904.993**	**23.963.414**	**68.162.777**	**85.067.770**	**414.581.905**

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

Da análise conjunta das disponibilidades de caixa e de restos a pagar, conclui-se que, em 2009, todos os Poderes e órgãos federais possuíam disponibilidades suficientes para a inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não-processados.

A tabela seguinte demonstra os montantes inscritos em restos a pagar no exercício de 2009, frente ao exercício de 2008.

Variação dos restos a pagar inscritos no exercício de 2009

R$ milhões

Exercício	Total das Despesas Empenhadas (exceto refinanciamento da dívida)	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não-Processados	Total dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício
2008	969.142	19.960	52.157	72.117
2009	1.150.709	16.905	68.163	85.068
Variação	**18,73%**	**-15,30%**	**30,69%**	**17,96%**

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2009 e 2008 e Secretaria do Tesouro Nacional.

Observa-se uma redução de 15,3% nos valores inscritos em restos a pagar processados no exercício de 2009 e um aumento de 30,69% na inscrição em restos a pagar não-processados. No global, houve crescimento de 17,96% no ano de 2009, em comparação com o exercício de 2008.

O valor total inscrito em 2009 representa cerca de 7,40% do total da despesa empenhada no exercício, excluídas as despesas de amortização da dívida pública – refinanciamento.

Os valores dos Restos a Pagar publicados no Relatório de Gestão Fiscal Consolidado de 2009, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 2 de março de 2010, não

conferem com os valores dos relatórios de gestão fiscal de cada órgão autônomo, publicados individualmente.

Segundo a STN essas divergências decorrem da falta de compatibilidade entre os valores escriturados nas contas contábeis do passivo financeiro e do passivo compensado.

Vale registrar que este mesmo problema havia sido detectado em 2008 e, por tal razão, foi realizada auditoria, ainda não apreciada pelo Tribunal, no âmbito do TC 012.118/2009-7, com o objetivo de verificar a adequação dos registros contábeis dos restos a pagar.

No exercício de 2009, os mesmos problemas foram encontrados. Os valores de restos a pagar escriturados nas contas de controle não conferem com os valores escriturados nas contas de passivo financeiro e, por consequência, os valores divulgados no Relatório de Gestão Fiscal de 2009 não conferem com os valores divulgados no Balanço Patrimonial que, por sua vez, não conferem com os valores do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, conforme quadro abaixo.

Valores de restos a pagar – Divergências entre relatórios

R$ milhares

Fonte da Informação	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não-Processados	Total dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício
Relatório de Gestão Fiscal Consolidado	21.849.700	92.126.197	113.975.897
Relatórios de Gestão Fiscal – por Poder e Órgão	21.881.282	92.126.191	114.007.473
Balanço Patrimonial	21.999.578	92.126.197	114.125.775
Rel. Resumido de Execução Orçamentária Jan/2010	22.930.481	92.193.098	115.123.579

Desta feita, faz-se necessário uma ressalva nas Contas do Governo da República em razão das inconsistências nos registros contábeis dos restos a pagar.

Do mesmo modo, recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional para que, em 180 dias, adote todas as medidas necessárias para que os registros contábeis de restos a pagar reflitam os atos e fatos contábeis ocorridos, e para que haja a devida padronização das fontes de informações necessárias à elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

3.3.6 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento (OI), aprovado pela Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, contempla as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e cujas programações não se insiram integralmente no Orçamento Fiscal ou no da Seguridade Social.

O referido orçamento abrange os dispêndios de capital destinados exclusivamente à aquisição ou manutenção de bens do Ativo Imobilizado, conforme estabelecido na LDO para o exercício de 2009 (Lei nº 11.768/2008). Assim, o OI não contempla os dispêndios relativos à aquisição de bens para arrendamento mercantil.

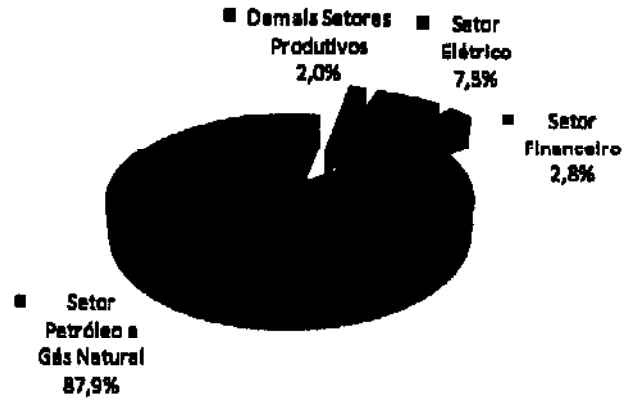
No exercício de 2009, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 71,1 bilhões, correspondentes a cerca de 87% da dotação final autorizada. O valor realizado cresceu 33% em relação ao ano anterior.

Despesas por Empresa

O Orçamento de Investimento das empresas estatais consignou, inicialmente, dotações a 68 empresas estatais federais, tendo sido, ao longo da execução orçamentária, inseridas as

programações de mais 11 empresas. Com isso, o orçamento de investimento contemplou programações de 79 empresas estatais federais durante o exercício de 2009, sendo 69 do setor produtivo (setores petróleo e gás natural, elétrico e demais setores produtivos) e 10 do setor financeiro. A participação de cada setor na realização de investimentos em 2009 pode ser observada a seguir.

Realização de investimentos em cada setor de atividade



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Dest

A execução do orçamento de investimento demonstra que 37 empresas executaram menos de cinquenta por cento da programação orçamentária estabelecida, sendo que 8 delas não executaram sequer 5%, quais sejam: Banco do Estado de Santa Catarina S.A. – Besc (Incorporado ao Banco do Brasil, em 30/9/08), que não teve dotação ao final do exercício; Banco do Estado do Piauí S.A. – BEP (Incorporado ao Banco do Brasil, em 28/11/08), que não apresentou execução no exercício; Termobahia S.A.; Termomacaé Ltda.; Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO); Petrobras Química S.A. (Petroquisa) e Usina Termelétrica de Juiz de Fora S.A. (UTEJF). Destaque-se que a Companhia Docas do Espírito Santo executa menos de 5% de sua dotação pelo segundo exercício consecutivo.

O quadro a seguir mostra o perfil de financiamento do Orçamento de Investimento das empresas estatais.

Fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das empresas estatais

R$ milhões

Fonte	Dotação Autorizada (a)	% do Total (b)=(a)/ Total de (a)	Despesa Realizada (c)	% do Total (d)=(c)/ Total de (c)	% Realizado (e)=(c)/(a)
Recursos de Geração Própria	**25.473,8**	**31,0**	**34.056,7**	**47,9**	**133,7**
Recursos para Aumento de PL	**3.528,7**	**4,3**	**3.185,8**	**4,5**	**90,3**
Direto	638,5	0,8	160,3	0,2	25,1
Saldos de Exercícios Anteriores	148,5	0,2	75,4	0,1	50,8
Controladora	2.741,7	3,3	2.950,1	4,1	107,6
Recursos de Operações de Crédito	**42.436,1**	**51,7**	**22.835,6**	**32,1**	**53,8**
Internas	18.806,8	22,9	16.673,8	23,4	88,7
Externas	23.629,2	28,8	6.161,8	8,7	26,1
Outros Recursos de Longo Prazo	**10.704,6**	**13,0**	**11.068,1**	**15,6**	**103,4**
Controladora	1.972,6	2,4	1.152,5	1,6	58,4

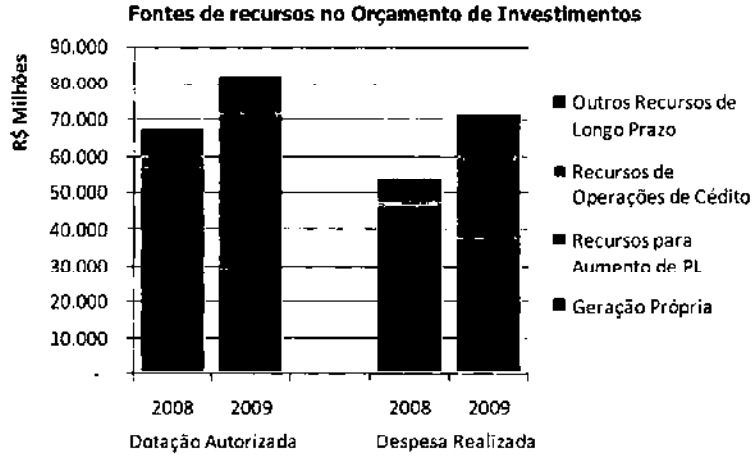
Fonte	Dotação Autorizada (a)	% do Total (b)=(a)/ Total de (a)	Despesa Realizada (c)	% do Total (d)=(c)/ Total de (c)	% Realizado (e)=(c)/(a)
Outras Estatais	8.420,4	10,3	9.778,6	13,7	116,1
Outras Fontes	311,5	0,4	137,0	0,2	44,0
Total	**82.143,1**	**100,0**	**71.146,2**	**100,0**	**86,6**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Dest

O Orçamento de Investimento para 2009 previa que as empresas estatais utilizariam recursos de operações de crédito para financiar, em 2009, a maior parte de seu orçamento (51,7%). Não obstante esse fato, a realização dos investimentos ocorreu, principalmente, com recursos de geração própria (47,9), extrapolando inclusive a dotação prevista para essa fonte de recurso. Da mesma forma, identificou-se execução acima da dotação autorizada nas fontes "Recursos para Aumento de PL – Controladora" e "Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Estatais".

Consoante o art. 56 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (Lei nº 11.768/2008), entretanto, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimentos, podem ser modificadas mediante portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Neste sentido, deveriam ter sido adotadas providências no decorrer do exercício, para que a sobredita situação fosse regularizada, o que enseja a realização de ressalva.

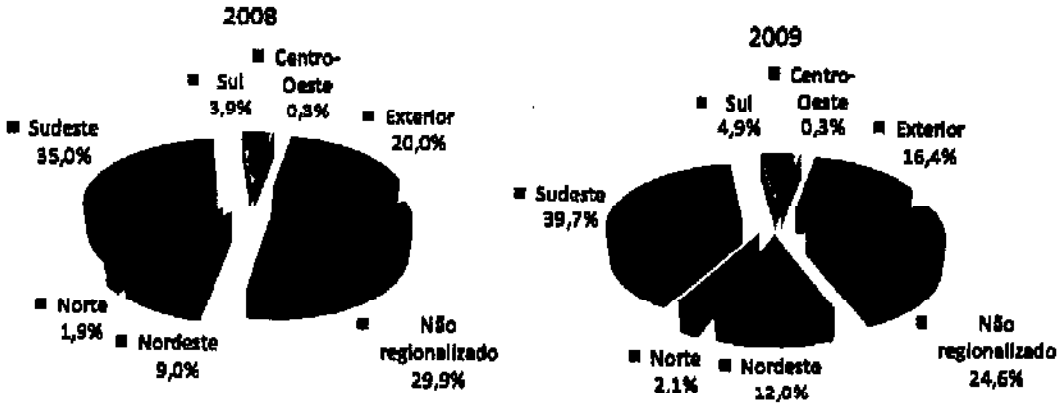
O gráfico a seguir coteja a proporção de cada agrupamento de fonte de recursos nos orçamento de investimento de 2008 e 2009.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Dest

No que diz respeito à composição das fontes de financiamento do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, destaca-se o crescimento de mais de 1000% dos recursos de operação de crédito, motivado, principalmente, pela estratégia de financiamento adotada pelas empresas Petrobras, Eletrosul, Eletronuclear, Furnas, Refap, TAG, Triunfo e RNEST. O gráfico a seguir apresenta o gasto no Orçamento de Investimento por região.

Despesa realizada no Orçamento de Investimento no Brasil, por região e no exterior, em 2008 e 2009



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Dest

Em relação ao ano anterior, das despesas com indicação da destinação regional, as Regiões Nordeste, Sul, Sudeste e Norte receberam, percentualmente, mais investimentos em 2009 que em 2008. Observa-se, entretanto, que há uma grande parcela de investimentos apresentada de forma não regionalizada no gráfico, correspondente ao montante de R$ 17,5 bilhões. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tais investimentos transcenderiam os limites de uma ou mais regiões não podendo ser desmembrados em razão de suas características físicas e técnicas, sendo então classificados como nacionais.

Entre as ações que não puderam ser regionalizadas, destacam-se Exploração de Petróleo e Gás Natural e Manutenções da Infraestrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural e da Infraestrutura Operacional do Parque de Refino.

Ações sem Cobertura Orçamentária

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

Execução de ações sem cobertura orçamentária – Exercício de 2009

R$

Empresa / Ação	Dotação Final	Realizado	%
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev			
4117 Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnol. da Informação p/a Previdência Social	92.000.000	98.635.290	107,2%
Empresa Gerencial de Projetos Navais Emgepron			
115V Instalação de Edifício-Sede	8.200.000	8.495.205	103,6%
Liquigás Distribuidora S.A. – Liquigás			
2B43 Manut. da Infraestrutura Operac. do Segmento de Distrib. de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP	91.695.128	93.906.338	102,4%
Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV			
8055 Adequação da Infra-Estrutura de Gás e Energia no Exterior	210.019.675	217.977.604	103,8%
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras			
1C61 Adequação do Sistema de Produção da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados – Fafen (SE)	15.000.000	15.644.891	104,3%

	Empresa / Ação	Dotação Final	Realizado	%
10WL	Ampliação da Capacidade de geração da Usina Termelétrica Luis Carlos Prestes, para 372 MW, através de Ciclo Combinado, em Três Lagoas (MS)	33.610.000	36.015.275	107,2%
7046	Ampliação da Malha de Gasodutos da Região Nordeste (Petrobras)	27.394.357	28.993.952	105,8%
2D04	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás da Bacia de Santos	2.264.201.998	2.804.315.611	123,9%
10WJ	Implantação da Usina Termelétrica de Cubatão, com 216 MW, em Cubatão (SP)	496.883.985	773.884.623	155,7%
103N	Implant. de Unidade de Armazenagem e Regaseificação de Gás Natural, na Baia da Guanabara (RJ), com Capacidade de 14 milhões de m3/dia, e Implantação de Gasoduto Associado	234.534.750	303.409.679	129,4%
7048	Implantação do Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste - Imobilizações Petrobras	12.978.637	49.552.310	381,8%
4861	Manutenção da Infra-Estrutura de Transporte Dutoviário de Gás Natural	165.611.341	219.517.007	132,5%
6597	Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados	49.059.427	52.627.000	107,3%
2761	Manut. e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Nordeste	2.876.688.560	2.946.758.780	102,4%
4862	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Exploração	141.179.359	141.842.614	100,5%
2005	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Transporte	67.245.247	72.346.210	107,6%
Termoceará Ltda.				
4103	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Infomação e Teleprocessamento	84.561	87.729	103,7%
Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG				
4861	Manutenção da Infra-Estrutura de Transporte Dutoviário de Gás Natural	64.182.729	94.471.934	147,2%

Fonte: Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – Dest

A realização de despesa superior à dotação final é uma prática que não encontra respaldo legal. Nessa esteira, registre-se que as empresas Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) são reincidentes na execução incorreta de seu orçamento, visto que tal situação também ocorreu em 2008. No caso da Petrobras, o excesso também foi registrado em 2004, 2005, 2006 e 2007. Necessário, portanto, recomendar aos Ministérios da Defesa, da Previdência Social e das Minas e Energia, supervisores das empresas apresentadas no quadro anterior, que adotem medidas no sentido de promover a observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal, por parte de suas supervisionadas, quando da execução do Orçamento de Investimento. A impropriedade deverá, ainda, ser considerada quando da análise das prestações de contas das empresas infratoras referentes ao exercício de 2009.

4

Ação Setorial do Governo

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

4.1 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pode ser dividido em duas partes: a primeira refere-se a investimentos em infraestrutura, subdividida em três eixos de atuação – logística, energia e social e urbano – e a segunda, à adoção de medidas institucionais – desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento e medidas fiscais de longo prazo.

A previsão de investimento em projetos de infraestrutura do PAC tem sofrido constante atualização e atualmente supera R$ 1,1 trilhão, incluindo os investimentos planejados para além do exercício de 2010.

Inicialmente, em 2007, o PAC previa investimentos, para o quadriênio 2007/2010, de R$ 503,9 bilhões. O planejamento atual, realizado com base nas informações disponíveis em dezembro de 2009, prevê investir, no mesmo período, R$ 665,2 bilhões. Esse incremento de 32% é resultado de inclusão e exclusão de projetos, bem como de atualização da projeção de gastos até o término de 2010. É importante ressaltar que esse montante diverge do valor apresentado no 9º Balanço do PAC, documento que consolida informações sobre os três anos de vigência do PAC, onde consta a previsão de investimentos de R$ 638,0 bilhões. Durante o processo de acompanhamento das informações do 9º Balanço, o TCU identificou inconsistências nos valores apresentados. Ao tomar conhecimento das impropriedades, a Casa Civil da Presidência da República providenciou a revisão dos valores de previsão e execução dos investimentos divulgados no citado Balanço.

A tabela a seguir apresenta dois momentos do planejamento, o inicial, em janeiro de 2007, e o mais atual, referente a dezembro de 2009. Houve aumento da previsão de gastos em todos os eixos. Nesse sentido, os investimentos previstos para os eixos Logística, Energia e Social e Urbano, que eram de R$ 58,3 bilhões, R$ 274,8 bilhões e R$ 170,8 bilhões, cresceram 79%, 7% e 56%, respectivamente.

Conforme se depreende da tabela, no eixo de logística, a previsão de gastos para os empreendimentos de rodovia e ferrovia cresceu R$ 37,4 bilhões e R$ 8,3 bilhões, representando incremento de 112% e 105%, respectivamente. Com menor valor absoluto, mas também com crescimento no valor planejado estão as ações do setor de porto, hidrovia e marinha mercante, cujos montantes totais cresceram 22%, 100% e 6%, respectivamente. Já o novo planejamento das ações aeroportuárias reduziu em R$ 1,5 bilhão os investimentos, ou seja, 50% a menos do que o montante inicial.

Planejamento de Investimentos do PAC (2007/2010)

R$ bilhões

Eixo	Planejamento		Comparação Percentual (%)
	Previsão em janeiro de 2007	Previsão em dezembro de 2009[1]	
Logística	**58,3**	**104,5**	**79%**
Rodovia	33,4	70,8	112%
Ferrovia	7,9	16,2	105%
Porto	2,7	3,3	22%
Aeroporto	3,0	1,5	-50%
Hidrovia	0,7	1,4	100%
Marinha Mercante	10,6	11,2	6%

Eixo	Planejamento		Comparação Percentual (%)
	Previsão em janeiro de 2007	Previsão em dezembro de 2009[1]	
Energia	**274,8**	**294,2**	**7%**
Geração de Energia	65,9	76,7	16%
Transmissão de Energia Elétrica	12,5	16,4	31%
Petróleo e Gás Natural	179,0	186,4	4%
Geologia e Mineração	0,0	0,2	-
Combustíveis Renováveis	17,4	14,5	-17%
Social e Urbano	**170,8**	**266,5**	**56%**
Luz para Todos	8,7	12,7	46%
Metrô	3,1	4,9	58%
Recursos Hídricos	12,7	13,5	6%
Saneamento	40,0	23,7	-41%
Habitação	106,3	211,7	99%
Interesse Social	16,9	13,0	-23%
Mercado	89,4	198,7	122%
Total do PAC	**503,9**	**665,2**	**32%**

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

[1] – Valores atualizados após a divulgação do 9º Balanço do PAC.

No eixo de energia, o crescimento do montante planejado ocorreu nas ações de geração de energia, transmissão de energia e petróleo e gás natural, nos seguintes montantes: R$ 10,8 bilhões, R$ 3,9 bilhões e R$ 7,4 bilhões, o que corresponde a 16%, 31% e 4% de incremento, respectivamente. Na área de combustíveis renováveis, houve redução dos investimentos planejados em R$ 2,9 bilhões, diminuição de 17% do valor inicial.

O eixo social e urbano também teve sua previsão de investimento revista para cima, com incremento de R$ 95,7 bilhões, representando 56% a mais do que o montante inicial. Com exceção dos investimentos em saneamento, todos os demais setores experimentaram crescimento na previsão de gastos, para o período analisado. Assim, o montante planejado para as ações relativas ao Luz para Todos, metrô, recursos hídricos e habitação cresceu 46%, 58%, 6% e 99%, respectivamente. Já a previsão de investimento nas ações de saneamento sofreu redução de R$ 16,3 bilhões, 41% a menos do que o inicialmente previsto.

As ações de habitação podem ser divididas em de interesse social ou de mercado. O comportamento desses dois segmentos não foi homogêneo, no que tange às alterações no planejamento. As ações específicas de habitação de interesse social sofreram redução do montante planejado, tendo havido diminuição de R$ 3,9 bilhões, o que representa 23% a menos do que o planejamento original. Já as ações de habitação de mercado apresentaram incremento de 122%, equivalente a R$ 109,3 bilhões. Esse resultado conduziu ao crescimento líquido nas ações de habitação em 99%, como ressaltado.

O crescimento no planejamento das ações de habitação de mercado foi o mais expressivo entre todos, tanto do ponto de vista percentual quanto absoluto. O incremento fez desse item o mais importante, individualmente, em termos do montante total a ser investido, ao alcançar a previsão de R$ 198,7 bilhões. Comparando com o valor total do PAC, a habitação de mercado responde sozinha por cerca de 30% dos investimentos previstos para o período 2007/2010.

De acordo com os dados encaminhados pela Casa Civil da Presidência da República, apresentados na tabela abaixo, a execução financeira acumulada até 2009 foi de R$ 395,8 bilhões, representando cerca de 60% do valor previsto até 2010. Conforme ressaltado acima, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC) reviu o valor da execução após a divulgação do Balanço

de 3 Anos do PAC. Ali constava que a execução acumulada até dezembro de 2009 tinha sido de R$ 438,0 bilhões.

Investimentos do PAC: Previsão (2007/2010) e execução financeira (2007/2009)

R$ bilhões

Eixo		Estatais	Setor Privado	OGU	Financiamento ao Setor Público	Contrapartida de Estados e Municípios	Financiamento a Pessoas Físicas	Total
Logística	Previsão	0,6	50,0	50,5	0,4	3,0	-	104,5
	Execução	0,2 (33%)	30,8 (62%)	21,3 (42%)	0,0 (0%)	0,0 (0%)	- n.a.	52,3 (50%)
Energia	Previsão	184,5	108,1	1,6	-	-	-	294,2
	Execução	120.7 (65%)	54,2 (50%)	0.2 (13%)	- n.a.	- n.a.	- n.a.	175,1 (60%)
Social e Urbano	Previsão	9,5	4,8	31,0	12,7	9,8	198,7	266,5
	Execução	5,3 (56%)	3,3 (69%)	13,5 (44%)	4,4 (35%)	4,4 (45%)	137,5 (69%)	168,4 (63%)
Total do PAC	**Previsão**	**194,6**	**162,9**	**83,1**	**13,1**	**12,8**	**198,7**	**665,2**
	Execução	**126,2 (65%)**	**88,2 (54%)**	**35,0 (42%)**	**4,4 (33%)**	**4,4 (34%)**	**137,5 (69%)**	**395,8 (60%)**

Fonte: Casa Civil da Presidência da República;
n.a. – não aplicável.

O acompanhamento da execução tem sido o maior desafio do controle, em virtude de não ser simples a verificação das informações divulgadas pelos balanços quadrimestrais do PAC. O programa contempla diversas fontes de financiamento, englobando não apenas os orçamentos da União, como também recursos da iniciativa privada, estados e municípios. Apesar de no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) estar registrada a execução das ações pertencentes ao Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (OFSS), ele não possibilita o acompanhamento por empreendimento, nos termos monitorados pelo GEPAC, nem contempla os dados de execução física. No Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), a arquitetura permite a alimentação de informações financeiras e físicas de todas as ações do PAC conforme a codificação do Plano Plurianual (PPA). No entanto, não há um preenchimento consistente da execução de ações não pertencentes ao OFSS, estando as informações sobre execução, na maioria dos casos, em branco.

Mesmo se as informações sobre execução estivessem totalmente preenchidas no SIGPlan, a comparação com os dados divulgados pelos balanços do PAC só seria possível em grandes números, ou mediante uma tabela de correlação, pois no PAC foi criada uma codificação diferente, não havendo correspondência direta entre as ações do PPA e as do Balanço do PAC.

O ato de instituição do PAC (Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007) previu a criação de Sistema de Monitoramento do PAC (SisPAC). No entanto, até dezembro de 2009, apenas a parte referente à execução orçamentária (OFSS) do sistema estava em funcionamento, para o cadastro de empreendimentos e liberação de empenhos.

Em relação aos dispêndios das empresas estatais, tampouco existe uma base de dados única que permita o adequado acompanhamento das ações no âmbito do PAC. Neste contexto, importa mencionar que há ações conduzidas por empresas estatais que não integram o Orçamento de Investimentos da União (OI). É o caso, por exemplo, dos empreendimentos nos quais a estatal, para a sua implementação, forma sociedades de propósito específico (SPE) com parceria com empresas privadas, situação em que os investimentos estatais são contabilizados no âmbito do Programa de Dispêndios Globais (PDG). Relativamente às ações que pertencem ao Orçamento de Investimentos da União, o Sistema de Informação das Estatais (Siest), sistema alimentado

pelas próprias empresas, armazena os dados de planejamento e execução financeira, mas não os de execução física. Ademais, ao auditar essa base de dados verificou-se que nem todas as ações do PAC estão marcadas como tal, dificultando a obtenção dos dados. Por fim, o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) esclareceu que o Siest não possui a função legal de acompanhar a execução dos empreendimentos do PAC.

Dada a dificuldade encontrada em se conhecer em detalhes a execução das ações do PAC, este Tribunal determinou ao GEPAC, por meio de acórdãos do Plenário, o encaminhamento periódico de informações sobre a execução físico-financeira de todos os empreendimentos monitorados, dentre outras. Os dados individualizados por empreendimento referentes a dezembro de 2009 não foram, no entanto, encaminhados no prazo determinado pelo Tribunal, o que impossibilitou a sua análise, bem como a incorporação dos resultados neste Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República.

Outro aspecto importante é o critério de contabilização dos dados de execução financeira de algumas das ações do programa. Em alguns casos, os balanços periódicos do PAC não contêm explicitação de alguns parâmetros adotados, o que pode conduzir o leitor a entendimentos incorretos, tais como:

a) nas concessões rodoviárias e ferroviárias, os investimentos são considerados como realizados no momento da assinatura do contrato de concessão, independentemente da aplicação do recurso pela concessionária, o que, na maioria dos casos, irá ocorrer muitos anos após a assinatura;

b) nos financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, o investimento é computado como realizado no momento da assinatura do contrato, independentemente da liberação do recurso, ou seja, da comprovação da execução do objeto contratual.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à dificuldade para obtenção, com precisão, do valor financeiro executado, referente aos recursos aplicados por agentes fora da esfera federal. Há, pelo menos, três situações em que isso ocorre: a) os investimentos do setor privado; b) as contrapartidas de estados, municípios e suas empresas estatais e c) as contrapartidas nos financiamentos imobiliários direcionados ao mercado.

Ao lado da programação de execução financeira para o período 2007/2010, o PAC previu também metas de realização físicas, associadas aos investimentos. Para cada área de atuação foram estipulados resultados a serem alcançados, os quais podem estar associados à produção de um bem físico, como, por exemplo, a construção de 2.174 km de ferrovia, ou ao atingimento de algum objetivo, como produzir 2,6 milhões de barris de petróleo por dia, para atingir a autossuficiência na produção.

Decorridos três anos de vigência do PAC, seus gestores sentiram a necessidade de, em alguns casos, modificar as metas inicialmente propostas, invariavelmente detalhando-as de forma a possibilitar melhor acompanhamento das ações em curso. Assim, serão apresentadas para cada eixo as metas originais e as estipuladas pelo Balanço de 3 Anos do PAC, bem como os resultados já alcançados e sua relação percentual. Os valores informados dos resultados referem-se apenas às ações já concluídas, não incluindo resultados parciais de ações em execução.

Por essa razão, os valores da execução física estarão subavaliados, significando que o avanço das obras, em termos de execução física, será maior do que o refletido pelos dados apresentados. Se, por exemplo, a ação for a construção de uma rodovia e, em dezembro de 2009, estiverem 90% prontos, a quilometragem associada à obra não comporá o montante divulgado, por não estar concluída a ação. Da mesma forma, em obra de saneamento cujo objetivo é o abastecimento de água de famílias, enquanto não houver a ligação final, que possibilite a efetiva utilização do

serviço, a ação não é considerada concluída, mesmo que já se tenha 99% das obras físicas prontas, não sendo, portanto, computadas as famílias abrangidas pelo empreendimento no cálculo do resultado alcançado. É importante ressaltar que os dados apresentados a seguir não foram auditados pelo TCU.

Execução das ações do Eixo Logística

Na próxima tabela apresentam-se, para o eixo de logística, os valores planejados para o período 2007/2010 e os da execução financeira acumulada até 2009.

Consoante os dados da tabela, o eixo de logística teve investimentos acumulados até 2009 da ordem de R$ 52,3 bilhões, equivalente a 50% do total previsto a ser aplicado.

Investimentos do Eixo Logística: Previsão (2007/2010) e execução financeira (2007/2009)

R$ bilhões

Eixo/Tipo de Investimento		Estatais	Setor Privado	OFSS	Financiamento ao Set. Público	Contrapartida	Total
Logística	**Previsão**	**0,6**	**50,0**	**50,5**	**0,4**	**3,0**	**104,5**
	Execução	**0,2 (33%)**	**30,8 (62%)**	**21,3 (42%)**	**0,0 (0%)**	**0,0 (0%)**	**52,3 (50%)**
Rodovia	Previsão	-	34,0	33,8	-	3,0	70,8
	Execução	- n.a.	19,0 (56%)	16,0 (47%)	- n.a.	0,0 (0%)	35,0 (49%)
Ferrovia	Previsão	-	4,8	11,0	0,4	-	16,2
	Execução	- n.a.	0,6 (12%)	2,3 (21%)	0,0 (0%)	- n.a.	2,9 (18%)
Porto	Previsão	-	-	3,3	-	-	3,3
	Execução	- n.a.	- n.a.	1,4 (42%)	- n.a.	- n.a.	1,4 (42%)
Aeroporto	Previsão	0,6	-	1,0	-	-	1,6
	Execução	0,2 (33%)	- n.a.	0,7 (70%)	- n.a.	- n.a.	0,9 (56%)
Hidrovia	Previsão	-	-	1,4	-	-	1,4
	Execução	- n.a.	- n.a.	0,9 (64%)	- n.a.	- n.a.	0,9 (64%)
Marinha Mercante	Previsão	-	11,2	-	-	-	11,2
	Execução	- n.a.	11,2 (100%)	- n.a.	- n.a.	- n.a.	11,2 (100%)

Fonte: Casa Civil da Presidência da República;
n.a. – não aplicável.

Ao se observar a execução dos investimentos pela ótica da fonte de recurso, constata-se que a principal fonte foi o setor privado que respondeu por R$ 30,8 bilhões, seguido pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), cujas aplicações foram de R$ 21,3 bilhões, e pelos investimentos das empresas estatais, com R$ 0,2 bilhão. Não houve execução oriunda dos financiamentos ao setor público, nem de contrapartida, cujas previsões são de R$ 0,4 bilhão e R$ 3,0 bilhões, respectivamente.

Sobre os valores alocados ao setor privado, importa mencionar que a execução das ações de rodovia e ferrovia (R$ 19,6 bilhões) referem-se a concessões e, como ressaltado, a ação é considerada concluída no ato da assinatura do contrato de concessão. Como consequência, os investimentos previstos para serem aplicados ao longo da vigência contratual que, em alguns casos, pode chegar a 25 anos, são contabilizados imediatamente como execução realizada. Assim, esses valores financeiros, embora tenham sido computados como realizados nos balanços

do PAC, não foram, de fato, efetivamente investidos, havendo, no entanto, uma expectativa de gasto ao longo do período da concessão em função da assinatura do compromisso contratual.

Outro setor que merece destaque é o de marinha mercante. Neste caso, as ações do PAC são consideradas concluídas no momento da assinatura dos contratos de financiamento de cada empreendimento. O balanço do PAC informa uma execução financeira, até o momento, de R$ 11,2 bilhões, sendo R$ 10,0 bilhões provenientes de financiamento e R$ 1,2 bilhão de contrapartida do setor privado. Ocorre que, diferentemente das concessões descritas no parágrafo anterior, neste caso, é possível se ter a medida da execução financeira efetiva em cada período, em virtude de as liberações decorrentes das operações de crédito por parte das instituições financeiras estatais estarem registradas no Siafi.

De acordo com relatório do Departamento do Fundo de Marinha Mercante, órgão do Ministério dos Transportes, as liberações efetivas no período 2007/2009 alcançaram R$ 4,7 bilhões, consoante dados do Siafi. Ou seja, na prática, até o momento, foram liberados 47% dos valores previstos para financiamentos neste setor, informação que não consta do balanço do PAC em função do critério de contabilização adotado.

Em termos do eixo Logística, como um todo, os recursos orçamentários pagos até 2009 montam a R$ 21,3 bilhões, ou 42% do programado até o final de 2010. Os setores rodoviário, ferroviário e portuário são os três mais importantes do ponto de vista de dotação – representam 89% da dotação nessa fonte de recursos – e aqueles que obtiveram o maior montante absoluto de pagamentos: R$ 16,0 bilhões, R$ 2,3 bilhões e R$ 1,4 bilhão, representando em termos percentuais 47%, 21% e 42% da dotação prevista, respectivamente. Os setores aeroportuário e hidroviário obtiveram, no período, execução percentual mais alta – 70% e 64%, porém os valores pagos são pouco expressivos em relação ao total do eixo, R$ 0,7 bilhão e R$ 0,9 bilhão, respectivamente.

Cabe realçar a reduzida execução financeira dos recursos oriundos das empresas estatais direcionados aos aeroportos, que até o momento obtiveram execução de R$ 0,2 bilhão (apenas 33% do previsto).

Em relação aos recursos de financiamento ao setor público, previstos para ferrovias, no montante de R$ 0,4 bilhão, até o momento não houve execução financeira, segundo as informações encaminhadas pelo GEPAC.

A tabela a seguir traz informações sobre a meta e o alcance da meta física, nas ações do eixo de logística. Inicialmente, registre-se que para as ações de aeroporto e porto as metas foram totalmente revistas, tendo sido abandonadas as originais. Nos demais casos, houve apenas atualização dos valores no Balanço de 3 Anos. A meta traçada para as ações de marinha mercante é financeira, não havendo previsão do número de embarcações e afins que serão financiadas. Como foi ressaltado anteriormente, sob a ótica do PAC, as concessões rodoviárias são consideradas concluídas no ato de assinatura do contrato. Assim, o resultado de 3.282 km atribuído ao investimento privado rodoviário é resultante de concessão.

No setor rodoviário, a meta de execução, em relação ao planejamento inicial do PAC subiu de 45.337 km para 67.785 km, sendo que as ações concluídas representam 58.683 km ou 87% da previsão. A maior parcela do investimento se concentra em ações de recuperação, cuja meta é recuperar 55.000 km de rodovia, tendo havido a execução de 98% do planejado até o momento. Nas ações de adequação e construção rodoviárias, não obstante a meta ter sido revista para baixo, os percentuais em relação ao previsto são pouco expressivos, tendo alcançado 30% e 27%, respectivamente. A execução física dos investimentos concluídos alocados ao setor privado também é relativamente baixa, cerca de 47%.

A execução física acumulada das ações ferroviárias concluídas também é baixa, cerca de 16%. As ações sob responsabilidade do setor público alcançaram a realização de 356 km, 26% do total previsto de 1.365 km. Segundo o GEPAC, não houve a contabilização como quilômetros construídos das concessões ferroviárias, pois há a sobreposição com quilômetros executados por obra pública. Isso decorre do fato de um trecho concedido estar sendo construído pela estatal dependente Valec, a qual recebe recursos do OFSS, razão pela qual se optou por apropriar a execução como obra pública.

Meta e resultado físicos das ações concluídas – Eixo Logística

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2010		Alcance das Metas	
		Inicial	No Balanço de 3 Anos	Das Ações Concluídas – Balanço de 3 Anos	Alcance Percentual das Metas
Rodovia		**45.337**	**67.785**	**58.683**	**87%**
Investimento Público	km	42.090	60.841	55.401	91%
Recuperação	km	32.000	55.000	53.767	98%
Adequação/Duplicação	km	3.214	2.173	647	30%
Construção	km	6.876	3.668	987	27%
Investimento Privado	km	3.247	6.944	3.282	47%
Ferrovia		**2.518**	**2.174**	**356**	**16%**
Investimento Público	km	211	1.365	356	26%
Investimento Privado	km	2.307	809	0	0%
Porto	**unidade**	**12**			
Estudos e Projetos	unidade		2	-	0%
Dragagem e Derrocamento	mil m^3		89.430	47.600	53%
Acessos Terrestres	km		14,6	-	0%
Construção, Ampliação e Recuperação de Berços	unidade		1	-	0%
	m		1.133	-	0%
Infraestrutura portuária	1.000 m^3		1.104		0%
	unidade		2	2	100%
Aeroporto	**unidade**	**20**			
Pista	m		5.340	2.340	44%
Terminal de cargas	m^2		16.242	-	0%
Terminal de passageiros	m^2		144.647	142.047	98%
Estudos e Projetos	unidade		8	-	0%
Acesso Viário	km		7	7	100%
Estacionamento	m^2		41.208	-	0%
Torre de Controle	m^2		5.031	3.200	64%
Hidrovia					
Portos	unidade	67	39	3	8%
Eclusa	unidade	1	1	0	0%
Fundo de Marinha Mercante	**R$ bi**	**10,6**	**11,2**	**11,2**	**100%**

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

Conforme ressaltado, nos segmentos de aeroportos e portos houve reformulação dos produtos medidos, tendo sido alteradas as metas originais de vinte e doze unidades, respectivamente. Os novos parâmetros representam algumas das obras relacionadas aos setores específicos. Para aeroportos, têm-se agora os seguintes referenciais: pista, terminal de cargas, terminal de passageiros, estudos e projetos, acesso viário, estacionamento e torre de controle. Os resultados mais importantes são creditados às ações de terminal de passageiros, torre de controle e pista, com percentual de execução de 98%, 64% e 44%, respectivamente.

No caso dos portos, foram adotadas as seguintes atividades para acompanhamento: construção, ampliação e recuperação de berços, infraestrutura portuária, dragagem e derrocamento, acessos terrestres, e estudos e projetos. Apenas há ações concluídas, com o consequente registro de resultados físicos, em infraestrutura portuária, com a construção de duas unidades, e em dragagem e derrocamento, com execução referente às ações concluídas de 47.600 mil m^3, representando 53% do previsto.

No setor de hidrovias, era prevista a construção de 67 portos e uma eclusa. A previsão dos portos diminuiu para 39 em dezembro de 2009, tendo havido a conclusão de apenas três, representando 8%. No caso da eclusa, não houve até o momento a conclusão do empreendimento.

Execução das ações do Eixo de Energia

Inicialmente, registre-se que as duas principais fontes de recursos do eixo energia são as empresas estatais e o setor privado, que respondem por 99,5% do total previsto. O OFSS representa o 0,5% restante, não havendo previsão de investimento via financiamento ao setor público e a pessoas físicas.

A execução financeira atingiu R$ 175,1 bilhões, sendo as empresas estatais responsáveis por investimentos de R$ 120,7 bilhões, o setor privado por R$ 54,2 bilhões e o OFSS por R$ 0,2 bilhão. Ao contrário do que ocorre nas concessões do setor de transporte, no eixo de energia, as ações desenvolvidas por meio de concessão e autorização de serviço público ou do bem público não são consideradas concluídas no balanço do PAC, quando da assinatura do respectivo contrato. Por essa razão, os dados de execução divulgados tendem a refletir o real estado da obra.

Em termos percentuais, do montante planejado para o quadriênio, o eixo como um todo apresenta execução de 60%. O setor que possui o melhor desempenho é o de petróleo e gás, com execução percentual de 66%, seguido pelo de combustíveis renováveis com 64%, geração de energia elétrica com 49% e por fim transmissão de energia elétrica com 35%. A despeito do percentual de execução nos dois últimos segmentos, não houve, por parte dos gestores do PAC, alteração dos valores planejados.

Investimentos do Eixo Energia: Previsão (2007/2010) e execução financeira (2007/2009)

R$ bilhões

Eixo		Estatais	Setor Privado	OFSS	Total
Energia	**Previsão**	**184,5**	**108,1**	**1,6**	**294,2**
	Execução	**120,7 (65%)**	**54,2 (50%)**	**0,2 (13%)**	**175,1 (60%)**
Geração de Energia	Previsão	21,1	54,8	0,8	76,7
	Execução	9,5 (45%)	28,2 (51%)	0,0 (0%).	37,7 (49%)
Transmissão de Energia Elétrica	Previsão	4,7	11,7	-	16,4
	Execução	1,2 (26%)	4,6 (39%)	- n.a.	5,8 (35%)
Petróleo e Gás Natural	Previsão	157,4	28,4	0,6	186,4
	Execução	109,6 (70%)	12,5 (44%)	0,2 (33%)	122,3 (66%)
Geologia e Mineração	Previsão	-	-	0,2	0,2
	Execução	n.a.	n.a.	0,0 (0%)	0,0 (0%)

Eixo		Estatais	Setor Privado	OFSS	Total
Combustíveis Renováveis	Previsão	1,3	13,2	-	14,5
	Execução	0,4 (31%)	8,9 (67%)	- n.a.	9,3 (64%)

Fonte: Casa Civil da Presidência da República
n.a. – não aplicável.

O setor de petróleo e gás natural foi o que apresentou o maior volume de investimento, da ordem de R$ 122,3 bilhões, sendo R$ 109,6 bilhões de estatais, R$ 12,5 bilhões do setor privado e R$ 0,2 bilhão do OFSS. A execução atribuída às estatais deve-se à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e suas subsidiárias, em ações nos setores de exploração e produção, petroquímica, refino, gasoduto, construção de petroleiro e outras. Os investimentos realizados pelo setor privado concentraram-se nas mesmas áreas investidas pelas estatais, ao passo que a execução orçamentária ficou por conta da Agência Nacional do Petróleo (ANP) em ações de pesquisa exploratória.

Há a previsão de geração de energia elétrica por vários tipos de empreendimentos. Destaca-se a participação de usinas hidroelétricas, a serem executadas via concessão pública, em alguns casos com empresas estatais participando por meio de consórcio.

A execução financeira das ações de energia elétrica atingiu o percentual de 49% em relação ao previsto para ser aplicado até 2010. A maior parcela de execução coube ao setor privado, cujo montante atingiu R$ 28,2 bilhões, seguida da contribuição das empresas estatais, com investimentos realizados da ordem de R$ 9,5 bilhões.

No segmento de geologia e mineração ainda não há registro de execução financeira do montante planejado de R$ 0,2 bilhão.

Para a realização das ações de transmissão de energia elétrica, é utilizada a modalidade de concessão pública. A execução acumulada atingiu o valor de R$ 5,7 bilhões, representando 35% do total previsto. A maior contribuição na execução veio do setor privado, R$ 4,6 bilhões, seguida das empresas estatais com R$ 1,2 bilhão, execução oriunda da participação nos consórcios vencedores das licitações. O quadro a seguir apresenta os resultados do eixo em termos de execução física.

Meta e resultado físicos das ações concluídas – Eixo Energia

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2010		Alcance das Metas	
		Inicial	No Balanço de 3 Anos	Das Ações Concluídas - Balanço de 3 Anos	Alcance Percentual das Metas
Energia Elétrica					
Geração	MW	12.386	12.316	5.964	48%
Transmissão	km	13.826	11.275	7.368	65%
Estudos de viabilidade econômica e EIA-RIMA em potência (de Usinas)	MW	25.768	21.702	11.233	52%
Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas em potência (de Usinas)	MW	32.950	29.236	14.245	49%
Petróleo - Exploração e Produção					
Aumento de reservas de petróleo	milhões de barris de óleo p/ano	800	1.000	791	79%
Produção – autossuficiência	milhões de barris de óleo p/dia	2,6	2,6	2,02	78%
Refino, Transporte e Petroquímica (adicional)					

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2010		Alcance das Metas	
		Inicial	No Balanço de 3 Anos	Das Ações Concluídas - Balanço de 3 Anos	Alcance Percentual das Metas
Refinaria – Modernização	mil barris/dia de óleo pesado	250			
Refinaria - Ampliação	mil barris/dia	100	81	0	0%
Refinarias					
Modernização	unidade		8	4	50%
Conversão	unidade		2	1	50%
Qualidade	unidade		2	0	0%
Petroquímicas	mil ton / ano		850	300	35%
Petroleiros em construção no Brasil	Unidades contratadas	42			
	super petroleiros contratados	2			
HBIO	mil m^3/ano de óleos vegetais no refino	425	256	256	100%
Gás Natural (adicional)					
Plangas – Exploração e Produção	milhões de m^3/dia	39,2	27,5	19,5	71%
Plangas – Refinaria	milhões de m^3/dia		15,2	13	86%
Plangas – Unidade Tratamento de Gás	milhões de m^3/dia		13	10,5	81%
GNL	milhões de m^3/dia	20	21	21	100%
Gasodutos	km	4.526	3.871	2.366	61%
Combustíveis Renováveis					
Biodiesel	bilhões de litros/ano	3,3	2,2	2	91%
Etanol	bilhões de litros/ano	23,3	6,5	3,8	58%
Alcoolduto / Poliduto	km	1.150			

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

Nas ações de energia elétrica, o alcance dos resultados oscilou ao redor dos 50% de execução física das ações concluídas. Assim, nos dois principais segmentos cujas metas são gerar 12.516 MW e construir 11.275 km de rede de transmissão de energia elétrica, o resultado referente às ações concluídas foi de 48% e 65%, respectivamente. Percentual similar ao alcançado pelas ações vinculadas a estudo de viabilidade econômica e inventário de bacias.

No segmento de exploração e produção de petróleo, foram estabelecidos dois produtos que servem de controle: aumento de reservas e alcance da autossuficiência de petróleo. No primeiro caso, a meta, revista no Balanço de 3 Anos, era o incremento de 1 bilhão de barris por ano, tendo sido alcançado em 2009 o resultado percentual de 79%, não havendo informações sobre os exercícios de 2007 e 2008. Já em termos de produção diária, a meta era alcançar 2,6 milhões de barris, tendo sido alcançado, em 2009, 2,02 milhões de barris por dia, o que equivale a 78% do valor estipulado.

No segmento de refino, houve uma alteração na meta física em relação ao planejamento inicial. A meta original previa o aumento em três anos na capacidade de refino de 250 mil barris por dia de óleo pesado, a qual seria obtida pela modernização de refinarias existentes, bem como a ampliação em 100 mil barris por dia na capacidade de refino. No Balanço de 3 Anos, os produtos a serem alcançados são a ampliação e intervenções a serem realizadas no parque de refino. Assim, consta a meta de ampliar uma refinaria (sem execução física por não haver sido concluída) e a proposta de modernizar oito refinarias, converter duas e melhorar a qualidade de outras duas, sendo que, até o momento, os resultados percentuais foram 50%, 50% e 0%, respectivamente. Por fim, com respeito à meta de refino associado ao biocombustível (Hbio), houve redução da quantidade prevista de 425 mil m^3 por ano de óleos vegetais no refino, para 256 mil m^3 por ano.

Não foram encaminhadas informações referentes à construção de petroleiros.

Nas ações de gás natural, a única alteração foi a inclusão de novos produtos, objetos de acompanhamento, no âmbito do Plano de Antecipação da Produção de Gás (Plangas). Inicialmente, a meta se referia apenas à produção e exploração, agora inclui também metas para refinaria e unidade de tratamento. Nessa esteira, os resultados foram de 19,5 milhões de m^3 por dia (produção e exploração), 13,0 milhões de m^3 por dia (refinaria) e 10,5 milhões de m^3 por dia (unidade de tratamento), representando 71%, 86% e 81% da meta traçada, respectivamente. Ademais, há dois outros produtos: a produção de 21 milhões de m^3 por dia de gás natural liquefeito, cuja meta foi alcançada em 100%, e a construção de 3.871 km de gasodutos, com a construção de 2.366 km, ou 61% do previsto. De um modo geral, as ações relacionadas com o gás natural apresentam os mais elevados percentuais de realização, em termos de meta física do eixo energia.

Por fim, no segmento de combustíveis renováveis, houve alteração apenas no quantitativo a ser alcançado. O resultado da nova meta de produzir 2,2 bilhões de litros por ano de biodiesel foi de 91%; ao passo que a de produzir 3,8 bilhões de litros por ano de etanol foi de 58%. Sobre esta última, cumpre ressaltar que seu quantitativo foi reduzido de 23,3 para 6,5 bilhões de litros por ano.

Execução das ações do Eixo Social e Urbano

A execução financeira acumulada do eixo atingiu o montante de R$ 168,4 bilhões, equivalente a 63% do total planejado para o período 2007/2010. Dos três eixos, este é o que apresenta o maior percentual de execução financeira. Com exceção das ações referentes a recursos hídricos e saneamento, todos os demais segmentos obtiveram percentual de execução superior a 50%.

Investimentos do Eixo Social e Urbano: Previsão (2007/2010) e execução financeira (2007/2009)

R$ bilhões

Eixo		Estatais	Setor Privado	OFSS	Financiamento ao Setor Público	Financiamento a Pessoas Físicas	Contrapartida de Estados e Municípios	Total
Social e Urbano	Previsão	9,5	4,8	31,0	12,7	198,7	9,8	266,5
	Execução	5,3 (56%)	3,3 (69%)	13,5 (44%)	4,4 (35%)	137,5 (69%)	4,4 (45%)	168,4 (63%)
Luz para Todos	Previsão	9,5	1,8	-	-	-	1,4	12,7
	Execução	5,3 (56%)	1,4 (78%)	- n.a.	- n.a.	- n.a.	0,8 (57%)	7,5 (59%)
Metrô	Previsão	-	0,5	2,2	1,5	-	0,7	4,9
	Execução	- n.a.	0,3 (60%)	1,1 (50%)	1,5 (100%)	- n.a.	0,0 (0%)	2,9 (59%)
Recursos Hídricos	Previsão	-	0,3	12,8	-	-	0,4	13,5
	Execução	- n.a.	0,0 (0%)	4,3 (34%)	- n.a.	- n.a.	0,0 (0%)	4,3 (32%)
Saneamento	Previsão	-	2,2	8,5	8,4	-	4,6	23,7
	Execução	- n.a.	1,6 (73%)	3,6 (42%)	2,2 (26%)	- n.a.	2,0 (43%)	9,4 (40%)
Habitação de Interesse Social	Previsão	-	-	7,5	2,8	-	2,7	13,0
	Execução	- n.a.	- n.a.	4,5 (60%)	0,7 (25%)	- n.a.	1,6 (59%)	6,8 (52%)
Habitação de Mercado	Previsão	-	-	-	-	198,7	-	198,7
	Execução	- n.a.	- n.a.	- n.a.	- n.a.	137,5 (69%)	- n.a.	137,5 (69%)

Fonte: Casa Civil da Presidência da República;
n.a. – não aplicável.

Segundo os dados encaminhados pelo GEPAC, o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos) investiu, no período de 2007/2009, R$ 7,6 bilhões, cerca de 59% do previsto. Desse total, R$ 5,3 bilhões foram aplicados com recursos oriundos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e da Reserva Global de Reversão (RGR). A realização restante foi executada com recursos das concessionárias estaduais (R$ 1,4 bilhão) – alocados como recursos privados na tabela – e de contrapartida de Estados e Municípios (R$ 0,8 bilhão).

No conjunto, as ações do metrô executaram R$ 2,9 bilhões, 59% do planejado para o período. A principal fonte de recursos foram os financiamentos ao setor público, com participação de R$ 1,5 bilhão, e os recursos do OFSS, com R$ 1,1 bilhão.

A execução dos projetos de recursos hídricos é a que apresenta o mais baixo percentual de execução no âmbito do eixo social e urbano. Este alcançou 32%, equivalendo a investimentos de R$ 4,3 bilhões. Toda a execução deveu-se aos recursos do OFSS, caracterizando seus empreendimentos como, basicamente, de obras públicas. Destaca-se, neste segmento, as obras relativas à transposição do Rio São Francisco, cujo percentual de execução é baixo, conforme será detalhado mais adiante, ressaltando-se a execução da hidrovia do São Francisco, com zero por cento de conclusão, e a integração de bacias, com 18 de 238 km já prontos.

As ações de saneamento estão sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), para as intervenções rurais e em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, e do Ministério das Cidades, nas demais situações. A execução acumulada foi da ordem de R$ 9,4 bilhões, o que equivale a 40% do novo valor estabelecido como parâmetro de investimento até 2010. As duas principais fontes de execução foram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), com despesas de R$ 3,6 bilhões, e os financiamentos concedidos a estados e municípios, com investimentos de R$ 2,2 bilhões. Os restantes R$ 3,6 bilhões executados referem-se à contrapartida alocada pelos entes públicos (R$ 2,0 bilhões) e a financiamentos para concessionárias prestadoras de serviço (R$ 1,6 bilhão).

As ações de habitação do PAC podem ser subdivididas em dois grupos: um, voltado ao setor público, e outro, ao setor privado. Naquele grupo, os empreendimentos são, em sua grande maioria, obras públicas, como, por exemplo, a urbanização de assentamentos precários e a requalificação de imóveis, realizadas pelos entes públicos (Estados, Distrito Federal e Municípios), sob a supervisão do Ministério das Cidades. As fontes de recursos são o OFSS, financiamentos bancários e a contrapartida do beneficiário, cuja execução foi, nos termos da tabela anterior, de R$ 4,5 bilhões, R$ 0,7 bilhão e R$ 1,6 bilhão, respectivamente, totalizando em R$ 6,8 bilhões, ou 52% do total planejado.

Já o segundo grupo, é constituído de financiamentos direcionados ao setor privado, para a aquisição e a reforma de imóveis – novos e usados –, bem como a construção de novas unidades imobiliárias, cujo montante alcançou R$ 137,5 bilhões. Releva mencionar que os valores informados referem-se ao montante de empréstimos contratados, não tendo havido, necessariamente, a liberação do recurso pela instituição financeira, nem a realização do objeto contratual.

Alerta importante diz respeito ao fato de estarem sendo computados financiamentos direcionados à aquisição de imóveis, tanto novos quanto usados, que não são investimentos, porém inversão financeira. Esta se caracteriza por representar tão-somente a mudança do proprietário do bem imóvel. Nesse tipo de operação não há impacto na formação bruta de capital fixo e, portanto, nas contas que medem o crescimento econômico. Desse modo, a guisa de uma

melhor informação, os resultados dessas operações deveriam ter sua execução divulgada separadamente no balanço de acompanhamento do programa, o que não ocorre.

Cabe destacar que, nas informações divulgadas nas tabelas anteriores, bem como nos dados gerais de planejamento e execução do PAC, o resultado das ações de habitação de mercado encontra-se na coluna "Financiamentos a Pessoas Físicas", sendo que ali também são considerados financiamentos a pessoas jurídicas, que, posteriormente, são repassados a pessoas físicas. Os balanços do PAC, ao abordarem com maiores detalhes a execução dessas ações, subdividem-nas em duas contas denominadas "Pessoas Físicas" e "Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)". Na primeira, estão incluídos os empréstimos realizados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), além de parcela de subsídio orçamentário. A segunda conta reúne apenas os empréstimos com recursos da poupança.

É importante mencionar sobre a contrapartida aportada pelos mutuários nas ações de habitação de mercado que a parcela correspondente à conta "Pessoas Físicas" foi apurada detalhadamente pela Caixa, ao passo que os valores de contrapartida correspondentes ao SBPE foram estimados em 20% do total emprestado. A tabela a seguir fornece os valores executados nessas ações.

Execução financeira acumulada (2007/2009): Habitação de mercado

R$ bilhões

	Pessoa Física	SBPE	Total
Aquisição – Imóvel Novo	4,5	11,6	16,2
Aquisição – Imóvel Usado	16,8	30,3	47,1
Produção de Novas Unidades	8,3	38,4	46,8
Reforma/Ampliação	1,2	-	1,2
Contrapartida	10,2	16,1*	26,3
Total	**41,1**	**96,4**	**137,5**

Fonte: Ministério das Cidades
* Contrapartida estimada em 20%

Conforme se depreende da tabela, R$ 16,2 bilhões e R$ 47,1 bilhões referem-se à aquisição de imóveis novos e usados, respectivamente. Para se obter o total empregado em ações típicas de inversão financeira, é necessário somar esses valores às respectivas contrapartidas, calculada *pro rata* para a conta "Pessoas Físicas" e a base de 20% para o SBPE, alcançando o montante de R$ 78,7 bilhões.

O quadro a seguir apresenta execução física dos empreendimentos do eixo social e urbano do PAC.

Meta e resultado físicos das ações concluídas – Eixo Social e Urbano

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2010		Alcance das Metas	
		Inicial	No Balanço de 3 Anos	Das Ações Concluídas – Balanço de 3 Anos	Alcance Percentual das Metas
Luz para Todos	milhões de pessoas	5,2	12	9	75%
Metrô					
Incremento	milhões passageiros/ano	609			
Trem Urbano	km		14	0	0%
Corredor Exclusivo de Ônibus	km		33	33	100%
Metrô	km		95	0,6	1%

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2010		Alcance das Metas	
		Inicial	No Balanço de 3 Anos	Das Ações Concluídas – Balanço de 3 Anos	Alcance Percentual das Metas
Projeto (Metrô)	unidade		2	0	0%
Recursos Hídricos					
Atendimento	milhões de pessoas	23,9			
Revitalização de bacias					
Hidrovia do São Francisco	km		320	0	0%
Saneamento, Processos Erosivos e Resíduos Sólidos	unidade		222	19	9%
Integração de Bacias	km		238	18	8%
Barragem	milhão m^3		1.105	235	21%
Drenagem	unidade		12	0	0%
Irrigação					
Estudos	unidade		1	0	0%
Perímetros de Irrigação	ha		107.557	13.000	12%
Água Bruta					
Km	km		380	249	66%
Projeto	unidade		1	1	100%
Água Tratada					
Adutora	km		635	0	0%
Água para Todos	unidade		9.069	7.949	88%
Proágua					
Adutora	km		1.040	50	5%
Barragem/açude	milhão m^3		396	0	0%
Recuperação de Sistema e ETA	unidade		3	0	0%
Sistema - Água Bruta/Água Tratada/Barragens	unidade		3	2	67%
Saneamento	milhões de domicílios	23,2	14,3	0,34	2%
Água	milhões de domicílios	7	7		
Esgoto	milhões de domicílios	7,3	7,3		
Lixo - destinação adequada	milhões de domicílios	8,9	0		
Habitação					
Habitação Pessoa Física	mil famílias	3.960	3.960	831	21%
Habitação SBPE	mil famílias	600	600	788	131%

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

Inicialmente, cabe registrar que os itens de controle das ações de recursos hídricos e do metrô foram completamente alterados. O acompanhamento nas ações de recursos hídricos previa, originalmente, o atendimento a 23,9 milhões de pessoas. Atualmente foi subdividido nas seguintes atividades: revitalização de bacias, que se subdivide na hidrovia do Rio São Francisco e em empreendimentos de saneamento, processos erosivos e resíduos sólidos; integração de bacias; barragem; drenagem; irrigação; água bruta; água tratada; programas Água para Todos e Proágua; e sistema de água bruta, tratada e barragens.

Observa-se uma grande variação nos percentuais de execução, havendo segmentos que alcançaram a meta prevista e outros com baixo percentual, destacando-se, pela sua magnitude a integração de bacias, cuja execução física, levando em conta apenas os empreendimentos concluídos, alcança 8% da meta.

O acompanhamento físico dos empreendimentos vinculados às ações de metrô do PAC, que, originariamente, previa o incremento de 609 milhões de passageiros por ano, também foi dividido por atividades. Neste sentido, a execução de corredor exclusivo de ônibus alcançou a meta traçada de construção de 33 km. Já as atividades de construção das vias férreas do

metrô, a construção de vias para trem urbano e a elaboração de projetos tiveram execução bastante reduzida.

No caso das ações do programa Luz para Todos, a meta estabelecida no lançamento do PAC era beneficiar 5,2 milhões de pessoas. No Balanço de 3 Anos do PAC, a unidade de medida foi alterada para ligações realizadas, representando o número de domicílios atendidos. Para podermos comparar o planejado com os dados de execução apresentados, considerou-se que cada domicílio possui quatro pessoas, convertendo-se, assim, os valores de ligações realizadas para pessoas beneficiadas. O valor da meta em 2009 aumentou atingindo a previsão de beneficiar 12 milhões de pessoas (cerca de três milhões de ligações), sendo que a execução representou 75% deste valor.

As metas originais das ações de saneamento eram subdivididas pelo tipo de intervenção: abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de lixo. Na implementação das ações não houve qualquer projeto relacionado ao lixo, conduzindo a seu novo referencial de zero. O resultado apresentado pelo GEPAC, no entanto, não discrimina em qual segmento as famílias foram beneficiadas. Assim, o valor apresentado na tabela refere-se aos dados agregados de água e esgoto, cujo resultado foi de 2% da meta de beneficiar 14,3 milhões de famílias.

Nas ações de habitação, o controle foi elaborado tendo como foco o quantitativo de famílias beneficiadas em virtude de empréstimos imobiliários, com recursos da denominada conta "Pessoas Físicas" e do SBPE. No primeiro caso, 831 mil famílias foram contempladas, representando 21% do valor planejado, e no segundo, 788 mil famílias, ou seja, 133% do previsto.

Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV

Em seu lançamento, o Programa Minha Casa, Minha Vida não pertencia ao PAC, vindo formalmente a fazer parte dele apenas em outubro de 2009. Não obstante, segundo o Ministério das Cidades, o Balanço de 3 Anos do PAC não contempla as informações do PMCMV. Nessa esteira, os dados de planejamento e execução das ações de habitação, apresentados anteriormente, não incluem os dados referentes ao PMCMV, razão pela qual se optou em apresentar seus resultados de forma destacada.

Instituído pela Medida Provisória nº 459, de 25/3/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7/7/2009, o PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos (SM). A meta é disponibilizar, no triênio 2009/2011, um milhão de moradias, sendo 400 mil para a população com faixa de renda entre 0 e 3 SM; 400 mil para a faixa de 3 e 6 SM e 200 mil para a população com renda entre 6 e 10 SM.

A execução do PMCMV se dá em duas vertentes: na produção de novas unidades habitacionais e no financiamento direto aos beneficiários finais do programa, para a aquisição da moradia. A forma de operacionalizar a produção habitacional varia em função da renda do público-alvo das habitações. Na faixa de renda de 0 a 3 SM, a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente gestor do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), é quem contrata a construtora encarregada da construção das moradias. Depois de concluídos, os imóveis são alienados às famílias, previamente cadastradas e selecionadas por Estados e Municípios. A produção das unidades habitacionais voltada a famílias com renda de 3 a 10 SM se dá por intermédio de financiamento às empresas construtoras, com a posterior comercialização aos beneficiários finais.

O PMCMV atua também financiando diretamente as pessoas físicas, concedendo linhas de crédito para a compra da moradia ou sua construção. Nesses casos, as famílias podem adquirir um imóvel das construtoras que fazem parte do programa ou outro imóvel qualquer, desde que seu valor esteja dentro do limite estipulado pelo programa e que seu habite-se tenha sido emitido após 26/3/2009, data de seu lançamento. O valor máximo do imóvel varia segundo a região, estando estabelecido o teto em R$ 130 mil nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e no DF; R$ 100 mil nos municípios com população acima de 500 mil habitantes, nas demais capitais estaduais e municípios limítrofes, e R$ 80 mil nos municípios restantes.

Com vistas a viabilizar a aquisição do imóvel pelas famílias, o PMCMV prevê a concessão de subsídio às famílias mais carentes, subsidio este concedido com recursos orçamentários. Seu valor varia em função da renda familiar, não sendo concedido, no entanto, às famílias com renda superior a 6 SM. Para além do subsídio, no âmbito do programa, há a redução da cobrança de custos de seguro e a criação de Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab). Este fundo tem por objetivo cobrir as parcelas do mutuário no caso de inadimplência, por motivo de desemprego. O número máximo de prestações garantidas pelo FGHab varia de 12 a 36 prestações, de acordo com a faixa de renda familiar.

A tabela a seguir consolida as informações sobre as unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV, até 31 de dezembro de 2009. Os dados estão dispostos por faixa de renda e por modalidade de aplicação dos recursos, isto é, se para pessoas jurídicas construírem as moradias ou se para pessoas físicas, na aquisição direta, excluídas as duplicidades que ocorrem quando a pessoa física adquire imóvel das construtoras.

Pode-se depreender da tabela que foram contratadas 275.528 unidades habitacionais, no valor total de R$ 14,08 bilhões, o que representa cerca de 28% da meta de um milhão de residências a serem disponibilizadas. Observando os dados pela ótica da faixa de renda, percebe-se que, do total de unidades contratadas, 168.459 o foram para famílias com renda de 0 a 3 SM, equivalente a 42% de sua meta, 76.087 unidades na faixa de renda de 3 a 6 SM, ou 19% da meta, e 30.982 moradias direcionadas a famílias com renda entre 6 e 10 SM, representando 15% de sua meta.

Unidades habitacionais contratadas no PMCMV – 31 de dezembro 2009

R$ milhões

Público Alvo	Pessoa Jurídica		Pessoa Física		Total		Meta	%
	Unidades Contratadas	Valor Financiado	Unidades Contratadas	Valor Financiado	Unidades Contratadas	Valor Financiado		
0 a 3 SM	149.453	6.248	19.006	677	168.459	6.925	400.000	42%
3 a 6 SM	41.035	2.688	35.052	1.987	76.087	4.675	400.000	19%
6 a 10 SM	27.418	2.227	3.564	251	30.982	2.478	200.000	15%
Total	**217.906**	**11.163**	**57.622**	**2.915**	**275.528**	**14.078**	**1.000.000**	**28%**

Fonte: Caixa Econômica Federal

Se a quantidade de unidades habitacionais contratadas se apresenta expressiva, cerca de 28% da meta, como ressaltado, o número de imóveis concluídos é ainda reduzido. Segundo a Caixa, até 30 de dezembro de 2009 apenas 1.221 imóveis dos 217.906 contratados com as pessoas jurídicas estavam concluídos. Esse montante representa cerca de 0,6% do total contratado.

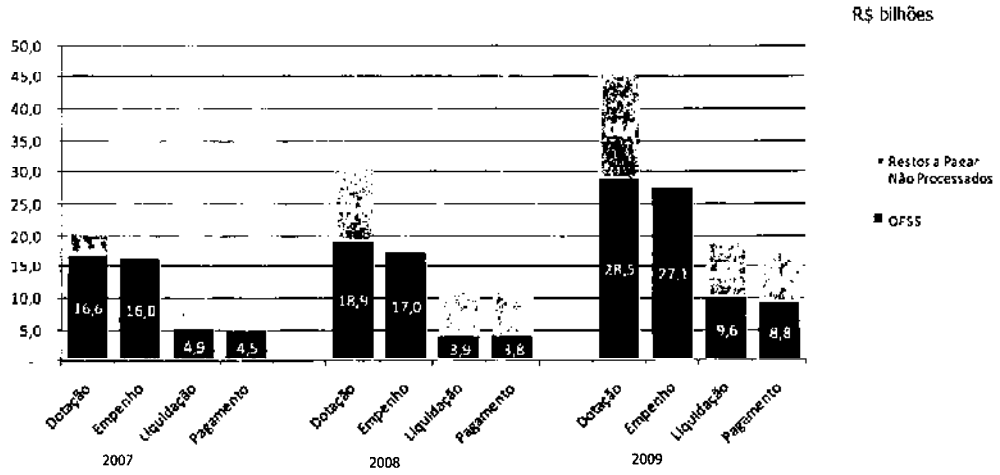
Execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

A previsão de investimentos em ações do PAC com recursos do OFSS, até 2010, é de R$ 83,1 bilhões. As liquidações acumuladas no período 2007/2009 foram de R$ 37,4 bilhões, representando cerca de 45% do total previsto. A dotação alocada nos orçamentos de 2007, 2008 e 2009 monta a R$ 63,9 bilhões, aos quais devem ser acrescidos os R$ 3,7 bilhões alocados a ações do PAC oriundos de recursos de restos a pagar não processados anteriores a 2007, totalizando R$ 67,6 bilhões.

De acordo com a legislação orçamentária, os orçamentos são anuais e a administração deve empenhar, liquidar e pagar suas despesas num mesmo exercício. Os restos a pagar são registros de gastos que obtiveram autorização orçamentária para sua execução em um determinado exercício, mas que não tiveram a comprovação da sua realização (liquidação) durante este mesmo exercício (restos a pagar não processados) ou, quando comprovada sua realização, não foram pagos (restos a pagar processados). Eles seriam uma exceção, para casos eventuais em que uma despesa programada para o exercício não fosse nele paga. Se essa despesa não for paga até o exercício seguinte de seu empenho, o resto a pagar deve ser cancelado.

O gráfico a seguir apresenta, de forma consolidada, os valores do OFSS e dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores de dotação, empenho, liquidação e pagamento do PAC ao longo dos três anos de vigência. As dotações orçamentárias do OFSS vêm crescendo a cada ano quando comparado com o ano anterior: em 2008, 14 %, e em 2009, 51 %. Mesmo comportamento é observado em relação aos empenhos, em 2009 aumentou 59 % em relação a 2008. No tocante às liquidações, etapa importante da despesa na qual se atesta o recebimento da obra ou serviço, percebe-se significativo aumento da execução orçamentária, saindo de um patamar de cerca de R$ 7,5 bilhões em 2007, para R$ 18,9 bilhões em 2009.

Execução orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC 2007/2009



Fonte: Siafi

A execução dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores teve sempre papel relevante no PAC. Mesmo no ano de seu lançamento os restos a pagar responderam por liquidações de R$ 2,6 bilhões. No exercício de 2008, essas liquidações dos restos a pagar saltaram para R$ 7,1 bilhões, sendo mais expressiva do que aquelas oriundas do orçamento do

exercício, no valor de R$ 3,9 bilhões. Em 2009, as liquidações de ambas as fontes praticamente se igualaram, com leve predominância das oriundas do OFSS corrente: R$ 9,6 bilhões em face de R$ 9,3 bilhões. Considerando a execução acumulada dos três exercícios, os restos a pagar responderem por 51% da liquidação da despesa, tendo atingido o montante de R$ 19,0 bilhões, superando assim as liquidações do OFSS.

4.1.1 Medidas Institucionais

Com relação às medidas institucionais é interessante notar que das 36 medidas originais, constantes do lançamento do PAC em janeiro de 2007, apenas 18 eram novas, pois nove já haviam sido implementadas e outras nove encontravam-se em tramitação. Posteriormente, a essas medidas foram adicionadas mais duas. Assim, constavam 29 medidas institucionais a serem implementadas na vigência do PAC, as quais exigiam a edição de decreto presidencial, resolução do Conselho Monetário Nacional, lei ordinária (LO), lei complementar (LC) e emenda constitucional (EC).

Das medidas pendentes de implementação no lançamento do PAC, 20 foram editadas, representando 69% do total. As medidas, no entanto, que exigiam para sua aprovação maior capacidade de mobilização política, em razão de os temas serem mais complexos, não lograram ser aprovadas, tais como: reforma tributária (EC); regulamentação do artigo 23 da Constituição (LC); controle da expansão das despesas de pessoal da União (LC); marco legal das agências reguladoras (LO); reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (LO); política de longo prazo de valorização do salário-mínimo (LO); agilização do processo licitatório (LO); melhora na gestão da Previdência Social (LO); regulamentação da previdência complementar do servidor público federal (LO).

Analisando o bloco relativo à desoneração e ao aperfeiçoamento do sistema tributário, das quinze medidas que o integram, apenas a proposta de reforma tributária não foi aprovada. Todas as demais se concretizaram, merecendo destaque, além da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e da Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica, as medidas de renúncia fiscal.

O segundo bloco de medidas – estímulo ao crédito e ao financiamento – compõe-se de cinco novas iniciativas e duas já executadas na data de lançamento do PAC (redução da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP e dos *spreads* do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). Duas medidas com impacto direto nos investimentos em infraestrutura, notadamente nas ações de saneamento e habitação, foram: edição da Lei nº 11.485/2007 que, ao conceder crédito de R$ 5,2 bilhões, aumentou o patrimônio de referência da Caixa, com vistas a aumentar sua capacidade de empréstimo; adoção de Resoluções do Conselho Monetário Nacional que ampliaram a capacidade de endividamento de estados e municípios, para investimentos nas áreas citadas.

Outras medidas importantes foram a criação de dois fundos de investimento. Um, com recursos do patrimônio líquido do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, denominado FI-FGTS, e outro fundo, a ser constituído com recursos da iniciativa privada, para investimentos em infraestrutura. Aquele já investiu R$ 13,7 bilhões, segundo dados constantes no 9º Balanço do PAC, em projetos de energia (R$ 8,9 bilhões), ferrovia (R$ 3,7 bilhões), portos (R$ 600 milhões), rodovias (R$ 500 milhões) e saneamento (R$ 50 milhões), ao passo que relativamente a este fundo ainda não houve aporte de recursos. Por fim, no bloco de estímulo ao crédito e ao financiamento, encontra-se a elevação de liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial, já implementada.

O bloco destinado à melhora do ambiente do investimento é composto por uma série de medidas regulatórias de diversos segmentos da economia. Assim, já se encontravam implementadas desde o lançamento do PAC: a aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento, a abertura do mercado de resseguros e as recriações da Sudam e Sudene. Completam a lista, as seguintes iniciativas: a lei do gás natural, a regulamentação do artigo 23 da Constituição, o marco legal das agências reguladoras e a reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Dessas quatro últimas medidas, apenas a lei do gás natural foi aprovada. As demais se encontram ainda em tramitação no Congresso Nacional. Destaca-se o projeto de lei complementar nº 388, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição da República.

O último bloco é constituído por dez medidas fiscais de longo prazo, das quais apenas cinco foram implementadas. Entre estas, ressaltam a criação da carreira de Analista em Infraestrutura, a valorização do salário-mínimo e a extinção de empresas estatais federais. De outra parte, ainda não lograram aprovação o controle da expansão das despesas de pessoal da União, a regulamentação da previdência complementar do servidor público federal e a melhora na gestão da Previdência Social.

4.1.2 Outros Trabalhos de Fiscalização Realizados

Obras do PAC Fiscalizadas em 2009

Em 2009, o TCU realizou 74 fiscalizações em obras incluídas no PAC. Em virtude de irregularidades graves identificadas pelas Equipes de Auditoria deste Tribunal, a Lei Orçamentária de 2010 (Lei nº 12.214/2010), após os vetos do Presidente da República, incluiu duas obras em seu Anexo VI, que relaciona as obras, contratos, convênios etc., cuja execução física, financeira, orçamentária, inclusive de restos a pagar, permanece bloqueada até que o Congresso Nacional emita Decreto Legislativo liberando o empreendimento.

Seguindo a mesma metodologia adotada no exercício anterior, as equipes de auditoria deste TCU avaliaram o andamento dos empreendimentos, classificando-os em "verde", "amarelo" ou "vermelho", com vistas a comparar com a avaliação do GEPAC. Os critérios utilizados pelo TCU foram considerar a obra: a) verde – quando tiver havido pequeno atraso no cronograma, passível de ser recuperado ao longo do período, ou atraso final menor que 30% do prazo inicial; b) amarelo – quando tiver havido atraso no cronograma, de tal forma a não ser possível concluir no prazo, nem com prorrogação de 30% de prazo, ou comprometimento da qualidade da obra, passível de reversão, com custo controlado; e c) vermelho – quando tiver havido significativo atraso no cronograma, de tal forma a não ser possível concluir o empreendimento nem no dobro do prazo planejado ou comprometimento irreversível da qualidade da obra.

A classificação das equipes de auditoria foi, inicialmente, mais severa em 27 casos e mais branda em um caso. As avaliações foram encaminhadas ao GEPAC e após confrontar a resposta deste órgão com as justificativas das equipes de auditoria, algumas obras foram excluídas da lista de divergência em virtude das seguintes situações: a) em um caso o empreendimento não pertencia ao PAC; b) em um caso o trecho classificado como "vermelho" não pertencia ao PAC; c) em dois casos as avaliações foram de fato idênticas, mas havia inicialmente divergência sobre

o escopo dos empreendimentos objetos de auditoria; d) em três casos os objetos de análise não eram idênticos, prejudicando a comparação; e) em dois casos houve alteração posterior da avaliação pelo GEPAC, igualando as avaliações, ou tornando a do GEPAC mais severa; e f) em dois casos a data utilizada como parâmetro pelo TCU não era a mesma do GEPAC. Em todas estas hipóteses, as divergências foram eliminadas, restando, ao final, o total de 14 obras das 74 fiscalizadas, cuja avaliação de situação empreendida pelas equipes de auditoria do TCU foi mais severa do que a realizada pelo GEPAC.

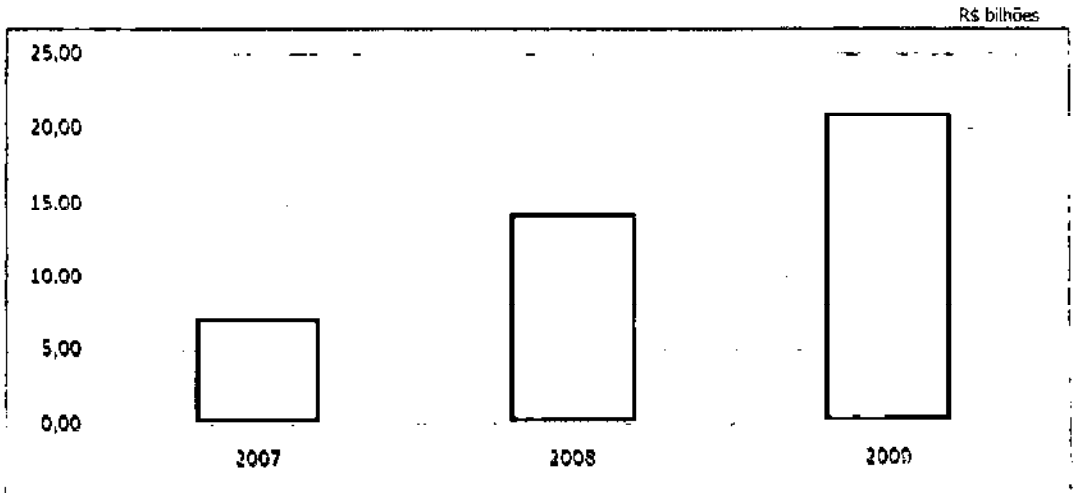
Levantamento de Informações das Ações dos Eixos de Energia e Social Urbano

Foram realizadas fiscalizações nos eixos de energia (TC 024.269/2009-4) e social urbano (TC 022.740/2009-4). Ambos os acompanhamentos tiveram o mesmo propósito, ao buscar responder as seguintes questões de auditoria: a) como estão estruturadas as ações do eixo; b) qual o nível de implementação das ações; c) como estão sendo gerenciados os principais problemas; e d) se as informações de execução divulgadas refletem a realidade do PAC. Os relatórios de auditoria não foram apreciados pelo Tribunal.

4.1.3 Desoneração Tributária

O PAC contempla, entre suas medidas institucionais, uma série de desonerações tributárias. Apresenta-se, a seguir, um panorama dessas desonerações desde o início do PAC. Os dados relativos a essas desonerações no período 2007 a 2009 foram levantados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Destaca-se que os valores desonerados relativos aos anos de 2007 e 2008 foram reestimados, tendo em vista a atualização das informações obtidas.

Desoneração tributária do PAC – Evolução anual



Fonte: Secretaria da Receita Federal da Brasil

Os dados do gráfico acima demonstram o aumento que vem tendo a desoneração tributária no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. Ao longo dos três anos do PAC, estima-se que houve um gasto tributário aproximado de R$ 42,0 bilhões, com um incremento de aproximadamente 200% entre os valores de 2007 e 2009.

A tabela a seguir apresenta a relação de medidas de desoneração tributária, bem como o total desonerado por medida no período 2007/2009, no âmbito do PAC. Todas as medidas

relacionadas no programa foram aprovadas no âmbito do Congresso Nacional, sendo que 36% dessas medidas já existiam de alguma forma antes de o PAC ser lançado.

Medidas de desoneração tributária do PAC

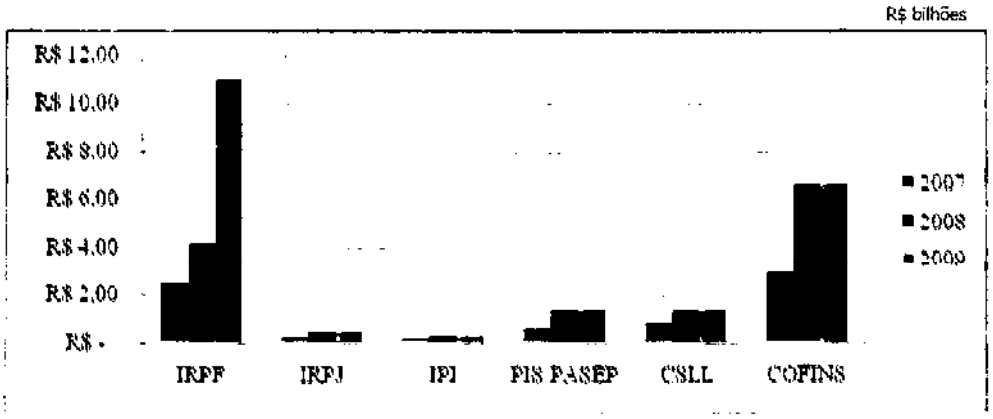
R$ bilhões

Medida	Período	Situação atual	Estimativa de desoneração 2007 a 2009
Reajuste da tabela Imposto de renda	Pré-PAC	Implementada MP nº 340/2006	17,6
Lei geral de pequenas e médias empresas	Pré-PAC	Implementada LC 123/2006	11,3
Recuperação acelerada dos créditos do PIS e Cofins	Pós PAC	Implementada MP nº 351/2007	5,4
Prorr. da cumulatividade do PIS e Cofins p/construção civil	Pré-PAC	Implementada Lei 11.434/2006	2,9
Desoneração de obras de infraestrutura (Reidi)	Pós PAC	Impl. MP nº 351/07, Lei nº 11.488/2007	2,9
Prorrogação da depreciação acelerada	Pré-PAC	Implementada MP nº 340/2006	1,2
Ampliação do benefício tributário a microcomputadores	Pós PAC	Implementada decreto nº 6023/2007	0,6
Desoneração na compra de perfis de aço	Pós PAC	Implementada decreto nº 6024/2007	0,2
Fundo de investimento em infraestrutura	Pós PAC	Implementada MP nº 348/07	0,00
Programa de Incentivo ao setor de semicondutores	Pós PAC	Implementada MP nº 352/2007	0,00
Programa de Incentivo ao setor de TV digital	Pós PAC	Implementada MP nº 352/2007	0,00
Total			**42,1**

Fonte: Secretaria da Receita Federal da Brasil

Conforme observado no gráfico abaixo, a desoneração do PAC incide, principalmente, sobre o Imposto de Renda (IR) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que responderam por 45% e 38%, respectivamente, de toda a desoneração concedida ao longo dos três anos do PAC (R$ 42,1 bilhões de reais).

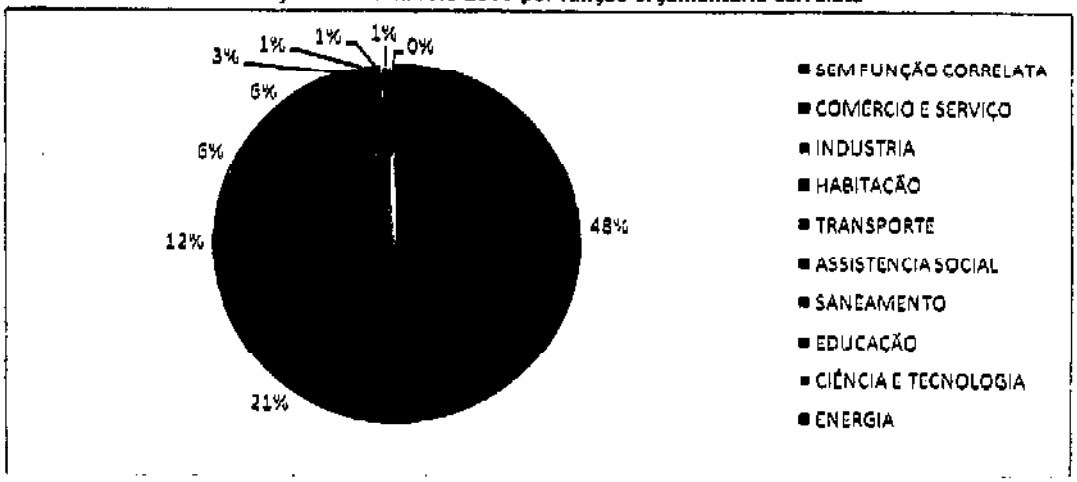
Desoneração tributária por tributo – PAC



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

O gráfico abaixo visualiza a atuação da desoneração tributária do ano de 2009 alocada às funções existentes no orçamento. O PAC atuou em nove dessas funções. Porém, cerca de 48% dos gastos tributários não possuem uma função orçamentária correlata devido à natureza da medida, que nesse caso é o reajuste da tabela do Imposto de Renda Pessoa Física.

Desoneração tributária PAC 2009 por função orçamentária correlata



Fonte: Demonstrativo dos gastos tributários 2009 – PAC

Cinquenta e dois por centro das desonerações tributárias, destacadas no gráfico acima, podem ser correlacionadas às funções orçamentárias. Destaca-se, pelo volume, a função Comércio e Serviço, que contribuiu com 21% do total desonerado no ano de 2009. Essa representatividade se deu por meio da recuperação acelerada dos créditos do PIS e Cofins e Lei Geral das Pequenas, Médias e Grandes Empresas. As desonerações do PAC associadas às funções Saneamento e Transporte vinculam-se, em sua totalidade, ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi). Com relação à Habitação, a maior parte da desoneração foi decorrente da cumulatividade do PIS e Confins para a construção civil. Na função Indústria, os gastos tributários são decorrentes da Lei Geral de Pequenas e Médias Empresas e da prorrogação da depreciação acelerada.

A partir das informações da tabela apresentada a seguir, é possível dimensionar o montante da desoneração do PAC em relação ao total dos gastos tributários.

Consolidação dos gastos tributários por função orçamentária 2009

R$ bilhões

Função orçamentária	Desoneração PAC 2009	Desoneração Geral 2009	% PAC/Geral
Saneamento	0,2	0,2	100%
Habitação	1,3	1,4	93%
Transporte	1,2	1,9	63%
Energia	0,08	0,3	27%
Assistência social	0,7	3,5	20%
Comércio e serviço	4,5	26,5	17%
Indústria	2,4	17,2	14%
Ciência e tecnologia	0,2	2,6	8%
Educação	0,2	3,5	6%
Total	**10,78**	**57,10**	**19%**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Na elaboração da tabela a seguir, consideraram-se apenas as funções orçamentárias nas quais houve atuação de programas e projetos ligados ao PAC, que obtiveram, simultaneamente, desoneração tributária e dotação orçamentária. Fez-se uma análise comparativa entre o total

renunciado nesses setores no ano de 2009 e os valores autorizados no Orçamento da União do mesmo ano.

Orçamento da União – 2009 X Desoneração tributária – 2009 – PAC

R$ bilhões

	Energia	Habitação	Indústria	Saneamento	Transporte	Total
Orçamento geral	1	1,2	3,3	3,1	19,2	27,8
Orçamento PAC	0,2	0,9	0,1	3,0	12,7	16,9
Desoneração PAC	0,08	1,3	2,4	0,2	1,2	5,2

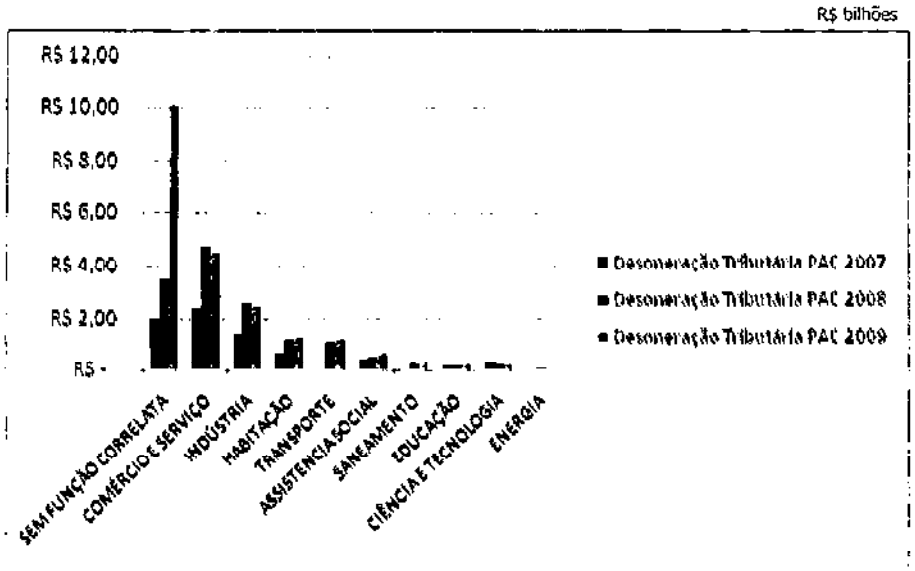
Fonte: Receita Federal do Brasil e Siafi gerencial

As funções Ciência e Tecnologia, Assistência Social, Educação e Comércio e Serviço obtiveram desoneração tributária no âmbito do PAC no valor de R$ 5,6 bilhões, mas na análise do orçamento da União foi constatado que, para essas funções, não houve qualquer dotação associada ao PAC, motivo pelo qual as informações sobre essas funções não constam dos dados da tabela acima.

Conforme tabela anterior, no tocante às cinco funções mencionadas, 61% dos créditos autorizados no orçamento da União foram destinados ao Programa de Aceleração do Crescimento. Quanto à desoneração referente ao PAC, a proporção renúncia/crédito orçamentário corresponde a 31%.

Os dados do gráfico abaixo mostram, desde o ano inicial do PAC, os gastos tributários por função orçamentária. Destacam-se pelo volume, equivalente a R$ 15,0 bilhões, as desonerações tributárias não correlacionadas a uma função específica. Ademais, percebe-se que a função Comércio e Serviço é a que mais vem desencadeando desonerações ao longo dos três anos do PAC, com R$ 11,53 bilhões, seguida da função Indústria, com R$ 6,3 bilhões em gastos tributários ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento.

Evolução dos gastos por função orçamentária



Fonte: Demonstrativo dos gastos tributários 2009 – PAC

Na tabela abaixo apresenta-se a evolução da receita arrecadada administrada e a renúncia tributária. Verifica-se que desde o ano inicial do PAC até o ano de 2009 a receita administrada aumentou em 15%, a renúncia tributária geral aumentou em 23% e a desoneração específica do PAC está 199% superior ao ano de 2007. Ou seja, o crescimento dos gastos tributários do PAC vem crescendo numa proporção bem mais acelerada que a desoneração geral.

Renúncia tributária x Receita arrecadada

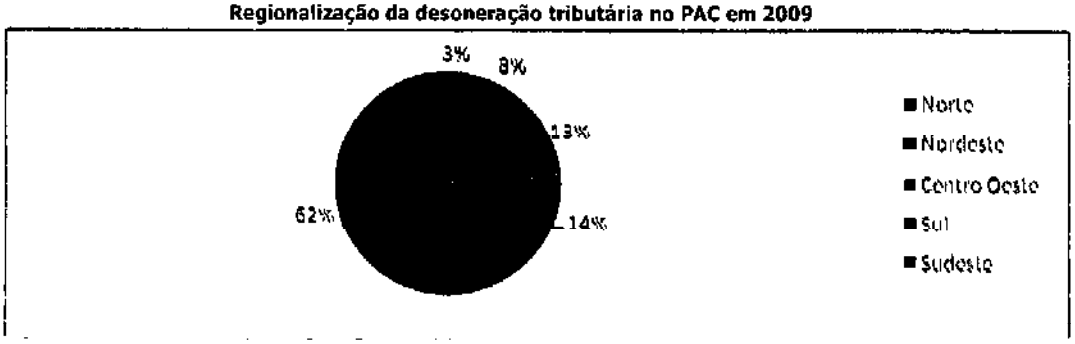
R$ bilhões

Ano	Arrecadação*	Renúncia Geral	Renúncia PAC	% Renúncia PAC	% Renúncia Geral/Arrecadação
2007	585,1	69,8	7,0	10%	12%
2008	660,2	85,3	14,0	17%	13%
2009	671,6	86,2	20,9	24%	13%

Fonte: Análise da Arrecadação das Receitas Federais e Demonstrativos dos Gastos Tributários
*Arrecadação da receita administrada pela RFB

Em termos de regionalização da desoneração tributária no âmbito do PAC, os dados apresentados no gráfico a seguir mostram uma maior concentração dessas desonerações nas regiões Sul e Sudeste do país, que consomem 76% de toda essa renúncia, o que equivale a pouco mais de R$ 16,0 bilhões. A região Sudeste concentra a maior parte das desonerações vinculadas ao imposto de renda (60%), Lei Geral de Pequenas e Médias Empresas (56%) e Reidi (70%).

Regionalização da desoneração tributária no PAC em 2009



Fonte: Demonstrativo das desonerações do PAC 2009

4.2 Análise dos Programas do PPA 2008/2011

Dentre as atribuições cometidas ao Tribunal de Contas da União pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF) está a de "alertar aos Poderes ou órgãos da administração pública federal quando constatar a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas", na forma do inciso V § 1º do art. 59. Também no Regimento Interno do TCU é disposto, no art. 228, § 2º, inciso I, que o relatório que acompanhar os pareceres prévios sobre as Contas de Governo conterá informações sobre o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o alcance de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para permitir o acompanhamento das ações governamentais, o art. 8º da Lei nº 11.653/2008 (PPA) dispõe que o Poder Executivo manterá sistema de informações gerenciais

e de planejamento para apoiar a gestão do PPA, com característica de sistema estruturador do Plano. Para esse fim, existe o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan).

O referido sistema está em funcionamento desde 2000, e tem na sua concepção a intenção de constituir um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas do PPA, conjugando dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), além das informações inseridas pelos Órgãos Setoriais.

Conforme registrado, entretanto, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 2008, e em trabalhos de fiscalização específicos – entre os quais cumpre destacar o TC 015.271/2003-4, Acórdão nº 102/2004-Plenário, o TC 029.094/2008-0, Acórdão nº 102/2009, juntamente com o TC 014.899/2009-2, pendente de julgamento –, parcela representativa dos dados registrados no SIGPlan apresenta problemas como: deficiências na definição dos indicadores de programa; baixo registro de apuração dos índices; descasamento entre a execução física e orçamentária; e percentuais de execução física irreais no âmbito das ações.

A análise dos dados realizada em 2009, registrada a seguir, apesar de apresentar avanços em relação a 2008, registra ainda, de forma significativa, os referidos problemas. Com efeito, para que fosse possível realizar uma melhor aproximação dos resultados da ação governamental no tópico 4.3, foram agregadas aos dados registrados no Sistema informações disponibilizadas pelos Ministérios no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República, além de outras fontes.

Por fim, cumpre ser registrado que as análises desenvolvidas no capítulo 4 podem ser complementadas com os dados que serão disponibilizados no Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, a ser enviado pelo Poder Executivo até o dia 15 de setembro de cada ano, por força do que dispõe o art. 19 da Lei do PPA.

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

Execução Física e Financeira

A execução financeira das ações no SIGPlan é alimentada, periodicamente, com dados do Siafi, fazendo com que a informação orçamentária e financeira no SIGPlan seja feita de forma automática. A execução física, entretanto, depende de preenchimento manual. A obrigatoriedade em relação ao registro da execução física no sistema se aplica aos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme mandamento prescrito no § 2º do art. 18 da Lei do PPA 2008/2011.

Em 2009, o SIGPlan atingiu um percentual de 95% de preenchimento de dados físicos por programa, 17% superior ao percentual alcançado em 2008. A distribuição do percentual de preenchimento da execução física no âmbito da administração pública federal está consolidada abaixo:

Comparação de preenchimento da execução física por órgão [1] em 2008 e 2009

Órgão	% de preenchimento		Variação %
	2008 (a)	2009 (b)	(b/a-1)
Câmara dos Deputados	100	100	0
Tribunal de Contas da União	88	100	14
Supremo Tribunal Federal	68	100	47
Superior Tribunal de Justiça	100	100	0
Justiça Federal	100	100	0
Justiça Militar da União	43	100	133
Justiça Eleitoral	80	100	25
Justiça do Trabalho	98	100	2
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	100	100	0
Advocacia-Geral da União	57	100	75
Controladoria-Geral da União	100	100	0
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	86	100	16
Secretaria Especial de Portos	75	100	33
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	92	100	9
Ministério da Previdência Social	98	100	2
Ministério Público da União	100	100	0
Ministério das Relações Exteriores	98	100	2
Ministério do Trabalho e Emprego	77	100	30
Ministério das Cidades	41	100	144
Ministério da Saúde	81	100	23
Ministério da Defesa	96	100	4
Ministério do Meio Ambiente	90	99	10
Ministério do Turismo	97	99	2
Ministério da Ciência e Tecnologia	81	98	21
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	96	98	2
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	99	98	-1
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	85	97	14
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	91	95	4
Ministério da Educação	86	95	10
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	91	95	4
Ministério da Fazenda	90	95	6
Ministério da Cultura	55	95	73
Ministério das Comunicações	94	94	0
Ministério da Justiça	82	91	11
Presidência da República	86	90	5
Ministério do Desenvolvimento Agrário	84	89	6
Ministério de Minas e Energia	82	89	9
Ministério do Esporte	93	87	-6
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	32	86	169
Ministério dos Transportes	86	84	-2
Senado Federal	77	81	5
Ministério da Integração Nacional	62	79	27
Total	**81**	**95**	**17**

Fonte: MPOG, posição de 15/2/2010.
Nota: (1) Visão Órgão do Programa – Este relatório apresenta estatísticas de preenchimento dos localizadores de gasto das ações orçamentárias, com produto e unidade de medida, agrupados por órgão responsável pelo programa. São considerados o total de localizadores de ações que tiveram execução financeira e que tiveram também preenchimento físico.

Como pode ser verificado, em 2009 não foi constatado órgão sem preenchimento no SIGPlan, sendo que apenas três órgãos tiveram preenchimentos percentuais inferiores a 2008. O menor índice de informação foi registrado no Ministério da Integração Nacional, com 79% de

preenchimento, percentual superior ao menor índice apresentado em 2008 (32%, referente à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca).

A seguir, buscou-se fazer análise comparativa entre a execução financeira e a execução física nos subtítulos das ações realizadas em 2009. Foram examinados todos os 316 programas orçamentários constantes do SIGPlan, desdobrados em 15.292 subtítulos ou localizadores de gasto. Para cada um destes subtítulos foram calculados os percentuais de execução orçamentária e física.

Inicialmente, cumpre ser destacado que até 2008, em que pese haver orientação do Ministério do Planejamento para que a alimentação física das ações no SIGPlan fosse realizada tendo por parâmetro os valores efetivamente liquidados, os dados da execução financeira disponibilizados no sistema remetiam à chamada "liquidação forçada", a qual reflete, na prática, os valores empenhados no exercício. Conforme consignado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2008, tal fato poderia por si só induzir a várias distorções na alimentação do sistema, inclusive uma possível estimação da execução física, considerando a futura execução dos restos a pagar não processados.

Em razão deste fato, foi realizada recomendação no referido relatório para que o SIGPlan passasse a registrar os valores efetivamente liquidados, conforme conceito disposto na Lei nº 4.320/1964, o que foi atendido no exercício de 2009. Dessa forma, é de se esperar que os dados das execuções orçamentária e física demonstrem maior correspondência que em 2008.

Prosseguindo à análise dos dados, a fim de se calcular os percentuais de execução orçamentária e física de modo coerente, com o objetivo de traçar um panorama geral de distribuição desses percentuais no orçamento, promoveu-se a exclusão da base de dados daqueles subtítulos sem produto definido, ou que, por sua natureza, não gerem produto específico, bem como daqueles que não possuem valor de dotação orçamentária autorizada, chegando-se a 12.601 subtítulos. A tabela a seguir mostra a distribuição dos percentuais de execução orçamentária e física em faixas:

Execução orçamentária e física dos programas governamentais por subtítulo em 2009

Faixa de Execução	Execução Orçamentária		Execução Física	
	Nº de subtítulos	%	Nº de subtítulos	%
0-25%	7.427	58,9	5.928	47,0
26-50%	920	7,3	886	7,0
51-75%	1041	8,3	670	5,3
76-100%	3.201	25,4	2.799	22,2
Acima de 100%	12[1]	0,1	2.318	18,4
Total	**12.601**	**100,0**	**12.601**	**100,0**

Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2010.
Nota: a respeito dos subtítulos cuja execução orçamentária foi acima de 100%, ressalte-se que sua maior parte refere-se ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, conforme análise realizada no tópico 3.3.6 deste relatório.

Dos percentuais apresentados na tabela, verifica-se que, não obstante haver um considerável percentual de subtítulos com execução física acima de 100%, todas as demais classes estão minimamente equilibradas, diferentemente do que se observou em 2008.

Em relação à execução física superior a 100%, é importante aprofundar a análise, uma vez que ela contribui para a compreensão do cenário apresentado. Em 2009, observou-se pelo menos uma ação com execução física superior a 100% em 243 programas (77%), sendo que, em 116 programas (37%) foi identificada pelo menos uma ação com execução física superior

a 150%. A superação da meta física prevista pode representar, em alguns casos, maior eficiência e efetividade na condução da ação. Não obstante essa possibilidade, não raras vezes, verificam-se falhas na definição das metas.

A fim de se representar graficamente e em números a situação encontrada, buscou-se auxílio no uso de parâmetro estatístico para associar os efeitos da execução orçamentária à execução física. Com isso, pretendeu-se demonstrar o "afastamento" ocorrido na execução física em comparação ao valor esperado, entendido este como o percentual de execução orçamentária. Para tanto, foi utilizado o parâmetro conhecido por erro percentual (E%).

O erro percentual é definido como o valor da diferença entre o percentual de execução física registrado e o percentual de execução física previsto, dividido por este mesmo percentual previsto. Para tanto, deve-se primeiramente estabelecer o que é o percentual de execução física previsto e qual sua relação com o percentual de execução orçamentária. Faz-se necessário, portanto, fazer breve exposição sobre como se correspondem esses dois percentuais – o de execução física previsto e o de execução orçamentária realizado.

No decorrer do exercício, a execução física pode não ser diretamente proporcional à execução financeira. Uma ação voltada para construção de escolas, por exemplo, cuja unidade de medida da meta física seja "n" escolas construídas, pode apresentar uma significativa execução financeira, até que tais dispêndios sejam materializados em unidades construídas. Ademais, deve ser considerada a possibilidade de existência de custos fixos numa ação orçamentária, os quais podem determinar a realização de dispêndios sem o correspondente impacto na meta física. Quando se analisa, entretanto, o universo das ações constantes da Lei Orçamentária, em um prazo relativamente longo, como um exercício financeiro, é natural supor que haja certa proporcionalidade entre as execuções física e financeira.

Assim, supondo que determinado subtítulo tenha execução de 100% de seu orçamento previsto, é de se esperar que sua meta física também seja 100% executada, considerando um planejamento adequado das metas estimadas. No entanto, se, por alguma razão, a execução orçamentária (valores liquidados) no referido subtítulo for de 80%, não é razoável esperar que toda a meta física tenha sido alcançada. Assim, caso a execução orçamentária no subtítulo seja de 80%, espera-se que o mesmo percentual de execução física seja alcançado. Essa associação deve fornecer um resultado suficientemente aproximado do cenário.

Esse raciocínio é necessário, uma vez que para calcular o "erro percentual" é imprescindível a existência do percentual de execução física esperado – obtido por meio do percentual de execução orçamentária – e do alcançado. Como se percebe a partir do exposto, não se trata exatamente da identificação de erros em si, mas usa-se o indicador estatístico de erro para mensurar o quão distantes estão as execuções físicas efetivamente observadas, daquelas esperadas.

Em relação ao exposto, é importante mencionar que a forma de análise utilizada busca uma visão geral da execução orçamentária e física do exercício. Sabe-se que existem casos em que a correspondência entre execução orçamentária e física não é perfeita, mas, para que se tenha uma noção da economicidade na execução orçamentária, o modelo é capaz de responder satisfatoriamente. Deve-se chamar atenção ainda para casos em que, pelo próprio mecanismo peculiar de execução dessas despesas no orçamento, a correspondência entre as duas execuções é prejudicada, como é o caso dos convênios, uma vez que ao se repassar o recurso é registrada a execução financeira de parcela da dotação, ao passo que a execução física fica a depender de dados sobre a produção de bens e serviços.

Feitas essas exposições, há ainda que se destacar o grande volume de inconsistências existentes na base de dados do SIGPlan. Com o propósito de utilizar dados minimamente consistentes, além dos subtítulos sem definição de produto e unidade ou sem dotação autorizada,

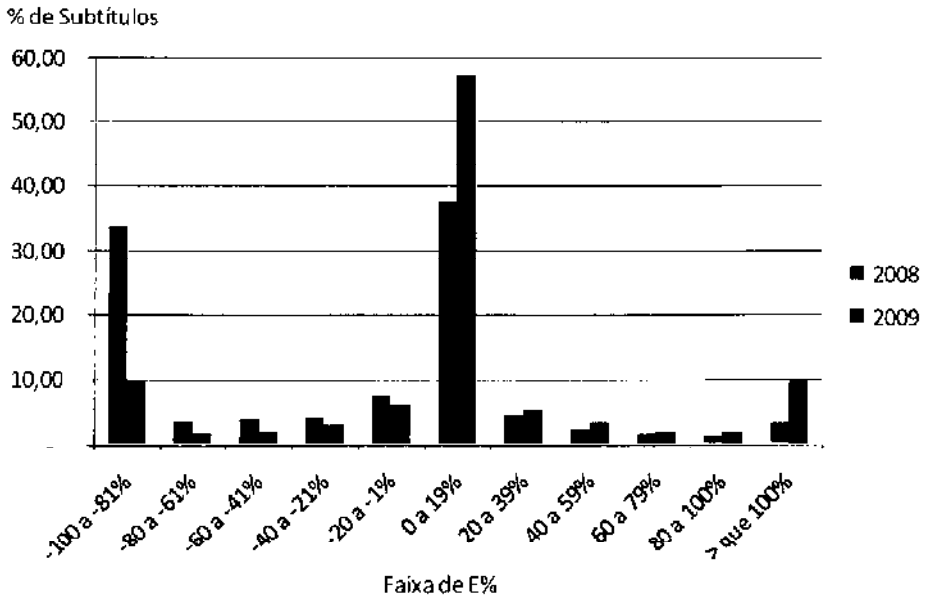
outros foram excluídos da base de dados para fins da análise empreendida com auxílio dos erros médios percentuais, quais sejam, os subtítulos sem preenchimento de meta física, os com percentual de meta física executada maior que 200%, os que registraram alguma execução física sem qualquer registro de valores liquidados e também aqueles com percentual de execução orçamentária menor que 5%, cujo percentual de execução física é maior que 50%. Feitas essas considerações, foram usados para os cálculos 9.910 subtítulos, ou 65% dos 15.292 presentes na base de dados completa.

Antes de apresentar a análise propriamente, é importante apresentar um resumo das exclusões realizadas na base:

- 2.431 subtítulos sem produto ou unidade de medida, sendo 1.084 deles operações especiais, que, de fato, não precisam ter meta física;
- 260 subtítulos com dotação autorizada igual a zero;
- 6 subtítulos com produto e unidade de medida definidos, mas sem registro de meta física realizada;
- 684 subtítulos com percentual de execução física superior a 200%, sendo os percentuais mais elevados de 142.350.200%, 67.646.800%, 4.500.000% e 4.244.288%;
- 1.919 subtítulos sem valores liquidados, mas com execução física; e
- 82 subtítulos com percentual de liquidação orçamentária menor que 5% e percentual de execução física maior que 50%.

O histograma a seguir mostra a distribuição de frequência do "erro percentual" de todos os subtítulos da administração pública, separados em faixas de erro, em 2008 e 2009:

Distribuição de frequência do erro percentual (E%) em faixas em 2008 e 2009



Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2010 para os dados de 2009, e posição de 15/2/2009 para os dados de 2008.
Nota: E%=(Fr-Fp)/Fp, onde Fr é o percentual físico realizado e Fp é o percentual físico previsto, derivado do percentual financeiro realizado (valores liquidados em 2009 e empenhados em 2008).

Mais uma vez, chama-se atenção para o fato de que o erro percentual aponta para os erros registrados em cada subtítulo, comparando-se as execuções percentuais física e orçamentária verificadas, sendo que esta, de acordo com o já exposto anteriormente, revela o percentual de execução física previsto. No gráfico, os erros negativos representam, em suma, que o desempenho do subtítulo ficou abaixo do esperado, tendo-se gasto mais do que o efetivamente alcançado, enquanto os positivos, ao contrário, que os resultados físicos superaram os inicialmente previstos com o uso dos recursos financeiros.

Enquanto, em 2008, 51% dos subtítulos tiveram erros negativos, apenas 21% dos subtítulos tiveram erros na mesma faixa em 2009. Percebe-se, ainda, que cerca de 63% dos subtítulos analisados apresentaram erros maiores ou iguais a -20% e menores que 20% em 2009, dentro de uma margem assumida como minimamente aceitável, enquanto aproximadamente 44% dos subtítulos se concentraram na mesma faixa em 2008.

Mesmo com essa melhora, o fato de 37% dos subtítulos ainda mostrarem "erros" fora dessa faixa em 2009 revela a necessidade de ser dada mais importância ao planejamento das ações de governo no que tange à estimação dos custos dos produtos utilizados para mensurar essas ações, bem como ao preenchimento do sistema, tendo em vista ser o SIGPlan a maior fonte de dados orçamentários e físicos agregados.

Devem-se observar, também, os subtítulos na faixa de erro percentual acima de 100%. Como se observa do gráfico, essa faixa teve incremento em relação a 2008 de mais de 200%, ou seja, mais do que triplicou o percentual de subtítulos aí presentes. Isso merece destaque, uma vez que nessa zona encontram-se diversos subtítulos com dados de erro bastante significativos e que não foram retirados da base por não representarem, em princípio, problemas em suas execuções física e orçamentária, mas com grandes descasamentos percentuais das duas execuções.

Indicadores dos Programas

De acordo com os dados consolidados em relação a 2009, verificou-se a existência de indicadores em 239 programas, o que representa 76% do universo de 316 programas, um percentual 4% superior ao ano de 2008. Há que se ressalvar que nem todos os programas, por natureza, apresentam, necessariamente, indicadores, como, por exemplo, os programas de Gestão de Políticas Públicas e de Apoio Administrativo. Se considerarmos apenas os programas finalísticos e de serviços ao Estado, os quais, por definição, devem apresentar indicadores, tem-se 211 programas com indicadores definidos, num universo de 213, ou 99%, restando apenas dois programas finalísticos que não apresentam indicadores ou estão incompletos – os programas "0551 – Atuação Legislativa do Senado Federal" e "0553 – Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados".

Para indicar o desempenho dos 239 programas mencionados anteriormente, encontram-se definidos 776 indicadores. Desse total, 421 indicadores, ou 54%, não apresentaram qualquer registro em 2009, número mais expressivo se considerado que 411 (98%) dos não informados têm apuração anual, razão pela qual deveriam possuir informação relativa a 2009. Conforme mostrado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2008, o percentual de indicadores não preenchidos naquele ano alcançava 72%. O quadro a seguir mostra o cenário resumido sobre o alcance dos indicadores, por função.

Alcance dos indicadores de programas por função em 2009

Função	Atingiram ou superaram o objetivo (%)	Não atingiram o objetivo (%)	Sem possibilidade de verificação[1] (%)	Total de Indicadores analisados
Essencial à Justiça	75	25	-	4
Relações Exteriores	50	50	-	10
Judiciária	42	25	33	12
Saúde	36	38	27	56
Trabalho	33	63	3	30
Agricultura	32	30	38	66
Ciência e Tecnologia	32	47	21	38
Previdência Social	27	45	27	11
Administração	22	35	43	46
Comunicações	21	29	50	14
Segurança Pública	19	19	63	16
Assistência Social	16	53	32	19
Urbanismo	16	21	63	38
Energia	13	1	86	95
Direitos da Cidadania	9	26	65	78
Indústria	8	42	50	24
Comércio e Serviços	8	17	75	12
Gestão Ambiental	5	7	88	43
Educação	3	13	85	40
Desporto e Lazer	-	43	57	7
Organização Agrária	-	20	80	20
Defesa Nacional	-	17	83	6
Transporte	-	2	98	65
Cultura	-	-	100	14
Habitação	-	-	100	2
Legislativa	-	-	100	1
Saneamento	-	-	100	9
Total	**17**	**24**	**60**	**776**

Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2010
1) Os indicadores sem possibilidade de aferição de desempenho são aqueles que não tiveram preenchimento de apuração em 2009, definição do valor a ser alcançado em 2009 ou que registraram valor 0 (zero) nas previsões de todos os anos do PPA 2008/2011;
2) O número total de indicadores inclui também os 17 indicadores que não possuem apuração anual.

Da tabela, destaca-se o grande percentual de indicadores sem possibilidade de verificação, 60% do total. Nas funções Cultura, Habitação, Legislativa e Saneamento, por exemplo, não foi possível apurar nenhum indicador, na data da apuração do banco de dados. Não se pode deixar de observar, também, que a menor parte dos indicadores (17%) atingiu seus objetivos, número consideravelmente reduzido.

É importante ainda observar que o quadro anterior não considera possíveis inconsistências que porventura sejam identificadas numa análise mais acurada dos indicadores, restringindo-se apenas ao tratamento estatístico dos dados informados provenientes do SIGPlan, não obstante os tópicos relativos a cada setor da atuação governamental, que serão vistos a seguir, possam identificar as limitações dos indicadores relativos a alguns programas.

Por seu turno, é importante deixar registrada a seguinte informação disponibilizada pelo Ministério do Planejamento, constante da Prestação de Contas do Presidente da República, 2009, de que "(...) relatos frequentes de usuários do SIGPlan, foi disponibilizada por meio do roteiro de avaliação de programas a possibilidade de inserir os índices apurados dos indicadores, além do prazo de fechamento do módulo de monitoramento, o que permitiu ampliar o grau de apuração". Como consequência, é possível supor que o grau de

preenchimento dos índices dos indicadores tenha sofrido significativa alteração após o envio da base de dados para o Tribunal de Contas da União.

As informações tratadas neste tópico, entretanto, têm por base os dados disponibilizados em 15 de fevereiro de 2010, em consonância com o que dispõe o § 1º do art. 18 da Lei nº 11.653/2008 e com o prazo para elaboração das Contas de Governo.

Como se observa do cenário traçado, muitos dos problemas identificados em trabalhos e análises anteriores continuam ocorrendo. Identificou-se considerável percentual de subtítulos (18%) com execução física acima de 100%; ações que deveriam ter meta física definida, mas não têm; subtítulos com produto e meta física definidos, mas sem apuração; execuções físicas de dimensões irreais em relação à meta proposta; subtítulos sem execução orçamentária, mas com execução física; programas finalísticos sem indicadores definidos; e 60% dos indicadores sem possibilidade de verificação do seu alcance.

Em razão desse cenário, deve-se realizar ressalva nas contas de forma a consignar as dificuldades na identificação dos resultados da ação governamental. Por seu turno, em razão de realização de trabalho específico sobre o assunto no TC 014. 899/2009-2 (pendente de julgamento), que contém propostas de encaminhamento sobre a matéria, não são realizadas recomendações específicas no âmbito deste Relatório.

4.3 Ações Setoriais

Cuida este tópico da análise da ação governamental nos diversos setores de atuação do Estado, os quais são apresentados por função. Conforme dispõe a Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999, norma que apresenta e define a classificação funcional, entende-se por função "o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público".

Para cada função, buscou-se contextualizar os principais objetivos da atuação governamental, a organização do Estado em relação ao setor e os principais instrumentos utilizados pela União nessa atuação. Mostrou-se, ainda, a execução orçamentária – Fiscal e Seguridade Social e Investimento das Empresas Estatais – e o gasto tributário nos últimos cinco anos, utilizando-se o PIB de cada ano para permitir comparar a dimensão de cada setor numa perspectiva histórica.

Sobre o PIB, é oportuno destacar que ele apresentou significativo crescimento no período de 2005 a 2009, equivalente a 46,4%. Assim, a simples manutenção dos níveis de gastos de determinada função em relação ao PIB já indica um crescimento dos dispêndios realizados, tendo em vista que, no mesmo período, a inflação, segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 25,8%.

Em cada setor, ou função, são observadas as suas desagregações, sendo utilizado o segundo nível de detalhamento da classificação funcional, caracterizado por subfunções. De acordo com o § 9º do art. 5º da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (LDO 2009), a "subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, mesmo que a atuação se dê mediante a transferência de recursos a entidade pública ou privada". Além disso, o Manual Técnico de Orçamento de 2009 destaca que as "ações devem estar sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica", ou seja, "a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação".

Na análise dos gastos por subfunções, é demonstrada, quando pertinente, a execução orçamentária por cada subfunção típica da função correspondente, entendida como típica aquela que compõe o desmembramento direto de cada função, bem como por subfunção atípica, que se

associou à função em análise em razão da matricialidade existente na utilização da classificação funcional. Apresenta-se, ainda, a evolução, em cinco anos, de cada subfunção típica da função.

Por fim, são analisados os resultados da atuação governamental em 2009, examinando as execuções orçamentárias nos programas associados a cada função, uma vez que estes constituem a unidade de avaliação do PPA. Nesse sentido, cumpre destacar que os programas podem ser executados em mais de uma função, uma vez que muitos deles são multissetoriais, mas nenhum apresenta indicadores para cada setor, mas para o programa como um todo. Para fins de realização da análise setorial, considera-se a função associada a cada programa como aquela executada no orçamento do órgão responsável pelo programa. Caso o órgão responsável tenha atribuído no orçamento mais de uma função ao mesmo programa, considera-se a de maior peso orçamentário.

Para fins da elaboração da análise foram utilizados, conforme já consignado, dados não apenas do SIGPlan, mas também informações disponibilizadas na Prestação de Contas do Presidente da República e dos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo e Ministério Público da União.

Em que pese os esforços empreendidos, as já consignadas deficiências no SIGPlan – associadas à inexistência ou à pouca qualidade de alguns indicadores que comprometem inclusive a avaliação dos dados disponibilizados pelos órgãos – constituíram, em alguns casos, significativas limitações às análises realizadas.

Outro ponto que merece registro é que os valores monetários apresentados são nominais, ou seja, correspondem aos mesmos apurados em seus respectivos anos, não tendo sido feito nenhum tipo de correção por efeito da inflação.

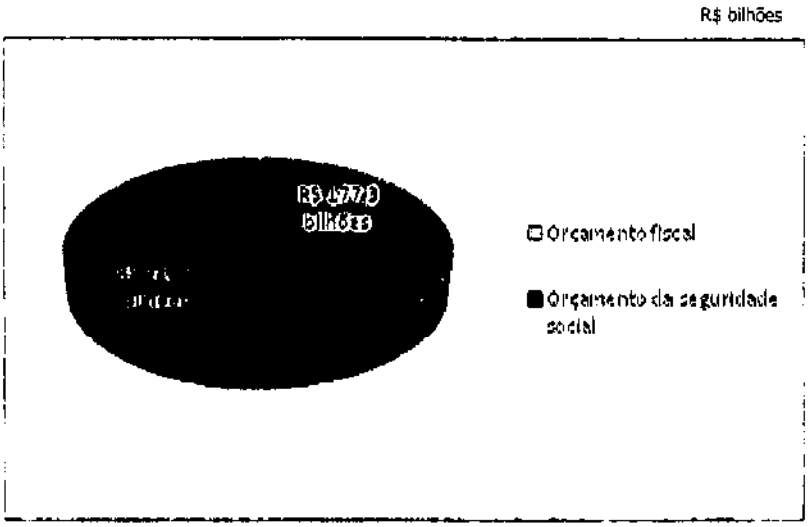
4.3.1 Financiamento da Seguridade Social

Nos termos da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. O orçamento da Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Ressalte-se que, no PPA 2008/2011, foi estabelecido o objetivo de governo "Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização", visando efetivar política pública de proteção social nas áreas de assistência social, saúde e previdência.

Cabe destacar que das despesas empenhadas por esfera orçamentária, excluídas as despesas na função Encargos Especiais, as despesas da Seguridade Social correspondem a 70,3% do total de R$ 597,3 bilhões, de acordo com o gráfico a seguir. A função Encargos Especiais engloba refinanciamento e serviço das dívidas interna e externa, transferências e outros encargos especiais, por esse motivo foram excluídas da presente comparação entre as esferas orçamentárias.

Despesas por esfera orçamentária (1)



Fonte: Siafi
(1) Das despesas empenhadas por esfera orçamentária foram excluídas as despesas na Função 28 – Encargos Especiais, no valor de R$ 819,0 bilhões. Desse total de despesas na Função Encargos Especiais, R$ 8,5 bilhões referem-se à Seguridade Social e R$ 810,5 bilhões ao Orçamento Fiscal.

Conforme o art. 195 da Constituição Federal, a Seguridade Social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de contribuições incidentes sobre folha de salários e demais rendimentos do trabalho, aposentadorias e pensões pagas pelos regimes próprios de previdência, faturamento, lucro e receita de concursos de prognósticos.

O quadro a seguir compara os valores arrecadados por meio das receitas diretamente vinculadas à esfera da Seguridade Social com os valores das despesas totais empenhadas nessa esfera orçamentária, no exercício de 2009.

Receitas e despesas da Seguridade Social (1)

R$ milhões

Itens	Exercício de 2009
1. Receitas Correntes[2]	**360.679,6**
1.1 Receita Tributária	364,0
1.2 Receita de Contribuições	330.182,5
1.3 Receita Patrimonial	5.254,7
1.4 Receita Agropecuária	0,1
1.5 Receita Industrial	2,0
1.6 Receita de Serviços	5.216,8
1.7 Transferências Correntes	1,6
1.8 Outras Receitas Correntes	8.743,5
1.9 Intraorçamentária: Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil	10.914,5
2. Receitas de Capital	**70,6**
2.2 Alienação de Bens	70,6
3. Receita total da Seguridade Social (1+2)	**360.750,2**
4. Despesas da Seguridade Social[3]	428.543,1
5. Ajuste da Despesa[4]	(1.158,9)
6. Despesa total da Seguridade Social ajustada (4+5)	**427.384,2**

Itens	Exercício de 2009
7. Resultado da seguridade social (3-4)	(67.792,8)
8. Resultado da Seguridade Social ajustado (3-6)	**(66.633,9)**
9. Desvinculação das Receitas da União - DRU	36.379,2
9.1 Receitas de Contribuições	35.738,0
9.2 Outras Receitas Correntes	641,3
10. Resultado da Seguridade Social ajustado + DRU[5]	**(30.254,7)**

Fonte: Siafi

(1) Excluídas as receitas e despesas intraorçamentárias, exceto a receita com a Contribuição Patronal do Servidor Ativo, no valor de R$ 10,9 bilhões.

(2) Receitas vinculadas à Seguridade Social, excluídos os valores deduzidos a título de DRU.

(3) Foi considerada a despesa empenhada até 31 de dezembro de 2009.

(4) As despesas classificadas como 2004 – "assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes" e 6011 – "assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes dos extintos Estados e Territórios", com os respectivos valores de R$ 1,50 bilhão e R$ 5,3 milhões, por não atenderem ao princípio da universalidade, insculpido no inciso I do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal, não deveriam constituir despesas da Seguridade Social, conforme Decisão nº 1511/2002-TCU-Plenário. Ressalte-se que a metodologia adotada pelo TCU, nos cálculos em análise, permite que seja computada somente a parcela dessa despesa realizada por órgãos/entidades diretamente vinculados à seguridade social (no valor de R$ 354,7 milhões em 2009), com fundamento nos arts. 165, § 5º, inciso III, e 195, § 2º, da Constituição Federal.

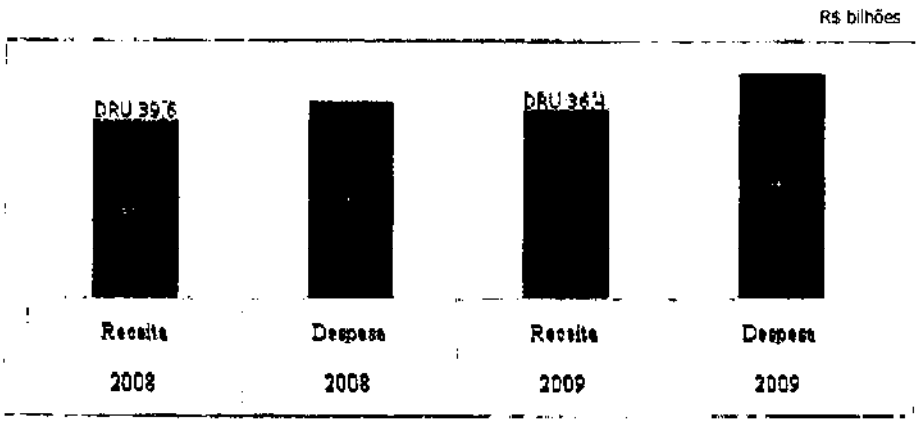
(5) Os recursos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) foram calculados sobre valores de contribuições sociais vinculados à Seguridade Social, exceto contribuições previdenciárias e parcela da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP).

Como pode ser verificado da tabela acima, a arrecadação das receitas correntes e de capital vinculadas a essa esfera orçamentária atingiu, em 2009, o montante aproximado de R$ 360,7 bilhões. Já as despesas da Seguridade Social totalizaram, após ajustes, cerca de R$ 427,4 bilhões.

Merece destaque o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU), criado pelo Governo Federal por meio da Emenda Constitucional nº 27/2000, alterada pela Emenda Constitucional nº 56/2007, para vigorar até 2011, autorizando o governo a utilizar 20% dos recursos de impostos e contribuições em programas e despesas que entender prioritários, o que se aplica, inclusive, aos recursos da seguridade social.

O confronto entre receitas e despesas apontou resultado negativo da seguridade social no exercício de 2009, no valor de R$ 66,6 bilhões.

Financiamento da Seguridade Social[1] – 2008/2009



Fonte: Siafi

(1) Excluídas as receitas e despesas intraorçamentárias, exceto a receita com a Contribuição Patronal do Servidor Ativo, no valor de R$ 10,9 bilhões. As despesas foram ajustadas conforme demonstrado na tabela anterior, com base na Decisão nº 1511/2002-TCU-Plenário.

O gráfico acima demonstra a ocorrência de expressiva variação nas despesas empenhadas da seguridade social nos anos de 2008 e 2009; observa-se um aumento de 15,2% das despesas de 2009 em relação ao exercício anterior, enquanto as receitas realizadas apresentaram crescimento de 6,3% nesse período. Verifica-se que, quando adicionados os valores correspondentes à DRU ao resultado da seguridade social, o valor do resultado para 2008 passa a ser positivo em R$ 7,8 bilhões; contudo, mesmo com o acréscimo dos valores desvinculados (DRU), o resultado para o exercício de 2009 permanece negativo, no valor aproximado de R$ 30,3 bilhões.

Ações de Controle Externo

No âmbito do Acórdão nº 289/2009-Plenário, o Tribunal expediu orientações acerca da aplicação do regime especial de previdência dos militares aos Ministros do Superior Tribunal Militar (STM) oriundos das Forças Armadas, destacando que a contribuição previdenciária desses Ministros, enquanto no exercício da magistratura, submete-se, obrigatoriamente, às regras do Plano de Seguridade Social do Servidor.

Ademais, no Acórdão nº 379/2009-Plenário, ante a necessidade de pacificação de entendimento, o Tribunal estabeleceu que a aposentadoria especial de policial prevista na Lei Complementar nº 51/1985 subsiste enquanto a referida lei não for ab-rogada, derrogada ou modificada por nova lei complementar federal.

4.3.2 Função Saúde

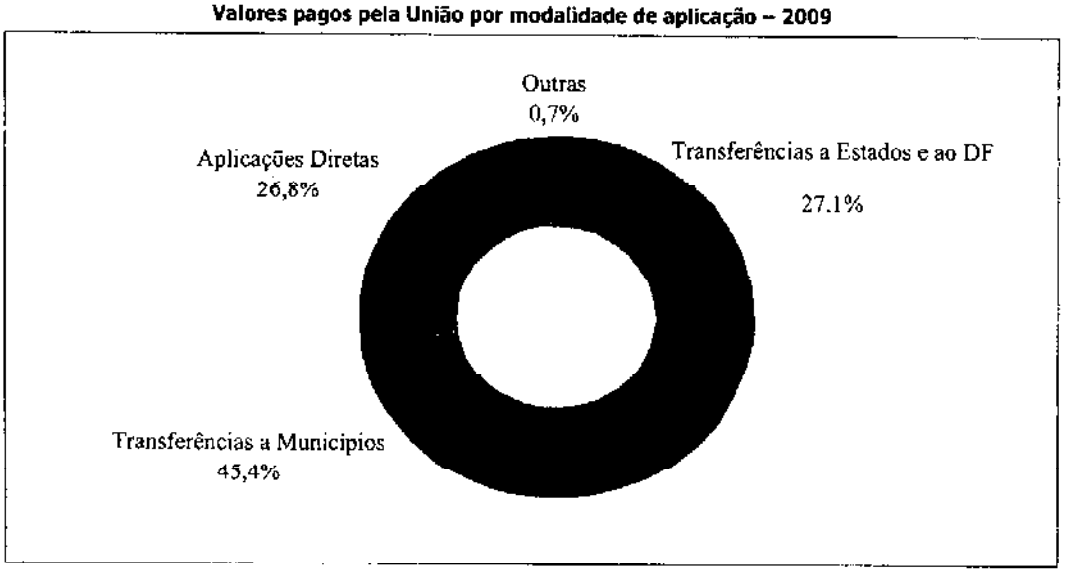
A saúde faz parte da seguridade social conjuntamente com a previdência e a assistência social. Suas ações e os serviços públicos integram uma rede regionalizada e hierarquizada que compõem o Sistema Único de Saúde (SUS), financiado com recursos do Orçamento da Seguridade Social e de todos os entes políticos.

A forma de atuação federativa do SUS envolve, principalmente, a União como principal financiador e o Município como o principal responsável pela saúde pública de sua população. Além disso, os Estados e a iniciativa privada atuam na sua efetivação. O sistema de saúde é desenhado de forma que o cidadão tenha como porta de entrada do sistema, preferencialmente, o programa atenção básica (postos de saúde e outros). E, se for o caso, é direcionado para outros serviços de maior complexidade da saúde pública (hospitais e clínicas especializadas).

Análise da execução orçamentária e do gasto tributário

A execução das ações e serviços públicos de saúde ocorre de forma descentralizada. Tal situação fica evidente quando se observa os valores aplicados diretamente, transferidos aos Estados e ao Distrito Federal, e transferidos aos Municípios, como se evidencia no gráfico abaixo.

Valores pagos pela União por modalidade de aplicação – 2009



Fonte: Siafi

Demonstra-se na tabela a seguir a evolução nos últimos cinco anos dos valores empenhados relativos aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, dos valores realizados relativos ao orçamento de investimento e do gasto tributário.

Despesa e gasto tributário de 2005 a 2009

R$ milhões

Saúde	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	36.483	1,7%	40.577	1,7%	45.723	1,7%	50.139	1,7%	58.149	1,9%	231.071	1,7%
OI	-	0,0%	-	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	8	0,0%	15	0,0%
Gasto Tributário	6.678	0,3%	8.366	0,4%	7.584	0,3%	9.564	0,3%	10.973	0,3%	43.166	0,3%
Total	**43.161**	**2,0%**	**48.943**	**2,1%**	**53.307**	**2,0%**	**59.710**	**2,0%**	**69.130**	**2,2%**	**274.252**	**2,1%**

Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE
*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; no Orçamento de Investimentos, aos valores realizados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

Em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), observa-se certa estabilidade dos valores totais equivalentes a uma média de 2,0% na aplicação de recursos e de gasto tributário na função Saúde. No exercício de 2009, a participação subiu para 2,2% do PIB, o que, em parte, pode ser atribuído à estagnação do PIB devido à crise econômica mundial. Em termos absolutos, houve um incremento nos gastos totais equivalente a 16% em relação a 2008, o que supera a média de crescimento no período, correspondente a 12%.

A execução orçamentária nas subfunções relativas à função Saúde está evidenciada na tabela apresentada abaixo.

Execução orçamentária nas subfunções típicas de Saúde em 2009

R$ milhões

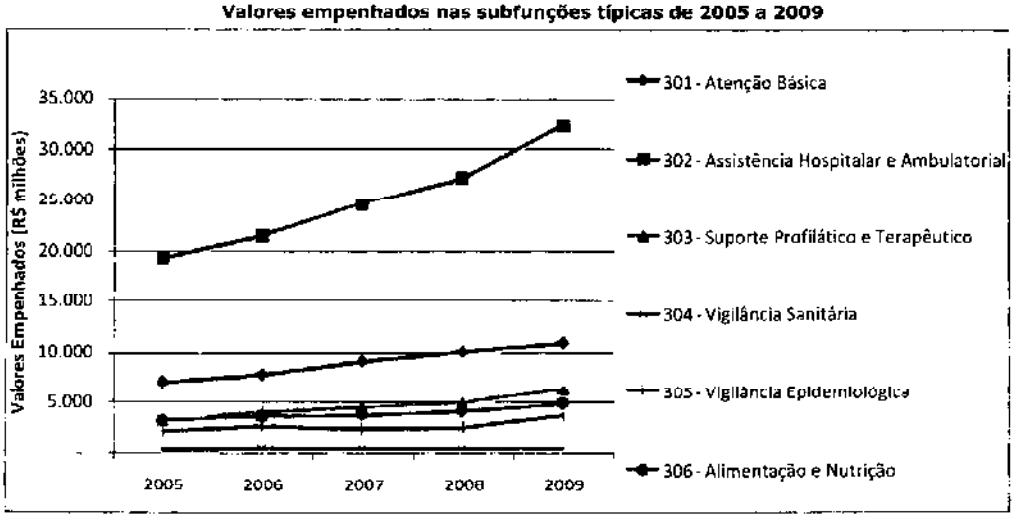
	Subfunção	Execução da Função Saúde por Subfunções		Execução das Subfunções de Saúde em Outras Funções		Total das Subfunções de Saúde	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Saúde	48.276	97,5	8.964	93,9	57.240	96,9
301	*Atenção Básica*	*9.371*	*97,8*	*1.315*	*86,3*	*10.686*	*96,2*
302	*Assistência Hospitalar e Ambulatorial*	*28.966*	*97,7*	*3.155*	*94,5*	*32.121*	*97,4*
303	*Suporte Profilático e Terapêutico*	*6.065*	*97,2*	*4*	*100,0*	*6.069*	*97,2*
304	*Vigilância Sanitária*	*292*	*97,3*	-	-	*292*	*97,3*
305	*Vigilância Epidemiológica*	*3.393*	*95,8*	*15*	*75,0*	*3.408*	*95,6*
306	*Alimentação e Nutrição*	*189*	*97,9*	*4.475*	*96,1*	*4.664*	*96,1*
	Outras Subfunções	9.881	97,1	-	-	-	-
Total		**58.157**	**97,4**	-	-	-	-

Fonte: Siafi e Dest

Conforme pode ser verificado, 56% dos valores gastos em subfunções típicas de saúde encontram-se na subfunção "Assistência Hospitalar e Ambulatorial" e 19% na subfunção "Atenção Básica".

Apresenta-se, a seguir, gráfico com a evolução dos valores empenhados nas subfunções típicas de saúde nos últimos cinco anos.

Valores empenhados nas subfunções típicas de 2005 a 2009



Fonte: SIGPlan

O acréscimo mais significativo de recursos empenhados nos últimos cinco anos nas subfunções típicas de saúde – que totalizaram R$ 23,2 bilhões – foi destinado à subfunção "Assistência Hospitalar e Ambulatorial", com um acréscimo de R$ 12,9 bilhões.

No entanto, percentualmente, o aumento mais significativo foi na subfunção "Suporte Profilático e Terapêutico" que mais do que dobrou os recursos empenhados, com um crescimento de 101%, enquanto que o total empenhado cresceu 68%. A razão da variação significativa na

sobredita subfunção decorre de créditos extraordinários abertos destinados à pandemia da influenza A (H1N1), no montante de R$ 567,7 milhões.

No tocante à renúncia de receitas tributárias no exercício de 2009, destaca-se que cerca de 12,7% do total de gasto tributário federal foi destinado à função Saúde, no total de R$ 11,0 bilhões. A título de comparação, no exercício de 2008 a renúncia de receitas da função Saúde foi de R$ 8,9 bilhões e correspondia a 11,71% do total da renúncia. Houve uma variação, portanto, de 23,2% da renúncia em Saúde entre o exercício de 2008 e 2009. A tabela a seguir demonstra a renúncia de receita na função Saúde, no exercício de 2009, discriminada por gasto tributário.

Gasto tributário da função Saúde em 2009

R$ milhões

Gasto Tributário	Valor da Renúncia
Deduções de Despesas Médicas do IRPF	2.676
Deduç. de Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica do IRPJ	2.082
Entidades sem Fins Lucrativos – Assistência Social	1.819
Medicamentos	4.396
Total	**10.973**

Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários de 2009

Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Por força Constitucional, a União deve aplicar um valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde, nos termos a serem estabelecidos por intermédio de lei complementar, atualmente inexistente. A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que estabeleceu essa obrigatoriedade, previu regra de transição para a apuração do mínimo constitucional para a União enquanto não regulamentado esse dispositivo. A tabela a seguir apresenta a apuração desse mínimo segundo as regras vigentes, notadamente os critérios estabelecidos no art. 77 do ADCT da CF e no art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) de 2009, Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008.

Apuração do Mínimo Constitucional em ações e serviços públicos de Saúde

R$ milhões

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2008	Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2009	62.919
(-) Encargos Previdenciários	4.580
(-) Juros e Encargos da Dívida	20
(-) Amortização da Dívida	38
(-) Despesas custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2008	**58.281**
1. Despesas Empenhadas com Saúde em 2008	48.679
2. Variação Nominal do PIB em 2008 (%)	12,91%
3. Valor Mínimo para Gastos em Saúde em 2009 (1+1x2)	54.963
4. Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Público de Saúde em 2008	58.281
5. Variação % da aplicação (4/1)	19,73%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2008 e dezembro de 2009

O valor mínimo empenhado em despesas de saúde no exercício de 2009 deve corresponder ao valor empenhado no exercício de 2008 corrigido pela variação nominal do PIB nesse exercício. Enquanto que a variação do PIB em 2008 foi de 12,91%, a variação dos empenhos efetuados com ações e serviços públicos de saúde foi de 19,73%, superando com folga a meta estabelecida, o que corresponde a um excesso de R$ 3,3 bilhões em relação ao mínimo. No entanto, deve-se destacar que foram inscritos em restos a pagar, no exercício de 2009, o montante de R$ 8,4 bilhões referentes a essas despesas.

Em relação aos valores inscritos em restos a pagar em 2008, convém observar qual foi o comportamento da execução desses valores ao longo do exercício de 2009. A tabela seguinte evidencia essa execução.

Valores inscritos em restos a pagar no exercício de 2008 e aplicação do Mínimo em Saúde

	R$ milhões
Inscrição em Restos a Pagar referente às Ações e Serviços Públicos de Saúde	
1. Valores Inscritos em Restos a Pagar em 31/12/2008	5.702
2. (-) Restos a Pagar Cancelados em 2009	476
3. (=) Diferença	5.226
4. (-) Valores Pagos em 2009	3.480
5. (=) Valores ainda não pagos até dezembro 2009	1.746
Despesas Empenhadas e Valor Mínimo de Gastos em Saúde	
6. Despesas empenhadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2008	48.679
7. (-) Valor Mínimo para gastos em Saúde em 2008	48.561
8. (=) Excesso sobre o Valor Mínimo em 2008	118
9. (-) Restos a pagar cancelados até dezembro de 2009	476
10. (=) Déficit de Gastos em Saúde em 2008	**-358**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de Dezembro de 2009

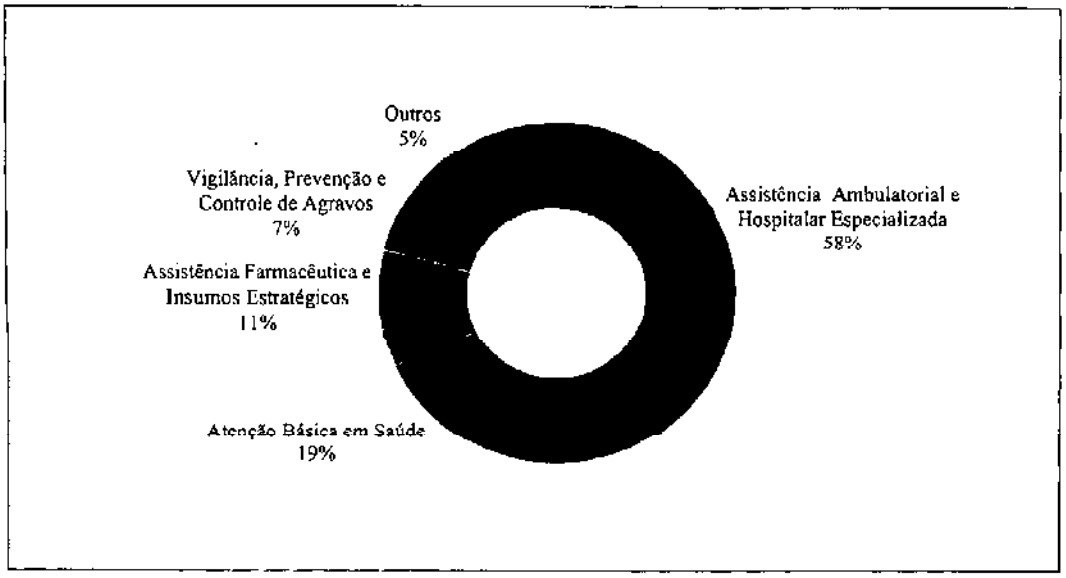
A despeito de ter-se formalmente cumprido o mínimo de despesas empenhadas em saúde no exercício de 2008, ao longo do exercício de 2009 foram cancelados R$ 476 milhões, que superaram o valor excedente ao mínimo a ser aplicado em saúde. Dessa forma, ocorreu, na prática, um déficit de gastos em saúde de R$ 358 milhões.

Tendo em vista uma melhor análise dos impactos do cancelamento de restos a pagar, cuja inscrição concorre para o alcance do mínimo de saúde, foi aberto em 2009 o TC 021.380/2009-3, que se encontra pendente de deliberação.

Resultado da Atuação Governamental em 2009

O gráfico a seguir apresenta as despesas empenhadas em 2009 nos principais programas integrantes da função saúde.

Despesas empenhadas por programas



Fonte: Siafi

O programa com maior participação nos montantes empenhados na função Saúde é o de "Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada" com um valor de R$ 28,9 bilhões. A ação "Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade" responde por 86,2% desse valor.

No que se refere à pandemia de influenza A (H1N1) em 2009, convém destacar que foi criada, em maio de 2009, uma nova ação orçamentária para fazer-lhe frente por intermédio de crédito extraordinário no montante de R$ 129 milhões. Em outubro, novo crédito extraordinário aumentou a dotação orçamentária para R$ 2.3 bilhões. O quadro a seguir apresenta a distribuição desses recursos em cada programa.

Execução orçamentária da ação Prevenção, Preparação e Enfrentamento para a Pandemia de Influenza H1N1

R$ milhões

Programas	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos
Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade	4,55	2,60	2,59
Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde	24,79	3,19	2,82
Atenção Básica em Saúde	114,45	-	-
Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	399,75	-	-
Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços	2,27	0,65	0,65
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	542,91	54,15	53,51
Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde	1,20		
Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	1.116,49	45,54	45,54
Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	2,15	0,72	0,72
Agricultura Familiar – Pronaf	5,16	1,28	1,28
Gestão da Política Portuária	3,20	0,29	0,29
Total	**2.216,92**	**108,42**	**107,40**

Fonte: Siafi Gerencial

Observa-se que, apesar de o valor empenhado ser elevado, foram liquidados e pagos cerca de 4,9% desse valor. Os valores não liquidados foram integralmente inscritos em restos a pagar não processados, perfazendo um montante de R$ 2,1 bilhões. Até a data de 4 de maio de 2010, foram pagos R$ 611 milhões desse montante, restando, ainda, ser pago cerca de R$ 1,5 bilhão.

Ações de Controle Externo

O Tribunal de Contas da União realizou em 2009 diversas fiscalizações na área de saúde.

No TC 002.088/2009-2 (Acórdão nº 2788/2009-Plenário) foi realizado levantamento de natureza operacional na função Saúde. Identificou-se que a maioria dos entes não utiliza adequadamente o Plano de Saúde e o Relatório de Gestão nos termos da legislação em vigor. Embora esses requisitos não sejam cumpridos, o Fundo Nacional de Saúde não suspendia os repasses em caso de descumprimento para não prejudicar a população. Assim, determinou-se ao Ministério da Saúde que adotasse providências para que os entes cumpram essas exigências.

Realizou-se auditoria operacional na ação "Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas" em virtude de ter ocorrido, em 2008, uma crise de abastecimento de medicamento essencial para a maioria dos hemofílicos. Essa questão foi abordada no TC 006.693/2009-3 (Acórdão nº 766/2010-Plenário), com determinações e recomendações de medidas para evitar futuros problemas de abastecimento e coibir práticas administrativas ineficientes nos processos de compras de hemoderivados.

No âmbito do TC 014.541/2009-6, pendente de julgamento, realizou-se auditoria operacional na política de Regulação Assistencial do SUS, abrangendo as internações hospitalares de média e alta complexidade, avaliando os instrumentos estruturantes dessa política.

Por solicitação do Congresso Nacional, o TCU realizou auditoria operacional tendo por objetivo avaliar a alocação, uso e manutenção de mamógrafos disponíveis no SUS, no âmbito do TC 011.587/2009-1 (Acórdão nº 247/2010-TCU-Plenário). Dentre as constatações dessa auditoria, destaca-se a verificação da baixa produtividade média dos mamógrafos públicos: 11 mamografias por dia nos estabelecimentos públicos estaduais, 9,8 mamografias por dia nos municipais; e 5,7 mamografias por dia nos federais. Várias recomendações foram realizadas para que a ação pública tenha o planejamento adequado, para melhorar a produtividade dos mamógrafos, para uma maior racionalidade na alocaçao geográfica dos equipamentos e para um maior rigor técnico para a aprovação dos convênios junto à iniciativa privada.

No tocante à epidemia de Influenza A (H1N1), realizou-se fiscalização com objetivo de conhecer, avaliar e acompanhar as medidas de prevenção e combate a essa epidemia, no âmbito do TC 010.800/2009-1. Na ocasião, buscava-se evitar a entrada do vírus no Brasil. Uma série de medidas foram recomendadas ao Ministério da Saúde e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária pelo Acórdão nº 1788/2009-TCU-Plenário. Em acompanhamento desse processo, o TCU avaliou a estratégia de aquisição, de estocagem e de disponibilização dos medicamentos antivirais por parte do Ministério da Saúde para o combate à pandemia de Influenza A (H1N1). As principais conclusões constam do Acórdão nº 634/2010-TCU-Plenário.

No TC 000.239/2008-1 (Acórdão nº 908/2009-TCU-Plenário), avaliou-se a responsabilidade de gestores do SUS em função de omissão de medidas de controle epidemiológico relacionado ao Programa Nacional de Controle de Dengue. Aplicou-se multa ao gestor e determinou-se ao Ministério da Saúde que alertasse aos gestores do SUS sobre a possibilidade de aplicação de multa em situações semelhantes.

Por fim, no TC 023.181/2008-0 (Acórdão nº 502/2009-TCU-Plenário), identificou-se que a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) deixou de cobrar R$ 3,8 bilhões de empresas operadoras de planos de saúde em função de ressarcimentos que o SUS deveria receber por atendimentos de alto custo a pacientes de planos e de seguradoras.

4.3.3 Função Previdência Social

A função Previdência Social abrange o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime de Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

O RPPS abrange o regime próprio de servidores e o regime próprio dos militares. O regime próprio dos servidores está previsto no art. 40 da Constituição Federal e é regulado pela Lei nº 9.717, de 27/11/1998, e pela Lei nº 10.887, de 18/6/2004. O fundamento constitucional do regime próprio dos militares está no art. 142, inciso X, da Constituição Federal e é regulamentado pela Lei nº 6.880, de 9/12/1980.

O RPC é composto pelo regime complementar ao RGPS e pelo regime complementar ao RPPS. Aquele é previsto no art. 202 da Constituição Federal e possui natureza privada, cabendo à União a fiscalização e a regulamentação, razão pela qual não há recursos alocados para esse regime. O regime complementar ao RPPS, de natureza pública, está previsto nos parágrafos 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal e ainda não foi instituído na União.

Nos termos do art. 201 da Constituição Federal, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem por base o caráter contributivo, a filiação obrigatória e o equilíbrio financeiro e atuarial. São características da Previdência Social: a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade e à gestante; a proteção do trabalhador em face de desemprego involuntário; a garantia de salário-família e auxílio-reclusão para dependentes de baixa renda; e a pensão por morte do segurado.

O financiamento da Previdência Social compete a toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos dos orçamentos de todos os entes, das contribuições sociais dos empregadores, dos trabalhadores e sobre a receita de concursos de prognósticos, conforme disposto no art. 195 da Constituição Federal.

Execução Orçamentária da Função Previdência Social

A execução orçamentária da função previdência social nos últimos cinco anos atingiu uma média de 8,9% do PIB nacional, com média de execução orçamentária de R$ 237,1 bilhões por ano.

No exercício de 2009, a execução orçamentária dessa função alcançou o montante de R$ 291,2 bilhões, equivalente a 9,3% do PIB nacional, maior percentual dos últimos cinco anos.

Valores executados na função Previdência Social – 2005 a 2009

R$ milhões

Previdência Social	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	188.506	8,8%	212.965	9,0%	234.375	8,8%	258.586	8,6%	291.079	9,3%	1.185.511	8,9%
OI	6	0,0%	11	0,0%	8	0,0%	25	0,0%	111	0,0%	163	0,0%
Total	188.512	8,8%	212.977	9,0%	234.383	8,8%	258.612	8,6%	291.191	9,3%	1.185.674	8,9%

Fonte: Siafi, Dest e IBGE
*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; e no Orçamento de Investimentos, aos valores realizados.

Do orçamento da função previdência, 77,1% estão alocados na subfunção "Previdência Básica", que tem como objetivo garantir o pagamento dos benefícios do RGPS e garantir o funcionamento de todas as agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Execução orçamentária nas subfunções – 2009

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Previdência Social por Subfunções	
		Empenhado	%*
	Subfunções de Previdência Social	286.680	98,8
271	*Previdência Básica*	*221.004*	*98,7*
272	*Previdência do Regime Estatutário*	*63.577*	*99,6*
273	*Previdência Complementar*	-	-
274	*Previdência Especial*	*2.099*	*96,2*
	Outras Subfunções	4.511	97,9
Total		**291.191**	**98,8**

Fonte: Siafi
* Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

O quadro a seguir apresenta síntese da execução orçamentária dos programas do Ministério da Previdência Social.

Execução orçamentária dos principais programas da função Previdência

R$ milhões

Cod	Programa	Total	
		Empenhado	%*
0083	Previdência Social Básica	220.992,4	98,8
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	63.659,5	99,6
0088	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	1.061,9	93,6
0085	Qualidade dos Serviços Previdenciários	592,3	59,0
0087	Gestão da Política de Previdência Social	161,2	99,1
1009	Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	3,2	17,1
0086	Previdência Complementar	3,1	64,6
1079	Educação Previdenciária	2,1	65,6
Total		**286.475,7**	**98,8**

Fonte: Siafi
* Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

Para efeito do presente relatório, foram selecionados para análise, entre os oito programas de governo do MPS, dois considerados estruturantes para o setor Previdência Social, quais sejam: Previdência Social Básica e Qualidade dos Serviços Previdenciários.

Programa – Previdência Social Básica

O Programa abrange todas as despesas do Fundo do Regime da Previdência Social, além das demais despesas com manutenção, e tem por objetivo garantir o reconhecimento dos direitos previdenciários e a regularidade do pagamento dos benefícios aos segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social.

A execução do programa, no exercício de 2009, teve o aporte de recursos no montante de R$ 223,6 milhões, dos quais foram executados R$ 220,9 milhões, o que representa 98,83% do orçamento.

Em 2009, a Previdência alcançou o total de 27,0 milhões de benefícios emitidos, dos quais 22,7 milhões são previdenciários, 798,0 mil são acidentários e 3,5 milhões são assistenciais. Em termos de valores pagos, conforme dados do mês dezembro de 2009, 87,7% são previdenciarios, 2,7% são acidentários e 9,6% são assistenciais.

Programa – Qualidade dos Serviços Previdenciários

A Previdência Social atendeu, em 2009, 44,6 milhões de cidadãos de forma presencial e 65 milhões pela Central de Teleatendimento 135, segundo dados do Ministério da Previdência Social.

Para garantir um atendimento digno a esses cidadãos, com qualidade, comodidade e rapidez, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) tem direcionado os recursos do Programa para ações que facilitem o acesso dessas pessoas aos seus direitos, contribuindo assim para o bem-estar social.

A execução orçamentária do Programa ficou em torno de 59%, não apresentando restrições quanto ao contingenciamento orçamentário e à descontinuidade na liberação de recursos.

O resultado financeiro apresentado por esse programa está diretamente relacionado ao desempenho da ação Instalação de Unidades de Funcionamento do INSS. A dotação orçamentária aprovada para esta ação foi de R$ 665,4 milhões, dos quais R$ 327,7 milhões foram empenhados (49,25%) e R$ 13,2 milhões pagos.

Indicadores

a) Tempo Médio de Concessão (TMC): 24 dias em dezembro/2009

Esse indicador superou a previsão do PPA (25 dias) e apresentou estabilidade durante todo o exercício de 2009, em janeiro foram 23 dias e em dezembro, 24 dias para a concessão de um benefício. Em 2009, o INSS atravessou um período de instabilidade de sistemas e greve de seus servidores, o que prejudicou a manutenção dos valores de 2008, que foi de 21 dias.

b) Tempo Médio de Espera (TME): 28 minutos

Em relação ao TME, houve melhora de 32% dos valores que iniciaram o ano – 41 minutos, terminando o exercício em 28 minutos. Também foi superada em 8,36 minutos a posição de 2008 (36,36 minutos).

Resultado do Regime Geral da Previdência Social – RGPS

A arrecadação líquida acumulada no ano de 2009 atingiu o patamar de R$ 182,0 bilhões, o que corresponde a um aumento nominal de 11,4% em relação ao acumulado de 2008. A despesa acumulada com benefícios previdenciários, por sua vez, foi de R$ 224,9 bilhões, representando um crescimento nominal de 12,7% frente ao ano de 2008. Dessa forma, a necessidade de financiamento para o ano de 2009 foi de R$ 42,9 bilhões, o que representa um aumento nominal de 18,4% na comparação com o ano anterior.

Resultado previdenciário – RGPS – 2005 a 2009

R$ milhões

Item	Acumulado no ano				
	2005	2006	2007	2008	2009
1. Arrecadação Líquida	108.434,1	123.520,2	140.411,8	163.355,3	182.008,4
2. Despesas com Benefícios	146.010,1	165.585,3	185.293,4	199.562,0	224.876,4
Resultado Previdenciário	**(37.576,0)**	**(42.065,1)**	**(44.881,6)**	**(36.206,7)**	**(42.868,0)**

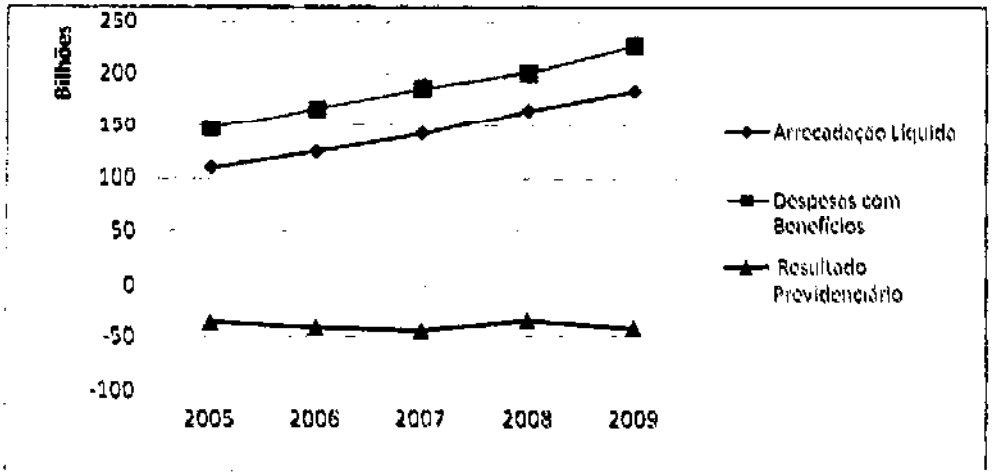
Fonte: Fluxo de Caixa do INSS. Elaboração: SPS/MPS
Nota: Valores expressos em reais milhões nominais

Em 2009, a crise teve como efeito apenas uma redução da taxa de crescimento da arrecadação, sem provocar uma queda da mesma. Em relação à despesa com pagamento de benefícios previdenciários, não se verificou impacto significativo de aumento de demanda.

Segundo o Ministério da Previdência Social, dentre os fatores que explicam o incremento da arrecadação líquida no ano de 2009, os principais são: (a) a recuperação do mercado de trabalho formal; (b) o empenho gerencial na expansão da arrecadação como um todo; (c) a elevação do teto do RGPS de R$ 3.038,99 para R$ 3.218,90, a partir de fevereiro de 2009 (com a antecipação de um mês em relação a 2008), fato que ampliou a base de contribuição e elevou as receitas correntes.

Entre os principais fatores que contribuíram para o crescimento da despesa com benefícios previdenciários, pode-se citar: (a) o reajuste acima da inflação concedido ao salário mínimo (em fevereiro de 2009), fazendo com que o piso previdenciário – que em dezembro determinou o valor recebido por 69,0% dos beneficiários da Previdência Social (representa 18,7 milhões de beneficiários) – tenha tido um ganho significativo no seu valor real; (b) o crescimento vegetativo, natural, do estoque de benefícios; (c) reajuste dos benefícios com valor superior a um salário mínimo, concedido em fevereiro de 2009, com base no INPC do período de fevereiro de 2008 a janeiro de 2009.

Resultado previdenciário do RGPS – 2005 a 2009



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

O resultado previdenciário pode ser segregado em relação ao Setor Urbano e Setor Rural. Em 2009, o Setor Rural apresentou resultado negativo de R$ 40,3 bilhões e o Setor Urbano um resultado negativo de R$ 2,6 bilhões, conforme quadro abaixo.

Resultado previdenciário do RGPS 2006 a 2009 – Por clientela urbana e rural

R$ milhões

Discriminação	2006	2007	2008	2009
1. Arrecadação Líquida	**123.520,0**	**140.411,8**	**163.355,3**	**182.007,7**
1.1. Arrecadação Urbana	119.715,0	136.166,5	158.382,8	177.443,6
1.2. Arrecadação Rural	3.805,0	4.245,3	4.972,5	4.564,1
2. Despesas com Benefícios	**165.585,0**	**185.293,4**	**199.562,1**	**224.876,4**
2.1. Urbano	133.216,0	148.715,0	159.652,1	180.026,3
2.2. Rural	32.369,0	36.578,4	39.910,0	44.850,1
3. Resultado Primário da Previdência	**(42.065,0)**	**(44.881,6)**	**(36.206,8)**	**(42.868,7)**
3.1. Urbano	(13.501,0)	(12.548,5)	(1.269,3)	(2.582,0)
3.1. Rural	(28.564,0)	(32.333,1)	(34.937,5)	(40.286,0)

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

Enquanto na área urbana a arrecadação líquida cobriu 98,6%, 99,2% e 91,6% do total de benefícios pagos em 2009, 2008 e 2007, respectivamente, na área rural essa relação foi de 10,2%, 12,5% e 11,6%. Estes resultados mostram que há uma tendência de equilíbrio entre receita e despesa na área urbana. Já a necessidade de financiamento extremamente alta no meio rural é consequência da importante política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

O ano de 2009 apresentou crescimento de 103% (R$ 1,3 bilhão) na necessidade de financiamento do Regime Geral da Previdência Social para a clientela urbana, passando de R$ 1,3 bilhão, em 2008, para R$ 2,6 bilhões em 2009. Esse crescimento é resultado, principalmente, da crise econômica mundial que limitou o crescimento da arrecadação líquida, especialmente no primeiro semestre de 2009.

Já na área rural, o aumento na necessidade de financiamento aumentou 15% (R$ 5,3 bilhões) entre 2008 e 2009, fruto do crescimento vegetativo dessa clientela, associado ao reajuste do salário mínimo, concedido em fevereiro de 2009, que elevou o piso previdenciário para R$ 465,00 (12%), destacando que 98,6% dos benefícios rurais emitidos para pagamentos – que representam 7,9 milhões de beneficiários – estão na faixa de valor igual a um piso previdenciário, segundo informações do volume nº 22 do Informe da Previdência Social, publicado em janeiro de 2010.

Resultado do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) encontra-se regulado por dispositivos constitucionais e legais fixados, entre outras, pelas Emendas Constitucionais nºs 3, 20 e 41 e pelas Leis nºs 8.112/90, 8.212/91 e 9.717/98.

No exercício de 2009, o fluxo de caixa do RPPS apresentou resultado negativo de R$ 47,0 bilhões, obtido a partir da comparação entre a arrecadação líquida de R$ 20,2 bilhões, incluída a receita intra-orçamentária Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil e a despesa com benefícios previdenciários no valor de R$ 67,2 bilhões, conforme mostrado no quadro a seguir.

Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos – RPPS [1]

R$ milhões

Receitas e Despesas	2008	2009	%
1. Receitas Previdenciárias – RPPS	**16.445**	**20.192**	**22,78%**
1.1 Receitas Previdenciárias - RPPS Exceto Intra-orçamentárias	8.239	9.278	12,60%
1.1.1 Receitas Correntes – Receitas de Contribuições	8.239	9.278	12,60%
1.1.1.1 Pessoal Civil	6.726	7.596	12,94%
Contribuição Patronal Ativo Civil	99	38	-61,28%
Contribuição de Servidor Ativo Civil	5.000	5.723	14,47%
Contribuição de Servidor Inativo Civil	1.211	1.369	13,01%
Contribuição de Pensionista Civil	416	466	11,92%
1.1.1.2 Pessoal Militar	1.513	1.681	11,13%
Contribuição para Custeio das Pensões Militares	1.513	1.681	11,13%
1.2 Receitas Previdenciárias – RPPS – Intra-orçamentárias	9.342	10.914	16,83%
2. Despesas Previdenciárias	**58.651**	**67.207**	**14,59%**
2.1 Despesas Previdenciárias – RPPS – Exceto Intra-orçamentárias	58.651	67.206	14,59%
2.1.1 Previdência Social – Pessoal e Encargos Sociais	58.651	67.206	14,59%
2.1.1.1 Pessoal Civil	38.648	46.564	20,48%
Aposentadorias	25.599	28.761	12,35%
Pensões	12.654	15.334	21,18%
Outros Benefícios Previdenciários	395	2.469	524,64%
2.1.1.2 Pessoal Militar	20.003	20.642	3,19%
Reformas	11.338	11.567	2,02%
Pensões	8.563	9.013	5,26%
Outros Benefícios Previdenciários	103	63	-39,08%
2.1.1.3 A detalhar	0	0	-
2.2 Despesas Previdenciárias – RPPS – Intra-orçamentárias	1	1	53,41%
3. Resultado Previdenciário	**(42.205,9)**	**(47.014,9)**	11,39%
3.1 Pessoal Civil	(23.715,3)	(28.054,0)	18,29%
3.2 Pessoal Militar	(18.490,4)	(18.960,9)	2,54%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2008 e 2009
[1]Dados não Auditados

Quando comparados com os valores do ano anterior, verifica-se que em 2009 o aumento na despesa decorre, principalmente, dos benefícios relacionados ao pessoal civil (20,48 %), enquanto as receitas auferidas nesse segmento aumentaram em patamar inferior (12,94%). No âmbito do pessoal militar, verifica-se comportamento oposto já que as receitas cresceram 11,94% enquanto que as despesas aumentaram 3,19 %.

As despesas com pessoal abrangeram 1.983.460 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 69,37% servidores civis e 30,63% militares, segundo os dados divulgados pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Boletim Estatístico de Pessoal, publicado em janeiro de 2010. Desse total de servidores, os aposentados e pensionistas representam 47,23%, compreendendo 534.974 aposentados e 401.759 pensionistas, apontando para um desequilíbrio entre a quantidade de ativos e a de inativos e pensionistas, o que afeta fortemente o equilíbrio financeiro do RPPS.

O déficit do RPPS decorre, em boa medida, das alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual aproximadamente 650 mil servidores celetistas foram transformados em estatutários, com direito a aposentadoria integral, sem a devida contribuição previdenciária.

A modalidade de financiamento que predomina no atual sistema previdenciário é o regime de repartição simples, visto que o art. 195, II, da Constituição da República dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contribuições sociais de empregadores, trabalhadores e receitas de concursos de prognósticos. Em que pese a inclusão de regras próprias de regime de capitalização, a premissa básica do sistema de previdência brasileiro continua sendo o financiamento dos encargos previdenciários por meio da contribuição do pessoal ativo e dos empregadores, assim como por recursos do orçamento.

Com efeito, no âmbito do Regime Geral, aproximadamente 80% da necessidade de financiamento para pagamento de benefícios previdenciários foi suportada com recursos da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), R$ 34,536 bilhões, segundo análise de dados obtidos junto ao INSS, com base nos desembolsos efetuados em 2009.

Ações de Controle Externo

Ao longo do exercício de 2009, o Tribunal de Contas da União realizou diversos trabalhos de fiscalização na área de previdência, dentre os quais se destaca o TC 021.162/2009-4 para o qual foi prolatado o Acórdão nº 456/2010-Plenário.

Essa Auditoria de Natureza Operacional teve como objetivo avaliar os controles internos associados aos procedimentos de concessão dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição, por idade e pensão por morte e de alimentação das bases de dados adotados pelas Agências da Previdência Social.

Nessa auditoria foram identificados os principais riscos de concessão daqueles benefícios, quais sejam: a) risco de utilização de períodos migrados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) que não são, de fato, do segurado; b) risco de inserção ou manutenção de dados cadastrais inidôneos nos sistemas; risco de inserção ou validação de período inidôneo no sistema de concessão; risco de inclusão indevida de dependente de pensão por morte; e c) risco de aplicação equivocada dos critérios de concessão. Tais constatações serviram de suporte para o aprimoramento das rotinas de concessão de benefícios previdenciários por parte do INSS.

Outro trabalho relevante, diz respeito à auditoria realizada pelo TCU enfocando os registros contábeis no âmbito do INSS dos estágios da despesa com benefícios previdenciários e da inscrição, cancelamento e pagamento de restos a pagar desse tipo de despesa (TC 013.078/2009-4, ainda não apreciado).

Por fim, vale ressaltar, ainda, a auditoria realizada em 2008 no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o objetivo de avaliar as deficiências da base de dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi). O trabalho foi apreciado por meio do Acórdão nº 2812/2009-Plenário (TC 004.002/2008-9), podendo-se citar, entre seus principais achados: benefícios ativos para titulares falecidos; benefícios ativos com data de início do benefício posterior ao óbito do titular; benefícios inativos com ocorrências de créditos após o óbito do titular; e omissão do INSS na fiscalização dos cartórios de registro de pessoas naturais. As falhas constatadas geraram determinações e recomendações ao INSS e ao Ministério da Previdência Social.

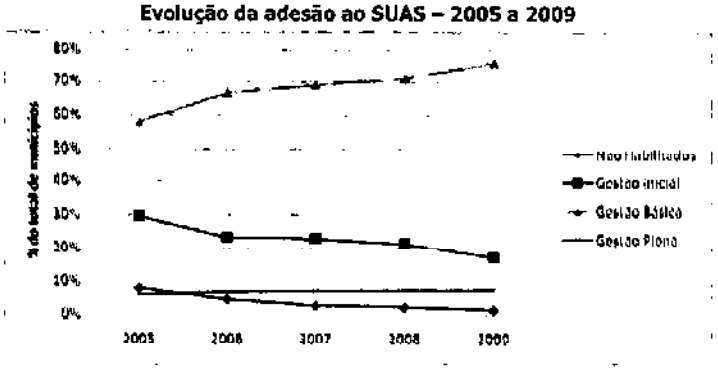
4.3.4 Função Assistência Social

As iniciativas na área de assistência social e segurança alimentar após a Constituição de 1988 representam um novo paradigma de atendimento. Essas políticas deixaram de ser entendidas como residuais e localizadas, ampliando-se como direito de toda a população, de forma a garantir serviços e benefícios em todo o território nacional.

A política pública de assistência social foi organizada, a partir de 2005, em um novo modelo de gestão descentralizada e participativa, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que visa a regulação e organização, em todo o território nacional, dos projetos, programas, benefícios e serviços socioassistenciais. Nesse modelo, a União tem um papel preponderante no combate à pobreza e desigualdade social, seja por meio de políticas macroeconômicas, seja por meio de mecanismos de transferência de renda a famílias e indivíduos. A prestação dos serviços socioassistenciais fica a cargo dos estados e municípios, cabendo à União regular tais atividades e criar mecanismos de incentivo para o bom funcionamento do sistema.

O nível crescente de adesão ao SUAS, conforme observado no gráfico a seguir, demonstra a consolidação desse modelo de gestão compartilhada. Em 2009, 99% dos municípios brasileiros estavam habilitados em algum nível de gestão.

Evolução da adesão ao SUAS – 2005 a 2009

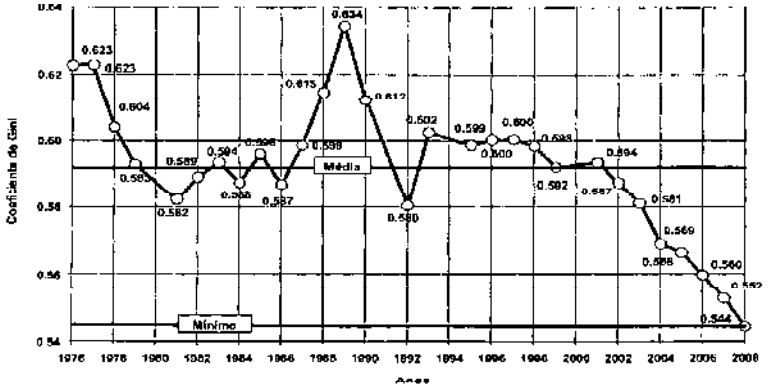


Fonte: SNAS

Resultados associados às políticas públicas de Assistência Social

A desigualdade de renda brasileira declinou de forma sistemática, acentuada e sem precedentes entre 2001 e 2008, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2008), divulgada em 2009. Ao analisar a desigualdade de renda familiar *per capita* segundo o coeficiente de Gini, verifica-se uma queda de 8,4% entre os anos de 2001 e 2008 (de 0,594 para 0,544).

Evolução da desigualdade na renda domiciliar *per capita* segundo o coeficiente de Gini



Fonte: Ipea – Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976 a 2008

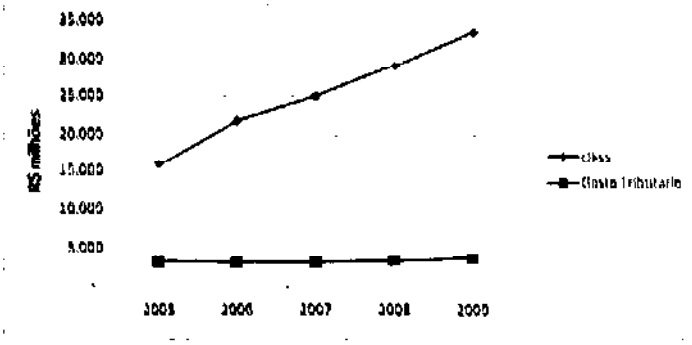
Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, uma decomposição fatorial por fonte de renda do coeficiente de Gini aponta para a desconcentração da renda do trabalho como responsável pela maior parte desse movimento, embora as transferências públicas (aposentadorias, pensões, Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família) tenham revelado significativa contribuição.

Outro resultado importante foi a redução da extrema pobreza à metade do valor do ano de 2003 já em 2008. Com isso, o Brasil alcançou em cinco anos o que o Primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabeleceu que fosse feito em 20 anos, até 2015.

Análise Orçamentária

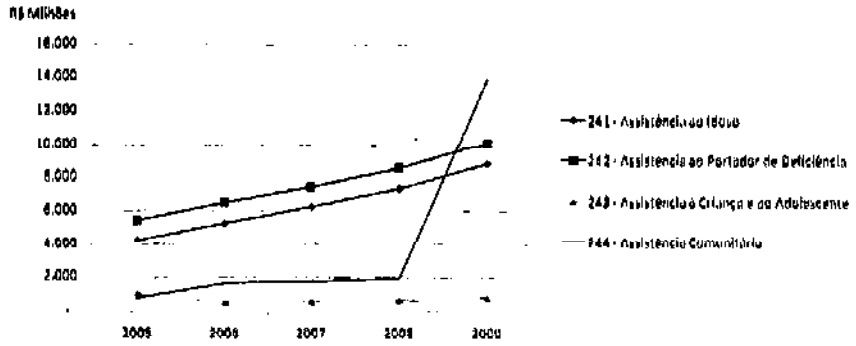
A agenda social é um dos três eixos prioritários do PPA 2008/2011. Um dos 10 objetivos de governo explicitados neste Plano é "Promover a inclusão social e a redução das desigualdades". A prioridade dada pelo Governo reflete-se na evolução do orçamento na função Assistência Social, ao longo do período 2005-2009, em que se verifica um forte crescimento dos valores empenhados, como demonstra o gráfico a seguir: de 15,8 a 33,3 bilhões de reais correntes, o que representou uma evolução do gasto de 0,7% do PIB em 2005 para 1,1% do PIB em 2009. Ao longo do mesmo período, as despesas tributárias mantiveram-se constantes em 0,1% do PIB.

Valores empenhados na função Assistência Social e gasto tributário efetivo.



Esse comportamento é determinado pelo forte crescimento de transferências de renda da União, tanto por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC, subfunções 241 e 242), como pelo Programa Bolsa Família (subfunção 244), como demonstra o gráfico a seguir. O gasto tributário, que em 2009 é estimado pela Receita Federal em R$ 3,5 bilhões consiste essencialmente de isenções tributárias e doações a sociedades civis sem fins lucrativos (41%), isenções a entidades filantrópicas (37%) e isenções de imposto de renda a idosos com mais de 65 anos (33%).

Valores empenhados na função Assistência Social, por subfunção.



Fonte: Siafi

Como era de se esperar, o nível de execução orçamentária para a função em 2009 é alto, uma vez que a mais de 95% do gasto associado à função refere-se a transferências a indivíduos ou famílias.

Execução orçamentária 2009

R$ milhões

Assistência Social	Dotação Atualizada	Empenhado	%*	Liquidado	%*	Pago	%*	RP Não-Processado	%*
OFSS	34.329	33.336	97%	33.116	96%	32.961	96%	219	1%

Fonte: Siafi
* Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é a principal ação pública de transferência de renda condicionada do Brasil. O PBF visa contribuir para a superação da pobreza e a diminuição da desigualdade no Brasil por meio de três eixos de atuação: transferência direta de renda, a fim de promover melhorias imediatas nas condições de vida das famílias; reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper o ciclo de pobreza entre gerações; e integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil, viabilizando o desenvolvimento das famílias mais vulneráveis.

No ano de 2009 ocorreram mudanças relevantes na metodologia de focalização do Programa Bolsa Família, com alteração dos critérios de elegibilidade do PBF e atualização das estimativas de pobreza utilizadas pelo programa. Com isto, o público potencialmente beneficiário do Bolsa Família passou de 11,1 milhões para 12,9 milhões de famílias.

Em 2009 o PBF beneficiou 12,37 milhões de famílias, com um benefício financeiro médio mensal de R$ 94,92. Os recursos financeiros repassados pelo Bolsa Família para pagamento de benefícios totalizaram R$ 11,8 bilhões em 2009.

Na estratégia de apoio à gestão compartilhada do programa, destaca-se a institucionalização do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), com a publicação da Lei nº 12.058/2009, que consolida esse instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) em nível municipal através de indicadores definidos com esta finalidade.

O CadÚnico, instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, ao final de 2009, contou com cerca de 19 milhões de famílias identificadas na sua base de dados, totalizando cerca de 72 milhões de pessoas. Em 2009, houve mobilização envolvendo os gestores municipais para atualizar os dados das famílias beneficiárias com mais de dois anos desde a última alteração cadastral, e 2,7 milhões de famílias tiveram o cadastro atualizado.

Programa Proteção Social Básica

O Programa Proteção Social Básica reúne um conjunto de benefícios, serviços e projetos voltados para o atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. As ações prioritárias do programa são os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e os serviços do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) desenvolvidos na rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

O BPC é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, em qualquer idade cuja renda per capita familiar mensal seja inferior a ¼ do salário mínimo. No exercício de 2009, foram transferidos R$ 8,7 bilhões a 1,6 milhões de pessoas com deficiência e de R$ 8,2 bilhões a 1,5 pessoas idosas.

O Serviço de Proteção Social Básica às Famílias consiste no cofinanciamento federal junto às demais esferas de governo, para custeio dos serviços desenvolvidos no âmbito dos CRAS, unidades de referência da política de assistência social, que têm por funções a gestão territorial da rede socioassistencial e a oferta de atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Devem ofertar o serviço de PAIF, que consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

Programa Proteção Social Especial

No âmbito da Proteção Social Especial, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) constitui-se numa unidade pública estatal que coordena, articula e oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos com direitos violados numa estreita interface com a rede de serviços socioassistenciais e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Presta atendimento psicossocial a nível individual e grupal por meio de equipe interprofissional, visando contribuir para o fortalecimento da função protetiva das famílias, a preservação e restauração da integridade dos usuários, o rompimento de padrões violadores no âmbito das relações familiares e sociais e para a prevenção de reincidência de violações de direitos.

Em 2009, o MDS cofinanciou com recurso do Fundo Nacional de Assistência Social 1.014 Creas Municipais e 43 Creas Regionais, garantindo a cobertura a 1.236 municípios, nos três serviços ofertados no âmbito dos Creas: proteção social a indivíduos e famílias; proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias; e serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Os investimentos na subfunção "Assistência Comunitária" em 2009 para os serviços de proteção social especial somam R$ 149,5 milhões, propiciando uma capacidade de atendimento de 239.282 pessoas.

Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem

O ProJovem Adolescente possui caráter essencialmente preventivo, tendo por objetivos gerais complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária além de promover condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Dirige-se a jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, vinculados ou egressos de programas e serviços de proteção social especial, bem como sob medidas de proteção ou socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, exceto aqueles em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Em 2009, o Projovem Adolescente esteve presente em 3.147 municípios, com uma capacidade de atendimento a 521,5 mil jovens, para um gasto de R$ 228,1 milhões em recursos federais no ano de 2009.

Programa Acesso à Alimentação

O Programa Acesso à Alimentação reúne um conjunto de 12 ações orçamentárias, com o objetivo estratégico de garantir o direito à alimentação adequada, em especial das famílias em situação de insegurança alimentar instaladas nos territórios mais pobres. As ações prioritárias do programa são a "Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar" e a "Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional".

A ação de "Aquisição de Alimentos" (PAA) consiste na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar para doação a entidades socioassistenciais, para recomposição dos estoques públicos e para comercialização. O PAA é executado em parceria com órgãos federais, estaduais e municipais. Em 2009, o orçamento aprovado para essa ação foi de R$ 624,3 milhões.

Recentemente, o Brasil introduziu uma inovação importante relacionando compras governamentais, produção de alimentos, erradicação da fome e melhoria da educação. Por meio da Lei nº 11.947/2009, determinou-se que no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pela União para a merenda escolar (PNAE) sejam utilizados na compra de alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar e do empreendedorismo familiar rural.

Em 2009, a União despendeu R$ 249,8 milhões na aquisição de cerca de 151,4 mil toneladas de alimentos e atendimento a 25,8 mil entidades assistenciais, beneficiando aproximadamente 71,6 mil agricultores familiares.

Ações de Controle Externo

Alguns Acórdãos recentes do TCU demonstram as principais oportunidades para aprimorar e modernizar os sistemas de monitoramento e controle na área de assistência social:

- Avaliação dos Benefícios de Prestação Continuada – Acórdão 668/2009-Plenário;
- Avaliação do sistema de transferências fundo a fundo – Acórdão nº 2809/2009-Plenário;
- Análise do cadastro de beneficiários do Bolsa Família – Acórdão nº 906/2009-Plenário;

Estes trabalhos têm suscitado ações do executivo. Em julho de 2009 foi disponibilizado o Sistema de Monitoramento de Auditorias do CadÚnico (Simac), por meio do qual os municípios passaram a complementar e atualizar as informações das famílias encontradas na auditoria que tratou do CadÚnico. A partir dos resultados obtidos foram abertas averiguações e tomadas as providências cabíveis, como o cancelamento do recebimento do benefício do Bolsa Família para as famílias que possuíam políticos eleitos ou suplentes em sua composição e o bloqueio de possível habilitação ao programa.

4.3.5 Função Educação

A educação é um direito social assegurado pela Constituição Federal, sendo fundamental na redução das desigualdades sociais e da violência, bem como na promoção do desenvolvimento e do crescimento econômico. De acordo com o disposto na Constituição Federal, os sistemas de ensino são organizados em regime de colaboração pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a União é responsável pelo sistema federal de ensino, que abrange as instituições de ensino superior, e exerce função redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

De acordo com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº 9.394/1996), a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – que consta como política prioritária para a estratégia de desenvolvimento do Plano Plurianual (PPA) 2008/2011 – representa um referencial de execução das políticas educacionais. O PDE reúne diversos programas e ações, com investimentos em todas as subfunções típicas da Educação (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional – que inclui os Cefets, Centro Federal de Educação Tecnológica –, ensino superior, educação de jovens e adultos e educação especial) e em outras subfunções atípicas, objetivando reduzir as desigualdades sociais e regionais na educação, aprimorar o regime de colaboração federativa e assegurar a efetiva participação da sociedade brasileira como coautora no processo de educação.

Entre as metas prioritárias na área de educação constantes do PPA, podem-se citar: atendimento de 6,0 milhões de alfabetizandos; expansão da rede de ensino profissional e tecnológico, por meio da criação de 150 novas escolas; criação de educação profissional a distância no ensino médio, beneficiando 400 mil alunos; expansão da rede federal de ensino superior, por meio da criação de 330 mil vagas. Segundo avaliação do MEC, apenas a meta relativa à educação profissional a distância no ensino médio não será alcançada ao fim do PPA, devendo ser atingido apenas cerca de 25% do inicialmente previsto.

Os principais indicadores do objetivo de governo de "Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade" são: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – aumentou, de 2005 para 2007, aproximadamente 11% no ensino fundamental de 1ª a 4ª série, 9% no ensino fundamental de 5ª a 8ª série e 3% no ensino médio; Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos ou Mais – diminuiu de 12,3 em 2001 para 9,9 em 2007 (queda de aproximadamente 20%); e Índice de Distorção Idade/Série – no ensino fundamental, diminuiu de 39,1 em 2001 para 28,6 em 2006 (queda de aproximadamente 27%) e, no ensino médio, diminuiu de 53,3 para 44,9 no mesmo período (queda de aproximadamente 16%).

Ocorreram importantes mudanças estruturais no âmbito da Educação nos últimos anos, provenientes de alterações de dispositivos constitucionais e legais, que podem contribuir, a longo prazo, para a melhoria da qualidade do ensino. Entre essas mudanças, destacam-se: a obrigatoriedade da educação básica gratuita dos quatro aos dezessete anos; o fim do impacto da Desvinculação de Receitas da União (DRU) no cálculo do mínimo da educação, que retirava do orçamento do MEC cerca de R$ 10 bilhões ao ano; o estabelecimento da meta, no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, de aplicação de recursos públicos em educação na proporção de 7% do Produto Interno Bruto (PIB); o piso salarial nacional do magistério, que

deve ser totalmente integralizado em 2010 e observado por todos os Estados e Municípios; a repartição e abrangência do salário-educação, que passou a financiar toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental, a partir da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006; a ampliação do ensino fundamental para nove anos; e a extensão dos programas complementares do livro didático, alimentação, transporte e saúde escolar para toda a educação básica, da creche ao ensino médio.

Análise da execução do gasto (orçamento e gasto tributário)

A participação, em relação ao PIB, das despesas orçamentárias em educação vem crescendo progressivamente, havendo passado de 0,8% do PIB em 2005, para 1,2% em 2009, conforme demonstra a tabela a seguir.

Despesa e gasto tributário – 2005 a 2009

R$ milhões

Educação	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	16.188	0,8%	19.667	0,8%	24.353	0,9%	28.251	0,9%	36.680	1,2%	125.138	0,9%
Gasto Tributário	2.079	0,1%	2.767	0,1%	2.962	0,1%	3.164	0,1%	3.543	0,1%	14.516	0,1%
Total	18.267	0,9%	22.434	0,9%	27.316	1,0%	31.415	1,0%	40.222	1,3%	139.654	1,0%

Fonte: Siafi, Receita Federal e IBGE

*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

Note-se que a participação do gasto tributário no PIB vem se mantendo praticamente constante ao longo do período analisado, tendo o aumento se concentrado nas despesas orçamentárias. De fato, houve aumento de aproximadamente 127%, em valores nominais, nos recursos empenhados na função Educação entre 2005 e 2009.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2009.

Execução orçamentária por subfunção – 2009

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Educação por Subfunções		Execução das Subfunções de Educação em Outras Funções		Total das Subfunções de Educação	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Educação	19.646	92,8	1.269	81,5	20.915	92,1
361	*Ensino Fundamental*	*724*	*91,8*	*2*	*66,7*	*726*	*91,7*
362	*Ensino Médio*	*344*	*89,6*	*3*	*100,0*	*347*	*89,7*
363	*Ensino Profissional*	*2.589*	*89,3*	*63*	*61,2*	*2.652*	*88,3*
364	*Ensino Superior*	*15.498*	*94,2*	*188*	*93,5*	*15.686*	*94,2*
365	*Educação Infantil*	*46*	*52,9*	*200*	*97,1*	*246*	*84,0*
366	*Educação de Jovens e Adultos*	*339*	*81,5*	*813*	*78,1*	*1.152*	*79,1*
367	*Educação Especial*	*106*	*80,9*	-	-	*106*	*80,3*
	Outras Subfunções	17.034	90,9	-	-	-	-
Total		**36.680**	**91,9**	-	-	-	-

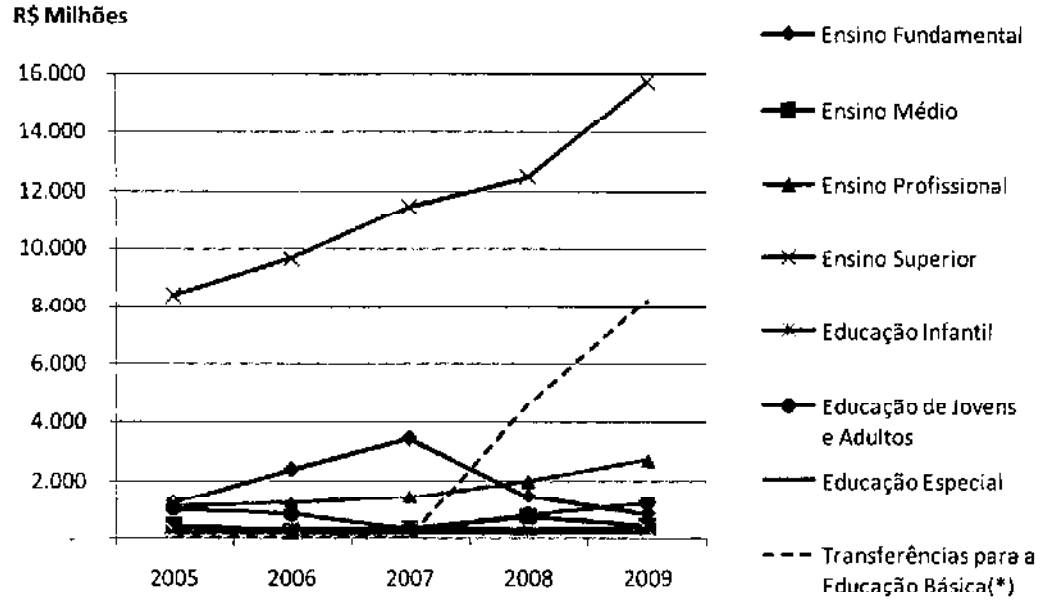
Fonte: Siafi e Dest

Na tabela, observa-se montante significativo de recursos alocados em "Outras Subfunções". Encontram-se aí incluídos os valores empenhados na subfunção "Transferências para a Educação Básica", criada em 2008 para absorver recursos destinados à educação básica

sem especificação da etapa de ensino. Essa subfunção engloba as ações "Complementação da União ao Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)", "Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica" e "Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica". Os valores empenhados nessa subfunção da função Educação representam 48% do total empenhado em "Outras Subfunções".

O gráfico a seguir representa os valores empenhados nas subfunções típicas da Educação no período de 2005 a 2009, executados tanto na função Educação quanto em outras funções, bem como os valores empenhados na subfunção "Transferências para a Educação Básica" que estão incluídos em "Outras Subfunções" da função Educação.

Valores empenhados nas subfunções típicas e na subfunção Transferências para a Educação Básica -2005/2009



(*) Considerados apenas os valores executados na função Educação (em Outras Subfunções).

Em princípio, parece ter havido decréscimo de aproximadamente 50% nos valores destinados aos ensinos fundamental e médio em 2009. No entanto, segundo o MEC, houve uma realocação de parte desses recursos para a subfunção "Transferências para a Educação Básica". De fato, houve, em 2009, aumento de 80% nos recursos alocados na subfunção "Transferências para a Educação Básica" em relação a 2008. Consideradas essas transferências, os recursos destinados à Educação Básica cresceram aproximadamente 38% em relação a 2008.

No gráfico, percebe-se ainda que o ensino superior recebe a maior parte dos recursos destinados às subfunções típicas, o que é esperado em razão de a União ser a responsável por esse segmento do ensino. O expressivo aumento, de cerca de 26% em 2009, nos recursos empenhados na subfunção "Ensino Superior" foi influenciado, segundo o MEC, pela alocação, a partir de 2009, das despesas com o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Fies) nessa subfunção, as quais estavam, até 2008, alocadas em "Outras Subfunções – Outros Encargos Especiais".

Comparando-se os valores da função Educação empenhados na subfunção "Ensino Superior" com os concernentes à Educação Básica (valores empenhados em todas as demais subfunções típicas, à exceção apenas do ensino profissional, somados aos valores empenhados na subfunção "Transferências para a Educação Básica" que estão incluídos em "Outras Subfunções" da função Educação), verifica-se que a proporção de recursos direcionados ao Ensino Superior vem caindo em relação aos da Educação Básica, no período de 2005 a 2009. Em 2005, foram empenhados, na subfunção "Ensino Superior", recursos equivalentes a 3,6 vezes os empenhados na "Educação Básica". Em 2009, esse número foi reduzido para 1,6.

Destaca-se, também, o significativo aumento nos valores destinados ao ensino profissional em 2009, de aproximadamente 37% em relação a 2008, resultando em um aumento de 159% no período de 2005 a 2009.

Em relação ao gasto tributário em 2009, a tabela a seguir apresenta os valores estimados para a função Educação, por região. Note-se a predominância de gastos na região Sudeste.

Previsão dos gastos tributários 2009 – Regionalizado

R$ milhões

Função Orçamentária	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Educação	149	4,2	428	12,1	284	8,0	2.069	58,4	613	17,3	3.543	100,0

Fonte: Demonstrativo dos Gastos Tributários 2009 - Receita Federal do Brasil

O valor total estimado para a função Educação (R$ 3,5 bilhões), que representa 4,1% do total de gastos tributários, encontra-se distribuído entre as seguintes modalidades de gasto: Entidades Sem Fins Lucrativos – Educação: R$ 1,83 bilhão (51,7%); Despesas com Educação (IRPF): R$ 1,13 bilhão (31,8%); Prouni: R$ 442,33 milhões (12,5%); Livros Técnicos e Científicos: R$ 127,55 milhões (3,6%); e Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa: R$ 15,03 milhões (0,4%).

A tabela a seguir mostra a execução orçamentária dos principais programas educacionais executados tanto na função Educação quanto em outras funções em 2009.

Execução orçamentária dos programas – 2009

R$ milhões

Cod	Programa	Educação		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1073	Brasil Universitário	18.492,0	95,0	0,3	50,0	18.492,3	95,0
1061	Brasil Escolarizado	10.308,5	96,2	1,0	71,4	10.309,5	96,2
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	2.810,0	89,7	2,7	90,0	2.812,7	89,7
1448	Qualidade na Escola	1.674,2	70,8	-	-	1.674,2	70,8
1375	Desenv. Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	1.285,8	89,5	0,5	100,0	1.286,3	89,5
1449	Estatísticas e Avaliações Educacionais	326,5	73,5	-	-	326,5	73,5
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	290,5	81,2	-	-	290,5	81,2
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	115,1	81,0	-	-	115,1	81,0
1067	Gestão da Política de Educação	86,1	46,5	0,6	75,0	86,7	46,6
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	80,6	57,6	-	-	80,6	57,6
Total		35.469,3	92,4	5,1	82,3	35.474,4	92,4

Fonte: Siafi e Dest

O Brasil Universitário é o principal programa executado na função Educação. Os recursos empenhados nesse programa correspondem a cerca de 50% do total empenhado na função. Entre suas ações, destacam-se a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior.

O programa Brasil Escolarizado, vinculado à Educação Básica, também conta com expressivo volume de recursos empenhados, correspondendo a 28% do total empenhado na função Educação. Suas principais ações são: Complementação da União ao Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae); Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE) e Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate). Em relação aos indicadores informados pelo MEC, houve evolução em todos, no período de 2005 a 2008, com destaque para a Taxa de Frequência à Escola da População na Faixa Etária de 0 a 3 Anos – que apresentou aumento de aproximadamente 32% no período, estando previsto um crescimento de 154% em 2009 – e para a Taxa de Frequência Líquida na Pré-Escola da População na Faixa Etária de 4 a 6 anos, que cresceu cerca de 23% no período, com previsão de aumento de aproximadamente 6% em 2009.

Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, a "União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino". Ressalte-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.

Convém consignar que neste exercício foi editada a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, a qual acrescentou o § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para reduzir, anualmente, no âmbito do cálculo dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, o percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU) incidente sobre os respectivos recursos. Assim, esse percentual de dedução das receitas de impostos, que era de 20%, caiu para 12,5% em 2009, 5% em 2010, e nulo em 2011, apenas para fins do referido cálculo.

O quadro seguinte evidencia o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), segundo dados levantados pelo TCU no sistema Siafi, em comparação com os números constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Receitas e despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2009

R$ milhares

Especificação	Siafi[1]	STN[2]
(A) Receita de Impostos	244.203.263	244.070.906
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios[3]	97.637.697	96.796.148
(C) Receita de Impostos após transferências (A - B)	146.565.566	147.274.758
(D) Desvinculação de Receita da União – DRU[4]	30.525.408	30.508.863
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C - D)	116.040.158	116.765.895
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	24.354.237	24.354.237
Partic. da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F/E)	**20,99%**	**20,86%**

(1) Fonte: Siafi Gerencial, à exceção do cálculo da DRU (item D do quadro), que foi calculado aplicando-se o percentual de 12,5% sobre a receita de impostos, conforme Emenda Constitucional nº 59, de 2009.
(2) Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2009 – Secretaria do Tesouro Nacional
(3) exclui o montante de R$ 71,1 milhões inscritos em Restos a Pagar em dezembro de 2009 e que não foram pagos em 2010.
(4) De acordo com o art. 76 do ato das Disposições Transitórias, nos termos da Emenda Constitucional nº 29, de 2009.

Conforme se observa, a União cumpriu o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando tanto o percentual levantado pelo TCU (20,99%), calculado por meio do Siafi, quanto o demonstrado no relatório da STN (20,86%), representando, inclusive, uma elevação percentual desse financiamento em relação ao ano de 2008 (18,90%).

Entre as diferenças identificadas entre os valores apurados pelo TCU e aquela Secretaria está o fato de a STN não haver considerado, no cálculo da Receita de Impostos, os valores referentes à receita (juros, multas e dívida ativa) de impostos extintos (R$ 4,381 bilhões), como, por exemplo, o Imposto Provisório sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos da Natureza Financeira (IPMF), bem como, as receitas de devoluções de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), no valor total de R$ 127,9 milhões, constantes da natureza de receita "Outras restituições" (conta 1922.99.00).

Em razão das citadas omissões no montante da receita, os valores relativos à Desvinculação de Receitas da União (DRU) informados pela STN também apresentam divergências em relação aos identificados pelo TCU, já que a mesma é calculada com base naquele montante.

Verifica-se, da mesma forma, divergência entre os valores das transferências constitucionais de impostos para Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista que a STN adotou metodologia de cálculo das transferências baseada na aplicação do percentual sobre a receita de impostos, ao invés de utilizar os valores efetivamente descentralizados durante o período, conforme entendimento firmado com base no art. 212 da Carta Magna, já comentado.

Aquela Secretaria empregou, também, o percentual de 50% sobre a totalidade da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR), desconsiderando o mandamento constitucional previsto no art. 153, §4º, III, combinado com o art. 158, II, e regulamentado pela Lei nº 11.250, de 27/12/2005, por meio do qual ficou estabelecido que o Distrito Federal e os Municípios, que optarem por fiscalizar e cobrar o referido imposto, farão jus a 100% do produto da respectiva arrecadação, relativa aos imóveis rurais neles situados. Tais valores, cerca de R$ 117,8 milhões, foram considerados indevidamente pela STN na apuração das transferências.

Algumas das divergências consignadas já haviam sido identificadas pelo TCU por ocasião do Acompanhamento relativo à análise do Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no período de janeiro a junho de 2009 (TC 013.559/2009-6). Em função dessas ressalvas, esta Corte de Contas determinou à STN que adotasse medidas com vistas a sanear tais impropriedades, o que não foi cumprido até o término de 2009 (Acórdão nº 2424/2009-Plenário). Com efeito, quando do monitoramento do referido Acórdão, serão analisadas as justificativas para os fatos apontados.

Ressalta-se que, no montante total das despesas com MDE (R$ 24,354 bilhões) apuradas no Siafi, estão incluídos os valores referentes aos Restos a Pagar não processados, inscritos ao final de 2009, da ordem de **R$ 3,219 bilhões.**

Cumpre mencionar que, do montante de R$ 2,079 bilhões inscritos no final do exercício de 2008 como Restos a Pagar não processados, apurou-se que, durante o ano de 2009, R$ 59,1 milhões foram cancelados, R$ 1,524 bilhão foram pagos, e R$ 492,2 milhões tiveram sua vigência prorrogada, perfazendo um total de R$ 2,075 bilhões, ou seja, cerca de R$ 3,7 milhões a menos que o montante originalmente inscrito. Essa diferença deve-se aos efeitos da variação cambial sobre alguns dos valores inscritos em restos a pagar não processados.

Por fim, considerando que o supramencionado valor cancelado (R$ 59,1 milhões) corresponde a 0,31% das despesas com MDE relativas àquele ano (R$ 19,151 bilhões), implicando em redução de apenas 0,06% do percentual do limite levantado pelo Tribunal em 2008, passando de 18,90% para 18,84%, conclui-se que esse montante não influencia negativamente no cumprimento do limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos federais concernentes ao financiamento público à MDE do referido exercício.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 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 14 anos, a partir de 2007.

Os recursos do Fundeb podem ser aplicados na Educação Básica como um todo, ou seja: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

A partir de 2009, o Fundeb passou a ser composto por 20% das fontes de receita listadas abaixo.

Percentuais Fundeb

Origem dos recursos	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
Recursos que já integravam o Fundef:			
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE Fundo de Participação dos Municípios – FPM Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às export. – IPI-Exp Desoneração de Exportações (LC nº 87/1996)	16,66%	18,33%	20,00%
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 nº 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 será de, no mínimo, 10% dos recursos do Fundo. Em 2009, o volume de recursos transferidos pela União a título de complementação foi de aproximadamente R$ 5,1 bilhões.

O quadro a seguir mostra o montante dos recursos distribuídos em 2008 e 2009.

Recursos distribuídos no âmbito do Fundeb em 2008 e 2009

R$ milhares

UF	2008			2009			Variação Total %(g)=[(f)/(c)-1]x100
	Estados e Municípios[1] (a)	Complementação[2] (b)	Total (c)=(a)+(b)	Estados e Municípios[1] (d)	Complementação[3] (e)	Total (f)=(d)+(e)	
AC	427.583	-	427.583	457.919	-	457.919	7%
AL	873.030	97.272	970.302	966.600	269.075	1.235.675	27%
AM	1.271.761	-	1.271.761	1.302.136	108.337	1.410.473	11%
AP	400.051	-	400.051	434.467	-	434.467	9%
BA	3.462.720	774.998	4.237.718	3.696.575	1.333.814	5.030.389	19%
CE	1.994.685	440.072	2.434.757	2.146.594	622.790	2.769.384	14%
DF	77.842	-	77.842	81.756	-	81.756	5%
ES	1.424.179	-	1.424.179	1.504.333	-	1.504.333	6%
GO	1.778.885	-	1.778.885	2.017.576	-	2.017.576	13%
MA	1.437.098	789.927	2.227.025	1.567.260	1.128.215	2.695.475	21%
MG	6.197.158	-	6.197.158	6.774.185	-	6.774.185	9%
MS	1.043.392	-	1.043.392	1.117.079	-	1.117.079	7%
MT	1.184.755	-	1.184.755	1.308.911	-	1.308.911	10%
PA	1.692.048	801.914	2.493.962	1.736.164	1.020.456	2.756.620	11%
PB	1.075.044	3.317	1.078.361	1.184.522	70.736	1.255.258	16%
PE	2.221.465	132.975	2.354.440	2.501.806	282.130	2.783.936	18%
PI	854.587	133.825	988.412	956.413	234.597	1.191.010	20%
PR	3.294.099	-	3.294.099	3.779.480	-	3.779.480	15%
RJ	3.961.908	-	3.961.908	4.669.996	-	4.669.996	18%
RN	1.015.803	-	1.015.803	1.118.136	-	1.118.136	10%
RO	646.716	-	646.716	721.287	-	721.287	12%
RR	297.271	-	297.271	350.257	-	350.257	18%
RS	3.827.038	-	3.827.038	4.296.651	-	4.296.651	12%
SC	2.053.715	-	2.053.715	2.427.087	-	2.427.087	18%
SE	746.101	-	746.101	812.311	-	812.311	9%
SP	16.592.253	-	16.592.253	18.469.154	-	18.469.154	11%
TO	685.533	-	685.533	728.862	-	728.862	6%
Total	**60.536.720**	**3.174.300**	**63.711.020**	**67.127.518**	**5.070.150**	**72.197.668**	**13%**

Fontes: Siafi, Portaria MEC nº 386, de 17/4/2009 e Portaria MEC nº 496, de 16/4/2010.

Notas:

(1) Recursos disponibilizados ao Fundeb, excetuando-se a complementação. Os valores direcionados ao Fundeb, no âmbito do DF, contemplam apenas os valores resultantes das transferências constitucionais, em razão da não disponibilização do registro dos demais valores no Siafi. Os valores registrados nas colunas (a) e (d) referem-se aos disponibilizados aos Fundos por UF em cada exercício, podendo apresentar algumas divergências em relação aos valores que efetivamente deveriam ser direcionados, os quais são considerados quando do ajuste previsto no § 2º do art. 6º, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 15, ambos da Lei nº 11.494/2007.

(2) Distribuição registrada na Portaria MEC nº 386, de 17/4/2009, decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei nº 11.494/2007.

(3) Distribuição registrada na Portaria MEC nº 496, de 16/4/2010, decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei nº 11.494/2007.

Para o exercício de 2009, foram fixados dois valores mínimos por aluno. O primeiro foi de R$ 1.350,09, com base na Portaria Interministerial nº 221, de 10 de março de 2009, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2009. O segundo, de R$ 1.221,34, foi fixado por meio da Portaria/MEC nº 788, 14 de agosto de 2009, com vigência a partir dessa data.

Em princípio, o valor fixado pela Portaria Interministerial nº 221/2009 deveria vigorar durante todo o exercício de 2009. No entanto, o governo decidiu editar a Portaria/MEC nº 788/2009, considerando a necessidade de revisão das estimativas das receitas dos impostos e

transferências que compunham o Fundeb em 2009, em função da queda na arrecadação verificada no primeiro semestre de 2009, resultante da crise financeira internacional ocorrida no final de 2008. Apesar de a edição da Portaria/MEC nº 788/2009 não ter amparo legal, está sendo considerada, de forma excepcional, a justificativa apresentada pelo Ministério, de que sua edição teve por objetivo aproximar a estimativa da realidade, de modo a reduzir os impactos do ajuste realizado no primeiro quadrimestre do exercício seguinte, com base nas receitas efetivas, conforme determina o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb).

Em relação às duas portarias mencionadas e ao ajuste promovido por meio da Portaria/MEC nº 496, de 16/4/2010, foi verificada a conformidade dos cálculos realizados para nortear a distribuição dos recursos do Fundeb.

Em 4 de novembro de 2009, o TCU editou a Instrução Normativa nº 60, que dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e nas Leis nºs 11.494, de 20 de junho de 2007, 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal. A nova norma revogou a IN/TCU nº 36, de 6 de setembro de 2000, que disciplinava a matéria. Na IN/TCU nº 60/2009, foram fixados prazos para cada órgão envolvido encaminhar ao TCU dados relativos ao Fundeb, de modo a garantir, a partir de 1º de janeiro de cada exercício, a distribuição dos recursos com base nos parâmetros corretos e atualizados, evitando acertos posteriores, como nos exercícios de 2008 e 2009.

Em razão dos problemas causados pelo atraso na publicação dos parâmetros para o exercício de 2008, o TCU, por meio do Acórdão nº 18/2009-TCU-Plenário, de 21/1/2009, já havia determinado "aos Ministérios da Fazenda e da Educação que adotem as medidas corretivas necessárias a fim de observar o prazo para publicação dos parâmetros operacionais do Fundeb, em cumprimento à Lei nº 11.494/2007 e ao Decreto nº 6.253/2007". No entanto, conforme já consignado, a situação persistiu em 2009.

Como resultado da aplicação da nova Instrução Normativa do TCU, foi publicada, no DOU de 31/12/2009, a Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.227, de 28/12/2009, contendo os parâmetros para operacionalização do Fundeb no exercício de 2010, em cumprimento ao prazo estabelecido no art. 15 da Lei nº 11.494/2007.

Ensino Superior

A partir do exercício de 2003, o Tribunal tem incluído a análise dos indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) no Relatório Anual das Contas do Governo, com vistas a acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor, conforme Decisão n.º 408/2002-TCU-Plenário.

Os indicadores relativos a 2009 foram informados por 55 Ifes, por meio eletrônico, em formulário específico disponibilizado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC). Ressalte-se que o período examinado engloba os exercícios de 2006 a 2009. Entretanto, para fins de comparação da série histórica, limitou-se o universo da análise em 53 Ifes, número de entidades que informou seus indicadores no primeiro ano da série (2006). Os indicadores referentes ao conjunto das Ifes existentes em 2009 estão apresentados, de forma global, em tabela específica no final deste tópico.

Outra questão metodológica digna de destaque refere-se ao tratamento dado, a partir do exercício de 2005, aos indicadores de aproximadamente 30 universidades que mantêm hospital, com vistas a tornar transparente o impacto das atividades dos hospitais universitários (HU) sobre

o funcionamento das instituições. Dessa forma, os indicadores I – Custo Corrente / Aluno Equivalente, III – Aluno Tempo Integral / Funcionário e IV – Funcionário / Professor, passaram a ser calculados em duas vertentes, uma incluindo e outra excluindo o HU (representadas pelas letras A e B, respectivamente).

O quadro a seguir apresenta a configuração dos indicadores para 2009.

Indicadores de desempenho das IFES para 2009

Indicador	Título	Descrição
I	Custo Corrente/ Aluno Equivalente (incluindo custo com Hospital Universitário)	Despesas correntes de todas as unidades gestoras menos as despesas com sentenças judiciais, aposentadorias, reformas e pensões, pessoal afastado ou cedido e, também, 35% das despesas correntes dos hospitais universitários e maternidade (na vertente B do indicador excluem-se essas despesas). Aluno equivalente - número de alunos da graduação, mais o número de alunos tempo integral de pós-graduação e de residência médica.
II	Aluno Tempo Integral/ Professor	Número de alunos tempo integral / número de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica.
III	Aluno Tempo Integral/ Funcionário	Número de alunos tempo integral / número total de funcionários de tempo integral. São considerados também os servidores e prestadores de serviço não vinculados, direta ou indiretamente, às atividades de ensino e pesquisa, bem como os servidores vinculados a hospitais universitários e maternidade (na vertente B do indicador excluem-se esses servidores).
IV	Funcionário/ Professor	Número total de funcionários de tempo integral, inclusive os servidores lotados nos hospitais universitários / número total de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica. Na vertente B do indicador excluem-se os servidores lotados nos Hospitais Universitários.
V	Grau de Participação Estudantil (GPE)	Número de alunos de graduação de tempo integral / número total de alunos ativos na graduação.
VI	Grau de Envolvimento com a pós-graduação	Número de alunos vinculados a programas de mestrado e doutorado / número total de alunos da graduação, mestrado e doutorado.
VII	Conceito Capes	Média das notas de avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de todos os cursos de mestrado e doutorado.
VIII	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	São atribuídas as seguintes ponderações aos professores: docentes doutores (peso 5), docentes mestres (peso 3), docentes com especialização (peso 2) e docentes graduados (peso 1). Divide-se então o resultado obtido pelo número total de professores. O índice máximo alcançável é 5 (cinco).
IX	Taxa de Sucesso na Graduação	Relação entre o número de diplomados e o número total de ingressantes.

Análise dos Indicadores

A tabela seguinte demonstra a variação das medidas estatísticas média e desvio-padrão relativas aos indicadores de desempenho das Ifes considerando os exercícios de 2006 a 2009.

Evolução dos Indicadores[1] de Gestão das IFES – 2006/2009

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2006	2009	Δ (%)	2006	2009	Δ (%)
Custo Corrente/Aluno Equivalente (com HU)	11.811,26	14.529,04	**23,01**	5.663,92	4.775,22	**-15,69**
Custo Corrente/Aluno Equivalente (sem HU)	10.110,36	12.478,76	**23,43**	3.999,43	3.611,00	**-9,71**
Aluno Tempo Integral/Professor	11,82	11,44	**-3,21**	2,76	2,79	**1,09**

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2006	2009	Δ (%)	2006	2009	Δ (%)
Aluno Tempo Integral/Funcionário (com HU)	5,71	6,32	**10,68**	1,52	1,73	**13,82**
Aluno Tempo Integral/Funcionário (sem HU)	8,74	8,66	**-0,92**	3,08	2,48	**-19,48**
Funcionário/Professor (com HU)	2,53	2,03	**-19,76**	1,62	0,62	**-61,73**
Funcionário/Professor (sem HU)	1,58	1,41	**-10,76**	0,65	0,48	**-26,15**
Grau de Participação Estudantil	0,83	0,77	**-7,23**	0,13	0,16	**23,08**
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,12	0,11	**-8,33**	0,10	0,08	**-20,00**
Conceito Capes	3,77	3,82	**1,33**	0,53	0,54	**1,89**
Índice de Qualificação do Corpo Docente	3,70	3,92	**5,95**	0,50	0,46	**-8,00**
Taxa de Sucesso na Graduação	0,65	0,63	**-3,08**	0,14	0,16	**14,29**

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Nota:

(1) Indicadores de algumas Universidades, com valores muito discrepantes em relação à média geral do ano, bem como, aos informados no outro exercício de comparação, foram descartados, motivo pelo qual alguns valores de média e desvio-padrão relativos a 2006 estão diferentes dos apresentados no Relatório das Contas de Governo de 2008.

Examinando-se o comportamento dos indicadores nesse período de quatro anos, convém consignar, inicialmente, o acréscimo do custo corrente por aluno equivalente (23,01% e 23,43% para instituições com e sem Hospital Universitário respectivamente), contra uma taxa de inflação acumulada no período de 19,02%, com base no IPCA. Segundo consta do Relatório de Gestão – Exercício de 2009, elaborado pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC), essa elevação se deve à recomposição continuada dos orçamentos das Ifes, oriundos dos Programas Expansão Fase I e Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Da mesma forma, segundo consta do supracitado Relatório de Gestão, a significativa redução da relação entre a quantidade de funcionário por professores (Indicadores IV.A e IV.B), nas instituições com e sem Hospital Universitário (respectivamente -19,76% e -10,76%), pode ser explicada pela implantação dos retromencionados Programas, bem como pela política de recomposição do quadro docente.

Quanto às medidas de dispersão (desvio-padrão) dos indicadores, no período avaliado, observa-se que a maioria dos indicadores apontam para uma diminuição da heterogeneidade entre as instituições, notadamente no que concerne à quantidade de funcionários por professores (Indicadores IV.A e IV.B), nas universidades com e sem hospital universitário (respectivamente 61,73% e 26,15%), ao grau de envolvimento com a Pós-Graduação (indicador VI), de 20,00%, bem como, à quantidade de alunos em tempo integral por funcionários nas Ifes sem hospital (indicador III-B), de 19,48%.

Na tabela abaixo pode ser observada a distribuição dos indicadores por região. Considerando especificamente os indicadores VI (grau de envolvimento com a pós-graduação), VII (conceito Capes), VIII (índice de qualificação do corpo docente) e IX (taxa de sucesso na graduação), os quais se relacionam com aspectos qualitativos das instituições de ensino superior, percebe-se significativa disparidade na situação do ensino superior entre as diferentes regiões do País, conforme tabela a seguir:

Média dos Indicadores[1] das IFES por Região do País – Período 2006/2009

Indc	Sudeste		Sul		Nordeste		Centro-Oeste		Norte		Média Nacional	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
VI	0,17	0,15	0,15	0,13	0,09	0,09	0,10	0,10	0,04	0,05	0,12	0,11
VII	4,04	4,00	3,96	4,10	3,67	3,78	3,59	3,70	3,15	3,23	3,77	3,82
VIII	4,06	4,23	3,83	4,09	3,52	3,70	3,64	4,19	3,13	3,33	3,70	3,92
IX	0,69	0,76	0,69	0,61	0,60	0,58	0,65	0,62	0,61	0,47	0,65	0,63

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Nota:

(1) Indicadores de algumas Universidades, com valores muito discrepantes em relação à média geral do ano, bem como, aos informados no outro exercício de comparação, foram descartados, motivo pelo qual alguns valores de média e desvio-padrão relativos a 2006 estão diferentes dos apresentados no Relatório das Contas de Governo de 2008.

Verifica-se, pelos números apurados nos exercícios de 2006 a 2009, que quase a totalidade da média dos indicadores das regiões Sul e Sudeste permanece acima da média nacional, ao contrário do que ocorre com as demais regiões, cuja grande maioria de indicadores se encontra abaixo da média, o que evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional, com vistas a minimizar as desigualdades refletidas nas discrepâncias dos indicadores.

A tabela revela ainda que, embora tenha ocorrido elevação da média de dois dos quatro supracitados indicadores calculados em 2009, em cotejo com 2006, a região Norte continua apresentando índices menores do que os das demais regiões. Já as regiões Nordeste e Centro-Oeste encontram-se em posições intermediárias, não obstante todos os seus respectivos indicadores estejam, em média, em nível menor do a média nacional, à exceção do indicador VIII da região Centro-Oeste, cuja média apresentou considerável crescimento no período (3,64 para 4,19).

Por fim, a tabela a seguir apresenta a configuração dos indicadores consolidados para 2009, considerando os dados das 55 universidades existentes.

Indicadores de Gestão das IFES 2009 considerando todas as Universidades

Indicador	Média	Desvio-Padrão
Custo Equivalente/Aluno Equivalente (com HU)	14.670,13	4.624,34
Custo Equivalente/Aluno Equivalente (sem HU)	12.642,81	3.962,35
Aluno Tempo Integral/Professor	11,33	2,90
Aluno Tempo Integral/Funcionário (com HU)	6,19	1,60
Aluno Tempo Integral/Funcionário (sem HU)	8,52	2,55
Funcionário/Professor (com HU)	2,04	0,58
Funcionário/Professor (sem HU)	1,40	0,45
Grau de Participação Estudantil	0,76	0,18
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,11	0,08
Conceito Capes	3,74	0,66
Índice de Qualificação do Corpo Docente	3,94	0,47
Taxa de Sucesso na Graduação	0,59	0,23

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Ações de Controle Externo

Em 2009, foi julgada pelo TCU auditoria realizada com o objetivo de analisar a regularidade da aplicação de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio de convênios e transferências automáticas, bem como a eficácia dos controles sobre tais recursos (TC 019.162/2008-0, Acórdão nº 2576/2009-TCU-Plenário).

Foram efetuadas determinações e recomendações ao FNDE com a finalidade de aprimorar o acompanhamento dos recursos repassados pela autarquia e possibilitar maior eficácia do controle social.

Em relação à regularidade da aplicação de recursos repassados pelo FNDE, foram constatadas principalmente as seguintes ocorrências: irregularidades em licitações; desvio de recursos para conta bancária do município; saques sem comprovação da despesa; indícios de fraude em pagamentos ou documentos comprobatórios; realização de despesas em finalidade diversa do programa; atuação deficiente dos conselhos sociais; ausência de controle de bens no almoxarifado; ausência de identificação do convênio/programa nas notas fiscais; e veículos/condutores do transporte escolar em desacordo com as exigências do Código Nacional de Trânsito.

Quanto aos controles do FNDE sobre os recursos repassados, concluiu-se que os mecanismos de controle, consistentes nas análises de prestações de contas, visitas *in loco* e controle social não asseguram a regular aplicação dos referidos recursos. Foram observadas falhas na sistemática das visitas *in loco* e grave desorganização no processamento de indícios de dano ao erário, resultando em baixa eficácia das providências adotadas em relação às irregularidades identificadas pela Controladoria-Geral da União - CGU nas fiscalizações a partir de sorteios. Também foi observada a não instauração de tomadas de contas especiais quando verificadas irregularidades na aplicação de recursos do Fundeb.

Em 2009, foram realizados trabalhos relevantes na área de educação, mas ainda não julgados pelo Tribunal, como a avaliação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no tocante aos convênios celebrados em seu âmbito para a educação básica (TC 023.857/2008-3), em atendimento ao disposto no art. 104, inciso II, da Lei nº 11.514/2007 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2008). O trabalho teve como objetivo avaliar o atendimento aos preceitos contidos nas Resoluções FNDE nºs 29 e 47, de 2007, e 46, de 2008, que regulamentaram o atendimento à educação básica.

Os principais aspectos analisados pela equipe de auditoria foram: a evolução do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) entre os anos de 2005 e 2007 em determinados municípios; os critérios orçamentários pré-estabelecidos para definir uma participação equitativa dos diversos entes atendidos com transferências voluntárias oriundas do FNDE; a conformidade dos convênios firmados com o objetivo de custear contratação de profissionais da educação; o processo de articulação entre o MEC/FNDE e os municípios; as condições de ordem técnica para que os municípios acessem recursos do programa; e os mecanismos de controle adotados para avaliar o cumprimento das metas estabelecidas.

Outro trabalho ainda não apreciado pelo TCU, mas que merece ser destacado é a representação para identificar os custos adicionais provocados pela violação do sigilo das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem/2009) e os motivos que ensejaram o referido vazamento (TC 024.097/2009-8). O processo foi autuado em atendimento à comunicação efetuada pelo Ministro José Jorge e acolhida pelo TCU na Sessão Plenária de 7/10/2009, motivada por notícias veiculadas na imprensa a respeito da violação do sigilo das provas do Enem que seriam aplicadas nos dias 3 e 4/10/2009, provocando o adiamento do exame e gerando custos adicionais. O escopo do trabalho abrange a análise das cautelas e garantias adotadas na contratação dos serviços, bem como dos procedimentos adotados para sua fiscalização.

4.3.6 Função Cultura

Na área cultural, o Governo Federal atua principalmente na identificação, preservação e restauração do patrimônio histórico e cultural, no fomento a projetos artísticos e culturais em diversos segmentos, na instalação e modernização de bibliotecas, na difusão cultural e na fiscalização e regulação do mercado.

No âmbito do PPA 2008/2011, são identificados dois objetivos governamentais correlacionados à função Cultura, quais sejam: "Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos" e "Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade". Dentro desses objetivos governamentais, situam-se objetivos setoriais mais diretamente relacionados com a função Cultura, que são: "Aperfeiçoar e consolidar a Política Pública de Cultura", "Identificar, preservar e valorizar os patrimônios culturais brasileiros assegurando sua integridade, permanência, sustentabilidade e diversidade", "Estimular a produção, a difusão e o acesso da população aos bens e serviços de natureza cultural" e, por fim, "Valorizar a reflexão, o debate cultural e a promoção da língua portuguesa, estimulando o hábito da leitura e a difusão do livro".

Recursos alocados na função: evolução da execução orçamentária e dos gastos tributários

A atuação estatal no setor cultural é financiada tanto por meio de recursos orçamentários quanto de renúncia fiscal. Em 2009, foram alocados no orçamento da função Cultura recursos no montante de R$ 1,3 bilhão. Desse valor, foi empenhado R$ 1,1 bilhão, o que equivale a 86% do total. Esses recursos foram gerenciados, principalmente, pelo Ministério da Cultura (MinC) e entidades vinculadas, às quais se juntou o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), criado em janeiro de 2009.

O quadro a seguir apresenta o volume de recursos orçamentários empenhados na função Cultura nos últimos cinco anos e os valores efetivos referentes ao gasto tributário dessa função no mesmo período.

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Gasto Tributário

R$ milhões

Cultura	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	494	0,023%	581	0,025%	758	0,028%	898	0,030%	1.120	0,036%	3.850	0,029%
Gasto Tributário	688	0,032%	867	0,037%	1.036	0,039%	1.201	0,040%	1.264	0,040%	5.056	0,038%
Total	**1.183**	**0,055%**	**1.448**	**0,061%**	**1.794**	**0,067%**	**2.099**	**0,070%**	**2.383**	**0,076%**	**8.906**	**0,067%**

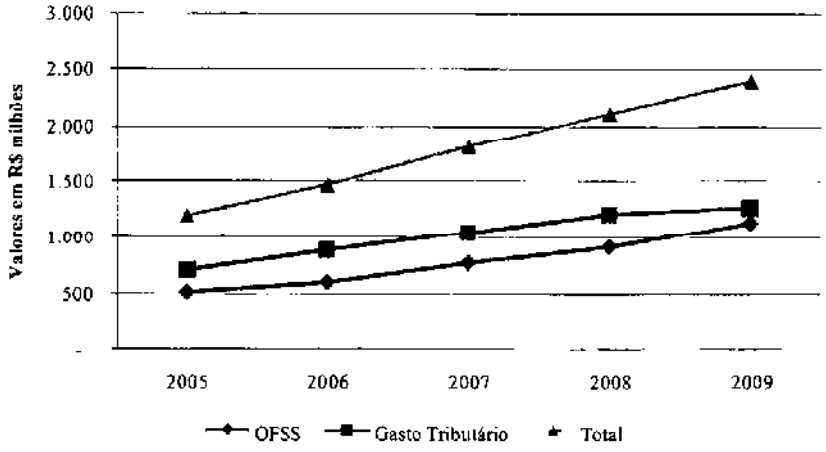
Fonte: Siafi, Receita Federal e IBGE
Nota: * Nos OFSS, refere-se aos valores empenhados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

Há quatro gastos tributários relacionados à função Cultura: Programa Nacional de Apoio à Cultura; Atividade Audiovisual; Evento Esportivo, Cultural e Científico; e Entidades sem Fins Lucrativos da Área Cultural. Apenas os dois primeiros estão sob gestão do MinC, e se baseiam nas Leis de Incentivo à Cultura: Lei nº 8.313/1991, Lei nº 8.685/1993 e Medida Provisória nº 2.228-1/2001. Em 2009, esses dois gastos tributários corresponderam ao montante de R$ 1,1 bilhão, ou seja, 89,5% do total. Os outros dois gastos tributários se referem a isenções de impostos e contribuições (IR, II, IPI, PIS/Pasep, Cofins, CSLL e Cide) nos seguintes casos:

importação de objetos comemorativos recebidos em evento esportivo, cultural e científico realizado no exterior e para instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico.

Observa-se que o valor total dos gastos tributários cresceu 83,5% ao longo do período de 2005 a 2009. Além disso, em 2009, aproximadamente 53% dos recursos investidos em Cultura originaram-se de renúncias fiscais, o que demonstra a sua relevância como mecanismo de financiamento das políticas públicas de Cultura, conforme ilustra o gráfico a seguir. Essa é uma questão importante, tendo em vista que no orçamento anual o governo detém o poder de decisão quanto à alocação dos recursos públicos, enquanto que, na atual sistemática de gasto tributário, essa escolha compete mais efetivamente ao produtor cultural. Outrossim, cabe salientar que uma parte das despesas orçamentárias na Função Cultura destina-se à manutenção da estrutura administrativa, enquanto que praticamente a totalidade dos gastos tributários são despendidos na área finalística. Isso destaca ainda mais a importância desse instrumento para o setor cultural.

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Gasto Tributário



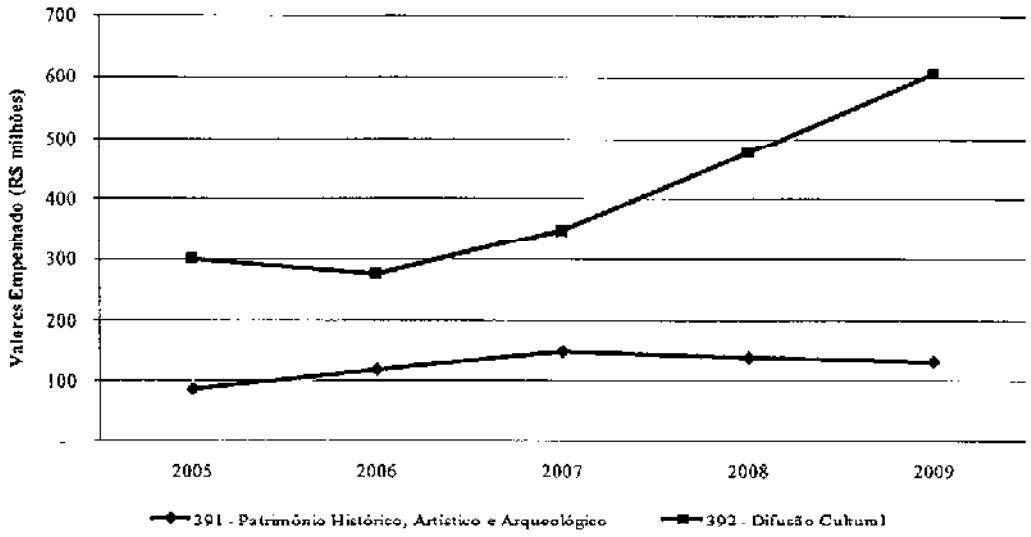
Fonte: Siafi e Receita Federal.

Destaca-se, ainda, que o volume de recursos orçamentários empenhados na função Cultura cresceu, em termos nominais, cerca de 127% no período de referência. As maiores altas percentuais ocorreram em 2007 e 2009, com acréscimos de 30% e 25%, respectivamente.

Em 2009, as subfunções típicas da Cultura, "Difusão Cultural" e "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico", foram responsáveis por 54% dos valores empenhados na função. Com relação às outras subfunções executadas em Cultura, destacou-se a "Administração Geral" com R$ 336 milhões, o que corresponde a 30% da despesa empenhada.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa empenhada nas duas subfunções de Cultura nos últimos cinco anos. Ressaltam-se do gráfico os significativos aumentos ocorridos na subfunção "Difusão Cultural" a partir de 2006. O crescimento nominal no período de 2005 a 2009 foi de 103%, com destaque para o ano de 2008, cujo aumento foi de 36%. Na subfunção "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico", por sua vez, observou-se um crescimento de 72% entre 2005 e 2007. Porém, desde então, a despesa empenhada nessa subfunção tem diminuído.

Série histórica dos valores empenhados nas subfunções típicas



Fonte: Siafi

A próxima tabela apresenta o detalhamento da execução orçamentária da função Cultura em 2009. Observa-se que o nível geral de execução do orçamento foi relativamente alto, pois cerca de 86% da dotação atualizada na função Cultura foi empenhada. Entretanto, desse montante apenas 54% foi liquidado; os 32% restantes foram inscritos em restos a pagar não-processados. Estes representaram 37,6% dos valores empenhados.

Execução orçamentária 2009

R$ milhões

Cultura	Dotação Atualizada	Empenhado	%*	Liquidado	%*	Pago	%*	RP Não-Processado	%*
OFSS	1.301	1.120	86%	698	54%	693	53%	421	32%

Fonte: Siafi
Nota: *percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

Segundo o MinC, os percentuais de liquidação e pagamento são baixos devido à natureza dos serviços contratados e ao tempo necessário para execução dos projetos, em alguns dos programas, extrapolando o ano fiscal. Os valores inscritos em restos a pagar não-processados se referem basicamente aos grupos de despesa "outras despesas correntes" e "Investimentos". No primeiro caso, 46,3% dos valores empenhados foram inscritos em restos a pagar não-processados, enquanto nos investimentos esse percentual foi de 83,7%.

Desempenho dos principais programas orçamentários

A execução orçamentária dos programas finalísticos de maior materialidade, gerenciados pelo Ministério da Cultura e entidades vinculadas, está detalhada na tabela a seguir.

Execução orçamentária dos programas de maior materialidade

R$ milhões

Cod	Programa	Cultura		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1142	Engenho das Artes	208,8	76,3	1,0	76,9	209,8	76,3
1141	Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	119,5	85,6	-	-	119,5	85,6
0168	Livro Aberto	83,8	80,9	0,6	54,5	84,4	80,6
Total		**412,1**	**79,7**	**1,6**	**66,7**	**413,7**	**79,6**

Fonte: Siafi e Dest
Nota: *percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

O programa "Engenho das Artes", que é o de maior materialidade, visa aumentar a produção, a difusão e o acesso da população aos bens e serviços culturais, principalmente nos seguintes segmentos: artes integradas, audiovisual, artes visuais não-cinematográficas e música. Segundo o MinC, esse programa apoiou a realização de 1.629 projetos e eventos artísticos e fomentou a capacitação de 1.549 artistas e técnicos, com o fim de formar multiplicadores do conhecimento artístico no país. A inscrição em restos a pagar não-processados nesse programa totalizou 57,4% dos valores empenhados.

Já o programa "Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania" foi responsável pela implantação e manutenção de 2.517 Pontos de Cultura, espalhados por todo o território nacional, conforme informações fornecidas pelo MinC. Por meio desse mecanismo, o Ministério repassa recursos para projetos culturais desenvolvidos por entidades culturais da sociedade civil em comunidades carentes com o objetivo de ampliar o acesso à cultura. Verificou-se que 67,7% da despesa empenhada nesse programa foram inscritos em restos a pagar não-processados.

Por fim, o programa "Livro Aberto" atua na promoção do livro e no incentivo a leitura. Destacam-se as ações de instalação e modernização de bibliotecas públicas. Nesse sentido, em 2009, foram adquiridos 450 kits de pequenas bibliotecas, para instalação em municípios carentes, segundo informado pelo MinC. A meta estipulada para esse programa é instalar ao menos uma biblioteca pública em cada município até 2010. Para isso, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) está realizando um censo para mapear os municípios que ainda não têm biblioteca. Nesse programa, a inscrição em restos a pagar não-processados representou 77,1% da despesa empenhada.

Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura

Como afirmado anteriormente, no que tange aos gastos tributários geridos pelo sistema MinC, há três normas legais que são utilizadas: a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), a qual "Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986 e institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac", a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993) e a Medida Provisória nº 2.228-1/2001. O § 3º do art. 20 da Lei nº 8.313/1991, atribuiu ao Tribunal de Contas da União a análise das ações de financiamento da cultura com receitas renunciadas no âmbito do Relatório das Contas de Governo.

O MinC gerencia os projetos culturais aprovados com base nos incentivos previstos na Lei nº 8.313/1991, enquanto a Agência Nacional de Cinema (Ancine) gerencia os projetos que se baseiam na Lei do Audiovisual e na MP nº 2.228-1/2001 e, também, aqueles que se utilizam dessas leis em conjunto com a Lei Rouanet.

A Lei nº 8.313/1991 instituiu o mecanismo de incentivo fiscal a projetos culturais, conhecido como Mecenato, como um dos meios de implementação do Programa Nacional de

Apoio à Cultura (Pronac). O art. 18 da referida norma possibilita ao contribuinte, pessoa física e pessoa jurídica, o abatimento integral no Imposto de Renda do incentivo realizado em determinados segmentos culturais. Para os demais segmentos, o art. 26 dessa lei possibilita apenas o abatimento parcial, sendo que, no caso das pessoas jurídicas (IRPJ), o percentual de abatimento é de 30% do patrocínio ou 40% da doação, e para pessoas físicas esses percentuais são duplicados. Além disso, a pessoa jurídica ainda pode deduzir o valor do incentivo como despesa operacional. Cabe destacar que, para a renúncia baseada no art. 26 da Lei nº 8.313/1991, não há limitação com relação aos segmentos culturais beneficiados.

A Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) criou o mecanismo de incentivo fiscal específico para a área do audiovisual. Entretanto, conforme o § 5º do art. 4º, não há óbice à utilização dos incentivos da referida lei conjuntamente com recursos previstos na Lei nº 8.313/1991, 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 nº 2.228-1/2001 que instituiu a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), que tem por fato gerador a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais. O produto da arrecadação dessa contribuição é destinado ao Fundo Setorial do Audiovisual, que integra o Fundo Nacional da Cultura (FNC). Essa MP além de estabelecer alguns casos de isenção da Condecine, possibilita também a dedução das quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) no IR de pessoas físicas e jurídicas.

Inicialmente, deve-se esclarecer que os projetos culturais que buscam apoio por meio das leis de incentivo seguem uma sistemática própria, que pode ser resumida da seguinte forma: os produtores culturais apresentam seus projetos no MinC ou na Ancine para análise e aprovação; caso sejam aprovados, os produtores passam a coletar recursos de patrocínio ou doação da iniciativa privada, ao que se denomina "captação". Tais recursos serão declarados para fins de dedução do imposto de renda desses patrocinadores, no limite estabelecido pela legislação.

No entanto, nem todo o valor captado pelos projetos culturais constitui renúncia fiscal, pois esta pode não se concretizar quando da análise da declaração de IR, caso o patrocinador ultrapasse o seu limite. Assim, a captação equivale a uma renúncia potencial. A renúncia se torna efetiva quando a Receita Federal aprova as deduções, conforme os limites legais. Essa é informada com uma defasagem temporal devido à forma de apuração do IR (por exemplo, os dados sobre a renúncia efetiva de 2009 estarão disponíveis somente em 2011). Dessa forma, os valores dos gastos tributários, divulgados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) da Receita Federal, podem ser diferentes dos valores da captação de recursos efetivada pelos produtores culturais.

Além disso, o MinC registra em seu sistema de informação a captação de recursos na medida em que os produtores culturais apresentam o recibo (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, o que acarreta uma diferença entre estes valores e os gastos tributários divulgados pela Receita Federal.

Nesse contexto, em 2009, a captação total de recursos com base nas leis de incentivo (posição de 31/12/2009) foi de R$ 784 milhões, sendo que 87% desse valor referem-se à captação com base na Lei Rouanet, 11% à Lei do Audiovisual e os 2% restantes à MP nº 2.228-1/2001.

Captação de recursos por segmento cultural – Lei nº 8.313/1991 – Lei Rouanet

A alocação dos recursos captados com base no art. 18 da Lei nº 8.313/1991 (abatimento integral), por segmento cultural, pode ser visualizada na tabela a seguir. Na categoria "outros" foram alocados os segmentos cuja participação no total não era significativa.

Captação por segmento cultural (art. 18)

R$ milhares

Principais categorias Segmento Cultural (art. 18)	2008		2009	
	Captação	%	Captação	%
Arquitetônico	34.962,31	6,4%	63.883,12	10,9%
Artes Integradas	64.665,70	11,8%	80.948,55	13,8%
Dança	24.312,59	4,4%	24.453,27	4,2%
Edição de Livros	51.013,10	9,3%	36.632,12	6,2%
Exposição Itinerante	16.802,19	3,1%	-	0,0%
História	18.212,27	3,3%	7.533,89	1,3%
Música Erudita	57.049,07	10,4%	51.125,75	8,7%
Música Instrumental	41.107,56	7,5%	50.166,07	8,6%
Música Popular	10.443,62	1,9%	10.497,40	1,8%
Plásticas	32.979,73	6,0%	35.019,03	6,0%
Produção de obras cinematográficas e preservação e difusão do acervo audiovisual	82.209,97	15,0%	76.164,64	13,0%
Teatro	71.881,06	13,1%	97.970,06	16,7%
Outras (29 categorias)	42.541,91	7,8%	52.004,43	8,9%
Total	**548.181,08**	**100,0%**	**586.398,33**	**100,0%**

Fonte: Ofício nº 058/2010-AECI/GM/MinC, de 12/2/2010
Nota: percentuais calculados em relação à captação total no ano

O artigo 18 da Lei nº 8.313/1991 estabelece oito segmentos culturais que devem ser contemplados pelos projetos culturais que visem obter o benefício fiscal com base nesse artigo, ou seja, abatimento integral do incentivo no IR, quais sejam: artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações de acervos para bibliotecas, museus, arquivos públicos e cinematecas; produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; preservação do patrimônio cultural material e imaterial; e, por fim, construção e manutenção de salas de cinema e teatro. Entretanto, o Ministério da Cultura, a partir de interpretação própria, utiliza um rol muito mais amplo de categorias de segmentos culturais, conforme demonstra a tabela acima.

Essa questão foi objeto de recomendação do Tribunal no Relatório das Contas de Governo de 2006 e, também, de 2008, neste último conforme reproduzido a seguir: "estabeleça em ato normativo o detalhamento dos segmentos culturais contemplados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991, para fins de enquadramento dos projetos culturais".

O MinC informou que tramita dentro do Ministério uma proposta de "Quadro de Áreas, Segmentos e Subsegmentos culturais", a ser aprovado por meio de Portaria Ministerial, que pretende regulamentar a classificação dos segmentos culturais. No entanto, esse ato normativo ainda não foi publicado (Ofício nº 260/2009/SE/MinC, de 19/10/2009).

Considerando que a recomendação exarada por este ainda não foi devidamente adotada pelo Ministério da Cultura, propõe-se ressalvar novamente a seguinte ocorrência: "utilização de

segmentos culturais diversos dos elencados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991 para fins de enquadramento dos projetos culturais, sem a devida disciplina normativa".

Em decorrência disso, propõe-se, também, recomendar ao Ministério da Cultura que discipline em ato normativo o detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pelo art. 18 da Lei nº 8.313/1991, mantendo a necessária correlação com a listagem exaustiva de áreas ou segmentos contemplados no referido artigo.

Cabe destacar a elevação da participação dos segmentos "Arquitetônico", "Artes Integradas" e "Teatro", entre 2008 e 2009, enquanto outros segmentos, como "Produção de obras cinematográficas e preservação e difusão do acervo audiovisual", perderam importância no mesmo período.

Os principais segmentos culturais beneficiados pela renúncia fiscal, estabelecida no art. 26 da Lei nº 8.313/1991, podem ser visualizados na tabela a seguir. Nota-se que a distribuição dos recursos é bastante concentrada nos segmentos "Artes Integradas" e "Música Popular", que, em 2009, obtiveram juntos uma captação de 75,3% dos recursos totais. Esses dois segmentos, juntamente com o segmento "Difusão", foram os que mais cresceram percentualmente entre 2008 e 2009.

Captação por segmento cultural (art. 26)

R$ milhares

Principais categorias Segmento Cultural (art. 26)	2008		2009	
	Captação	%	Captação	%
Arquitetônico	5.871,88	5,5%	5.120,24	4,9%
Artes Integradas	40.910,92	38,6%	49.642,33	47,6%
Artesanato/Folclore	1.617,61	1,5%	1.075,00	1,0%
Carnaval	1.830,21	1,7%	706,75	0,7%
Difusão	667,83	0,6%	1.214,85	1,2%
Edição de Livros	2.056,28	1,9%	1.892,29	1,8%
Evento Literário	3.192,53	3,0%	176,00	0,2%
Museu	2.427,82	2,3%	356,10	0,3%
Música Instrumental	6.301,47	6,0%	2.501,42	2,4%
Música Popular	24.815,38	23,4%	28.917,50	27,7%
Produção de obras cinematográficas e videofonográficas	3.674,52	3,5%	1.106,58	1,1%
Produção Televisiva	5.438,66	5,1%	5.354,73	5,1%
Outras (21 categorias)	7.051,56	6,7%	6.182,21	5,9%
Total	**105.856,68**	**100,0%**	**104.246,01**	**100,0%**

Fonte: Ofício nº 058/2010-AECI/GM/MinC, de 12/2/2010
Nota: percentuais calculados em relação à captação total no ano

Os dados informados pelo Ministério da Cultura, por meio do Ofício nº 058/2010-AECI/GM/MinC, de 12/2/2010, demonstram uma predominância da captação baseada no art. 18 da Lei nº 8.313/1991, ou seja, na renúncia integral, em detrimento da renúncia parcial do art. 26. Em 2009, a captação do art. 18 foi de R$ 586,4 milhões, o que representou 84,9% dos recursos totais provenientes da renúncia da Lei nº 8.313/1991 (R$ 690,6 milhões).

Além disso, do total de recursos captados no âmbito da renúncia fiscal do setor cultural em 2009, as empresas estatais federais e estaduais contribuíram com cerca de 35,5% do valor total, enquanto em 2008 essa participação estatal foi em torno de 31%, conforme dados enviados por meio do ofício retromencionado. Isso revela a importância da atuação do setor público na área

cultural, tanto por meio da concessão de incentivos fiscais quanto pelo próprio patrocínio de projetos culturais.

Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo

O inciso II do art. 1º da Lei nº 8.313/1991 estabelece que o Pronac tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural, de modo a "promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais". Desta forma, cabe ao Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância, inclusive, com um dos objetivos fundamentais da República, que é reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o inciso III do art. 3º da CF.

Verifica-se uma grande concentração de recursos na região Sudeste, cujos produtores culturais captaram cerca de 80,8% dos recursos totais. O restante está diluído entre as demais regiões, sendo que a região Sul se apropria de 8,9%, o Nordeste de 6,3%, o Centro-Oeste de 3,5% e o Norte de 0,5% da captação total.

Para efetuar uma análise mais apurada acerca da distribuição dos recursos provenientes das leis de incentivo fiscal, é necessário obter dados referentes à localização dos projetos culturais, ou seja, deve-se atentar para a região em que o recurso vai ser efetivamente aplicado. Essa questão foi objeto de recomendação nas Contas de Governo do exercício de 2008, ao MinC, *ex vi*: Adote providências com vistas à viabilização em sistema próprio de registro que identifique a localidade dos projetos culturais incentivados.

O Ministério da Cultura informou que já está disponível no seu sistema de informação a localidade de cada projeto cultural, conforme consta da proposta feita ao MinC pelo produtor cultural, mas apenas para aqueles projetos que foram cadastrados a partir de 1º/1/2009 (Memorando nº 378/2009/GAB/SEFIC/MinC, anexo ao Ofício nº 318/2009-AECI/GM/MinC, de 8/9/2009). Entretanto, ainda não há no banco de dados a informação da localidade onde o projeto foi efetivamente executado, mas somente uma previsão. Além disso, não há conexão entre a localidade do projeto e o valor de captação, dado que um evento cultural pode ocorrer em várias localidades, o que dificulta a atribuição de valor captado a uma localidade específica.

Prestação de Contas e Tomadas de Contas Especiais

O produtor cultural deve prestar contas dos gastos realizados no âmbito da Lei Rouanet, Lei do Audiovisual e Medida Provisória nº 2.228-1/2001. A tabela seguinte apresenta informações sobre a quantidade e o montante de projetos culturais concluídos e a situação das respectivas prestações de contas.

Prestação de contas dos recursos renunciados no setor cultural

R$ milhares

Situação	Acumulado até 31/12/08		Acumulado até 31/12/09		Variação %	
	Quant.	Valor captado	Quant.	Valor captado	Quant.	Valor captado
PC não apresentada	500	105.024,68	729	190.939,42	45,8%	81,8%
PC aguardando análise	5.890	2.541.776,88	7.172	3.212.996,75	21,8%	26,4%
PC em análise	1.362	1.024.969,11	1.665	1.268.511,87	22,2%	23,8%
PC não aprovadas	13	14.135,02	9	8.489,58	-30,8%	-39,9%
PC aprovadas	2.671	1.019.273,44	2.626	860.045,33	-1,7%	-15,6%
Total Geral	**10.436**	**4.705.179,13**	**12.201**	**5.540.982,95**	**16,9%**	**17,8%**

Fonte: Ofício nº 058/2010-AECI/GM/MinC, de 12/2/2010

Verifica-se um aumento substancial na quantidade de processos de prestação de contas não apresentadas (45,8%), sendo que a representatividade do aumento em termos de montante captado é significativa (81,8%). Assim, devem-se aprimorar os mecanismos de controle e cobrança a fim de diminuir a quantidade de prestações de contas não apresentadas.

Destaca-se, também, o aumento relevante na quantidade de processos aguardando análise e o seu correspondente valor de captação, que ultrapassou R$ 3 bilhões em 2009. Dessa forma, faz-se necessária uma atuação mais incisiva do Órgão para reduzir tanto o estoque de PCs aguardando análise, quanto o de PCs em análise, dada a expressividade dos valores envolvidos.

Tomada de Contas Especiais – Renúncia de receitas no setor cultural

R$ milhares

Situação	Em 2008		Em 2009		Variação %	
	Quant.	Valor do débito	Quant.	Valor do débito	Quant.	Valor do débito
Instauradas	12	12.562,51	7	14.376,15	-41,7%	14,4%
Concluídas	20	47.419,51	15	18.091,04	-25,0%	-61,8%
Total Geral	**32**	**59.982,01**	**22**	**32.467,19**	**-66,7%**	**-47,4%**

Fonte: Ofício nº 058/2010-AECI/GM/MinC, de 12/2/2010

Quanto às Tomadas de Contas Especiais, observa-se na tabela acima, uma diminuição significativa na quantidade de processos de TCE instaurados e concluídos, entre 2008 e 2009.

O MinC informou, por meio do Ofício nº 091/2010-AECI/GM/MinC, de 12/2/2010, que ainda não aplica o disposto no § 1º do art. 20 da Lei nº 8.313/1991, quanto à inabilitação de responsáveis por projetos não aprovados na avaliação final acerca da correta aplicação dos recursos. Isso se deve a deficiências no sistema de informações do MinC, que ainda não permite esse registro.

No exercício de 2008 recomendou-se ao Minc que: "promova, em conjunto com o Ministério da Fazenda (MF), estudos visando à contabilização das ações e recursos decorrentes das receitas renunciadas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)". O Ministério informou que se encontra em fase de elaboração um pré-projeto com o objetivo de criar os mecanismos necessários à contabilização dos gastos tributários no Siafi (Ofício nº 058/2010-AECI/GM/MinC, de 12/2/2010).

Um dos instrumentos previstos na Lei Rouanet para a promoção da cultura é o Fundo Nacional da Cultura (FNC), que é composto por diversas fontes de recursos. Entre elas, inclui-se a devolução de recursos de incentivos fiscais provenientes tanto da Lei nº 8.313/1991 quanto da Lei Audiovisual que não foram utilizados em projetos culturais. Em 2009, as despesas liquidadas do FNC com recursos decorrentes dessas devoluções totalizaram R$ 9.743.022,00, o que representa 4,4% do total das despesas liquidadas do Fundo. Além disso, esse valor foi superior ao observado em 2008 em cerca de 114,7%.

Ações de Controle Externo

Em 2009, foi realizado levantamento de auditoria (TC 020.718/2009-4), com a finalidade de coletar informações do MinC sobre as principais atividades (meio e finalísticas) do Órgão e para orientar e subsidiar a análise das contas ordinárias da Secretaria Executiva (SE) do Ministério. Nesse trabalho, ressaltou-se a questão do elevado estoque de processos de prestação de contas de recursos de renúncia fiscal aguardando análise no MinC, problema esse relatado no presente Relatório. Entretanto, o processo ainda não foi apreciado pelo Tribunal.

4.3.7 Função Desporto e Lazer

Nessa função, o Governo Federal executa ações como: desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer; concessão de bolsas a atletas; promoção de eventos esportivos, implantação e modernização de infraestrutura para esporte e lazer; funcionamento de núcleos de esporte; e apoio à produção de material esportivo por comunidades carentes.

No âmbito do PPA 2008/2011, são identificados dois objetivos governamentais correlacionados à função Desporto e Lazer, quais sejam: "Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos" e "Promover a inclusão social e a redução das desigualdades". Dentro desses objetivos governamentais, situam-se metas setoriais mais diretamente relacionadas com a função, que são: "Fortalecer o esporte de alto rendimento, elevando o nível esportivo do país", "Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões", "Implementar e desenvolver o Sistema Nacional de Esporte e Lazer" e, por fim, "Promover o desenvolvimento humano e a inclusão social por meio do esporte e do lazer, em todas as suas dimensões".

Recursos alocados na função: evolução da execução orçamentária e dos gastos tributários

O Governo Federal atua nessa área tanto por meio de recursos orçamentários quanto de renúncia fiscal. Em 2009, foi alocada no orçamento da função Desporto e Lazer a dotação de R$ 1,46 bilhão, cujo órgão gestor foi o Ministério do Esporte (ME). Desse valor, foram empenhados R$ 982 milhões, o que representa 67% do total. O quadro a seguir apresenta o volume de recursos orçamentários empenhados e o gasto tributário da função nos últimos cinco anos.

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do gasto tributário

R$ milhões

Desporto e Lazer	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	423	0,02%	738	0,03%	1.415	0,05%	964	0,03%	982	0,03%	4.522	0,03%
Gasto Tributário	252	0,01%	159	0,01%	334	0,01%	275	0,01%	402	0,01%	1.422	0,01%
Total	**676**	**0,03%**	**897**	**0,04%**	**1.749**	**0,07%**	**1.239**	**0,04%**	**1.384**	**0,04%**	**5.943**	**0,04%**

Fonte: Siafi, Receita Federal e IBGE
Nota: * Nos OFSS, refere-se aos valores empenhados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

Há três gastos tributários relacionados à função Desporto e Lazer: "Incentivo ao Desporto"; "Evento Esportivo, Cultural e Científico"; e "Entidades sem Fins Lucrativos – Recreativa". O primeiro, que se baseia na Lei nº 11.438/2006, está sob gestão do ME e permite a dedução do imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas que patrocinarem ou doarem recursos a projetos esportivos ou paradesportivos aprovados previamente pelo ME. Em 2009, esse gasto tributário correspondeu ao montante de R$ 181 milhões, ou seja, 45,1% do total. Observou-se um crescimento de 108,3% dos valores efetivamente captados com base nessa lei entre 2007 e 2009. Além disso, segundo informações do Ministério do Esporte, em 2009, 83,8% dos recursos foram captados na Região Sudeste, 10% da Região Sul, 3,8% na Região Nordeste, 2,2% no Centro-Oeste e 0,3% no Norte.

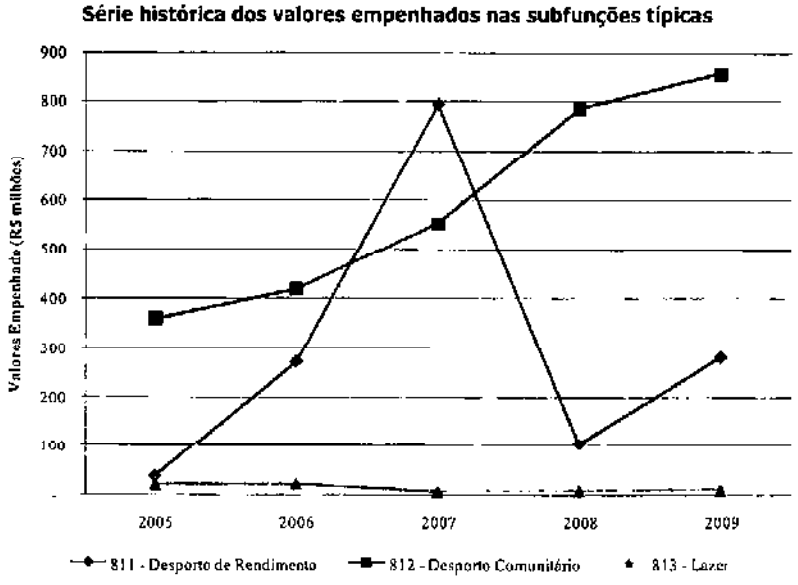
Os outros dois gastos tributários se referem a isenções de impostos e contribuições (IR, II, IPI, PIS/Pasep, Cofins, CSLL e Cide) nos seguintes casos: importação de objetos comemorativos

recebidos em evento esportivo, cultural e científico realizado no exterior e para instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico.

Observou-se que o valor total dos gastos tributários cresceu 59% ao longo do período de 2005 a 2009 e representou 29% do total de recursos investidos em Desporto e Lazer, em 2009.

O volume de recursos orçamentários empenhados nessa função cresceu, em termos nominais, cerca de 132,2% no período de referência. Os anos de 2006 e 2007 registraram as maiores taxas de crescimento com relação ao exercício anterior: 74,4% e 91,7%, respectivamente. Isso decorreu dos gastos excepcionais com o programa "Rumo ao Pan 2007". Assim, em 2008, as despesas empenhadas diminuíram significativamente, voltando a crescer em 2009.

O gráfico seguinte apresenta a evolução, nos últimos cinco anos, da execução orçamentária nas subfunções típicas de Desporto e Lazer. Nota-se que as despesas empenhadas na subfunção "Desporto Comunitário" experimentaram um crescimento aproximado de 137,5% no período. Isso decorreu, principalmente, dos gastos do programa "Esporte e Lazer da Cidade", que cresceram 187,9%. Em 2009, as despesas desse programa representaram 74,3% do total da subfunção. Já as despesas orçamentárias da subfunção "Desporto de Rendimento" tiveram um pico em 2007 (devido ao programa "Rumo ao Pan 2007"), caindo logo em seguida. Cabe destacar ainda que, em 2009, 83,3% da despesa dessa última subfunção foi executada na função Defesa Nacional, em virtude da realização do V Jogos Mundiais Militares em 2011.



Fonte: Siafi

Conforme demonstrado na tabela a seguir, o nível de execução do orçamento de 2009 da função foi baixo, pois, apesar de 67% da dotação atualizada ter sido empenhada, apenas 14,9% dos empenhos foram liquidados e pagos. Assim, cerca de 84,4% dos valores empenhados foram inscritos em restos a pagar não-processados. Entretanto, em 2009, foram liquidados R$ 328 milhões de restos a pagar não-processados de exercícios anteriores. Dessa forma, os valores liquidados totais da função atingiram R$ 482 milhões no exercício de referência.

Execução orçamentária 2009

R$ milhões

Desporto e Lazer	Dotação Atualizada	Empenhado	%*	Liquidado	%*	Pago	%*	RP Não-Processado	%*
OFSS	1.464	982	67%	154	10%	146	10%	829	57%

Fonte: Siafi
Nota: *percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

Verificou-se que as despesas executadas por inscrição em restos a pagar não-processados se referem, basicamente, aos grupos de despesa "outras despesas correntes" e "investimentos". No primeiro caso, 54,4% da despesa empenhada foi inscrita em restos a pagar não-processados, enquanto nos investimentos esse percentual foi de 99,2%. Observou-se, também, que os programas considerados de maior materialidade tiveram os maiores percentuais de inscrição em RP Não-Processados.

Desempenho dos principais programas orçamentários

A execução orçamentária dos principais programas finalísticos associados à função Desporto e Lazer está detalhada na tabela a seguir.

Execução orçamentária dos principais programas

R$ milhões

Cod	Programa	Desporto e Lazer		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1250	Esporte e Lazer da Cidade	636,0	65,5	-	-	636,0	65,5
8028	Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo	206,0	77,2	4,4	84,6	210,4	77,3
Total		842,0	66,0	4,4	93,4	846,4	70,5

Fonte: Siafi
Nota: *percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

O programa "Esporte e Lazer da Cidade", que é o de maior materialidade, visa ampliar e democratizar o acesso ao esporte recreativo e de lazer, por meio do acesso a práticas e vivências esportivas, lúdicas, artísticas e culturais, e desenvolvimento de pesquisas, em cooperação com os demais entes federativos, entidades estatais e não governamentais. O indicador do programa, conforme definido no PPA 2008/2011, é a "Taxa de Atendimento da Demanda por Esporte Recreativo e de Lazer às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social", que é obtido por meio da fórmula: nº de pessoas atendidas no programa / nº de pessoas das famílias com renda de até ½ salário mínimo *per capita* e sem renda (dados da PNAD/IBGE). O resultado desse indicador foi 3,5%, bem inferior ao esperado para 2009 (6%). O ME atribuiu essa diferença às dificuldades operacionais na finalização de processos e às restrições orçamentárias. Destaca-se que a inscrição em RP Não-Processados totalizou 99,1% da despesa empenhada, o que indica um problema grave de administração do referido programa.

O programa "Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo" tem por objetivo democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças, adolescentes e jovens. Em 2009, foi firmada uma parceria com o Ministério da Educação visando ampliar a abrangência desse programa nas escolas públicas da educação básica das redes municipal e estadual. Esse programa possui três indicadores definidos no PPA: "Taxa de atendimento do Segundo Tempo a crianças, adolescentes e jovens"; "Taxa de atendimento do Segundo Tempo aos Municípios Brasileiros"; e "Taxa de

Atendimento do Segundo Tempo a Municípios com mais de 50 mil habitantes em Regiões Metropolitanas". Os índices apurados em 2009 (0,6%, 6,2% e 18,0%, respectivamente), foram inferiores às previsões para esse exercício (8%, 13% e 31%, respectivamente). Conforme informado pelo ME, tal resultado pode ser atribuído às dificuldades operacionais e restrições orçamentárias. Verificou-se que 69,5% da despesa empenhada nesse programa foram inscritas em RP Não-Processados.

Ações de Controle Externo

Em 2009, realizou-se Levantamento de Auditoria com a finalidade de identificar as ações adotadas e planejadas pelas diversas pastas ministeriais envolvidas nos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, bem como avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações futuras (Acórdão nº 2998-Plenário, de 10/12/2009, TC 014.075/2009-7). Em decorrência desse trabalho, o TCU proferiu um conjunto de determinações aos órgãos envolvidos, entre as quais se destacam: o envio ao tribunal do termo de contrato que decorrer da Concorrência nº 02/2009, que visa à contratação de serviços de apoio ao gerenciamento para a organização e realização da Copa do Mundo de 2014, em especial o cronograma dos serviços a serem prestados; o encaminhamento bimestral de uma relação das licitações, dispensas, inexigibilidades e, também, de contratos ou convênios realizados no âmbito dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014; e o envio ao Tribunal da matriz de responsabilidades dos órgãos envolvidos nos preparativos para a realização do referido evento.

4.3.8 Função Segurança Pública

A Segurança Pública no Brasil encontra-se sob a égide do artigo 144 da Constituição Federal e deve ser exercida, organizada e mantida no âmbito da União pelos seguintes órgãos policiais: polícia federal; rodoviária federal; e ferroviária federal. A União pode, ainda, intervir nos Estados e no Distrito Federal, consoante o art. 34, inciso III da Lei Maior, para pôr termo à grave comprometimento da ordem pública.

No âmbito do Plano Plurianual 2008/2011 foi estabelecido como objetivo de governo, na área da segurança pública, a promoção de um ambiente social pacífico e a garantia da integridade do cidadão, sendo identificados como objetivos setoriais concernentes ao alcance do mesmo a promoção da queda da criminalidade; o aperfeiçoamento do sistema de ressocialização dos apenados; o combate a corrupção e a ampliação do acesso da população à justiça.

Ainda no PPA, foram estabelecidas três metas prioritárias vinculadas à função Segurança Pública para o quadriênio, quais sejam: capacitação de profissionais e operadores de segurança pública – (profissionais capacitados) 950 mil; apoio à criação de vagas no sistema penitenciário – (vagas criadas) 30 mil; e concessão de bolsa-auxílio para policiais – (bolsas concedidas) 900 mil.

Seguindo a lógica do pacto federativo, as organizações de segurança pública possuem competências diversas estabelecidas no art. 144 da Constituição Federal, segundo o tipo do delito e/ou segundo a fase em que se encontra o ciclo criminal.

Com o objetivo de integrar as organizações além das ações federais, estaduais e municipais, em 2003, o Ministério da Justiça adotou o Projeto Segurança Pública para o Brasil, elaborado, originalmente, como Plano Nacional de Segurança Pública. Esse plano previu a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e estabeleceu cinco linhas de intervenções na área da Segurança Pública: a) ações preventivas; b) qualificação da formação policial; c) modernização da gestão do conhecimento; d) reorganização institucional; e e) valorização da perícia.

Execução Orçamentária das Ações relativas à Função Segurança Pública

A função Segurança Pública é bastante ampla e engloba diversos programas que inserem ações, desde a mera repressão policial à justiça criminal a consecução de projetos preventivos e educativos, passando por ações relacionadas com a Defesa Civil. No exercício, a dotação orçamentária de R$ 8,90 bilhões teve como órgãos executores o Ministério da Justiça, a Presidência da República e o Ministério da Integração Nacional.

Conforme apresentado no gráfico a seguir, a função segurança pública teve significativo crescimento no período 2005-2009. Em 2005, a União empenhou R$ 3,01 bilhões, saltando esse valor para R$ 7,99 bilhões em 2009. Em termos de proporção ao PIB, os valores empenhados na função passaram de 0,1% para 0,3% nesse mesmo período.

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

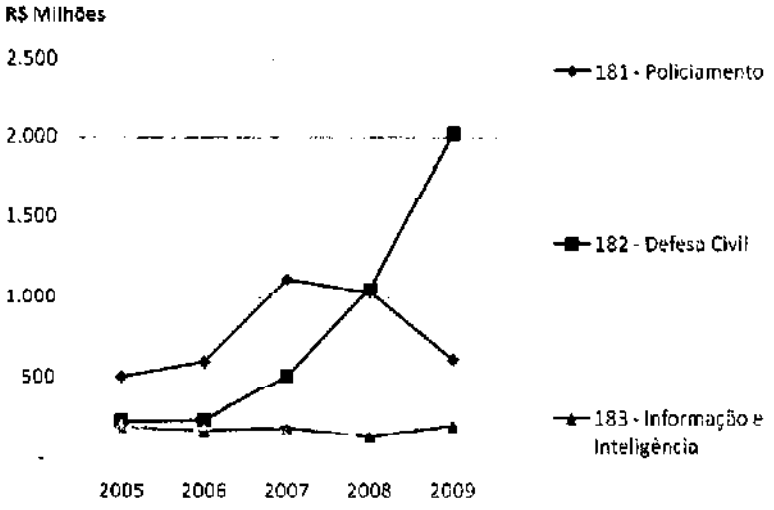
R$ milhões

Segurança Pública	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	3.018	0,1%	3.912	0,2%	5.293	0,2%	6.581	0,2%	7.991	0,3%	26.796	0,2%

Fonte: Siafi e IBGE
*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados.

A seguir, apresenta-se gráfico contendo as despesas empenhadas nas subfunções típicas vinculadas à função. Observa-se que, entre as subfunções típicas, as ações referentes à "Defesa Civil" respondem pelo significativo crescimento dos gastos na função Segurança Pública. Por outro lado, embora não seja uma subfunção típica em segurança pública, razão pela qual seus valores não são apresentados no gráfico, merece destaque a ocorrência de significativo aumento nos gastos relacionados com subfunção "Administração Geral", cujo valor empenhado aumentou de R$ 2,09 bilhões em 2005 para R$ 4,14 bilhões em 2009. O aumento nos gastos em administração geral está associado às despesas vinculadas às organizações policiais mantidas pelo Governo Federal.

Valores empenhados nas subfunções 2005/2009



Fonte: Siafi

Conforme pode ser observado, os dispêndios com a subfunção "Informação e Inteligência" permaneceram basicamente inalterados no período. Já em relação ao "Policiamento" observa-se um decréscimo significativo decorrente da redução nos investimentos associados ao programa Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Com efeito, em 2007, foi verificado um aumento substancial nos gastos com armamentos não letais, equipamentos de comunicação e atividades de capacitação, além de outros equipamentos voltados à segurança pública. Tais dispêndios não se repetiram na mesma magnitude nos exercícios seguintes.

Os recursos destinados à subfunção "Defesa Civil", por sua vez, conforme já destacado, passaram de cerca de R$ 220 milhões, em 2005, para quase R$ 2 bilhões, em 2009. Esse incremento de aproximadamente 800% no orçamento da Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) deveu-se, em grande parte, aos desastres ocorridos em Santa Catarina, em novembro de 2008, e nas Regiões Norte e Nordeste, em abril de 2009.

Dentre os programas vinculados à função, destaca-se o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), cujos recursos empenhados corresponderam a 99,8% da dotação a ele destinada (R$ 1,29 bilhão). Foram mais de 90 projetos desenvolvidos no âmbito do programa, integrados entre os três entes federativos, com envolvimento da comunidade na implantação de políticas públicas. O Pronasci foi instituído em 2007, com a finalidade de articular programas sociais com políticas de segurança, com prioridade nas ações preventivas junto ao seu público alvo, jovens de 15 a 29 anos em situação de risco social.

Ações de Controle Externo

Em 2009 o Tribunal realizou monitoramento relativo à Auditoria de Natureza Operacional realizada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), ocasião em que proferiu o Acórdão nº 2867/2009-TCU-Plenário, sendo constatadas, entre outros pontos, em que pese o aperfeiçoamento nos critérios de alocação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, significativas necessidades de melhorias na gestão das ações de segurança pública.

No âmbito da defesa civil, o Tribunal por meio do Acórdão nº 729/2010-TCU-Plenário, apreciou Auditoria, também de natureza operacional, realizada na Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), ocasião em que foi constatada que uma das causas importantes para grande parte dos problemas identificados na atuação da Secretaria é o baixo grau de institucionalização dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa Civil.

Foram constatadas, também, as seguintes falhas/impropriedades: falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de respostas aos desastres; ausência de alguns registros relativos às solicitações de recursos relacionados ao programa de resposta e reconstrução; ausência de critérios objetivos e de transparência na execução das ações da Sedec. Esta última ocorrência permitiu a concentração de transferência de recursos para poucas Unidades da Federação ao longo dos exercícios findos, tendo sido beneficiado o Estado da Bahia, em 2009, com 45% dos recursos empenhados para obras de prevenção e preparação para desastres.

Ainda em 2009 foi realizado trabalho na Senasp, ocasião em que foi determinado a essa Secretaria que avalie a possibilidade de condicionar o recebimento de recursos federais do fundo pelos estados e municípios, por convênios ou doação de bens, à efetiva apresentação de informações sobre o impacto das políticas e programas de prevenção do crime e da violência (Acórdão nº 1142/2009-TCU-Plenário).

4.3.9 Função Defesa Nacional

Contextualização

Nos termos da Constituição Federal, art. 21, III, compete à União assegurar a defesa nacional. O encargo é atribuído, preponderantemente, ao Ministério da Defesa e é exercido mediante o emprego dos Comandos Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, aos quais cumpre, nos termos do art. 142 da Constituição, defender o País, garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa destes, a lei e a ordem. Integram a função Defesa Nacional, ainda, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), respectivamente encarregadas da infraestrutura aeroportuária e da regulação da aviação civil.

O principal objetivo da atuação governamental na área de defesa é estabelecer o preparo e a capacitação do País para garantir a soberania e a integridade do patrimônio nacional – Política de Defesa Nacional, Decreto nº 5484/2005. Recentemente, com a edição do Decreto nº 6703, de 18/12/2008, foi instituída a Estratégia Nacional de Defesa (END), onde foram estabelecidas premissas com o objetivo de modernizar a estrutura de defesa do País. O documento elege objetivos para a defesa nacional que implicam em nova organização das forças armadas e da indústria doméstica de defesa.

Presentemente, em razão da END, está em curso a reformulação dos comandos militares para adequação aos requisitos de mobilidade, operação conjunta, capacitação logística, desenvolvimento da indústria de defesa, reposicionamento no território, entre outras diretrizes estabelecidas no documento para reorganizar o aparato militar.

Análise do gasto

No período 2005 a 2009, conforme mostrado no quadro a seguir, o gasto com defesa ampliou-se em valores nominais de R$ 15,4 bilhões para R$ 26,1 bilhões de reais. A proporção do gasto em defesa em relação ao Produto Interno Bruto cresceu 15%, passando de 0,72% para 0,83% do PIB.

Série histórica de execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais em relação ao PIB

R$ milhões

Defesa Nacional	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	15.422	0,7%	16.848	0,7%	19.568	0,7%	22.471	0,7%	26.147	0,8%	100.457	0,8%
OI		0,0%	6	0,0%		0,0%		0,0%	8	0,0%	14	0,0%
Total	**15.422**	**0,7%**	**16.854**	**0,7%**	**19.568**	**0,7%**	**22.471**	**0,7%**	**26.156**	**0,8%**	**100.472**	**0,8%**

Fonte: Siafi, Dest e IBGE

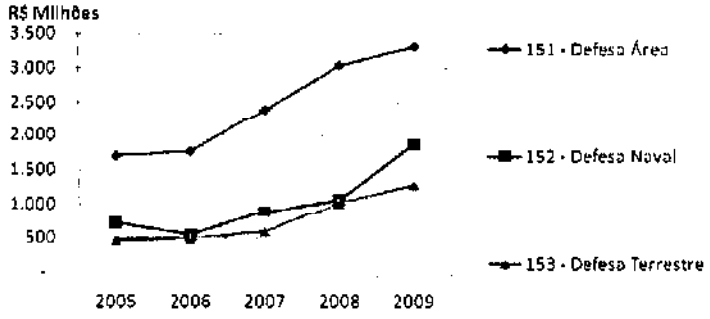
*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; e no Orçamento de Investimentos, aos valores realizados.

O incremento foi resultado não só da ampliação de gastos com pessoal e encargos sociais, que passaram de R$ 9,1 bilhões em 2005 para R$ 14,9 bilhões em 2009, crescimento de 62%, mas, também, do investimento, que cresceu 194% no período, R$ 1,6 bilhão em 2005 para R$ 4,8 bilhões em 2009. O investimento respondeu, em parte, à necessidade de recompor o acervo bélico nacional excessivamente deteriorado, conforme indicam as diversas exposições de motivos encaminhadas pelos ministros da defesa aos presidentes da República na última década.

Neste sentido, verifica-se que na comparação com o exercício de 2008, o orçamento da função Defesa foi ampliado em 16,3%, sendo que os investimentos cresceram 41,3% no período. Contribuíram para este aumento a aquisição de helicópteros de emprego geral para as três forças (ação 123J), o desenvolvimento de uma nova aeronave de transporte (ação 123B), bem como a produção do protótipo do reator nuclear da Marinha (ação 1421), cujo orçamento mais do que dobrou no biênio (de R$ 62,5 milhões para R$ 155,5 milhões).

Parcela significativa dos gastos na função é realizada na subfunção "Administração Geral", cerca de R$ 16 bilhões, em 2009. Tais valores representaram 62% das despesas realizadas no exercício, enquanto que os recursos empenhados nas subfunções consideradas típicas alcançaram apenas 25% (R$ 6,4 bilhões). O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa empenhada nas subfunções típicas.

Série histórica dos valores empenhados nas subfunções típicas



Fonte: Siafi

Visto em perspectiva temporal, o crescimento da subfunção "Defesa Aérea" foi maior em valores absolutos, o que se explica, em parte, pelo fato de o plano de reaparelhamento da Força Aérea ser o único das três forças com aprovação expressa da Presidência da República, deferida ainda em 2000. Também contribuiu para esse crescimento o substancial aporte de recursos no programa "0623 – Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo", que saltou de R$ 434,2 milhões em 2005 para mais de R$ 829,1 milhões em 2009, em parte catalisado pelos dois maiores acidentes aéreos ocorridos no período (voos Gol 1907, em 29/9/2006, e TAM 3054, em 17/7/2007) e pelo apagão aéreo ocorrido em 2006 (ano em que o programa recebeu R$ 93,2 milhões).

O expressivo crescimento da subfunção "Defesa Naval", de 75% entre 2008 e 2009, decorreu, principalmente, dos valores investidos na construção de um estaleiro e de uma base naval para construção e manutenção de novos submarinos para a Armada, ação 123G. Nesta ação, inexistente em exercícios anteriores, foram investidos R$ 608,9 milhões só no ano passado.

Resultado da atuação governamental em 2009

A recuperação do investimento no "Programa de Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo (0623)" permitiu a melhoria dos meios de vigilância do espaço aéreo, de apoio às operações militares, de meteorologia aeronáutica e no gerenciamento do tráfego aéreo. Como reflexo, o serviço de navegação aérea, sob a responsabilidade do Comando da Aeronáutica, obteve o segundo lugar, em termos de conformidade aos requisitos estabelecidos pela Organização de Aviação Civil Internacional, entre os 190 países associados; e a investigação e

prevenção de acidentes aeronáuticos (ação 2913), o primeiro lugar, segundo avaliação da Agência de Segurança Aérea Europeia.

No programa "0626 - Reaparelhamento e adequação da Marinha" três novas ações foram introduzidas em 2009: implantação de uma base naval e de um estaleiro (123G), desenvolvimento e construção de submarino nuclear (123H) e o desenvolvimento e construção de submarinos convencionais (123I), em um total de R$ 2,11 bilhões alocados no orçamento federal. Nada obstante, as duas últimas ações não foram executadas, apenas os recursos relativos à ação 123G, foram empenhados, no valor de R$ 609 milhões, 87% da dotação. As três ações amparam acordo de cooperação na área de defesa firmado com a França, a fim de capacitar o Brasil a projetar e construir submarinos de uma nova classe, sendo um deles de propulsão nuclear. O reator atômico para este último, que não está incluído no acordo, tem seu desenvolvimento e fornecimento a cargo da Marinha, com recursos alocados no programa 0629, Tecnologia de uso naval, na ação 1421, na qual foram empenhados R$ 155,5 milhões em 2009. A estrutura de gestão da Marinha dedicada à condução de todas essas ações é objeto de auditoria de natureza operacional em curso no Tribunal de Contas da União (TC 008.299/2010-2).

No exercício de 2009, a Força Aérea investiu em modernização, revitalização e aquisição de aeronaves (programa 0632), aproximadamente, R$ 1,3 bilhão nas ações: aquisição de helicópteros de médio porte (ação 123J), modernização e revitalização (ação 3128) e aquisição de aeronaves (ação 8969). Entre estas, destaca-se a 123J, em que foram empenhados R$ 219,0 milhões, pela qual a FAB implementou acordo firmado com a França para desenvolvimento e construção, no Brasil, de helicópteros de médio porte e emprego geral para os três comandos militares. O desenvolvimento, que se alinha à política de padronização de meios prevista na END, deverá resultar em apropriação de economias de escala, além do crescimento da indústria de defesa nacional, mediante acordo de compensação com transferência de tecnologia.

Com respeito à infraestrutura aeroportuária, é importante destacar que, segundo o relatório de avaliação do Plano Plurianual de 2008, problemas enfrentados pela Infraero em suas licitações, contratos e mesmo em sua estrutura gerencial têm limitado a capacidade da empresa de aplicar recursos no patrimônio que administra. Conforme o relatório, dos R$ 2,5 bilhões alocados em 2008, pouco mais de 23% foram investidos, sendo que, dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), apenas 10% do R$ 1,7 bilhão foram realizados. De seu orçamento próprio em 2009, R$ 981,6 milhões, a Infraero só conseguiu investir R$ 421,2 milhões, o que corresponde a 43%.

Os investimentos em aeroportos têm sido insuficientes para acompanhar o crescimento da demanda, acima de 77% na última década, e de 17% somente em 2009. A demanda deverá se acentuar não só pela expectativa de continuidade do crescimento econômico do País, mas também pela aproximação de grandes eventos esportivos internacionais a serem realizados no Brasil nos próximos anos: Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016, sendo urgente a necessidade de a Infraero ampliar sua capacidade de investir.

Ações de Controle Externo

Em 2009, foi finalizada avaliação operacional no Programa de Reaparelhamento da Marinha, TC 015.454/2008-5, Acórdão nº 2533/2009-Plenário. O programa estabelecia os investimentos necessários entre 2006 e 2025 para que a Esquadra se mantivesse com o nível mínimo de meios requeridos para o cumprimento da missão. Na auditoria, foi evidenciada a extrema debilidade e insuficiência dos meios alocados à Armada. Os investimentos previstos, que objetivavam apenas manter a capacidade mínima da Força, ultrapassaram em três vezes e

meia o nível médio de execução orçamentária observada no triênio 2005-2007, representando, por si sós, um significativo desafio à implementação do programa. Foi constatada, ainda, a falta de capacidade industrial para a produção dos navios requeridos com os requisitos e na cadência demandada. Em razão das premissas constantes da recém-editada Estratégia Nacional de Defesa (END), o programa foi reformulado.

O Tribunal concluiu em dezembro de 2009 (TC 013.537/2009-9) levantamento nos atos, ações, projetos e programas direcionados à construção de um submarino de propulsão nuclear pela Marinha (acordo entre Brasil e França, de 23/12/2008, para desenvolvimento das forças submarinas brasileiras). O trabalho decorreu de solicitação do Comandante da Marinha para que o TCU acompanhasse as ações relacionadas ao projeto de construção dos submarinos. O ineditismo e a complexidade do projeto erigem diversas variáveis críticas para o seu sucesso, muitas das quais mapeadas no levantamento. Com base nos riscos identificados, propôs-se uma estratégia de acompanhamento, ainda a ser aprovada pelo Tribunal. A fiscalização efetuada por equipe dedicada a essa finalidade prossegue no presente exercício.

A crise nacional do sistema de aviação civil, popularmente conhecida como apagão aéreo, ficou evidente a partir do acidente do voo 1907 da Gol, em 29/9/2006, e com as imensas filas e inúmeros atrasos de voos ocorridos nos aeroportos brasileiros nos últimos meses de 2006. A situação ensejou a iniciativa do Tribunal de, por meio de levantamento de auditoria no sistema de tráfego aéreo, conduzir auditoria operacional no sistema, Acórdão nº 2420/2006-Plenário. Entretanto, com o acidente da aeronave TAM em 17/7/2007, no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, o escopo foi ampliado para abranger questões estruturais do sistema de aviação civil. A fiscalização foi recentemente concluída (TC 014.799/2007-0), havendo sido mapeados os aspectos estruturais críticos e problemas de coordenação do sistema. O processo foi encaminhado ao relator para apreciação.

4.3.10 Função Trabalho

No contexto do PPA 2008/2011, identificam-se os seguintes objetivos de governo associados, não exclusivamente, à função trabalho: promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça, etnia, e a cidadania, com transparência e maior controle social; fomentar a inclusão social e a redução das desigualdades.

São objetivos setoriais de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, de acordo com o referido PPA: implementar um sistema público de emprego, para a promoção de políticas universais de emprego, trabalho e renda; implantar um sistema de relações de trabalho mais democrático, transparente e com maior controle social; expandir a economia solidária, como alternativa para o desenvolvimento do País; reduzir a informalidade das relações de trabalho; fomentar aumento de postos de trabalho e de renda e promover a inclusão social por intermédio do microcrédito produtivo orientado.

Execução orçamentária das ações relativas à função Trabalho e Gastos Tributários

Em 2009, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, foram empenhados na função Trabalho o montante de R$ 29,3 bilhões, enquanto o total de gasto tributário, nesse exercício, alcançou R$ 8,4 bilhões, segundo estimativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Valores empenhados e de gastos tributários de 2005 a 2009

R$ milhões

Trabalho	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	12.717	0,6%	16.554	0,7%	19.752	0,7%	22.695	0,8%	29.301	0,9%	101.019	0,8%
Gasto Tributário	4.906	0,2%	5.941	0,3%	6.967	0,3%	7.321	0,2%	8.382	0,3%	33.517	0,3%
Total	**17.623**	**0,8%**	**22.495**	**0,9%**	**26.719**	**1,0%**	**30.016**	**1,0%**	**37.682**	**1,2%**	**134.536**	**1,0%**

Fonte: Siafi, Receita Federal e IBGE
*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

No período de 2005 a 2009, observa-se um crescimento significativo dos recursos direcionados à função, alcançando em 2009 valores equivalentes a 1,2% do PIB, enquanto em 2005 os valores correspondiam a 0,8% do PIB.

No que concerne ao financiamento da função Trabalho, observa-se aumento da participação do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, que passou de 72,16% em 2005 para 77,75% em 2009, enquanto a participação dos gastos tributários decresceu de 27,84% em 2005 para 22,24% em 2009.

De acordo com a estimativa elaborada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, o gasto tributário na função Trabalho em 2009, que foi da ordem de R$ 8,4 bilhões, corresponde a 9,72% do total do gasto em todas as funções, tendo financiado, dentre outras, as seguintes ações: Previdência Privada Fechada (R$ 2,4 bilhões – 29,15%), Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente de Trabalho (R$ 1,8 bilhão – 20,99%), Benefícios Previdenciários Fapi (R$ 1,7 bilhão – 20,07%), Indenização por Rescisão do Contrato do Trabalho (R$ 1,7 bilhão – 19,75%) e Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (R$ 438 milhões – 5,23%). Dessas ações, apenas o PAT é gerenciado diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Dentre as subfunções de Trabalho, destaca-se a subfunção "Proteção e Benefícios ao Trabalhador", com valores empenhados de R$ 27,2 bilhões, equivalentes a 92,74% do valor total da função.

O principal programa da função denomina-se "Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda" e está compreendido no objetivo setorial de implementar um sistema público de emprego para a promoção de políticas universais de emprego, trabalho e renda. Nesse programa, que visa a atender o trabalhador dispensado do sistema produtivo ou com contrato de trabalho suspenso ou quem procura vaga em postos de trabalho, foram empenhados R$ 26,5 bilhões, o que corresponde a mais de 90% da execução orçamentária da função Trabalho. Ele compreende a maioria das ações precípuas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, a saber: pagamento do Seguro-Desemprego; pagamento do Benefício Abono-Salarial; Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged); Relação Anual de Informações Sociais (Rais); e Identificação da População, por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Tais ações são financiadas por recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em relação a 2008, o programa em análise apresentou um incremento de 29,04%, o que decorreu da necessidade de atendimento de despesas obrigatórias, como, pagamento de seguro-desemprego e abono salarial, que seguiram a valorização real do salário mínimo. Além disso, como consequência da crise econômica iniciada no último trimestre de 2008 e que se estendeu ao ano de 2009, houve a concessão de parcelas extras do seguro-desemprego a trabalhadores

demitidos sem justa causa e crescimento significativo de gastos com a Bolsa-Qualificação destinada a trabalhadores cujos contratos de trabalho foram suspensos.

O programa tem cinco indicadores, a saber: Taxa de Aproveitamento de Vagas; Taxa de Captação de Vagas; Taxa de Cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na (Re)inserção no Mercado de Trabalho Formal; Taxa de Cobertura do Abono Salarial; Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego.

Os três primeiros indicadores se referem à atividade de intermediação de mão-de-obra. A Taxa de Aproveitamento de Vagas, que mede a relação entre os trabalhadores colocados e o número de vagas captadas pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine), foi de 39,31% em 2009, percentual que está abaixo do valor previsto no PPA, de 51,01%. Por sua vez, a relação percentual entre o número de vagas captadas pelo Sine e o total de admissões registradas no Caged no ano, expressa na Taxa de Captação de Vagas, atingiu o valor de 16,91%, superando a meta prevista no PPA de 14,14%. Já a Taxa de Cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na (Re)inserção do Mercado de Trabalho Formal, que é obtida pela razão entre o número de trabalhadores (re)colocados pelo Sine e os admitidos segundo registros no Caged, alcançou 6,65%, valor também inferior ao previsto no PPA, que foi de 7,21%

No que concerne à Taxa de Cobertura do Abono Salarial, que expressa a relação entre os trabalhadores beneficiados e aqueles identificados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) com direito ao benefício, alcançou o valor de 92,56%, também inferior à meta prevista no PPA de 97%. Não obstante, o abono salarial foi pago a 15.994.332 trabalhadores com faixa salarial de até dois salários mínimos, superando a meta física prevista em 4,38%, e correspondeu à execução financeira de R$ 7.56 bilhões, o que equivale a cerca de 98,0% da dotação da LOA mais créditos adicionais.

A Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego, que expressa a relação entre os trabalhadores segurados e os demitidos sem justa causa, segundo o Caged, ou seja, uma medida tanto do grau de formalidade da relação trabalhista como de informação do trabalhador sobre seu direito, ultrapassou a meta prevista no PPA de 63%, alcançado o índice de 80%. O número de trabalhadores, exceto os domésticos, contemplados com o seguro-desemprego em 2009 cresceu em relação a 2008, aproximadamente 13%, atingindo o número de 6.855.912 trabalhadores, excedendo a meta prevista no PPA em 16,70%. A execução física foi de R$ 18,6 bilhões, o que representa 94,46% da dotação empenhada na LOA, mais os créditos adicionais.

Ações de Controle Externo

Seguro-Desemprego

Por determinação do Acórdão nº 1555/2009-Plenário, realizou-se auditoria operacional no Sistema do Seguro-Desemprego, com foco nos mecanismos de controle de suas ações, avaliando-se o desempenho dos trabalhos realizados pelo Sine, a confiabilidade dos sistemas de verificação e controle de pagamento dos benefícios e adequabilidade dos preços pagos aos agentes operadores e financeiros envolvidos. O processo constituído, no caso o TC 021.496/2009-9, ainda não foi julgado pelo TCU.

4.3.11 Função Direitos da Cidadania

Os Direitos e Garantias Fundamentais, tratados no Título II da Constituição Federal, são relacionados à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e, no plano social,

referem-se à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados.

Embora a União detenha a competência privativa para legislar sobre cidadania (CF, art. 22, inciso XIII), os demais entes da Federação têm competência comum para atuar nas diversas áreas relativas aos direitos da cidadania. Os órgãos federais diretamente envolvidos com ações relacionadas a esses direitos são o Ministério da Justiça e a Presidência da República.

Entre os objetivos do Governo Federal, constantes do Plano Plurianual – PPA 2008/2011, ressalta-se o de "fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos", o qual contempla onze objetivos setoriais afetos à função Direitos da Cidadania.

Dentre as principais atividades executadas no âmbito dessa função destacam-se: assistência e proteção às crianças e adolescentes; eliminação de todas as formas de discriminação; proteção e promoção dos povos indígenas; reparações de violações e defesa dos direitos humanos; e promoção ao acesso pleno dos direitos e do exercício da cidadania.

Além dos gastos orçamentários, a União também intervém na função por meio da concessão de benefícios tributários, especificadamente nas modalidades de desoneração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), associado à realização de despesas efetuadas com os "Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente" e com o "Horário Eleitoral Gratuito".

Análise da execução do gasto (orçamento e gasto tributário)

A tabela seguinte apresenta os valores empenhados e os gastos tributários nos últimos cinco exercícios financeiros, possibilitando verificar que ocorreu um acentuado aumento das despesas em 2008, fato que decorreu, principalmente, do grande aumento das despesas referentes aos programas "Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas" e "Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem" naquele exercício. Em 2009, foi mantido o mesmo patamar de despesa verificado em 2008. Os gastos na função tiveram, em proporção do PIB, um crescimento no período 2005-2009.

Observa-se, ainda, uma elevação significativa dos gastos tributários previstos para 2009 em relação a 2008, devido, basicamente, ao aumento das desonerações de parte do IRPJ pagos pelas emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação da propaganda eleitoral, passando de cerca de R$ 151 milhões para R$ 598 milhões. É importante destacar o caráter cíclico desta renúncia.

Despesa e gasto tributário

R$ milhões

Direitos da Cidadania	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	829	0,04%	983	0,04%	947	0,04%	1.510	0,05%	1.569	0,05%	5.838	0,04%
Gasto Tributário	363	0,02%	337	0,01%	687	0,03%	392	0,01%	831	0,03%	2.609	0,02%
Total	**1.191**	**0,06%**	**1.320**	**0,06%**	**1.634**	**0,06%**	**1.902**	**0,06%**	**2.400**	**0,08%**	**8.447**	**0,06%**

Fonte: Siafi, Receita Federal e IBGE

*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

A seguir, apresenta-se um quadro com as despesas empenhadas referentes às subfunções típicas da função Direitos da Cidadania, bem como as despesas empenhadas nessas subfunções combinadas com outras funções. Ressalta-se a relevância do montante das despesas na função

Direitos da Cidadania em subfunções atípicas (78%), que estão distribuídas por diversas funções. Destacam-se, em função dos valores, as subfunções "Administração Geral" e "Educação de Jovens e Adultos", responsáveis, respectivamente, por aproximadamente 41% e 40%, dos gastos das subfunções atípicas.

Execução orçamentária nas subfunções [1]

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Direitos da Cidadania por Subfunções		Execução das Subfunções de Direitos da Cidadania em Outras Funções		Total das Subfunções de Direitos da Cidadania	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções Típicas	349	71,9	728	91,2	1.077	83,9
421	*Custódia e Reintegração Social*	*169*	*73,3*	*3*	*72,5*	*172*	*73,3*
422	*Direitos Individuais, Coletivos e Difusos*	*125*	*67,3*	*384*	*86,1*	*509*	*80,6*
423	*Assistência aos Povos Indígenas*	*54*	*79,5*	*343*	*98,0*	*396*	*94,9*
	Outras Subfunções	1.220	87,9	-	-	-	-
Total		1.569	83,7	-	-	-	-

Fonte: SIGPlan.

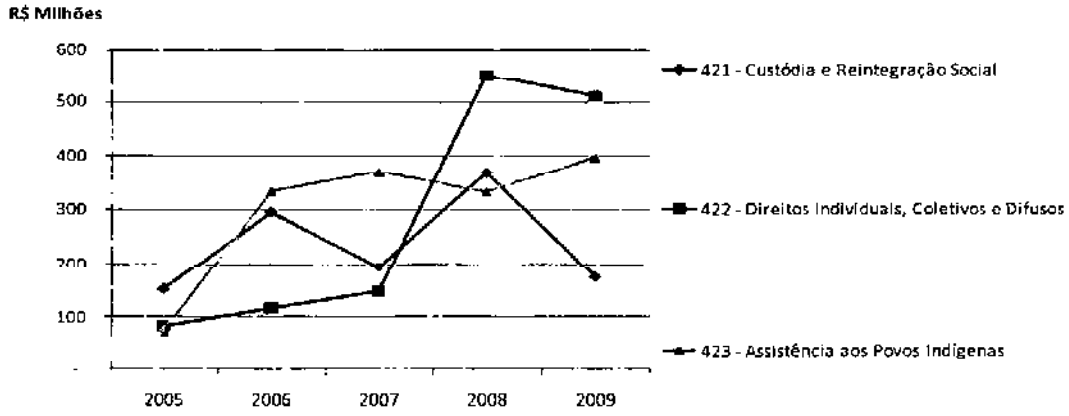
Notas:

[1] As funções em análise integram apenas os OFSS.

[2] Segundo a nomenclatura estabelecida na Portaria MPOG nº 42/1999.

O gráfico próximo demonstra a evolução, nos últimos cinco exercícios, dos valores empenhados nas subfunções típicas. A subfunção "Assistência aos Povos Indígenas" foi a única que apresentou elevação dos gastos em 2009 em relação ao ano anterior, recuperando sua tendência de crescimento verificada nos anos de 2005, 2006 e 2007. Inversamente, a subfunção "Direitos Individuais, Coletivos e Difusos" que vinha com uma trajetória de crescimento contínuo, com acréscimo muito expressivo no ano de 2008, teve um decréscimo em 2009, por conta da queda das despesas relacionadas ao "Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci" na subfunção. A parcela deste programa que integra a referida subfunção, no valor de R$ 252 milhões, está correlacionada à função Segurança Pública.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2005/2009



Fonte: SIGPLan

Em relação aos gastos com a subfunção "Custódia e Reintegração Social", tem-se observado uma tendência de grande oscilação. O declínio evidenciado em 2009 pode ser explicado, principalmente, por conta da acentuada diminuição dos gastos relativos ao programa "Aprimoramento da Execução Penal", que engloba ações de construção e reforma de penitenciárias, de garantia e modernização dos serviços penitenciários, bem como as relacionadas à reintegração social do preso.

Principais Programas em Direitos da Cidadania

Entre os programas associados à função, destaca-se o "Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem", no qual foram empenhados recursos, em 2009, no montante de R$1,2 bilhão, dos quais R$ 560 milhões na função Direitos da Cidadania (cerca de 35% dos empenhos totais da função).

Criado em 2005 com o intuito de desenvolver ações em benefício de jovens de 18 a 24 anos, fora do mercado formal de trabalho e que não concluíram a 8ª série do ensino fundamental, o ProJovem teve seu campo de atuação ampliado em 2008, com a instituição do Projovem integral, compreendendo as seguintes modalidades: Projovem Urbano, Projovem Adolescente, Projovem Campo e Projovem Trabalhador. Registre-se que, de acordo com informações do BGU, essa função executou ações exclusivamente do Projovem Urbano, sendo que, até o momento, 129 entes da federação aderiram ao Programa: 106 municípios com população igual ou superior a 200 mil habitantes e 23 estados, que atendem municípios com menos de 200 mil habitantes.

O "Programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas" constitui o segundo mais representativo programa, com recursos empenhados equivalentes a R$ 308,7 milhões na função Direitos da Cidadania e R$ 376,7 milhões em outras funções. Entre as principais ações desempenhadas em 2009, pode-se destacar o desempenho de atividades voltadas à capacitação de professores e técnicos indígenas em 371 comunidades, bem como o atendimento de mais de 154 mil indígenas com ações relacionadas à expedição de Registros Civis de Nascimento, concessão de auxílio natalidade, aposentadorias, atendimentos médicos, entre outras.

Outro programa que merece destaque em razão de sua importância estratégica para função é o "Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos", o qual contempla, entre outras, as seguintes ações: "Indenização a Anistiados Políticos (Lei nº 10.559, de 13/11/2002) – Nacional" e "Pagamentos de Valores Retroativos a Anistiados Políticos Civis nos termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006 – Nacional". Registre-se que a execução orçamentária desse programa ocorre, em sua grande maioria, pela função Previdência Social. Em 2009, segundo o BGU, a Comissão de Anistia realizou Caravanas em vários Estados da Federação, permitindo apreciação *in loco* de diversos pedidos de anistia. Além disso, de 2007 a 2009, foram apreciados 27.325 processos em turma e 1.362 recursos, totalizando 28.687 julgamentos.

4.3.12 Funções Habitação, Saneamento e Urbanismo

Segundo a Constituição Federal de 1988, compete privativamente à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Prescreve ainda o texto constitucional ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Como se depreende, saneamento, habitação e urbanismo são temas interligados e que envolvem a participação dos entes federados nos seus três níveis. No âmbito federal, o

Ministério das Cidades exerce papel preponderante, tanto no que se refere à definição de políticas, quanto à execução dos programas e ações associados às três áreas.

a) Habitação

A Constituição Federal de 1988 elegeu a moradia como um dos direitos sociais. Na Política Nacional de Habitação (PNH), os problemas associados ao setor habitacional envolvem o déficit habitacional quantitativo, o déficit habitacional qualitativo, questões fundiárias, o crescimento do número de domicílios vagos no País, o ônus excessivo no rendimento das famílias das despesas com aluguel e os assentamentos precários. Assim, são objetivos gerais da PNH, além da universalização do acesso à moradia, a promoção da urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade, a democratização do acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis, e a ampliação da produtividade e da qualidade na produção habitacional.

Do ponto de vista da orientação estratégica, o Governo Federal fez inscrir no PPA 2008/2011 dois objetivos setoriais diretamente associados à função Habitação, ambos vinculados ao Ministério das Cidades, quais sejam:

- Implementar a política habitacional visando ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários; e
- Ampliar o mercado imobiliário para atendimento às faixas de renda média e média baixa

Vale ter presente que habitação é uma das áreas que compõem o eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC. Dos recursos previstos para o setor no Programa, no período de 2007 a 2010, R$ 212 bilhões, apenas R$ 7,5 bilhões têm origem no Orçamento da União. A maior parcela, R$ 199 bilhões, refere-se a financiamentos habitacionais a pessoas físicas, custeados, entre outras fontes, com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); outros R$ 2,8 bilhões correspondem a financiamentos aos setores públicos estadual, distrital e municipal; e R$ 2,7 bilhões a contrapartida de estados e municípios dos financiamentos recebidos.

No plano institucional, cumpre ao Ministério das Cidades o papel de órgão central do Sistema Nacional de Habitação, sendo o responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação. Do ponto de vista operacional, é de relevo a participação da Caixa Econômica Federal (CEF), que desempenha, entre outras funções, a de agente operador do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação, além de constituir um dos agentes financeiros nas operações de habitação de interesse social. Acresce-se que, nas operações de habitação de mercado, a CEF, como principal banco federal captador de poupança popular, participa da implementação de medidas do governo voltadas ao incentivo do SBPE e do Sistema de Financiamento Imobiliário.

A estrutura programática do Ministério das Cidades compreende tanto ações orçamentárias quanto não orçamentárias. Do ponto de vista orçamentário, o órgão possui quatro linhas principais de atuação: a) melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários; b) construção de habitações de interesse social; c) subsídios à habitação de interesse social; e d) apoio à elaboração dos planos habitacionais de interesse social.

Já no que concerne às ações não orçamentárias, as intervenções envolvem os financiamentos junto aos setores públicos estadual, distrital e municipal, bem como ao setor privado (pessoas físicas e jurídicas). Nestes, as ações também estão estruturadas em quatro linhas de atuação: a) financiamento à pessoa física para construção, reforma ou aquisição de imóvel

novo ou usado (Carta de Crédito FGTS); b) financiamento à pessoa jurídica para construção habitacional (Apoio à Produção FGTS); c) financiamento imobiliário (Caderneta de Poupança/SBPE); e financiamento para aquisição de material de construção (Construcar/CEF).

Análise da execução do gasto na função

Em 2009, foi autorizada dotação de R$ 1,2 bilhão para a função Habitação nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cuja execução ficou integralmente a cargo do Ministério das Cidades.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores empenhados e do gasto tributário na função nos últimos cinco anos. Em acréscimo, é apresentado o percentual desses valores como proporção do PIB.

Valores empenhados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e Gastos Tributários

R$ milhões

Habitação	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
OFSS	570	0,03%	1.167	0,05%	600	0,02%	1.045	0,03%	1.011	0,03%	4.393	0,03%
Gasto Tributário	760	0,04%	703	0,03%	1.812	0,07%	2.255	0,08%	1.446	0,05%	6.978	0,05%
Total	**1.330**	**0,07%**	**1.870**	**0,08%**	**2.412**	**0,09%**	**3.300**	**0,11%**	**2.457**	**0,08%**	**11.369**	**0,08%**

Fonte: Siafi, Receita Federal e IBGE

No período considerado, as despesas empenhadas na função cresceram 77%. Para efeito comparativo, este percentual é superior ao crescimento da soma de todas as funções no mesmo período (71%), desconsiderada apenas Previdência Social e Encargos Especiais. Já o gasto tributário obteve crescimento de 90% entre 2005 e 2009. Por outro lado, relativamente a 2008, houve redução de 3% nos valores de empenho e de 36% nos gastos tributários.

Acerca do gasto tributário, vale ressaltar que o total de R$ 1,4 bilhão estimado para 2009 equivale a 1,7% do total de gastos tributários do Governo Federal e está vinculado às seguintes modalidades e tributos: Caderneta de Poupança – IRPF (54%); Operações de Crédito com Fins Habitacionais – IOF (45%); e Associações de Poupança e Empréstimo – IRPJ (1%).

Em complemento às informações relativas ao volume de despesas empenhadas, a tabela seguinte apresenta, para 2009, um quadro mais completo em relação à execução orçamentária da função Habitação.

Execução orçamentária nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em 2009

R$ milhões

Habitação	Dotação Atualizada	Empenhado	%	Liquidado	%	Pago	%*	RP Não-Processados	%
OFSS	1.223	1.011	83%	136	11%	136	11%	875	72%

Fonte: Siafi

Como se depreende, merece destaque que, em que pese terem sido empenhados 83% da dotação orçamentária, apenas 11% da dotação foram liquidados e pagos. Em consequência, grande parcela das despesas foi inscrita ao final do ano em restos a pagar não processados. Aos valores liquidados e pagos podem ser acrescidos os valores provenientes da execução extra-orçamentária de restos a pagar de exercícios anteriores. Assim, os valores efetivamente pagos na

função em 2009 atingiram R$ 720 milhões, já que R$ 584 milhões deveram-se ao pagamento de despesas inscritas em restos a pagar em exercícios anteriores a 2009.

A tabela subsequente apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2009. As duas primeiras colunas correspondem à execução na função Habitação. As duas seguintes dizem respeito à execução das subfunções típicas de Habitação em outras funções. Adicionalmente, são apresentados os percentuais dos valores empenhados em relação à dotação orçamentária.

Execução orçamentária por subfunção – 2009

R$ milhões

	Subfunção	Execução da Função Habitação por Subfunções		Execução das Subfunções de Habitação em Outras Funções		Total das Subfunções de Habitação	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Habitação	355	70,6	53	76,8	408	71,3
481	*Habitação Rural*	-	-	-	-	-	-
482	*Habitação Urbana*	*355*	*70,6*	*53*	*76,8*	*408*	*71,3*
	Outras Subfunções	656	91,1	-	-	-	-
Total		**1.011**	**82,7**	-	-	-	-

Fonte: Siafi e Dest

Em 2009, os empenhos nas subfunções típicas corresponderam a 35% do total empenhado em Habitação, todos eles relativos à subfunção "Habitação Urbana". Nesta subfunção estão incluídas as intervenções em construção de habitações de interesse social, subsídios à habitação de interesse social, e apoio à elaboração dos planos habitacionais de interesse social. Em "Outras Subfunções", responsável pelos outros 65% dos empenhos na função, as despesas correm a conta da subfunção "Infraestrutura Urbana" e englobam as intervenções relacionadas à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários.

A execução de "Habitação Urbana" em outras funções esteve associada em 2009 basicamente à função Defesa Nacional, mais especificamente na construção de unidades habitacionais destinadas aos militares e servidores civis das Forças Armadas.

Se compararmos os valores empenhados em 2009 na subfunção "Habitação Urbana" com os valores de 2008 houve queda de 19%. Não obstante, quando consideramos os últimos cinco exercícios, os valores empenhados na subfunção mais que triplicaram. O maior salto foi observado entre 2007 e 2008, quando os empenhos tiveram acréscimo de 181%, notadamente em decorrência do PAC.

Cumpre mencionar que o Ministério das Cidades, por meio da Portaria nº 458, de 12 de novembro de 2009, instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho controláveis e quantificáveis voltados para mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os programas geridos pelo Ministério das Cidades, tanto nas ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União como para aquelas financiadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Neste ponto, deve-se ponderar que tanto a tabela por subfunção quanto a tabela por programa não consideram os valores executados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (criado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009), tendo em vista que, embora seja relacionado à habitação, orçamentariamente sua execução é realizada nas subfunções "Transferências e Outros Encargos Especiais", ambas da função Encargos Especiais. Do ponto de vista da estrutura programática, sua execução dá-se no programa "Operações

Especiais: Outros Encargos Especiais". Em 2009 foram empenhados no programa R$ 5,3 bilhões, o que equivale à totalidade da dotação autorizada.

Outrossim, no que tange às ações junto ao setor privado, não se pode olvidar o programa "Habitação de Mercado", composto por ações não orçamentárias, cuja execução financeira em 2009, segundo o SIGPlan, atingiu quase R$ 25 bilhões, superior à meta inicial, que era de R$ 7,1 bilhões.

Com relação às ações de controle externo associadas à habitação, destaca-se auditoria feita no âmbito do TC 022.740/2009-4, ainda não apreciado pelo Tribunal, cuja finalidade foi realizar diagnóstico no processo de implementação dos empreendimentos, no âmbito do PAC, nas funções de Saneamento Básico, Habitação e Urbanismo, ressaltando os objetivos a serem alcançados, a responsabilidade dos agentes envolvidos, o volume de recursos contratado e executado, bem como identificar problemas relacionados à execução das respectivas ações.

b) Urbanismo

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, é atualmente responsável por estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. No rol de diretivas elencadas pelo Estatuto, incluem-se, dentre outras: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Em acréscimo, o PPA vigente contempla urbanismo com objetivos setoriais específicos, dentre os quais:

- Promover a cidadania por meio de acesso aos serviços de transportes públicos e mobilidade urbana e a integração à gestão do Sistema Nacional de Trânsito;
- Aperfeiçoar a gestão do espaço urbano pela promoção da regularização fundiária de assentamentos informais, requalificação de áreas centrais e prevenção a desastres socioambientais;
- Reduzir as desigualdades regionais e sociais pela potencialização dos ativos territoriais endógenos.

No âmbito federal, os órgãos mais diretamente envolvidos nas intervenções em urbanismo são o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional. Como órgãos vinculados ao Ministério das Cidades, as estatais dependentes Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que opera trens urbanos em Belo Horizonte, Salvador, Maceió, João Pessoa, Natal e Recife, e Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), que opera uma linha de trens urbanos no Eixo Norte da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Em linhas gerais, as intervenções em urbanismo envolvem: no Ministério das Cidades, mobilidade urbana, trânsito, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e fortalecimento da gestão municipal urbana; nas empresas estatais, transporte ferroviário urbano; e no Ministério da Integração Nacional, sustentabilidade de espaços sub-regionais e desenvolvimento da faixa de fronteira.

Execução orçamentária das ações relativas à função Urbanismo

Em 2009, foi autorizada dotação de R$ 6,7 bilhões para a função Urbanismo, 82% dos quais destinados ao Ministério das Cidades, 9% ao Ministério da Integração Nacional e 9% ao Ministério da Fazenda.

A parcela das despesas alocadas ao Ministério da Fazenda, no valor de R$ 624 milhões, refere-se a financiamentos de projetos na área de desenvolvimento urbano no âmbito do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social (PIPS); no entanto, em 2009 não houve valores empenhados para o Programa.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores empenhados na função nos últimos cinco anos, bem como o percentual desses valores como proporção do PIB.

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R$ milhões

Urbanismo	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
OFSS	2.111	0,10%	2.151	0,09%	4.430	0,17%	4.341	0,14%	4.711	0,15%	17.744	0,1%

Fonte: Siafi e IBGE

Entre 2005 e 2009, as despesas empenhadas na função cresceram 123%, acima do crescimento no período da soma de todas as funções (71%), desconsiderada Encargos Especiais. Em proporção do PIB, os gastos orçamentários em urbanismo tiveram um incremento próximo a 50%. O crescimento é explicado principalmente pelo aumento dos investimentos advindos do PAC, que se concentram basicamente em obras metroviárias e empreendimentos de urbanização de assentamentos precários. Como se observa, o maior salto ocorreu em 2007, ano de criação do Programa. Relativamente a 2008, em 2009 houve crescimento de cerca de 9% nos valores empenhados.

A tabela seguinte apresenta, para 2009, um quadro mais completo em relação à execução orçamentária da função Urbanismo.

Execução orçamentária nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R$ milhões

Urbanismo	Dotação Atualizada	Empenhado	%	Liquidado	%	Pago	%	RP Não-Processados	%
OFSS	6.693	4.711	70%	1.660	25%	1.646	25%	3.050	46%

Fonte: Siafi

Como em Habitação, embora o percentual de empenho seja favorável, 70%, o percentual de liquidação e pagamento no exercício é bem inferior, 25%. Outros 46% da dotação foram inscritos ao final do ano em restos a pagar não processados. Quando somados os valores pagos provenientes da execução de restos a pagar de exercícios anteriores, R$ 1,7 bilhão, o total pago na função em 2009 alcança R$ 3,3 bilhões.

Em termos financeiros, os principais gastos ocorreram em apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (R$ 1,5 bilhão), urbanização de assentamentos precários (R$ 1,3 bilhão) e funcionamento dos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros (R$ 424 milhões). Os investimentos nas ações da área de transporte ferroviário, quando somados,

atingiram R$ 522 milhões. Já os empenhos nas ações relacionadas ao programa de segurança e educação de trânsito foram da ordem de R$ 428 milhões.

A tabela subsequente apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2009. As duas primeiras colunas correspondem à execução na função Urbanismo. As duas seguintes dizem respeito à execução das subfunções típicas de Urbanismo em outras funções. Adicionalmente, são apresentados os percentuais dos valores empenhados em relação à dotação orçamentária.

Execução orçamentária por subfunção – 2009

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Urbanismo por Subfunções		Execução das Subfunções de Urbanismo em Outras Funções		Total das Subfunções de Urbanismo	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Urbanismo	4.050	69,7	656	91,0	4.706	72,0
451	*Infraestrutura Urbana*	*2.896*	*65,0*	*656*	*91,1*	*3.552*	*68,6*
452	*Serviços Urbanos*	*207*	*68,8*	-	-	*207*	*68,5*
453	*Transportes Coletivos Urbanos*	*947*	*89,9*	-	-	*947*	*89,9*
	Outras Subfunções	661	74,9	-	-	-	-
Total		**4.711**	**70,4**	-	-	-	-

Fonte: Siafi e Dest

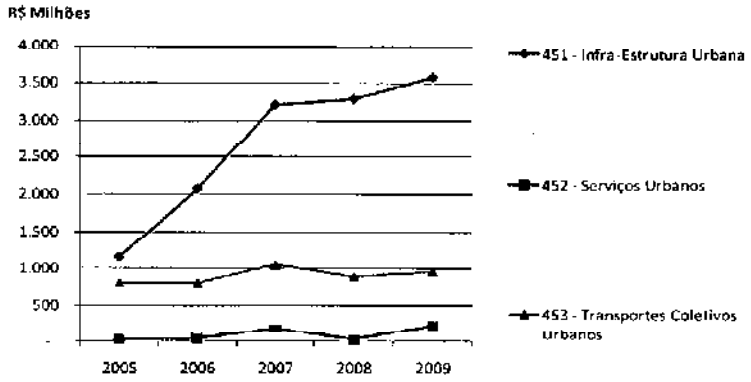
Em 2009, os empenhos nas subfunções típicas corresponderam a 86% do total empenhado em Urbanismo, 72% dos quais na subfunção "Infraestrutura Urbana". De forma geral, nesta subfunção estão compreendidas as intervenções em mobilidade urbana e urbanização de assentamentos precários. À subfunção "Transportes Coletivos Urbanos", que responde por 23% dos empenhos nas subfunções típicas, estão vinculadas as intervenções em transporte ferroviário urbano. Já em "Serviços Urbanos", os 5% restantes dos empenhos, se encontram basicamente as ações do Ministério das Cidades relacionadas à segurança e educação no trânsito e regularização fundiária.

Em "Outras Subfunções", responsável pelos outros 14% dos empenhos na função, estão incluídas principalmente as intervenções do Ministério da Integração Nacional em sustentabilidade de espaços sub-regionais e desenvolvimento da faixa de fronteira, as despesas com os sistemas de informações do Sistema Nacional de Trânsito, bem como as ações para o fortalecimento da gestão municipal urbana.

A execução de "Infraestrutura Urbana" em outras funções esteve associada em 2009 basicamente à função Habitação, mais especificamente na ação de apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários.

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores empenhados nas subfunções da função Urbanismo nos últimos cinco anos.

Série histórica da execução orçamentária nas subfunções típicas



Fonte: Siafi

O que se infere é que o crescimento observado na função ao longo dos cinco últimos anos deveu-se basicamente ao incremento da subfunção "Infraestrutura Urbana". Segundo o Ministério das Cidades, responsável pela quase totalidade das despesas nesta subfunção, o aumento da execução é explicado pelos investimentos em urbanização de assentamentos precários e em infraestrutura urbana notadamente em função do PAC.

Na próxima tabela é apresentada a execução orçamentária dos programas associados à função Urbanismo.

Execução orçamentária nos programas

R$ milhões

Cod	Programa	Urbanismo		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0310	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	1.512,6	77,1	-	-	1.512,6	77,1
1128	Urbanização, Regulariz. Fundiária e Integraç. de Assentamentos Precários	1.313,1	94,1	1.747,6	96,5	3.060,7	95,4
1295	Descentr. dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	1.021,8	94,4	-	-	1.021,8	94,4
0660	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	428,4	80,2	-	-	428,4	80,2
1025	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais Promeso	150,1	59,5	29,8	54,7	179,9	58,7
0120	Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	105,3	66,8	7,9	89,8	113,2	68,0
9989	Mobilidade Urbana	50,4	19,2	-	-	50,4	19,2
1138	Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	47,1	27,4	526,7	96,6	573,8	80,0
1137	Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	1,3	50,0	0,1	33,3	1,4	48,3
0810	Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H	0,4	22,2	-	-	0,4	22,2
Total		**4.630,5**	**77,7**	**2.312,2**	**95,5**	**6.942,7**	**82,8**

Fonte: Siafi e Dest

Em termos de controle externo, cumpre consignar levantamento de risco realizado pelo TCU (TC 010.604/2009-0, Acórdão nº 2375/2009-Plenário), no programa "Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais" (Promeso), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), e cujo objetivo é induzir o aproveitamento dos potenciais endógenos, de forma articulada, com vistas à sustentabilidade das sub-regiões definidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Em síntese, foram verificadas três fragilidades em aspectos essenciais do programa: falta de sustentabilidade, sendo cerca de 90% dos recursos alocada ao programa por meio de emendas parlamentares; falta de recursos humanos na

Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional para planejar, executar e acompanhar as ações desenvolvidas pelo programa, limitando o alcance de resultados mais satisfatórios; e falta de instrumentos para a avaliação dos resultados do programa. Quanto aos aspectos operacionais verificou-se que há falta de priorização do desenvolvimento regional por meio do Promeso no contexto dos programas do Ministério da Integração Nacional. Além disso, há o desconhecimento da sociedade civil acerca das prioridades da localidade, pois, das treze mesorregiões existentes, sete ainda não construíram planos de ação.

c) Saneamento

De acordo com a Lei nº 11.445, de 5 janeiro de 2007, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Na lei em comento são estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A União é responsável por fixar as diretrizes e objetivos da Política Federal de Saneamento Básico. Cumpre mencionar, a esse respeito, que em 2009 foi instituído, por meio do Decreto nº 6.942, de 18 de agosto de 2009, grupo de trabalho interinstitucional (coordenado pelo Ministério das Cidades) para coordenar a elaboração e promover a divulgação do Plano Nacional de Saneamento Básico.

Deve-se ressaltar que a ampliação do acesso aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, com vistas à universalização, foi colocada como um dos objetivos setoriais do PPA 2008/2011.

Assim como habitação, saneamento é uma das áreas que compõem o eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC. Como reflexo, desde 2007 a maior parte das despesas orçamentárias na função Saneamento tem sido classificada no Programa. Dos quase R$ 24 bilhões atualmente previstos para o setor no PAC, no período de 2007 a 2010, R$ 8,5 bilhões se referem a recursos orçamentários do Governo Federal. Os financiamentos são da ordem de R$ 8,4 bilhões; R$ 4,6 bilhões referem-se à contrapartida de estados e municípios; e R$ 2,2 bilhões representam a parcela de recursos do setor privado. No campo institucional, cumpre ao Ministério das Cidades a maior parcela dos recursos aplicados em saneamento básico. No entanto, atuam ainda no setor o Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Trabalho e Emprego.

Análise da execução do gasto na função

Em 2009, foi autorizada dotação de R$ 3,1 bilhões para a função Saneamento nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cuja execução ficou integralmente a cargo do Ministério das Cidades.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores empenhados e do gasto tributário na função nos últimos cinco anos. Em acréscimo, é apresentado o percentual desses valores como proporção do PIB.

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R$ milhões

Saneamento	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
OFSS	88	0,0%	56	0,0%	1.555	0,1%	1.782	0,1%	3.019	0,1%	6.500	0,1%
Gasto Tributário	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	215	0,0%	212	0,0%	428	0,0%
Total	**88**	**0,0%**	**56**	**0,0%**	**1.555**	**0,1%**	**1.997**	**0,1%**	**3.231**	**0,1%**	**6.928**	**0,1%**

Fonte: Siafi, Receita Federal e IBGE

Considerados apenas as despesas orçamentárias, verifica-se que houve aumento bastante expressivo no período, superior a 3.300%, sendo que o maior salto ocorreu em 2007. No período, nenhuma outra função de governo alcançou tamanho crescimento percentual. Mais uma vez, o incremento se deve à elevação do nível de investimentos no setor em função do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Já o gasto tributário vinculado a saneamento passa a ter relevância a partir de 2008, o que encontra justificativa na instituição do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reid). O Reid passou a permitir – nos termos da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007 – a suspensão da exigência da Contribuição Social para o PIS-Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em obras de infraestrutura relacionadas ao setor de saneamento básico. Vale ter presente que o total de R$ 212 milhões observado em 2009 equivale a apenas 0,25% do total de gastos tributários do Governo Federal.

Em complemento às informações relativas ao volume de despesas empenhadas, a tabela seguinte apresenta, para 2009, um quadro mais completo em relação à execução orçamentária da função Saneamento.

Execução orçamentária nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R$ milhões

Saneamento	Dotação Atualizada	Empenhado	%	Liquidado	%	Pago	%	RP não-processados**	%
OFSS	3.112	3.019	97%	845	27%	843	27%	2.174	70%

Fonte: Siafi

À semelhança de Habitação e Urbanismo, nada obstante os empenhos terem correspondido a 83% da dotação orçamentária, apenas 27% da dotação foram liquidados e pagos. Com efeito, 70% das despesas previstas foram inscritas ao final do ano em restos a pagar não processados. Por outro lado, considerando a execução em 2009 de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores a 2009, R$ 782 milhões, o valor total pago na função alcança R$ 1,6 bilhão, quase duas vezes o montante pago com base no orçamento do próprio exercício.

Em termos de despesas empenhadas, os principais investimentos em 2009 foram em saneamento integrado (R$ 1,1 bilhão), esgotamento sanitário (R$ 912 milhões), drenagem urbana (R$ 494 milhões) e abastecimento de água (R$ 489 milhões).

A tabela subsequente apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2009. As duas primeiras colunas correspondem à execução na função Saneamento. As duas seguintes dizem respeito à execução das subfunções típicas de Saneamento em outras funções. Adicionalmente, são apresentados os percentuais dos valores empenhados em relação à dotação orçamentária.

Execução orçamentária por subfunção – 2009

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Saneamento por Subfunções		Execução das Subfunções de Saneamento em Outras Funções		Total das Subfunções de Saneamento	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Saneamento	3.018	97,0	1.438	90,8	4.456	94,9
511	*Saneamento Básico Rural*	-		*474*	*85,7*	*474*	*85,7*
512	*Saneamento Básico Urbano*	*3.018*	*97,0*	*964*	*93,5*	*3.982*	*96,1*
	Outras Subfunções	1	100,0	-	-	-	-
Total		**3.019**	**97,0**	-	-	-	-

Fonte: Siafi e Dest

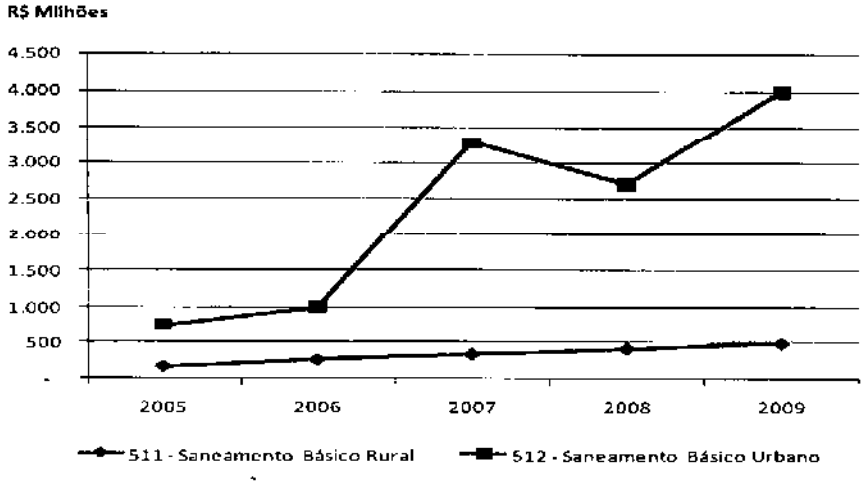
Em 2009, a quase totalidade dos empenhos na função se realizou na subfunção "Saneamento Básico Urbano". Isso pode ser explicado pela repartição de competências estabelecida na esfera federal quanto ao repasse de recursos para iniciativas de saneamento. O Ministério das Cidades, responsável pela execução das subfunções típicas dentro da função Saneamento, tem como objeto, segundo critério populacional, os municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento econômico.

Já os municípios com população de até 50 mil habitantes, áreas rurais e especiais (comunidades indígenas e quilombolas) têm seu atendimento viabilizado pela Funasa. Particularmente com relação a manejo de águas pluviais urbanas, verifica-se a competência compartilhada entre Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional, além de intervenções da Funasa em áreas com forte incidência de malária.

Em "Saneamento Básico Rural", a execução orçamentária esteve associada a: "Assistência Social", em construção de cisternas para armazenamento de água a acesso à água para a produção de alimentos para autoconsumo; "Gestão Ambiental", no âmbito do programa Água para Todos; e "Saúde", nas ações de saneamento dentro da esfera de competência da Funasa. A execução de "Saneamento Básico Urbano" em outras funções foi de R$ 964 milhões, sendo que 99% destes corresponderam a ações executadas pela Funasa na função "Saúde".

A seguir, o gráfico apresenta o crescimento dos valores empenhados em Saneamento nos últimos cinco anos, por subfunção típica.

Série histórica da execução orçamentária nas subfunções típicas



Fonte: Siafi

Embora tenha mais que triplicado em cinco anos, as despesas empenhadas em "Saneamento Básico Rural" tiveram crescimento mais homogêneo quando comparadas com "Saneamento Básico Urbano", que tiveram forte salto em decorrência do PAC em 2007, com um incremento no período de 435%. Relativamente a 2008, as despesas com saneamento urbano também foram as que tiveram maior crescimento percentual, 48%, contra 19% de saneamento rural.

Entre os programas orçamentários de maior relevância, destaca-se "Serviços Urbanos de Água e Esgoto", do tipo finalístico. No PPA 2008/2011 há três indicadores a ele associados, quais sejam: taxa de cobertura dos serviços urbanos de abastecimento de água, taxa de cobertura dos serviços urbanos de coleta de esgoto e índice de esgoto tratado referido à água consumida.

Para o primeiro deles, taxa de cobertura dos serviços urbanos de abastecimento de água, em que pese não haja valor apurado para 2009, é relevante consignar que o último índice apurado, de dezembro de 2008, foi de 92,14%, já superior àquele esperado para o final do PPA 2008/2011, que é de 86%. De forma semelhante, a taxa de cobertura dos serviços urbanos de coleta de esgoto, ao final de 2008, era de 60,7%, também acima da taxa esperada para o final do PPA vigente, de 55%.

Em contraposição, para o índice de esgoto tratado referido à água consumida, que mede a relação percentual entre o volume de esgotos urbanos tratados e o volume de água consumida, abatido o volume de água exportada, o índice mais recente, de dezembro de 2008, é de 34,6%. Ocorre que o índice de referência do indicador, apurado ao final de 2005, é de 35,3%, melhor, portanto, que a última apuração. Cabe lembrar que o índice previsto para o final do PPA 2008/2011 é de 44%.

4.3.13 Função Gestão Ambiental

Conforme o PPA 2008/2011, o desempenho da função Gestão Ambiental está inscrito no objetivo de governo "promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda", avaliado por meio de indicadores para diversas áreas de atuação governamental. Para a função em análise, o indicador específico é

"Desmatamento Anual da Amazônia Legal", que se situou, no exercício de 2009, em 7.008 km² de área desmatada na Amazônia Legal, conforme estimativa do Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (Prodes) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Esse indicador estimado para 2009 foi 46% inferior ao apurado no ano anterior, que chegou a 15.235 km², expressando a forte redução na taxa de desmatamento observada desde 2005.

Essa queda na taxa de desmatamento pode ser atribuída à execução de ações previstas no Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), destacando-se o condicionamento da concessão de crédito para atividade agropecuária à comprovação de regularidade ambiental, conforme Resolução do Banco Central nº 3.545/2008, e aos trabalhos de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) na Amazônia, com o apoio da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, do Exército Brasileiro e do Ministério do Trabalho e Emprego.

No exercício de 2009, a função Gestão Ambiental apresentou despesas empenhadas no valor de R$ 3,7 bilhões, correspondentes a 88% do valor autorizado, integralmente realizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

Ressalte-se que, apesar de terem sido empenhados 88% da dotação orçamentária, apenas 40% da dotação foram liquidados; por conseguinte, grande parcela das despesas foi inscrita ao final do ano em restos a pagar não processados. Aos valores liquidados podem ser acrescidos os valores provenientes da execução extra-orçamentária de restos a pagar. Assim, os valores efetivamente liquidados na função em 2009 atingiram R$ 3,2 bilhões, visto que R$ 1,7 bilhão refere-se à liquidação de despesas do exercício e R$ 1,5 bilhão, à liquidação de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores a 2009.

Valores empenhados na função Gestão Ambiental – 2005/2009

R$ milhões

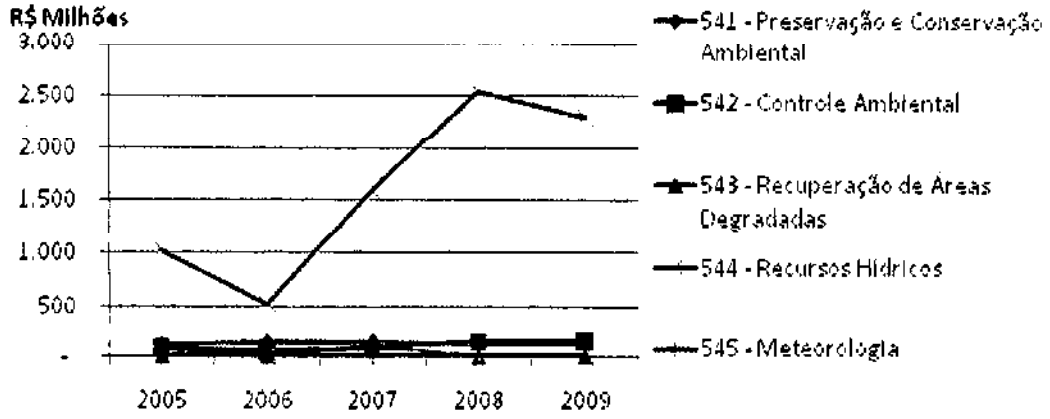
Gestão Ambiental	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	1.992	0,1%	1.609	0,1%	3.248	0,1%	3.754	0,1%	3.697	0,1%	14.302	0,1%

Fonte: Siafi e IBGE
*Refere-se aos valores empenhados.

No período de 2005 a 2009, verifica-se que os montantes empenhados na função Gestão Ambiental apresentaram significativo aumento em 2007, devido ao maior aporte de recursos ao setor propiciado com a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mantendo-se estáveis a partir de então.

Em 2009, parcela significativa das despesas da função, R$ 2,3 bilhões, foi empenhada na subfunção "Recursos Hídricos", representando 62% do total. Os recursos empenhados nas demais subfunções típicas alcançaram somente R$ 180 milhões, correspondentes a 5% do total da função; o restante da execução de Gestão Ambiental foi realizado em outras subfunções. O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa empenhada nas subfunções típicas de Gestão Ambiental.

Série histórica da execução orçamentária nas subfunções típicas – 2009



Fonte: Siafi

No exercício de 2009, cabe ressaltar que os programas "Integração de Bacias Hidrográficas" e "Infra-Estrutura Hídrica" são responsáveis pelo empenho de 51% dos recursos totais da função Gestão Ambiental. Ambos os programas integram o PAC, sendo executados pelo Ministério da Integração Nacional, e pertencem à subfunção "Recursos Hídricos", o que explica o elevado montante de empenhos nessa subfunção.

Na execução orçamentária do programa "Integração de Bacias Hidrográficas", no valor de R$ 1,2 bilhão, destaca-se o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF), que visa possibilitar o desenvolvimento sustentável por meio da garantia hídrica. O PISF prevê a construção de dois canais: o Eixo Norte, que levará água para os sertões de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e o Eixo Leste, que beneficiará parte do sertão e as regiões agrestes de Pernambuco e da Paraíba. As ações orçamentárias correspondentes aos eixos Leste e Norte do projeto apresentaram valores empenhados de R$ 673 milhões e de R$ 490 milhões, respectivamente. Conforme o Ministério da Integração Nacional, o projeto apresentou um avanço de 41,4% nas obras do Eixo Leste, com conclusão prevista para 2010. No Eixo Norte, com 24% de execução, o término das obras foi previsto para 2012.

O programa "Infra-Estrutura Hídrica", com valores empenhados de R$ 667 milhões, visa aumentar a oferta de água nas bacias com baixa disponibilidade hídrica, minimizando os efeitos da seca.

Ações de Controle Externo

O Tribunal instituiu o Tema de Maior Significância "Mudanças Climáticas", orientando os esforços de fiscalização para o período 2008/2009, o que resultou na execução de auditorias em ações governamentais voltadas para o meio ambiente. Destarte, foram realizadas auditorias operacionais tratando dos seguintes objetivos: avaliar a atuação do governo federal ante a mitigação das emissões de gases de efeito estufa para a região de florestas da Amazônia Legal (Acórdão nº 2293/2009-Plenário); avaliar as políticas públicas e ações governamentais voltadas para a segurança hídrica do semiárido brasileiro diante dos cenários de mudanças climáticas (Acórdão nº 2462/2009-Plenário); avaliar as ações destinadas às zonas costeiras brasileiras, ante a ameaça de elevação do nível dos oceanos em um cenário de mudanças climáticas (Acórdão nº 2354/2009-Plenário); e verificar em que medida as ações da

administração pública federal estão promovendo a adaptação da agropecuária aos cenários de mudanças do clima (Acórdão nº 2513/2009-Plenário).

O Tribunal analisou o Edital nº 1/2009-MI, que trata de concorrência cujo objeto consiste na execução e acompanhamento do Projeto Básico Ambiental (PBA) da Primeira Etapa do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), mediante a contratação de empresas especializadas. No Acórdão Plenário nº 3033/2009, foram feitas determinações ao Ministério da Integração Nacional, sendo fixado prazo de 30 dias para a adoção de providências para o exato cumprimento do § 1º do art. 109 da Lei nº 11.768/2008 (LDO-2009), promovendo a correção do instrumento contratual decorrente da referida concorrência.

Foi realizada auditoria operacional para avaliar a efetividade da política de controle do trânsito de produtos florestais, exercida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama). No caso de adoção das medidas propostas pelo TCU no Acórdão Plenário nº 309/2009, a estimativa é de que sejam evitados prejuízos da ordem de R$ 2,1 bilhões com movimentação irregular de produtos florestais em um período de dois anos.

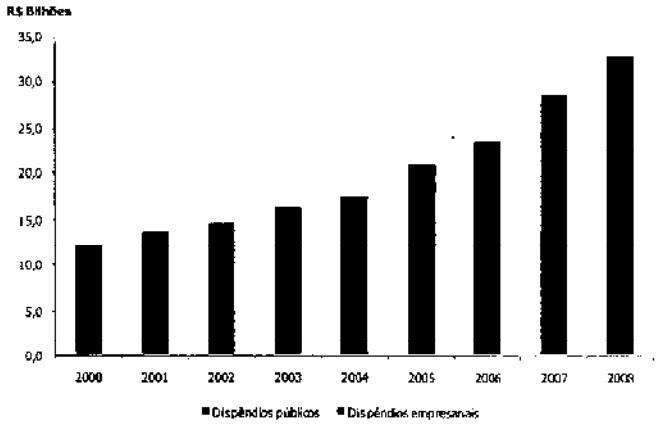
4.3.14 Função Ciência e Tecnologia

O desenvolvimento econômico e social de um país é sensivelmente afetado por avanços nos campos da ciência, tecnologia e inovação (CT&I). O desenvolvimento desses setores pode ser estimulado tanto pelo setor privado como pelo setor público, nas três esferas de governo: federal, estadual/distrital e municipal. Em termos de orçamento federal, o Governo Federal o faz no âmbito da Função de Governo Ciência e Tecnologia – C&T, por meio da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que tem como objetivo transformar os setores em componentes estratégicos do desenvolvimento econômico e social do Brasil, contribuindo, assim, para a elevação da competitividade sistêmica da economia e a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades. Cabe ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) coordenar a execução dos programas e ações que consolidam essa política e liderar o conjunto de instituições de fomento e execução de pesquisa envolvidas nesse processo.

A consecução da Política Nacional de CT&I está estruturada no Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI 2007-2010), que tem como prioridades estratégicas: i) expansão e consolidação do sistema nacional de CT&I; ii) promoção da inovação tecnológica nas empresas; iii) pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas; e iv) CT&I para o desenvolvimento social. Essas prioridades estão em sintonia com os seguintes objetivos de governo, definidos pelo PPA 2008-2011: promover a inclusão social e a redução das desigualdades; reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional; e elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica. Dentre esses objetivos, destaca-se o último, por congregar um maior número de objetivos setoriais relacionados à função Ciência e Tecnologia.

Entre os principais indicadores em C&T, estão os investimentos nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), que sinalizam a importância crescente do setor de C&T no esforço nacional para o desenvolvimento do país. Esses investimentos compreendem tanto os dispêndios públicos, que incluem os realizados pela União e Estados/Distrito Federal, bem como dispêndios realizados pelo setor empresarial. O volume de recursos cresceu em torno de 173% de 2000 a 2008, passando de R$ 12 bilhões para R$ 32,8 bilhões, o que se visualiza no gráfico a seguir.

Dispêndio nacional em Pesquisa e Desenvolvimento 2000/2008



Fonte: MCT

Evolução orçamentária e dos gastos tributários

No decorrer de 2009, os resultados alcançados por meio do PACTI decorreram dos investimentos realizados com recursos oriundos tanto dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) quanto de outras fontes, como as renúncias de receitas tributárias ou gastos tributários. No exercício, a execução orçamentária do MCT nos OFSS, incluindo suas agências de fomento e unidades vinculadas, alcançou o valor de R$ 6,19 bilhões em recursos empenhados, o que representa 94,4% em relação à dotação autorizada, que foi de R$ 6,6 bilhões.

O montante executado no exercício representa um crescimento de cerca de 89% em relação a 2005, conforme dados do quadro a seguir. A participação dos gastos em relação ao PIB também aumentou no período.

Despesa e gastos tributários – Função Ciência e Tecnologia 2005/2009

R$ milhões

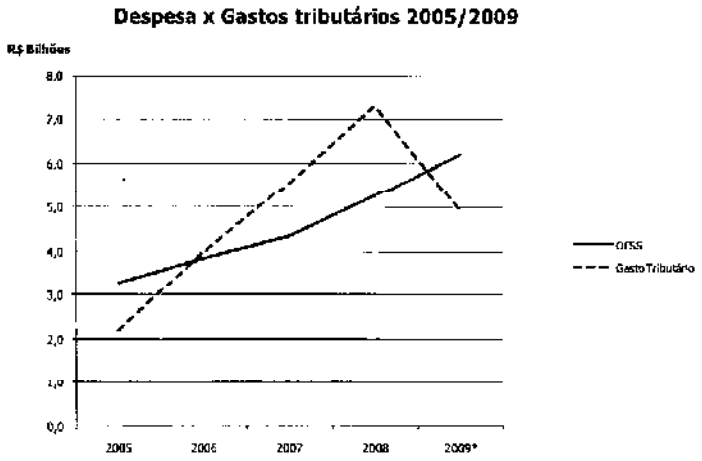
Ciência e Tecnologia	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	3.274	0,2%	3.818	0,2%	4.329	0,2%	5.225	0,2%	6.190	0,2%	22.836	0,2%
Gastos Tributários**	2.169	0,1%	3.969	0,2%	5.533	0,2%	7.273	0,2%	4.895	0,2%	23.838	0,2%
Total	**5.444**	**0,3%**	**7.787**	**0,3%**	**9.861**	**0,4%**	**12.498**	**0,4%**	**11.085**	**0,4%**	**46.674**	**0,4%**

Fonte: Siafi, RFB e IBGE

*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), refere-se aos valores empenhados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

** Incluem a renúncia decorrente da Lei de Informática, Lei nº 8.428/1991, e posteriores alterações, classificada pela Receita Federal do Brasil (RFB) na função Indústria.

A evolução dos gastos tributários em relação à execução da despesa orçamentária na função Ciência e Tecnologia no período pode ser visualizada no gráfico seguinte.



Fonte: Siafi, RFB

* Gasto tributário estimado

Verifica-se que, a partir de 2006, os recursos oriundos de benefícios tributários destinados à promoção de objetivos da função C&T ultrapassaram os recursos orçamentários executados nessa função. De 2005 a 2008, esses recursos aumentaram 235%. Em 2009, a estimativa da Receita Federal do Brasil (RFB) é que haja uma queda de 33% em relação a 2008, permanecendo, no entanto, num patamar 126% acima do gasto tributário apurado em 2005.

No tocante ao declínio dos valores em 2009, a RFB informou que se deve ao ano da base de informações (2006) utilizada nas projeções referentes a 2009. A estimativa tão-somente projetou a base de 2006 com parâmetros atuais (realizados), base esta com valores aquém daqueles realizados em 2007 e 2008. Ademais, há que se destacar que as estimativas dos gastos tributários foram reiteradamente subestimadas, em média, 26% em relação ao valor efetivo, de 2004 a 2007, conforme observado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2008. Em 2008, essa diferença diminuiu, ficando em torno de 12%. Ainda assim, é necessário ponderar que a estimativa para 2009 provavelmente está aquém dos valores efetivos.

O orçamento da função C&T tem como subfunções típicas: "Desenvolvimento Científico", "Desenvolvimento Tecnológico" e "Engenharia e Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico". Há, ainda, parte do orçamento executada em subfunções típicas de outras funções, ou seja, subfunções atípicas da função C&T, como "Administração Geral", "Produção Industrial", "Encargos Especiais" e outras. Os valores executados em cada subfunção em 2009 constam do quadro a seguir.

Execução orçamentária nas subfunções de Ciência e Tecnologia

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Ciência e Tecnologia por Subfunções		Execução das Subfunções de Ciência e Tecnologia em Outras Funções		Total das Subfunções de Ciência e Tecnologia	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Ciência e Tecnologia	3.955	96,6	1.426	81,0	5.381	91,9
571	*Desenvolvimento Científico*	*1.070*	*99,2*	*531*	*73,0*	*1.601*	*88,6*
572	*Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia*	*2.788*	*95,7*	*692*	*89,7*	*3.480*	*94,3*
573	*Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico*	*97*	*96,0*	*203*	*77,5*	*300*	*82,6*
	Outras Subfunções	2.235	90,6	-	-	-	-
Total		**6.190**	**94,4**	-	-	-	-

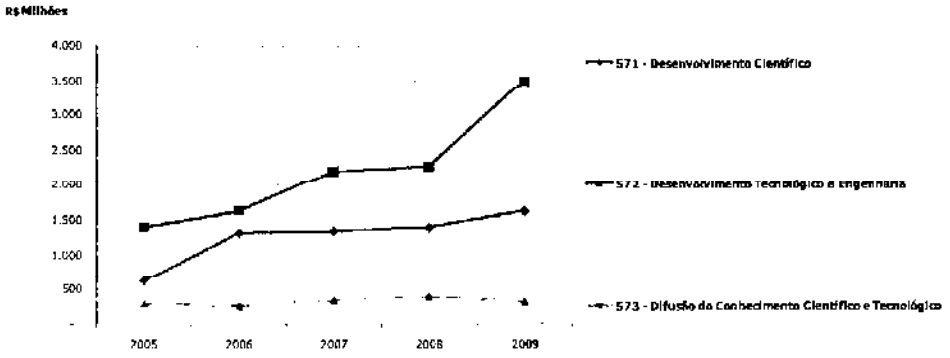
Fonte: Siafi e Dest

Em relação à tabela acima, destaca-se que 36% do total empenhado na função Ciência e Tecnologia correspondem à execução em subfunções atípicas, sendo R$ 1,4 bilhão, isto é, aproximadamente 23% do total, correspondentes à subfunção "Administração Geral".

No tocante à execução das subfunções típicas, verifica-se que do total empenhado de R$ 5,4 bilhões, em torno de 27% deu-se em outras funções, especialmente "Agricultura", com 32% desse montante, e "Defesa Nacional", com 22%, conforme dados do Siafi Gerencial.

Em 2009, das subfunções típicas, merece destaque a subfunção "Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia", cuja execução atingiu 45% do valor total empenhado na função C&T. No gráfico a seguir, visualiza-se a evolução da execução nas subfunções típicas de 2005 a 2009.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2005/2009



Fonte: Siafi

Parte do crescimento da subfunção "Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia", em 2009, é explicada pela inclusão da ação 0A37– Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas, sob supervisão do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com R$ 619 milhões. Até 2008, a ação era classificada na subfunção atípica "Encargos Especiais".

Programas de governo

No próximo quadro, é demonstrada a execução orçamentária dos programas finalísticos da função Ciência e Tecnologia, os quais estão vinculados às prioridades estratégicas definidas no PACTI 2007-2010 e, por conseguinte, a objetivos de governo definidos no PPA 2008/2011.

Execução orçamentária dos programas finalísticos

R$ milhões

Objetivo Setorial	Cód	Programa	Ciência e Tecnologia		Demais		Total	
			Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Expandir e consolidar o sistema nacional de C&T	460	Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação	748,1	99,5	-	-	748,1	99,5
	461	Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	634,9	98,9	2,1	55,3	637	98,6
	473	Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação	25,4	94,4	-	-	25,4	94,4
Promover a inovação tecnológica nas empresas	1388	Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	1985,6	94,6	5,5	4,4	1.991,1	89,5
Incentivar P&D em áreas estratégicas	1113	Nacional de Atividades Nucleares	1183,9	92,6	1,2	92,3	1.185,1	92,6
	464	Nacional de Atividades Espaciais – PNAE	408,0	95,1	4,6	95,8	412,6	95,1
	1122	Ciência, Tecnologia e Inovação Aplicadas aos Recursos Naturais	59,0	87,3	-	-	59,0	87,3
	1421	Meteorologia e Mudanças Climáticas	38,0	99,7	-	-	38,0	99,7
Promover C&T para o desenvolvimento	471	Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social	134,7	94,3	0,2	200	134,9	94,3
Reduzir as desigualdades regionais e sociais pela potencialização dos ativos territoriais endógenos	1430	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	91,8	63,0	4	41,2	95,8	61,6
Total			**5.309,4**	**94,4**	**17,6**	**12,1**	**5.327,0**	**92,4**

Fonte: Siafi e Dest

Os programas 460, 461, 473, 1388, 1113, 464, 1122 e 1421, cuja execução corresponde a 96% dos programas listados no quadro anterior, estão vinculados a objetivos setoriais que convergem para a promoção do objetivo de governo de "elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica".

Dentre esses programas, merece destaque o programa 1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, que corresponde a 37% dos recursos executados nos programas finalísticos da função Ciência e Tecnologia. As fontes dos recursos executados nesse programa são oriundas, principalmente, dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, que financiaram 91% do total executado no programa, ou seja, R$ 1,8 bilhão. Esses fundos foram criados a partir de 1999, como instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no país, e suas receitas são oriundas de contribuições incidentes sobre o resultado da exploração de recursos naturais pertencentes à União (*royalties*), parcelas do IPI e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), bem como de contrapartidas oriundas de gastos tributários que visam à promoção de P&D em ciência e tecnologia.

Quanto ao desempenho do programa, um dos indicadores utilizados para auferi-lo consiste na participação de mestres e doutores em atividades de P&D no total de pessoal de P&D das

empresas. Em 2008, essa participação era de 13,4%, passando para 15,6% em 2009, segundo dados fornecidos pelo MCT.

No âmbito do programa com a segunda maior execução, 1113 – Programa Nacional de Atividades Nucleares, destaca-se a elaboração do projeto para criação da Agência Reguladora Nuclear Brasileira (ARNB). O projeto encontra-se em fase de análise pelo Poder Executivo e, após revisão e consolidação, será submetido à Casa Civil para posterior envio ao Congresso Nacional.

Gastos Tributários

O quadro a seguir demonstra a evolução dos gastos tributários relacionados à função Ciência e Tecnologia de 2005 a 2009 (estimativa).

Gastos tributários na função Ciência e Tecnologia 2005/2009

R$ milhões

Gasto Tributário	2005	2006	2007	2008	2009
Máquinas e Equipamentos – CNPq	192	187	223	494	258
Progr. de Desenv. Tecnológico Industrial e Progr. de Desenv. Tecnológico Agropecuário (PDTI/PDTA)	35	103	10	2	12
Entidades Sem Fins Lucrativos – Científica	121	103	111	80	133
Evento Esportivo, Cultural e Científico	*	*	19	9	24
Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação – IRPJ	0	228	868	1.545	284
Inclusão Digital	ni	626	1.005	1.369	1.163
PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	*	*	0	0	0
PATVD – Progr. de Apoio ao Desenvolv. Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	*	*	0	0	0
Tecnologia de Informação - TI e Tecnologia da Informação e da Comunicação – TIC	*	*	*	*	65
Desp. com Pesquisas Científicas e Tecnológicas - IRPJ	520	683	540	677	653
Informática	1.301	2.038	2.755	3.097	2.303
Total	**2.169**	**3.969**	**5.533**	**7.273**	**4.895**

Fonte: RFB – DGT (2005 a 2008, valores efetivos; 2009, estimativa)

* Renúncia ainda não em vigor

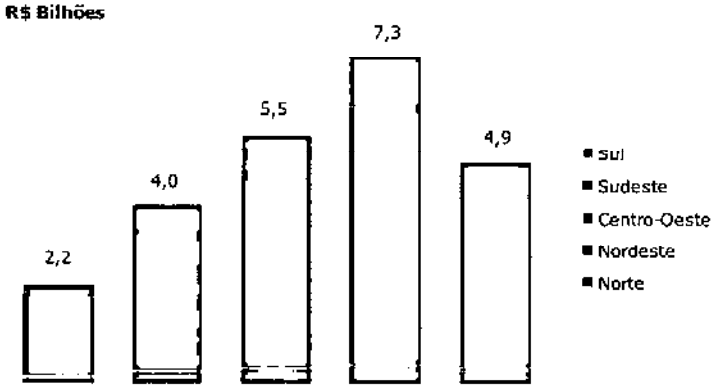
Dos gastos tributários acima, destaca-se o decorrente da Lei de Informática – Lei nº 8.248/1991, que foi objeto de tópico específico no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2008. Apesar de a Receita Federal do Brasil (RFB) classificá-lo na função Indústria, essa renúncia está voltada para o desenvolvimento do setor de informática e automação, essencialmente relacionado à função Ciência e Tecnologia. Além disso, a sua gestão (concessão do benefício, fiscalização e avaliação) cabe ao MCT, por meio de sua Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCT). Dessa forma, no presente trabalho, o gasto tributário "Informática" compõe a função Ciência e Tecnologia, somando-se aos demais classificados pela RFB na função.

O gasto tributário "Inclusão Digital", com o segundo maior volume de recursos renunciados, diz respeito ao Programa de Inclusão Digital "Computador para Todos", instituído pela Lei nº 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem. O programa envolve a isenção do PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre a venda de microcomputadores e seus componentes, bem como a concessão de linhas de financiamento para a sua aquisição. De 2006 para 2007, observa-se um grande salto no valor da renúncia, decorrente do aumento do valor das vendas a varejo dos computadores com isenção (de R$ 2,5 mil para R$ 4 mil). O volume renunciado demonstra o crescimento das vendas de computadores, que passaram de quatro milhões de unidades em 2004 para doze milhões em 2008.

Sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital (PATVD), instituídos pela Lei nº 11.484/2007, a Sepin/MCT, unidade gestora desses gastos tributários, informou que, desde a sua instituição, ainda não foram habilitados contribuintes para deles usufruírem, o que justifica a falta de valores nos exercícios de 2007 a 2009.

A Constituição Federal estabelece que as renúncias de receitas, entre as quais estão incluídos os gastos tributários, devem servir como instrumentos para a redução das desigualdades regionais. O gráfico abaixo mostra a distribuição regional dos gastos tributários relacionados à função C&T ao longo do período de 2005 a 2009.

Distribuição regional dos gastos tributários na função C&T – 2005-2009



	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	0,6%	0,5%	0,3%	0,3%	0,4%
Nordeste	4,4%	5,5%	5,3%	4,6%	5,2%
Centro-Oeste	3,1%	1,7%	1,1%	0,8%	2,0%
Sudeste	85,5%	77,2%	76,7%	79,0%	77,5%
Sul	6,3%	15,1%	16,6%	15,3%	15,0%

Fonte: RFB – DGT (2005 a 2008, valores efetivos; 2009, estimativa)

Como era de se esperar, verifica-se, no quadro acima, a concentração desses gastos na Região Sudeste, cujos contribuintes foram beneficiados, de 2005 a 2009, com R$ 18,7 bilhões, correspondentes a 78% do total de receitas renunciadas na função C&T. No entanto, os volumes de gastos tributários nas Regiões Sul e Nordeste cresceram aproximadamente 433% e 164%, respectivamente, enquanto a Região Sudeste cresceu 104%. Já a Região Centro-Oeste apresentou um aumento de 44%, bastante inferior ao crescimento observado nas demais, inclusive da Região Norte, na qual os gastos tributários relacionados à função Ciência e Tecnologia cresceram 51%.

Com relação à Região Norte, é importante ressaltar que a sua participação diminuta se deve ao fato de haver mecanismos específicos para o seu desenvolvimento, regulamentados por normativos diversos dos que estabelecem os gastos tributários ora analisados.

Ações de controle externo

Em 2009, também foram realizados levantamentos na Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec/MCT) e na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep/MCT). O primeiro, TC 011.261/2009-9, teve a finalidade de analisar os riscos inerentes à organização e à

operacionalização da ação "Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico". Com fulcro nesse levantamento foi proferido o Acórdão nº 393/2010-TCU-Plenário, no qual foi recomendado à Finep que estruture a sistemática de monitoramento e avaliação dos projetos contemplados por meio da subvenção econômica.

Já o segundo levantamento, TC 028.369/2009-8, teve como objetivo analisar os riscos inerentes à concepção e à operacionalização da ação "Recuperação da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas", sob gestão do Fundo Setorial de Infraestrutura (CT-Infra), e desenvolvida no âmbito do programa finalístico 461 – Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Em razão das constatações realizadas no trabalho, foi determinado, por meio do Acórdão nº 394/2010-TCU-Plenário, que o MCT intensifique o apoio técnico, administrativo e financeiro compatível com as atividades a serem desenvolvidas pelo Comitê Gestor do CT-Infra.

4.3.15 Função Agricultura

A atuação governamental nesta área se propõe a promover o crescimento da produção agropecuária e o desenvolvimento do agronegócio, atendendo ao consumo interno e gerando excedentes para exportação.

Para isso, o papel do governo engloba a utilização de instrumentos creditícios e fiscais de estímulo à produção e geração de renda; o fornecimento de garantias de preços mínimos e de comercialização; a regulação e a fiscalização da atividade agropecuária, especialmente em relação à defesa sanitária; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; o fornecimento de infraestrutura para produção e distribuição dos produtos agropecuários.

Foram definidos, neste sentido, os objetivos setoriais associados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no PPA 2008/2011: aumentar a produção de produtos agropecuários não alimentares e não energéticos, ampliar a participação da agroenergia na matriz energética, garantir a segurança alimentar e impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio. A respeito dos dois primeiros objetivos, não estão disponíveis, para os indicadores correspondentes, dados relativos a 2009. Para os demais, é possível demonstrar a evolução em uma série de três anos:

Garantir a segurança alimentar

Indicador / Ano	2007	2008	2009
Volume de produção agropecuária *per capita* (kg)	968	1.026	991
Índice de conformidade de produtos de origem animal e vegetal (ICP)*	0,76	0,73	0,81

Fonte: SPA e SDA/Mapa
* O ICP é calculado pela soma ponderada das relações entre itens de origem animal e vegetal em conformidade (relatórios de auditoria, amostras, estabelecimentos) e os totais de itens verificados (auditorias realizadas, amostras analisadas e estabelecimentos inspecionados).

Impulsionar o desenvolvimento sustentável do País por meio do agronegócio

Indicador / Ano	2007	2008	2009
Variação do PIB do agronegócio	7,89%	6,77%	-5,18%*
Variação do valor da exportação de produtos do agronegócio	18,2 %	22,9 %	-9,8%

Fonte: MDIC e SRI/Mapa
*Dado estimado

Acerca dos resultados de 2009, demonstrados acima, ressaltam-se a estimativa de variação negativa do PIB do agronegócio, que decresceu 5,18%, e a redução do valor da exportação do setor, que foi de 9,8%, como prováveis reflexos da crise econômico-financeira mundial.

Evolução orçamentária e dos gastos tributários

Despesa e gasto tributário de 2005 a 2009

R$ milhões

Agricultura	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	8.328	0,4%	10.149	0,4%	11.345	0,4%	9.773	0,3%	14.723	0,5%	54.319	0,4%
OI	4	0,0%	5	0,0%	5	0,0%	5	0,0%	7	0,0%	26	0,0%
Gasto Tributário	1.189	0,1%	5.506	0,2%	5.705	0,2%	7.184	0,2%	7.199	0,2%	26.782	0,2%
Total	**9.521**	**0,4%**	**15.660**	**0,7%**	**17.055**	**0,6%**	**16.962**	**0,6%**	**21.928**	**0,7%**	**81.127**	**0,6%**

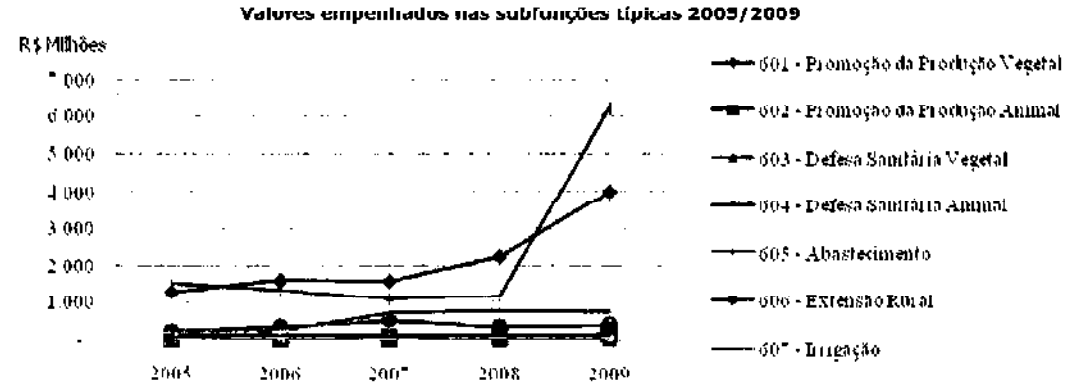
Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE
* Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; no Orçamento de Investimentos, aos valores realizados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto para 2009.

A variação nominal dos valores do OFSS, aferida entre os anos final e inicial da série, correspondeu a um acréscimo de 77%, com crescimento em todos os anos, exceto 2008. No mesmo período, os gastos tributários foram elevados em 505%. Com isso, os valores da renúncia tributária adquiriram importância crescente para o setor, passando a representar 32,8% do total de recursos destinados à função Agricultura em 2009, contra 12,5% em 2005.

Ainda em relação aos gastos tributários, conforme demonstrativo elaborado pela Receita Federal, há uma forte concentração nas renúncias associadas à Contribuição Social para o PIS-Pasep e na Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, que devem representar, em 2009, o valor de R$ 5,7 bilhões, correspondentes a 79,6% dos gastos tributários na função Agricultura.

Subfunções típicas

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos valores empenhados nas subfunções, que evidenciam o crescimento acentuado dos valores associados às subfunções "Abastecimento" e "Promoção da Produção Vegetal".



Fonte: Siafi

Na subfunção "Abastecimento", a ação "Formação de Estoques Públicos (PGPM)" representou 46% do total empenhado em 2009. Nesse ano, o valor associado a esta ação foi muito elevado, atingindo R$ 2,8 bilhões, devido à crise econômica internacional, que levou à descapitalização dos produtores e à elevação nos custos dos insumos agrícolas, demandando do governo uma intervenção mais intensa para manter os preços mínimos definidos no Plano Agrícola.

Por sua vez, na subfunção "Promoção da Produção Vegetal" o crescimento deveu-se, sobretudo, à ação "Financiamento para Custeio, Investimento, Colheita e Pré-comercialização do Café", que representou 43% do montante dos recursos empenhados em 2009 na subfunção. Os valores destinados a esta ação foram elevados nesse ano devido à crise do setor, que não permitiu aos produtores saldar os seus compromissos, resultando em renegociação de débitos e redução da disponibilidade de recursos para concessão de novos financiamentos.

Programas de Governo

Serão destacados os dois programas a seguir pela representatividade do volume de recursos que envolvem e por corresponderem a dois grandes objetivos da atuação governamental relacionados à função Agricultura: a garantia da segurança alimentar e a promoção do agronegócio.

O programa "Abastecimento Agroalimentar", para o qual foram empenhados cerca de R$ 6 bilhões em 2009, visa à implementação de políticas agrícolas e de abastecimento, utilizando instrumentos de apoio, financiamento, crédito rural e garantia da produção, de preços e renda ao produtor rural, da comercialização, do armazenamento e da manutenção de estoques públicos. Conforme um dos indicadores utilizados para avaliar os resultados do programa, verifica-se que a Produção Nacional de Grãos alcançou, em 2009, 141,3 milhões de toneladas, em consonância à produção prevista no PPA.

Também foram empenhados R$ 386 milhões no programa "Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio", que concorre para a elaboração de novas tecnologias produtivas para atender à crescente demanda por alimentos, com preservação ambiental e manutenção de preços competitivos. Com esse objetivo, a pesquisa agropecuária manteve, em 2009, uma carteira de 590 projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em todo o país.

Pesca e Aquicultura

Cumpre registrar que a função Agricultura atualmente engloba também as despesas afetas à pesca e à aquicultura. Em relação a estes setores especificamente houve, em 2009, dois fatos que merecem destaque: a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), pela Lei nº 11.598/2009, incorporando as atribuições da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, que incluem a gestão da política nacional pesqueira e aquícola, a implantação de infraestrutura de apoio à produção e comercialização do pescado, a normatização e fiscalização das atividades de aquicultura e pesca, dentre outras; e a sanção da Lei nº 11.959/2009 (Lei da Pesca), que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras.

Ações de Controle Externo

No âmbito do TC 009.789/2009-0, o TCU realizou auditoria para avaliar o processo de gestão de estoques públicos implementado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A aquisição desses estoques é financiada pela ação "Formação de Estoques Públicos", com orçamento de R$ 3,3 bilhões em 2009. Foram verificados diversos problemas: não atendimento, pelos armazéns da Conab, dos requisitos necessários para habilitação técnica; contratação de particulares para guarda de estoques públicos, havendo capacidade ociosa nos armazéns da empresa; inexistência de sistema adequado para gerenciamento dos grãos armazenados; não observância do prazo prescricional, em relação ao processo de recuperação de débitos oriundos de desvio ou perda de estoques públicos; contratação com empresas que possuem débitos não quitados com a União. As questões encontradas ensejaram a emissão do Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário, que traz uma série de determinações e recomendações à Conab, com vistas à regularização dos problemas verificados e à preservação dos recursos públicos envolvidos. A Conab, por sua vez, já comunicou ao TCU a implementação de várias medidas visando ao cumprimento dessas determinações e recomendações.

Despesas com Irrigação

O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 43/2004, determina que a União, durante os 25 anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, aplique, do total dos recursos destinados à irrigação, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, preferencialmente no semiárido.

No quadro a seguir são evidenciados, por região, em 2009, os valores empenhados e liquidados na subfunção "Irrigação".

Distribuição regionalizada da subfunção Irrigação em 2009

R$ milhões

Região	Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas		Restos a Pagar Não Processados
Centro-Oeste	35,5	6,3%	-	-	35,5
Nordeste	394,2	70,1%	168,2	78,4%	226,0
Norte	13,5	2,4%	1,2	0,5%	12,4
Sudeste	8,3	1,5%	2,7	1,2%	5,6
Sul	23,0	4,1%	-		23,0
Nacional	88,1	15,7%	42,4	19,8%	45,7
Total	**562,7**	**100,0%**	**214,5**	**100,0%**	**348,2**

Fonte: Siafi

Verifica-se na tabela anterior que à Região Nordeste foram atribuídos valores acima do mínimo determinado pela Constituição: 70,1% do montante empenhado e 78,4% das despesas liquidadas. Entretanto, em relação à Região Centro-Oeste o dispositivo não foi cumprido, pois apenas 6,3% das despesas empenhadas foram direcionados para a região, quadro agravado por não ter havido a liquidação dessas despesas, com a inscrição de 100% dos valores como restos a pagar não processados. A este respeito, adicionalmente, nota-se que 61,9% das despesas totais da subfunção "Irrigação" não foram liquidadas no exercício.

As conclusões são as mesmas quando se considera ainda o Orçamento de Investimentos, no qual o valor realizado para a subfunção "Irrigação" foi de R$ 145 milhões, direcionados à

Região Nordeste. Agregando este valor ao montante das despesas empenhadas no Orçamento Fiscal, demonstradas acima, obtém-se um valor total de R$ 707 milhões, dos quais 76,2% foram aplicados no Nordeste e 5% no Centro-Oeste.

Dessa forma, o descumprimento do percentual mínimo para o Centro-Oeste enseja a consignação de ressalva ao Chefe do Poder Executivo e de recomendação ao Ministério da Integração Nacional.

4.3.16 Função Organização Agrária

As informações referentes a esta função são apresentadas no Capítulo 6 deste relatório.

4.3.17 Função Indústria

Uma política industrial consistente constitui instrumento estratégico para a condução do país ao desenvolvimento sustentável e à capacitação industrial e tecnológica, promovendo a organização de sistemas produtivos eficientes e a elevação da competitividade sistêmica da indústria brasileira. A sua formulação e execução realizam-se, especialmente, no âmbito das funções de governo Indústria e Comércio e Serviços, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A atuação do MDIC, desde 2008, pauta-se na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Seus objetivos principais consistem em: i) promover a competitividade de longo prazo da economia; ii) consolidar a confiança na capacidade de crescer da economia; iii) integrar os instrumentos de políticas existentes; iv) fortalecer a coordenação entre instituições de governo; e v) aprofundar a articulação com o setor produtivo privado.

Em consonância com esses objetivos, foram estabelecidas quatro macrometas a serem alcançadas até 2010: i) ampliar a participação da formação bruta de capital fixo no Produto Interno Bruto (PIB), de 17,6% em 2007 para 21% em 2010; ii) ampliar a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010; iii) elevar a participação dos gastos privados em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no PIB, de 0,51% em 2005 para 0,65% em 2010; e iv) ampliar em 10% o número de micro e pequenas empresas (MPEs) exportadoras até 2010 (11.792 em 2006). As macrometas são viabilizadas por meio de instrumentos de financiamento (orçamentários e incentivos, como crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais), de regulação (técnica, sanitária, econômica, concorrencial) e de apoio técnico (certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual e outros).

Em 2009, a PDP esteve voltada, especificamente, para a construção das agendas de ação e manutenção da capacidade competitiva dos setores, com medidas de mitigação da crise e de indução do consumo, tendo em vista as previsões pessimistas com a crise financeira internacional e o possível comprometimento do alcance das metas setoriais.

Evolução orçamentária e dos gastos tributários

Quanto ao financiamento da função Indústria, o quadro seguinte mostra a evolução, de 2005 a 2009, da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), da realização do Orçamento de Investimentos (OI), bem como dos gastos tributários associados à função.

Despesa e gastos tributários – Função Indústria 2005/2009

R$ milhões

Indústria	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	1.495	0,1%	2.067	0,1%	2.821	0,1%	2.279	0,1%	1.602	0,1%	10.263	0,1%
OI	30	0,0%	39	0,0%	54	0,0%	51	0,0%	752	0,0%	925	0,0%
Gasto Tributário	7.644	0,4%	9.280	0,4%	12.068	0,5%	14.456	0,5%	14.859	0,5%	58.308	0,4%
Total	**9.169**	**0,4%**	**11.386**	**0,5%**	**14.943**	**0,6%**	**16.786**	**0,6%**	**17.213**	**0,5%**	**69.496**	**0,5%**

Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE
*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; no Orçamento de Investimentos, aos valores realizados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

O quadro demonstra que os gastos tributários constituem a principal fonte de financiamento da função, correspondendo a 72% dos recursos aplicados na função ao final do período. A execução dos OFSS, de R$ 1,6 bilhão, correspondeu a 48% da dotação autorizada, ficando abaixo do executado em 2008, de R$ 2,3 bilhões. Essa queda deveu-se, preponderantemente, aos efeitos da crise internacional, que contribuiu para que a execução de alguns programas de governo ocorresse abaixo de esperado.

No entanto, a queda dos valores executados nos OFSS é compensada pelo acentuado crescimento da execução no OI em 2009, de 1.375% em relação a 2008. Dos R$ 752 milhões executados nessa esfera orçamentária, 70% ocorreram no programa 0285 – Indústria Petroquímica, executado no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e 28%, no programa 0758 – Produção de Moeda e Documentos de Segurança, no âmbito do Ministério da Fazenda.

A execução da função Indústria nas suas subfunções típicas e atípicas é visualizada no quadro seguinte.

Execução orçamentária nas subfunções da Função Indústria

R$ milhões

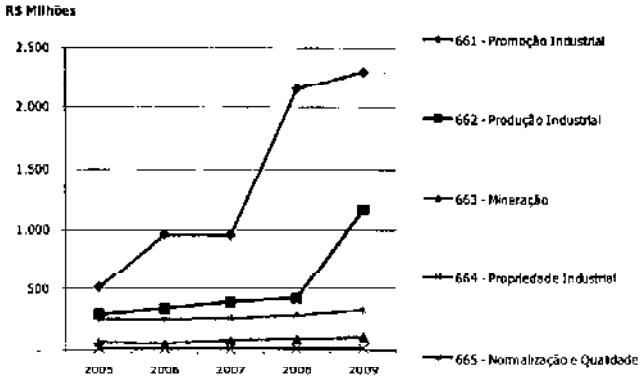
Subfunção		Execução da Função Indústria por Subfunções		Execução das Subfunções de Indústria em Outras Funções		Total das Subfunções de Indústria	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Indústria	1.128	32,2	2.731	78,5	3.859	55,3
661	*Promoção Industrial*	*14*	*1,4*	2.271	*77,1*	*2.285*	*57,7*
662	*Produção Industrial*	*740*	*36,3*	413	*85,7*	*1.153*	*45,8*
663	*Mineracão*	*83*	*94,3*	16	*100,0*	*99*	*95,2*
664	*Propriedade Industrial*	*8*	*40,0*	-	-	*8*	*40,0*
665	*Normalização e Qualidade*	*283*	*83,5*	31	*83,8*	*314*	*83,5*
	Outras Subfunções	1.225	64,6	-	-	-	-
Total		**2.353**	**43,6**	-	-	-	-

Fonte: Siafi e Dest

Observa-se que 71% da execução total das subfunções típicas da função Indústria ocorreram em outras funções. Dos R$ 2,7 bilhões empenhados em outras funções, 83% foi executado na função Transportes no âmbito da subfunção "Promoção Industrial". Com relação à subfunção "Promoção Industrial", dos R$ 413 milhões executados em outras funções, 94% ocorreu na função Ciência e Tecnologia. Com relação ao total da função executado nas subfunções atípicas, R$ 1,2 bilhão, 73%, foi realizado na subfunção "Administração Geral", R$ 0,9 bilhão.

O gráfico abaixo mostra a evolução das subfunções típicas de 2005 a 2009.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2005/2009



Fonte: Siafi e Dest

O forte crescimento da subfunção 662 – Produção Industrial em 2009 deve-se, especialmente, a créditos adicionais abertos para o atendimento das ações 125T – Implantação da Unidade de Ácido Tereftálico (PTA) em Ipojuca (PE), cuja execução corresponde a 62% da diferença de R$ 737,7 milhões entre o total executado em 2009 e 2008, e 3274 – Adequação e Modernização do Parque Industrial, cuja execução cresceu aproximadamente oito vezes em relação a 2008, passando de R$ 26,4 milhões para R$ 207,7 milhões.

Programas de governo

A tabela seguinte demonstra a execução dos programas finalísticos da função Indústria em 2009 e sua associação aos objetivos de governo definidos pelo PPA 2008/2011.

Execução orçamentária dos programas finalísticos

R$ milhões

Objetivo de Governo	Cod	Programa	Indústria		Demais		Total	
			Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica	0390	Metrologia, Qualidade e Avaliação da Conformidade	470,3	86,9	-	-	470,3	86,9
	0393	Desenvolvim. do Sistema de Propriedade Intelectual	181,9	76,9	0,8	100,0	182,7	77,0
	0812	Competitividade das Cadeias Produtivas	2,6	51,0	-	-	2,6	51,0
Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional	1115	Geologia do Brasil	294,6	98,5	-	-	294,6	98,5
	0391	Mineração e Desenvolvimento Sustentável	136,5	94,1	-	-	136,5	94,1
	1069	Gestão da Política de Geologia, Mineração e Transformação Mineral	2,5	62,5	-	-	2,5	62,5
Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional	0392	Polo Industrial de Manaus	53,5	73,6	-	-	53,5	73,6
	1020	Interiorização do Desenvolvimento da Área de Atuação da Suframa	41,3	20,3	-	-	41,3	20,3
Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana	0647	Produção de Material Bélico	23,9	41,8	-	-	23,9	41,8

Objetivo de Governo	Cod	Programa	Indústria		Demais		Total	
			Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda	0419	Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte	15,8	55,4	5,5	39,4	21,4	50,1
*	0758	Produção de Moeda e Documentos de Segurança	225,2	49,2	-	-	225,2	49,2
Total			**1.448,1**	**70,6**	**6,3**	**41,7**	**1.454,5**	**70,4**

Fonte: Siafi e Dest
* Programa não vinculado a um objetivo de governo

Os quatro programas com os maiores valores executados na tabela acima possuem uma identidade institucional, respectivamente, com as seguintes unidades orçamentárias: 0390 – Metrologia, Qualidade e Avaliação da Conformidade, com o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro); 1115 – Geologia do Brasil, com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais; 0393 – Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual, com o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); e 0391 – Mineração e Desenvolvimento Sustentável, com o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Esses programas representaram, em média, 88% do total de recursos empenhados por cada unidade.

O programa 0812 – Competitividade das Cadeias Produtivas apresentou um percentual de execução de 0,18% do total dos programas finalísticos executados na função, R$ 2,6 milhões. Apesar do baixo percentual, o programa é um grande mobilizador de ações não-orçamentárias, estratégicas para a PDP, especialmente as implementadas em face dos efeitos da crise internacional. Em 2009 destacam-se as seguintes: desoneração tributária para estimular as indústrias automotiva, de duas rodas e de máquinas agrícolas e rodoviárias, bem como o setor de linha branca; redução dos impostos incidentes no setor de bens de capital e ampliação da oferta de financiamento, via BNDES, com a redução dos juros de seus créditos e o alongamento dos prazos de carência e de amortização para os bens de capital; e concessão de subvenção econômica ao BNDES sob a modalidade de equalização de taxas de juros, destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica.

Gastos Tributários

O quadro a seguir demonstra a evolução dos gastos tributários relacionados à função Indústria, de 2005 a 2009 (estimativa).

Gastos tributários na Função Indústria 2005/2009

R$ milhões

Gasto Tributário	2005	2006	2007	2008	2009
Zona Franca de Manaus (ZFM) e Amazônia Ocidental	2.504,0	2.641,4	2.756,6	3.188,6	3.176,4
Setor Automobilístico	802,8	768,7	1.523,5	1.946,3	2.005,0
Sudam[1]	1.129,6	1.011,4	1.587,7	1.519,1	1.921,0
Sudene[2]	1.383,7	1.331,5	1.542,3	1.873,9	1.866,1
Finor	187,3	226,7	275,6	166,5	341,0
Finam	87,9	30,1	99,2	26,8	45,3
Funres	1,6	1,7	1,2	0,9	2,6
Operações de Créditos – Fundos Constitucionais	0,1	88,1	92,0	165,6	226,0
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	1.547,5	2.417,4	3.502,0	3.799,2	4.478,8

Gasto Tributário	2005	2006	2007	2008	2009
Mercadorias Zona Franca de Manaus	ni	120,9	*	*	*
Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na ZFM	ni	4,5	2,1	18,0	2,4
Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem – ZFM	*	0,0	0,0	981,8	*
Alíquotas Diferenciadas – ZFM e ALC	*	296,6	328,2	346,8	379,8
Petroquímica	ni	341,4	358,1	422,4	414,4
Total	**7.644,5**	**9.280,4**	**12.068,5**	**14.455,9**	**14.858,8**

Fonte: RFB – DGT (2005 a 2008, valores efetivos; 2009, estimativa)
[1] Em 2005 e 2006, denominada ADA.
[2] Em 2005 e 2006, denominada Adene.
* Gasto Tributário não consta do respectivo DGT.

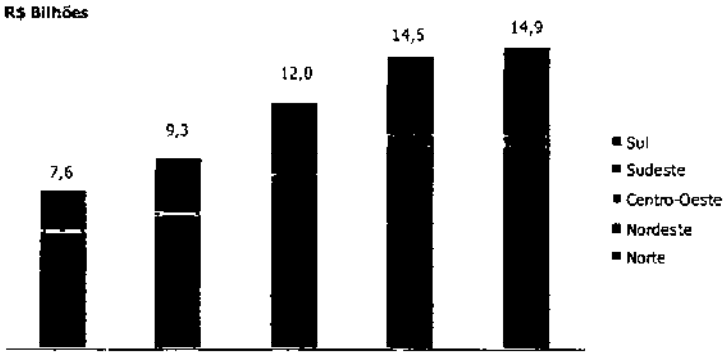
Observa-se um crescimento de 94% dos gastos tributários associados à função, de 2005 a 2009. Em 2009, a estimativa é de que essas renúncias de receitas tenham alcançado 17% do total de tributos renunciados pela União, o que faz da função Indústria a segunda função de governo mais beneficiada por essa modalidade de incentivo, ficando atrás apenas da função Comércio e Serviços. Em 2007, verifica-se um crescimento considerável em relação a 2006, de 30%. Em 2008 e 2009, a despeito da crise internacional deflagrada em 2008, cujos efeitos estenderam-se a 2009, o aumento prosseguiu.

Parte do crescimento verificado em 2009 pode ser explicado pelas desonerações tributárias concedidas como contraponto à crise. Nesse sentido, verifica-se, por exemplo, um crescimento de 150% nos benefícios concedidos ao setor automobilístico no período analisado.

No tocante às desonerações concedidas às microempresas e empresas de pequeno porte, observa-se um crescimento de 189% de 2005 a 2009. Em 2009, a previsão é de que esse aumento seja em torno de 18% em relação a 2008, o que mostra a evolução do setor a despeito da crise.

Quanto à distribuição regional dos gastos tributários associados à função, o gráfico abaixo demonstra a sua evolução de 2005 a 2009, bem como a participação de cada região nos totais anuais.

Distribuição regional dos gastos tributários na função Indústria 2005/2009



	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	49%	45%	40%	43%	40%
Nordeste	25%	25%	27%	26%	27%
Centro-Oeste	2%	3%	4%	5%	4%
Sudeste	17%	20%	21%	19%	21%
Sul	6%	7%	8%	7%	8%

Fonte: RFB – DGT (2005 a 2008, valores efetivos; 2009, estimativa)

Nota-se a significativa participação da Região Norte, sempre acima dos 40%, reflexo dos vários incentivos destinados ao seu desenvolvimento, conforme se verifica na tabela anterior. A Região Nordeste também absorve uma parcela considerável dos gastos tributários, com uma média de 26% no período. Considerando que a Constituição Federal estabelece as renúncias de receitas devem servir como instrumentos para a redução das desigualdades regionais, depreende-se que a regionalização dos gastos tributários na função Indústria vai ao encontro da diretriz constitucional.

4.3.18 Função Comércio e Serviços

O setor de serviços (ou terciário) da economia brasileira envolve a comercialização de produtos e a prestação de serviços comerciais, pessoais ou comunitários à população. A sua importância para a economia brasileira é demonstrada pela sua participação no valor adicionado no PIB, que foi de 68,5% em 2009, apresentando um aumento de 1,8% em relação a 2008.

A formulação, coordenação, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do sistema produtivo nas áreas de comércio e de serviços estão entre as competências atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Essas políticas devem seguir, essencialmente, as diretrizes dispostas no Capítulo I do Título VII da Constituição Federal.

Em 2009, a atuação do MDIC nessa área, assim como na área industrial, foi pautada pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008 com metas a serem alcançadas até 2010. Entre seus objetivos está o de ampliar a participação brasileira no mercado internacional e agregar valor à pauta de exportação.

Esse objetivo compõe o objetivo de governo de elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica, estabelecido no PPA 2008/2011. Entre os indicadores desse objetivo de governo está a Taxa de Participação de Produtos de Maior Valor Agregado no Valor Total das Exportações Brasileiras. De 2005 a 2009, houve queda da participação dos produtos manufaturados em relação ao total das exportações nacionais, de aproximadamente 55% para 43,7%. O resultado representa a perda de participação dos produtos manufaturados no valor total das exportações brasileiras em relação aos produtos básicos e semimanufaturados.

Evolução orçamentária e dos gastos tributários

O quadro a seguir traz dados referentes à evolução, de 2005 a 2009, da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), da realização do Orçamento de Investimentos (OI), bem como dos gastos tributários associados à função.

Despesa e gastos tributários – Função Comércio e Serviços 2005/2009

R$ milhões

Comércio e Serviços	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	2.844	0,1%	2.792	0,1%	2.877	0,1%	3.375	0,1%	4.036	0,1%	15.924	0,1%
OI	1.355	0,1%	1.140	0,0%	1.247	0,0%	1.797	0,1%	2.151	0,1%	7.689	0,1%
Gasto Tributário	10.613	0,5%	16.585	0,7%	21.543	0,8%	26.084	0,9%	26.479	0,8%	101.304	0,8%
Total	**14.811**	**0,7%**	**20.516**	**0,9%**	**25.667**	**1,0%**	**31.256**	**1,0%**	**32.665**	**1,0%**	**124.917**	**0,9%**

Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE

*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), refere-se aos valores empenhados; no Orçamento de Investimentos (OI), aos valores realizados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

Verifica-se que os gastos tributários constituem a principal fonte de financiamento da função Comércio e Serviços, correspondendo a 81% dos recursos aplicados na função ao final do período. De 2005 a 2009, esses benefícios apresentaram um crescimento de 149%, com um correspondente aumento em relação ao PIB.

Os gastos executados por meio dos OFSS, que representaram 75% dos créditos autorizados para a função, aumentaram em 42%. Já os investidos por meio do OI subiram 59%, sendo que, do total de R$ 2,2 bilhões executados nessa esfera, 49% ocorreram por meio da unidade orçamentária Banco do Brasil S.A. No quadro seguinte, visualiza-se a execução da função Comércio e Serviços nas suas subfunções típicas e atípicas.

Execução orçamentária nas subfunções da função Comércio e Serviços – 2009

R$ milhões

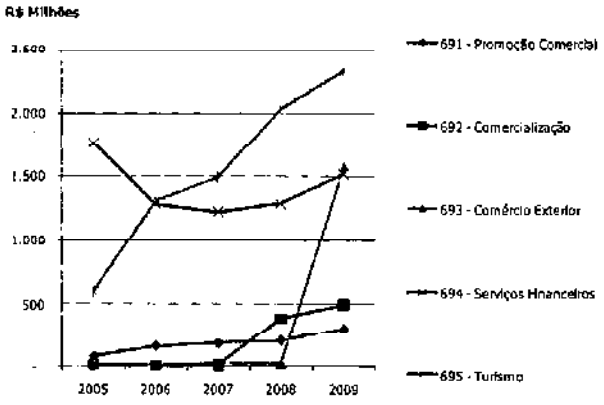
Subfunção		Execução da Função Comércio e Serviços por Subfunções		Execução das Subfunções de Comércio e Serviços em Outras Funções		Total das Subfunções de Comércio e Serviços	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Comércio e Serviços	4.829	73,0	1.330	77,7	6.159	73,9
691	*Promoção Comercial*	*59*	*92,6*	*234*	*75,6*	*293*	*76,8*
692	*Comercialização*	*12*	*96,9*	*476*	*87,2*	*488*	*87,4*
693	*Comércio Exterior*	*1.456*	*62,9*	*103*	*31,4*	*1.559*	*59,0*
694	*Serviços Financeiros*	*988*	*67,7*	*517*	*99,5*	*1.505*	*76,0*
695	*Turismo*	*2.314*	*83,6*	-	-	*2.314*	*83,6*
	Outras Subfunções	1.357	70,8	-	-	-	-
Total		6.186	72,5	-	-	-	-

Fonte: Siafi e Dest

Entre as subfunções típicas, destaca-se a "Turismo", que representa 37% do total das subfunções executadas na função Comércio e Serviços. Com relação à subfunção "Promoção Comercial", os R$ 234 milhões executados em outras funções correspondem a 80% de sua execução, e 79% desse total foi alocado por meio das funções Cultura e Ciência e Tecnologia. Quanto à subfunção "Comercialização", do total de R$ 488 milhões nela executados, 98% deu-se na função Energia.

No gráfico a seguir, visualiza-se a evolução da execução nas subfunções típicas de 2005 a 2009. Verifica-se o crescimento acentuado da subfunção "Comércio Exterior", cujos empenhos saltaram de R$ 22 milhões para R$ 1,5 bilhão.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2005/2009



Fonte: Siafi e Dest

A variação na subfunção "Comércio Exterior", em grande parte, é explicada pela classificação na mesma, em 2009, das ações "Equalização de Juros para Promoção das Exportações" – Procx (Lei nº 10.184, de 2001) e "Financiamento para Promoção das Exportações" – Proex (Lei nº 10.184, de 2001), anteriormente executadas na subfunção "Outros Encargos Especiais". Tais ações responderam no exercício em análise por 93% da execução na subfunção "Comércio Exterior".

Programas de governo

No próximo quadro, é demonstrada a execução orçamentária dos programas finalísticos da função Comércio e Serviços.

Execução orçamentária dos programas finalísticos

R$ milhões

Cod	Programa	Comércio e Serviços		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1166	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	2.349,2	83,7	0,7	87,5	2.349,9	83,7
0412	Desenv. do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora	1.469,7	63,2	14,1	64,7	1.483,8	63,2
0781	Ampliação e Modernização das Instit. Financeiras Oficiais	987,8	67,7	-	-	987,8	67,7
1163	Brasil: Destino Turístico Internacional	110,8	96,9	-	-	110,8	96,9
0411	Gestão das Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços	55,3	98,6	5,6	74,7	60,9	95,8
1001	Gestão da Política de Turismo	24,7	89,5	-	-	24,7	89,5
1047	Desenv. Integrado e Sustentável do Semiárido – Conviver	12,5	96,9	6,4	71,1	18,9	86,3
1016	Artesanato Brasileiro	0,6	5,7	0,1	50,0	0,7	6,5
Total		**5.010,5**	**73,6**	**26,9**	**68,3**	**5.037,4**	**73,5**

Fonte: Siafi e Dest

O programa com maior volume de recursos executados, "Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão", representa 47% do total executado na função. Esse programa tem como finalidade principal a realização de investimentos em infraestrutura turística, como a implantação, ampliação ou recuperação de infraestrutura urbana em municípios turísticos, além de visar à qualificação profissional nos setores de hotelaria, gastronomia e turismo. Embora

esteja classificado na função Comércio e Serviços, 99% de sua execução ocorre por meio do Ministério do Turismo.

O segundo programa com maior execução na função foi o "Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora", com participação de 29%. Vinculado ao objetivo setorial de ampliar a participação brasileira no mercado internacional e agregar valor à pauta de exportação, esse programa tem como objetivo específico expandir as vendas externas brasileiras em quantidade, qualidade e variedade de produtos, mercados de destino e de empresas brasileiras participantes no mercado internacional. No tocante ao seu desempenho, o indicador Taxa de Variação das Exportações Brasileiras apresentou melhora contínua de 2006 a 2008, a despeito da crise financeira internacional iniciada em agosto de 2008. Entretanto, em 2009, houve retração de aproximadamente 22% na taxa de variação das exportações nacionais, reflexo da crise, cujos efeitos estenderam-se a 2009.

Gastos Tributários

De 2005 a 2009, a função Comércio e Serviços foi a função de governo com maior participação nos gastos tributários, conforme dados extraídos do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). De 2005 a 2007, essa participação passou de 25,9% para 30,9%, caindo para 30,6% em 2008. Para 2009, a despeito da crise internacional, a estimativa é que tenha atingido 30,7% do total dos gastos tributários concedidos pela União.

O quadro a seguir demonstra a evolução dos gastos tributários relacionados à função Comércio e Serviços, que cresceram 149% de 2005 a 2009 (estimativa).

Gastos tributários na função Comércio e Serviços 2005/2009

R$ milhões

Gasto Tributário	2005	2006	2007	2008	2009
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	4.369,5	5.866,2	6.122,2	7.081,6	7.054,5
Áreas de Livre Comércio	53,4	105,8	102,2	162,6	120,6
Empreendimentos Turísticos	0	0,2	0	0	0
Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na ZFM	ni	10,0	4,6	39,9	5,4
Mercadorias - Zona Franca de Manaus (ZFM)	ni	268,5	573,3	646,8	498,8
Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem - ZFM	*	0	0	2.180,4	0
Matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na ZFM	*	0	0	0	0
Alíquotas Diferenciadas - ZFM	*	658,6	728,9	770,2	843,5
Promoção de Produtos e Serviços Brasileiros	*	3,7	4,1	3,9	41,8
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	6.190,0	9.669,4	14.008,1	15.196,8	17.915,1
Total	**10.612,9**	**16.584,5**	**21.543,4**	**26.084,1**	**26.479,1**

Fonte: RFB - DGT (2005 a 2008, valores efetivos; 2009, estimativa)

* Gasto Tributário não consta do respectivo DGT

Em 2009, estima-se que o crescimento seja de 0,2% em relação a 2008. No entanto, verifica-se que apenas em 2008 foi demonstrado o valor de R$ 2,2 bilhões referente ao gasto tributário "Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem - Zona Franca de Manaus". Se esse valor for desconsiderado, já que não apresentado nos demais anos, o crescimento de 2009 em relação a 2008 passa a ser de 10,8%, um crescimento considerável, considerando os efeitos da crise econômica.

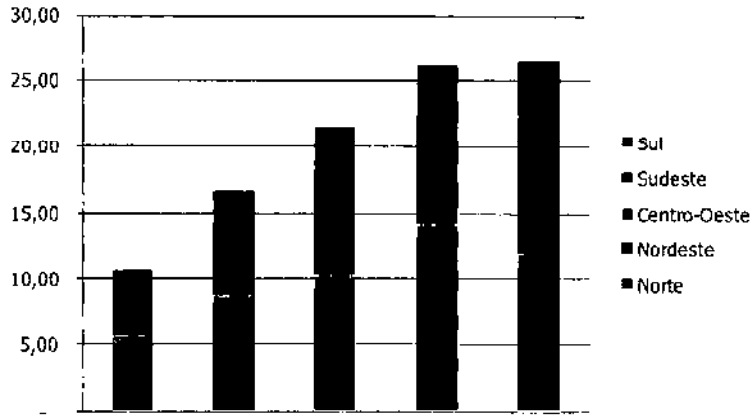
O gasto tributário com maior destaque na função é o concedido às "Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional", cuja soma alcançou 62% do total

renunciado de 2005 a 2009, ressalvando-se que os valores referentes a 2009 são estimativas. Esse é, também, o gasto tributário de maior volume entre a totalidade apurada pela RFB no DGT. De 2005 a 2009, sua proporção passou de 18,9% para 26% das renúncias de receitas tributárias concedidas pela União.

A segunda maior expressão entre os gastos tributários associados à função Comércio e Serviços corresponde à Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental, que alcançou 30% do total renunciado entre 2005 e 2009 na função. A sua materialidade implica a considerável participação de, em média, 40% da Região Norte na distribuição dos gastos tributários na função Comércio e Serviços no período de 2005 a 2009.

Distribuição regional dos gastos tributários na função Comércio e Serviços

R$ Bilhões



	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	43%	43%	37%	44%	34%
Nordeste	5%	6%	7%	7%	7%
Centro-Oeste	4%	3%	4%	4%	4%
Sudeste	33%	34%	38%	32%	39%
Sul	15%	14%	15%	14%	16%

Fonte: RFB – DGT (2005 a 2008, valores efetivos; 2009, estimativa)

A Região Nordeste, cujo PIB *per capita* é o menor entre as cinco grandes regiões, correspondendo a 47% do PIB *per capita* nacional (IBGE, "Contas Regionais do Brasil 2003-2007"), tem uma tímida participação entre os gastos tributários federais destinados ao setor de Comércio e Serviços, em torno dos 6%.

Já a Região Sudeste, com o maior PIB *per capita*, possui a segunda maior participação nessa modalidade de renúncia de receita, sempre acima dos 30%. Para 2009, estima-se que essa participação aumente para 39%, de modo que a Região Sudeste passe a ser a mais beneficiada com os gastos tributários relacionados à função Comércio e Serviços. O aumento é explicado pelo crescimento do gasto tributário do Simples Nacional, cujo impacto ocorre nas regiões com maior atividade econômica. Chama-se atenção para a ocorrência do crescimento do setor das microempresas e empresas de pequeno porte, a despeito dos efeitos da crise econômica, cujos efeitos se estenderam a 2009.

4.3.19 Função Comunicações

À União compete explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; e exercer a classificação indicativa de diversões públicas e de programas de rádio e televisão (CF, art. 21). Destaque-se que legislar sobre telecomunicações, radiodifusão e serviço postal constitui competência privativa da União (CF, art. 22, inc. IV e V).

Conforme o Plano Plurianual 2008/2011, o desempenho na área de Comunicações está inserido no objetivo de governo "Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional", avaliado por meio dos seguintes indicadores: "Densidade telefônica" (fixa e móvel); "População com acesso à *Internet*"; e "Percentual dos Municípios Brasileiros com Serviços de Radiodifusão". A "Densidade telefônica" (quantidade de telefones por grupo de 100 habitantes) foi de 99,5 para o exercício de 2008, último indicador divulgado pela Anatel até o momento. O segundo indicador, referente à quantidade de domicílios com acesso à *internet*, apresentou indicador apurado de 27% em 2009, representando um crescimento de 35% em relação ao ano anterior, conforme divulgado pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (CTIC) do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI). Em relação ao último indicador, 62% dos municípios brasileiros dispunham de pelo menos um serviço local de radiodifusão em 2009, sendo que a meta, até o final de 2011, é que pelo menos 80% do total de municípios brasileiros sejam contemplados com este serviço.

No exercício de 2009, a função Comunicações apresentou despesas no valor de R$ 769 milhões, sendo 69% nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e 31% no Orçamento de Investimento das Estatais (OI), no qual foram realizadas despesas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), no valor de R$ 235 milhões.

Valores empenhados na função Comunicações – 2005/2009

R$ milhões

Comunicações	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	481	0,0%	479	0,0%	906	0,0%	531	0,0%	534	0,0%	2.931	0,0%
OI	282	0,0%	222	0,0%	207	0,0%	214	0,0%	235	0,0%	1.160	0,0%
Gasto Tributário (1)	-	0,0%	-	0,0%	69	0,0%	80	0,0%	-	0,0%	150	0,0%
Total	**763**	**0,0%**	**701**	**0,0%**	**1.183**	**0,0%**	**826**	**0,0%**	**769**	**0,0%**	**4.241**	**0,0%**

Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE

(1) O gasto tributário em 2005, 2006 e 2009 não foi identificado pela Receita Federal; embora exista previsão legal de redução a 0 (zero) das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda no mercado interno e importação de papel destinado à impressão de jornais e de periódicos (Lei nº 10.865/2004, art. 8º, § 12, III e IV, art. 28, I e II; e Lei nº 11.727/2008, art. 18).

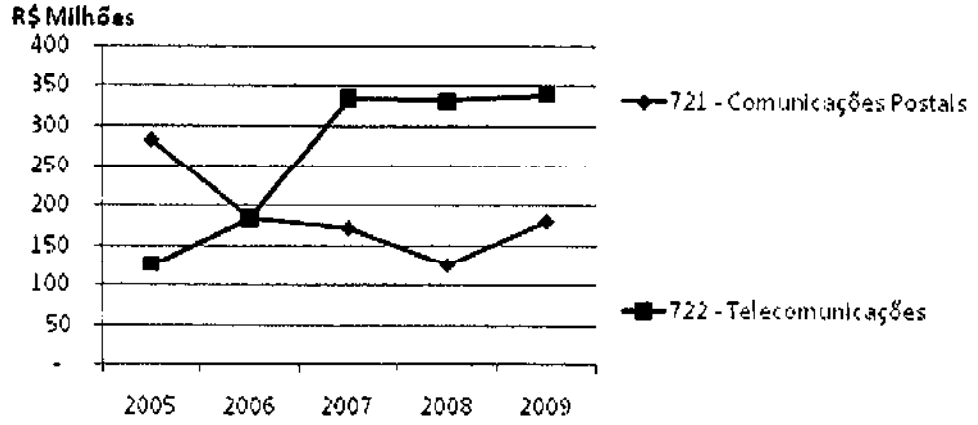
*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; no Orçamento de Investimentos, aos valores realizados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

No período de 2005 a 2009, verifica-se que os montantes empenhados na função Comunicações mantiveram-se estáveis, com exceção do ano de 2007, no qual a despesa foi significativamente superior aos demais exercícios. Essa situação deveu-se à ocorrência de fatores atípicos, notadamente o aporte de R$ 200 milhões ao capital social da Telebrás e a instalação de Telecentros Comunitários.

Em 2009, parcela significativa das despesas da função Comunicações foram empenhadas na subfunção "Administração Geral", representando 44% do total. Os recursos empenhados nas subfunções típicas alcançaram apenas 30% (R$ 234 milhões). Ademais, verificou-se que 84% da

execução da subfunção "Telecomunicações", considerada típica de Comunicações, foi realizada em outras funções. Constatou-se que R$ 245 milhões dessa subfunção foram empenhados na função Administração em 2009. O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa empenhada nas subfunções típicas de Comunicações:

Série histórica da execução orçamentária nas subfunções típicas – 2009



Fonte: Siafi e Dest

Observa-se que houve uma queda acentuada das despesas em Comunicações Postais no período de 2005 a 2008; entretanto, a despesa de 2009 aumentou 45% em relação ao ano anterior, devido à realização de melhorias nas unidades da ECT. As despesas de Telecomunicações foram crescentes de 2005 a 2007, permanecendo estáveis a partir de então, influenciadas pela implantação dos Telecentros Comunitários na modalidade de execução direta pelo governo federal (e não mais por transferência voluntária aos municípios).

Na execução orçamentária da função em 2009, considerando a materialidade, destaca-se o programa "Aprimoramento dos Serviços Postais", cujo objetivo é garantir o acesso e a qualidade dos serviços postais prestados à população, executado pela ECT, no valor de R$ 179,8 milhões, 59% do autorizado. O programa sofreu o impacto da baixa taxa de execução dos projetos de ampliação e renovação da frota que compõem a ação "Adequação da Infraestrutura de Produção e Distribuição", em razão da não conclusão de processo de aquisição de veículos. Quanto à rede de atendimento (Correios), destaca-se que foram inauguradas 134 agências próprias (89% do previsto).

No programa "Qualidade dos Serviços de Telecomunicações", que contempla ações de acompanhamento e avaliação da consistência regulatória referentes às atribuições da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), foram empenhados R$ 55,2 milhões, correspondentes a 50% da dotação autorizada. A finalidade do programa é garantir condições para o acesso da população às telecomunicações, protegendo o interesse dos consumidores e usuários de serviços quanto a preço e qualidade, bem como promover o setor de telecomunicações no país. Nesse âmbito, destacam-se os indicadores "Densidade de Acesso em Telefonia Fixa" e "Densidade de Acesso em Telefonia Móvel" (número de acessos em serviço em relação ao número de habitantes estimado), com valores apurados para 2009 de 21,7% e 90,6%, respectivamente; as metas para ambos foram superadas. Ademais, o indicador "Taxa de Solicitações Atendidas no Prazo" (percentual de reclamações de usuários atendidas no prazo), cujo indicador apurado foi 83%, superou a meta estipulada.

Ações de Controle Externo

O Tribunal, por solicitação da Câmara dos Deputados, realizou fiscalização acerca da atuação do Ministério das Comunicações e da Anatel em seu papel de garantir o cumprimento, pelas prestadoras de serviços de telecomunicações e pelas emissoras de radiodifusão, aos limites legais de exposição da população a radiações não ionizantes provenientes dos sistemas de telecomunicações. A matéria foi apreciada pelo Tribunal no Acórdão nº 2688/2009-Plenário. Ademais, o Tribunal acompanhou as licitações para outorga de concessões e permissões para exploração de serviços de radiodifusão em 69 localidades. Ressalte-se que, no exercício em análise, o Tribunal apreciou processos acerca da outorga de serviços de radiodifusão nos Acórdãos Plenário nºs 399/2009, 594/2009, 1136/2009, 2435/2009 e 3026/2009.

Na área de serviços postais, foram realizados trabalhos de acompanhamento da licitação para contratação de instalação e operação de cerca de 1.400 Agências de Correios Franqueadas, em análise pelo Tribunal.

4.3.20 Função Energia

A atuação da União na área de energia decorre do seu domínio sobre o mar territorial, os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, os potenciais de energia hidráulica e os recursos minerais, inclusive os do subsolo, todos definidos no art. 20 da Constituição Federal; de sua competência pela exploração dos serviços relacionados a esses bens (art. 21); e dos comandos e princípios gerais da atividade econômica constantes do Capítulo I do Título VII, no qual se destaca a definição das condições para pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, e de exercício do monopólio da União sobre pesquisa, lavra, refinação, importação, exportação e transporte de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Consta do compromisso estabelecido na Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2008/2011 que "*os investimentos em energia precisam garantir o suprimento da demanda, promover a diversificação da matriz energética e estimular o desenvolvimento de energias renováveis e da eficiência energética, sem desperdiçar as vantagens competitivas que o País tem na geração hidrelétrica, priorizando a modicidade tarifária, a universalização do acesso aos serviços de energia elétrica e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento*".

A mesma Mensagem Presidencial informa quanto à área de Energia Elétrica que foi selecionado "*um portfólio de investimentos na geração e expansão do sistema, acrescendo capacidade instalada e construindo novas linhas e subestações associadas*". Destacou no que respeita à universalização do atendimento o programa "Luz para Todos", que entraria numa fase que requer novas tecnologias para atendimento a áreas isoladas.

Quanto às ações na área de Petróleo e Gás, informa que "*visam garantir o abastecimento do País, com ênfase na qualidade, modicidade dos preços e na participação equilibrada dos derivados de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis na matriz energética brasileira, assegurando o desenvolvimento sustentável dessas indústrias*".

Na tabela seguinte apresenta-se a evolução do orçamento na função Energia nos últimos cinco anos, com praticamente todos os gastos executados no Orçamento de Investimentos.

Despesa e gasto tributário 2005-2009

Energia	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	471	0,0%	449	0,0%	543	0,0%	534	0,0%	810	0,0%	2.807	0,0%
OI	26.061	1,2%	30.688	1,3%	37.611	1,4%	50.809	1,7%	67.191	2,1%	212.359	1,6%
Renúncia Tributária	-	0,0%	56	0,0%	66	0,0%	357	0,0%	318	0,0%	796	0,0%
Total	**26.532**	**1,2%**	**31.193**	**1,3%**	**38.220**	**1,4%**	**51.700**	**1,7%**	**68.319**	**2,2%**	**215.963**	**1,6%**

Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE

Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), refere-se aos valores empenhados; no Orçamento de Investimentos (OI), aos valores realizados; e, na Renúncia Tributária, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

Ressalte-se, porém, que há investimentos estatais que não transitam pelo orçamento público propriamente dito, mas que são particularmente relevantes no setor de energia, em especial nas empresas dos grupos Petrobras e Eletrobras, a exemplo das inversões financeiras para fins de integralização de capital das Sociedades de Propósitos Específicos (SPE) de que sejam sócias na execução de determinado empreendimento, como é o caso das usinas hidrelétricas do Rio Madeira: Furnas – Centrais Elétricas S.A., na Usina de Santo Antônio, e a Eletrosul Centrais Elétricas S.A. e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) na Usina de Jirau.

Embora sejam recursos não-orçamentários, trata-se de espécie de dispêndios de capital previstos, semelhante aos investimentos orçamentários (OI), no Programa de Dispêndios Globais. Ademais, em razão do modelo de gestão do PPA 2008/2011, tanto estes dispêndios estatais como a parcela proveniente do setor privado na SPE são recursos não-orçamentários que contribuem para o alcance dos objetivos e metas da programação orçamentária.

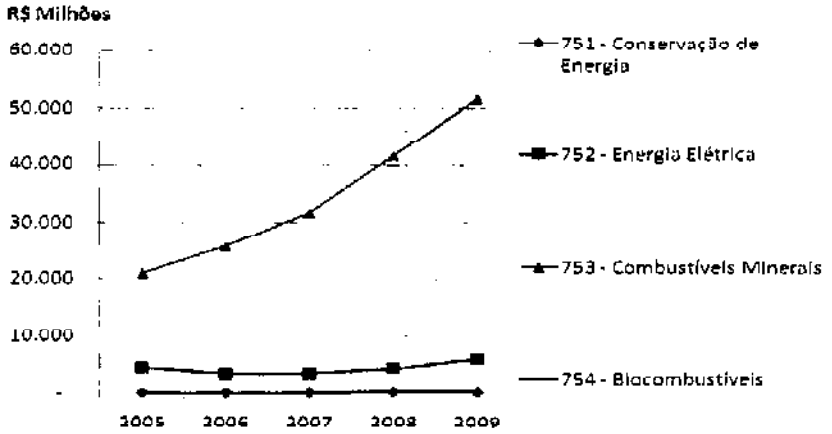
Os Gastos Tributários – espécie de renúncia fiscal – em 2009 foram de duas espécies: Termoeletricidade (R$ 248,18 milhões), que consiste da redução a zero da alíquota da contribuição incidente sobre a venda de gás natural e carvão mineral destinada à produção de energia elétrica; e o Reid – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura (R$ 70,25 milhões), referente à suspensão da exigência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins nos casos estabelecidos em lei.

Embora relativamente pequeno para o setor, a renúncia tributária tem evoluído ao longo dos anos, com significativo aumento em 2008: mais de 400% em relação a 2007. Entretanto, no exercício de 2009, foi prevista em 11% abaixo da realização de 2008, mas, ainda assim, equivale a 40% do valor dos OFSS.

O gráfico seguinte apresenta a evolução da execução orçamentária nas subfunções típicas da função Energia nos últimos cinco anos. A subfunção "Combustíveis Minerais" destaca-se por apresentar o maior valor empenhado do exercício de 2009 e a maior elevação nos últimos cinco anos, variando significativos 150% em relação a 2005.

As ações referentes ao setor de petróleo e gás natural são as principais responsáveis por este aumento progressivo, conforme abordado adiante quando da análise dos objetivos e programas setoriais. A subfunção "Energia Elétrica" responde por 10% dos gastos na função e cresceu no mesmo período cerca de 30%.

Série histórica da execução orçamentária nas subfunções típicas



Fonte: Siafi

Em estreita relação com os objetivos setoriais e os principais programas, estabeleceram-se na citada Mensagem Presidencial metas governamentais prioritárias a serem atingidas até 2011, as quais coincidem com índices a alcançar de determinados indicadores dos programas. Para a área de Energia selecionaram-se metas referentes à "Capacidade Instalada e de Transmissão de Energia, Produção e Refino de Petróleo e Produção de Gás Natural e Biocombustíveis". Nos tópicos seguintes serão realizadas exposições sucintas sobre os objetivos governamentais e setoriais e os principais programas associados, e apresentados os resultados alcançados relativos às metas prioritárias.

Na definição das orientações estratégicas governamentais para elaboração do PPA 2008/2011 coube ao MME, precipuamente, participação na consecução do Objetivo de Governo que consiste em "Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território brasileiro". No quadro seguinte constam os objetivos setoriais próprios da área de energia, bem como os respectivos programas vinculados.

Execução orçamentária nos programas

R$ milhões

Código	Programa	Total	
		Empenhado	%[1]
Objetivo de Governo: Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território brasileiro			
Objetivo Setorial: Promover a adequação das usinas à demanda da produção de derivados de petróleo e outros combustíveis líquidos			
0286	Oferta de Petróleo e Gás Natural	29.721,0	92,6
0288	Refino de Petróleo	12.485,8	91,6
0285	Indústria Petroquímica	2.119,3	61,8
0283	Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Biocombustíveis	587,9	89,6
0271	Qualidade dos Serviços de Abastec. de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	440,7	93,6
Subtotal		**45.354,7**	**68,0[2]**
Objetivo Setorial: Promover o aumento da produção nacional de gás natural, da sua oferta e da infraestrutura para o seu transporte e sua distribuição			
1045	Brasil com Todo Gás	5.387,5	85,2
0290	Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	2.929,9	89,1
Subtotal		**8.317,4**	**12,5[2]**

Código	Programa	Total	
		Empenhado	%[1]
Objetivo Setorial: Estimular as atividades de pesquisa geológica, a exploração e produção de hidrocarbonetos e recursos minerais e difundir o conhecimento geológico			
0282	Atuação Internacional na Área de Petróleo	4.730,9	95,2
0480	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	2.013,0	95,1
Subtotal		**6.743,9**	**10,1[2]**
Objetivo Setorial: Garantir o equilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica, com qualidade, confiabilidade e modicidade tarifária			
0296	Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	2.734,0	97,4
0295	Energia na Região Sul	1.001,5	81,9
0294	Energia na Região Nordeste	1.018,7	81,9
1042	Energia nos Sistemas Isolados	506,3	56,0
0273	Luz para Todos	343,9	51,4
0297	Energia na Região Norte	273,3	81,1
0272	Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	162,4	87,5
Subtotal		**6.040,1**	**9,1[2]**
Objetivo Setorial: Assegurar de forma sustentável a expansão do sistema energético nacional e a sua integração com outros países			
0276	Gestão da Política de Energia	89,0	43,6
1046	Eficiência Energética	79,2	76,9
0476	Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	26,9	84,9
1044	Energia Alternativa Renovável	2,2	13,6
Subtotal		**127,3**	**0,3[2]**
Total		**66.653,3**	**100[2]**

Fonte: Siafi e Dest
Notas: 1 Despesa Realizada/Despesa Autorizada
2 Subtotal/Total

Na tabela seguinte apresentam-se as evoluções dos gastos dos principais programas da área de petróleo e gás que respondem por 84,2% da despesa orçamentária na função, a maioria apresentando crescimento expressivo nos últimos anos.

Programas relevantes

R$ bilhões

Programa	2005	2006	2007	2008	2009	%[1]
Oferta de Petróleo e Gás	13,55	14,92	18,15	24,29	29,72	119
Refino de Petróleo	2,43	3,04	4,72	8,22	12,49	413
Atuação Internacional na Área de Petróleo	3,15	5,95	6,55	5,80	4,73	50
Brasil com Todo Gás	0,24	0,46	0,69	2,63	5,39	2.158
Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	0,55	0,67	1,41	1,79	2,93	432
Pesquisa e Desenv. Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	0,57	0,95	1,04	1,56	2,01	153
Total	**20,49**	**25,99**	**32,56**	**44,29**	**57,27**	**180**

Fonte: Siafi e Dest
Nota: 1 % = Variação em relação a 2005.

O objetivo setorial de "Promover a adequação das usinas à demanda da produção de derivados de petróleo e outros combustíveis líquidos" foi responsável pela realização de 67% da despesa. Seus principais programas, "Oferta de Petróleo e Gás Natural" e "Refino do Petróleo" responderam, respectivamente, por 44% e 18% da realização orçamentária na função.

Os programas "Oferta de Petróleo e Gás" e "Refino de Petróleo" destacam-se pela contribuição expressiva para a elevação dos investimentos em mais de R$ 26 bilhões em

relação a 2005. Este número justifica o aumento do OI de 1,2% para 2,1% PIB, bem assim a significativa inclinação da curva de gastos referente à subfunção "Combustíveis Minerais" apresentada anteriormente.

A tabela seguinte informa o incremento na "Produção Nacional de Petróleo" em 179 mil barris/dia (45% da meta) entre o final de 2007 até 2009, o que indica, considerando um crescimento linear com o tempo da mesma ordem, possibilidade de cumprimento da meta prioritária prevista até 2011 (400 mil barris/dia). Vê-se que, se consideradas as produções internacionais, ultrapassa-se a marca de dois milhões barris/dia.

Produção de petróleo, LGN e gás natural

		2005	2006	2007	2008	2009
Óleo + LGN1 (mil barris/dia)	Nacional	1.684,1	1.777,7	1.792,1	1.854,7	1.970,8
	Internacional	162,8	142,2	126,2	123,6	140,6
	Total	**1.846,9**	**1.919,9**	**1.918,3**	**1.978,3**	**2.111,4**
Gás Natural (milhões m^3/dia)	Nacional	43,5	44,0	43,4	51,1	50,3
	Internacional	16,3	17,2	18,6	17,1	16,5
	Total	**59,8**	**61,2**	**62**	**68,2**	**66,8**

Fonte: Petrobras: Destaques Operacionais – Exploração e Produção
Nota: 1 LGN – Líquido de Gás Natural

Segundo o MP (SIGPlan), a principal razão para o aumento de 116 mil bpd em 2009 refere-se à "*entrada em operação das plataformas P-53 (Marlim Leste), P-51 (Marlim Sul), FPSO – Cidade de Niterói (Marlim Leste) e FPSO – Cidade de São Vicente (TLD Tupi) e ao aumento na produção das plataformas P-52 e P-54 no campo de Roncador, que contribuíram para a superação do declínio natural dos campos maduros*".

Não obstante a descoberta e confirmação de petróleo leve (mais rentável) na camada Pré-Sal tenham ocorrido nos anos 2006/2007 e o início de sua exploração piloto em setembro de 2008 com a produção do Campo de Jubarte na Bacia de Campos, somente em 2009, na Bacia de Santos, com o início do Teste de Longa Duração (TLD) no FPSO BW Cidade de São Vicente, no campo de Tupi, que se deu, de fato, início a uma produção expressiva. Apesar de ter capacidade de 30 mil bpd e produção de 20 mil bpd, prevê-se, para este ano, sua ampliação para 100 mil bpd. Estima-se para este campo um potencial de 5 a 8 bilhões de barris de óleo equivalente (óleo mais gás), figurando como a maior jazida de petróleo brasileira.

Em relação ao programa "Refino de Petróleo", segundo a ANP, conforme apresentado na tabela a seguir, mantém-se praticamente constante a razão entre a produçao e a capacidade instalada (91%), a indicar pouca margem de expansão para o aumento do volume de petróleo refinado no Brasil. A meta de ampliação em 270 mil barris/dia até 2011 mostra-se de difícil cumprimento, haja vista que em 2008 houve incremento de apenas oito mil barris/dia, valor muito aquém da evolução esperada.

Capacidade de refino de petróleo

mil barris/dia

	2005	2006	2007	2008	2009
Capacidade de Refino (C)[1]	1.916	1.916	1.934	1.942	1.942
Volume de Petróleo Refinado (VPR)	1.734	1.744	1.777	1.769	1.769
C/VPR	0,91	0,91	0,92	0,91	0,91

Fonte: ANP: "Anuário Estatístico 2009" e "Dados estatísticos mensais".
Nota:[1] Capacidade de refino calendário-dia, considerando-se o fator médio de 95%.

O objetivo setorial de "Garantir o equilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica, com qualidade, confiabilidade e modicidade tarifária" envolve os programas tradicionais de ampliação da capacidade instalada e de transmissão de energia elétrica. A tabela seguinte apresenta a realização física acumulada até 2009 das metas prioritárias governamentais.

Metas governamentais prioritárias – Energia elétrica

Título da Meta (Unidade de medida)	Meta Prevista[1]	Execução		Meta Alcançada (%)
		2008	2009	
Ampliação da Capacidade de Geração (MW)[1]	14.162	2.158	3.565	40
Ampliação de Linhas de Transmissão (Km)[1]	15.074	2.798	3.012	39

Fonte: Aneel: Boletim energia 408 – 26/3/2010 a 1º/4/2010.
Nota: [1] A meta refere-se ao acréscimo durante os quatros anos do PPA 2008/2011.

Considerando uma perspectiva de crescimento linear, os percentuais acumulados de execução da meta de capacidade instalada (40%) e de ampliação das linhas de transmissão (39%) estão cerca de 20% abaixo do esperado para o final do segundo ano, vez que já se transcorreu 50% do período do Plano.

Ações de Controle Externo

Segurança Energética

Este Tribunal realizou fiscalização (TC 021.247/2008-5) na área de segurança energética com o objetivo de avaliar a adequação de políticas e ações dos agentes do setor elétrico para garantir o abastecimento do mercado nacional de energia ante a eventual possibilidade de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica entre os anos de 2009 e 2016 em níveis superiores aos regularmente admissíveis pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com implicações na garantia de modicidade tarifária e na sustentabilidade do setor.

Crise Energética de 2001

Em decorrência da crise energética de 2001 o TCU avaliou (TC 006.734/2003-9) que, sem considerar os custos indiretos, tais como redução de atividade econômica, aumento do desemprego, perda de competitividade, diminuição do ritmo de arrecadação de tributos e desestímulo ao investimento, os custos diretos foram da ordem de R$ 45 bilhões, os quais recaíram sobre os consumidores de energia (60%) e sobre os contribuintes (40%), neste caso, mediante aportes do Tesouro Nacional.

Constatou-se, ainda, que a crise decorreu do vácuo de políticas públicas coerentes no setor elétrico, da deficiência do planejamento setorial e da ausência de inventários e de projetos setoriais. Por meio do Acórdão TCU nº 1543/2009-Plenário o Tribunal recomendou aos entes públicos do setor elétrico que avaliassem a adequação da estrutura organizacional, física e de pessoal das instituições governamentais para o bom planejamento, expansão, regulação e desenvolvimento do setor elétrico nacional.

Leilão da Usina de Belo Monte no Rio Xingu

No âmbito do Acompanhamento do Leilão da Usina de Belo Monte no Rio Xingu (TC 017.309/2009-1), os exames sobre os estudos da Usina enfocaram a exatidão dos valores de investimento, o quesito ambiental, bem como a coerência e robustez dos Estudos de Viabilidade

Técnica (EVTE). O Acórdão TCU nº 131/2010-Plenário resultou em aprimoramentos e maior coerência da metodologia empregada pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) nos seus estudos de otimização, corroborando a eficácia dos acompanhamentos anteriores nas Usinas de Jirau e Santo Antônio, localizadas em Porto Velho/RO.

O Acompanhamento permitiu, ainda, que os estudos de Belo Monte não sofressem apontamentos significativos por parte do TCU, uma vez que diversas impropriedades identificadas anteriormente foram saneadas nos estudos de Belo Monte. Com efeito, o Tribunal, por meio do Acórdão TCU nº 489/2010-Plenário, aprovou o 1º estágio de acompanhamento do leilão, conforme prescrição da IN TCU nº 27/1998, pautando-se pela incorporação das determinações proferidas no Acórdão anterior.

Reajuste Tarifário – Metodologia

Este Tribunal, no âmbito do acompanhamento (TC 021.975/2007-0) da execução dos contratos de concessão das distribuidoras de energia elétrica, por meio da fiscalização de processos de revisão e reajuste tarifário, e em razão de Solicitação do Congresso Nacional, identificou (Acórdão TCU nº 2210/2008-Plenário) falha na metodologia de reajuste tarifário aplicada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) às concessionárias de distribuição de energia de todo o país, pela qual se permite às empresas apropriarem-se de ganhos de escala do negócio que não decorrem de sua eficiência operacional, provocando, segundo a Aneel, prejuízo aos consumidores da ordem de R$ 600 milhões ao ano.

Não obstante o referido julgado tornar-se insubsistente pelo Acórdão TCU nº 2544/2008-Plenário no que tange à oitiva das concessionárias, após debates envolvendo este Tribunal, consumidores, empresas concessionárias, a CPI das Tarifas de Energia da Câmara dos Deputados e a Aneel, este ente regulador promoveu a inserção de um aditivo aos contratos de concessão vigentes no intuito de corrigir tal distorção, sem prejuízo do acompanhamento por este Tribunal do processo de alteração da metodologia, bem assim da definição e avaliação do passivo financeiro causado pela aplicação da metodologia em anos anteriores.

4.3.21 Função Transporte

Compete ao governo federal a gestão da política nacional de transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário, incluindo a realização de ações para preservação do patrimônio público de transportes, atendimento às demandas do crescimento econômico e do comércio exterior, estruturação de corredores estratégicos para o escoamento da produção e para o turismo, e estímulo à maior participação dos modais hidroviário e ferroviário na matriz nacional de transportes.

Além disso, a Constituição, em seu art. 21, consigna à União a competência para explorar os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres; a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária.

Em relação aos resultados da atuação setorial do governo em 2009, não há informações disponíveis que permitam a aferição do desempenho por meio de indicadores específicos. O Ministério dos Transportes informou que o processo licitatório para contratação dos serviços de coleta de dados para o cálculo de 24 indicadores selecionados no projeto "Metodologia Integrada de Suporte ao Planejamento, Acompanhamento e Avaliação dos Programas de Transportes"

ocorreu em novembro de 2009, de forma que seus resultados poderão ser analisados de forma mais precisa em exercícios vindouros.

Evolução orçamentária e dos gastos tributários

Despesa e gasto tributário de 2005 a 2009

R$ milhões

Transporte	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	6.723	0,3%	6.965	0,3%	12.239	0,5%	13.114	0,4%	16.505	0,5%	55.546	0,4%
OI	374	0,0%	710	0,0%	648	0,0%	554	0,0%	611	0,0%	2.897	0,0%
Gasto Tributário	604	0,0%	126	0,0%	463	0,0%	2.333	0,1%	1.925	0,1%	5.450	0,0%
Total	**7.701**	**0,4%**	**7.800**	**0,3%**	**13.350**	**0,5%**	**16.001**	**0,5%**	**19.041**	**0,6%**	**63.893**	**0,5%**

Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE

* Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), refere-se aos valores empenhados; no Orçamento de Investimentos (OI), aos valores realizados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto para 2009.

A variação nominal dos valores dos OFSS demonstra uma trajetória ascendente durante os cinco anos da série, atingindo um acréscimo total de 145,5% no período. Ao mesmo tempo, os gastos tributários também se elevaram de 2005 até 2008, apresentando uma estimativa de redução para 2009. Ainda assim, a variação total no período representa um crescimento de 218,7%, de forma que os gastos tributários passaram a representar 10,1% dos gastos totais na função, em 2009.

Ainda em relação à renúncia tributária, conforme demonstrativo elaborado pela Receita Federal, as receitas renunciadas estão divididas dentre os seguintes itens: Reidi – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (que responde, em 2009, por R$ 1,1 bilhão das renúncias de receitas, ou 55,4% destas); Reporto – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária; isenções e reduções de tributos incidentes sobre a produção de embarcações e aeronaves; isenções e reduções de tributos incidentes sobre a aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros (táxi).

Quanto ao Orçamento de Investimentos, destacam-se as subfunções "Transporte Aéreo" e "Transporte Hidroviário", que representam, respectivamente, 60,4% e 29,5% dos investimentos realizados pelas estatais na função Transportes. Em relação a Transporte Aéreo, há predominância de atividades de manutenção da infraestrutura aeroportuária, bem como projetos de melhoria sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). No caso do "Transporte Hidroviário", há um conjunto vasto de mais de uma centena de ações, distribuídas entre as Companhias das Docas de vários estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Pará, Rio Grande do Norte e Alagoas.

Destaca-se, ainda, a participação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na composição da execução orçamentária, sobretudo nos últimos três anos. De fato, de 2007 até 2009 os valores empenhados na função Transporte, no âmbito do PAC, atingiram R$ 8,1 bilhões, R$ 8,8 bilhões e R$ 11,5 bilhões. Em trajetória ascendente, estes montantes corresponderam, em relação ao total empenhado nos OFSS para a função Transporte, em cada ano, a 66,5%, 67,4% e 70%. Na tabela a seguir, são demonstrados os valores referentes à execução orçamentária em 2009.

Execução orçamentária de 2009

R$ milhões

Transporte	Dotação Atualizada	Empenhado	%*	Liquidado	%*	Pago	%*	RP Não-Processado	%*
OFSS	19.291	16.505	86%	8.337	43%	8.073	42%	8.169	42%

Fonte: Siafi

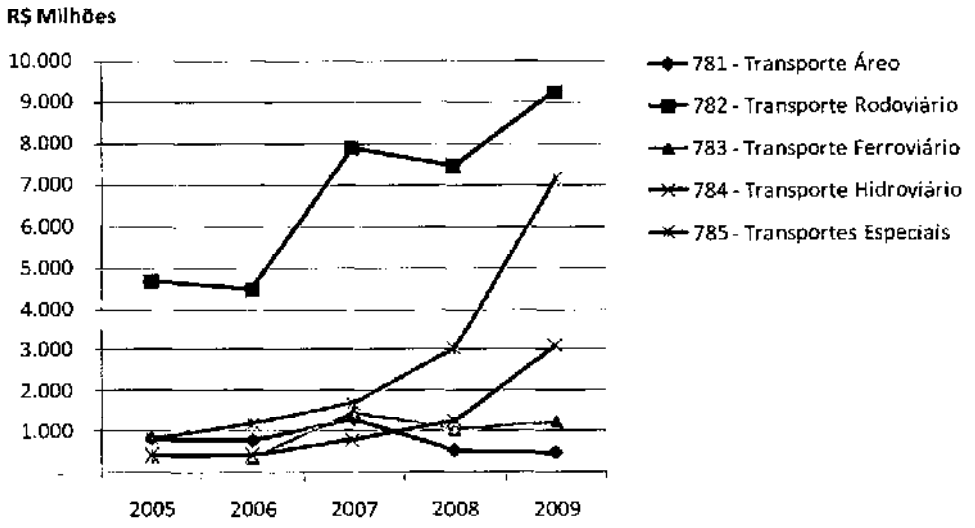
* Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

Embora os valores empenhados atinjam 86% do montante da dotação atualizada, o percentual de despesas liquidadas é de apenas 43% do mesmo valor. Com isso, 42% do valor consignado à dotação atualizada foram inscritos como restos a pagar não processados, o que corresponde a um valor superior a R$ 8 bilhões que não foram utilizados no exercício encerrado. Por outro lado, quando se consideram os valores provenientes da execução extra-orçamentária de restos a pagar, verifica-se que mais R$ 5,7 bilhões foram pagos em 2009, relativos a restos a pagar de exercícios anteriores a 2009. Com isso, o valor total efetivamente pago em 2009, na função Transporte, atinge o montante de R$ 14 bilhões.

Subfunções típicas

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos valores empenhados nas subfunções, que evidenciam o crescimento acentuado dos valores associados às subfunções "Transporte Rodoviário" e "Transportes Especiais".

Valores empenhados nas subfunções típicas 2005/2009



Fonte: Siafi e Dest

O crescimento na subfunção "Transporte Rodoviário" deveu-se à aplicação de recursos para manutenção da malha rodoviária federal, tendo sido contratada, no exercício de 2009, a recuperação de mais de 24 mil km de rodovias pavimentadas. Por sua vez, a subfunção "Transportes Especiais" apresenta elevados valores devido ao Orçamento de Investimentos (OI), que consigna à subfunção um montante empenhado superior a R$ 7 bilhões em 2009,

abrangendo as ações de manutenção e expansão da rede dutoviária no país, para o transporte de Gás Natural, Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) e outros combustíveis.

Programas de Governo

A seguir são analisados os dois programas que representam o maior volume de recursos envolvidos na função Transporte.

Programa "Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval"

O objetivo do programa é renovar e expandir a frota brasileira de embarcações construídas no país para o transporte marítimo e de navegação interior. Em 2009, foram empenhados R$ 2,4 bilhões neste programa. O Fundo da Marinha Mercante detém uma carteira de 515 projetos considerados prioritários; destes, 245 projetos, contratados desde 2007, envolvendo a garantia de R$ 10,55 bilhões para financiamento de projetos até 2010, apresentam a seguinte situação: 113 embarcações concluídas, 98 embarcações e 2 estaleiros em construção (Atlântico Sul – Suape/PE e Navship – Navegantes/SC), e 32 embarcações contratadas. Além disso, há 270 projetos aguardando contratação, sendo 253 embarcações e 17 estaleiros.

Programa "Vetor Logístico Centro-Norte"

O programa tem a finalidade de promover a eficiência e a efetividade nos fluxos de transporte através dos estados do Amapá, Maranhão e Tocantins, e leste dos estados do Pará e Mato Grosso. Em 2009, foram empenhados R$ 2,3 bilhões neste programa, contemplando ações em diversos modais. No ferroviário, destaca-se a ferrovia Norte-Sul, na qual se trabalhou, em 2009, na implantação do trecho Aguiarnópolis/TO – Palmas/TO, concluindo-se o subtrecho Colinas do Tocantins – Guaraí, com 116 km de extensão, e prosseguiu-se com a construção do subtrecho entre Guaraí e Palmas, no qual foram concluídos 53 km de obras; no trecho Palmas/TO – Uruaçu/GO foram concluídas as obras de infraestrutura em 97,5 km. No modal hidroviário, houve a construção das eclusas de Tucuruí, totalizando 88% do empreendimento, e ações de manutenção de vias navegáveis. Além disso, no modal rodoviário, compõem o programa diversas ações de construção ou duplicação de vias na região.

Ações de Controle Externo

De um vasto conjunto de ações de fiscalização da atuação governamental na função Transporte conduzidas pelo TCU em 2009, são relacionados, a seguir, alguns dos trabalhos mais relevantes referentes às áreas portuária e de infraestrutura rodoviária.

TMS Portos

Anualmente, o TCU elege Temas de Maior Significância (TMS) a serem fiscalizados, por sua grande relevância e interesse para a sociedade. Neste sentido, foi elaborado, em 2008 e 2009, o TMS Portos, com o objetivo de avaliar os entraves para a modernização e a expansão da infraestrutura portuária. O trabalho foi dividido em duas auditorias, abordadas a seguir.

No âmbito do TC 021.253/2008-2, buscou-se analisar o modelo vigente para o arrendamento de áreas e instalações portuárias. Verificou-se, na auditoria, a ausência de acompanhamento e regulação de preços praticados pelos arrendatários, seja por parte das autoridades portuárias, seja por parte da Antaq, agência que regula o setor. Ademais, foram encontrados indícios da inexistência de competição relevante entre portos, ou interna a cada

porto, bem como da possível cobrança de preços ineficientes, decorrentes dessa ausência de concorrência. Corroboram essa percepção a inexistência de alternativas de transporte, a ocorrência de elevados tempo de espera em terminais de contêineres e a elevação de preços muito acima da variação da inflação. Em decorrência das irregularidades, foi prolatado o Acórdão nº 2896/2009-Plenário, com as deliberações para a correção dos desvios verificados.

De forma complementar, a auditoria conduzida no TC 021.200/2008-9 procurou avaliar a expansão e o desenvolvimento do setor portuário marítimo brasileiro, especialmente no que se refere ao seu planejamento e integração às estratégias nacionais e locais de desenvolvimento. Coube ao Acórdão nº 1904/2009-Plenário consignar um conjunto de determinações e recomendações para a eliminação das irregularidades encontradas, como: inexistência de planejamento e de política nacional positivada para o setor portuário, prejudicando o desenvolvimento dos portos, que precisam criar estratégias específicas de expansão, refletidas no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) de cada porto; ausência de orientação das Autoridades Portuárias na elaboração dos PDZs, que poderiam considerar programas e investimentos existentes; desatualização dos PDZs, que, em sua maioria, necessitam de estudos que lhes garantam suporte técnico; desatenção em relação ao cumprimento dos Planos de Arrendamento pelos portos, sem interferência das Autoridades Portuárias; com relação à sustentabilidade financeira das administrações portuárias, ocorrência de resultados financeiros negativos em níveis elevados nos fluxos de caixa ao longo do período analisado, de 1999 a 2007.

Fiscalizações junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

No âmbito do TC 018.396/2009-1, foi realizado levantamento no DNIT com vistas a examinar a adequação e a conformidade dos procedimentos de contratação e acompanhamento de serviços para elaboração de projetos de obras, bem como verificar o atendimento a determinações do TCU em relação ao tema. Os principais achados encontrados pela auditoria foram: inexistência de sistemas informatizados e de instrumentos gerenciais de planejamento e controle para a gestão da área de projetos; contratação de obras com projetos desatualizados e inadequados; e ausência de procedimentos para responsabilização do projetista em casos de falha. Por meio do Acórdão nº 2970/2009-Plenário, o TCU determinou que a autarquia providenciasse a edição de normativos internos e a implementação de procedimentos padronizados e sistematizados, com vistas a apurar as revisões em fase de obra que decorreram de falhas técnicas em projetos, com correspondente responsabilização dos projetistas, bem como para estabelecer lista de itens a serem checados pelas Superintendências Regionais antes de atestarem a adequabilidade dos projetos de obra.

Além disso, há outros dois levantamentos conduzidos no DNIT em 2009, em tramitação atualmente no TCU: o TC 012.813/2009-9, que trata da adequação do planejamento geral e do controle da execução orçamentária e financeira na atuação da entidade; e o TC 018.397/2009-9, que trata da avaliação da execução de convênios, especificamente da área rodoviária do DNIT, bem como do cumprimento das determinações exaradas pelos Acórdãos nº 555/2005 e nº 2632/2007-Plenário.

4.3.22 Funções Administração e Encargos Especiais

As atividades vinculadas à execução das funções Administração e Encargos Especiais estão diluídas entre vários órgãos da administração. As despesas vinculadas à função Administração dizem respeito, em grande parte, ao custeio dos gastos correntes dos órgãos que as implementam, e que dão suporte ao desempenho de suas ações finalísticas. O principal órgão executor da

função Administração é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A função Encargos Especiais, executada principalmente pelo Ministério da Fazenda, contempla todas as subfunções vinculadas à gestão da dívida pública, além das transferências para governos estaduais e municipais e outros encargos financeiros atribuídos à União.

a) Administração

Análise da execução do gasto

A participação, em relação ao PIB, dos gastos na função Administração manteve-se praticamente constante de 2005 a 2009. No entanto, em termos nominais, os recursos empenhados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social cresceram 88% no período. Quanto ao Orçamento de Investimentos, os valores são proporcionalmente não representativos.

Despesa – 2005 a 2009

R$ milhões

Administração	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	9.085	0,4%	11.076	0,5%	14.106	0,5%	14.784	0,5%	17.078	0,5%	66.130	0,5%
OI	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	0	0,0%	72	0,0%	72	0,0%
Total	**9.085**	**0,4%**	**11.076**	**0,5%**	**14.106**	**0,5%**	**14.784**	**0,5%**	**17.151**	**0,5%**	**66.202**	**0,5%**

Fonte: Siafi, Dest e IBGE

*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), refere-se aos valores empenhados; e no Orçamento de Investimentos (OI), aos valores realizados.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2009, com detalhamento das subfunções típicas de Administração.

Execução orçamentária por subfunção – 2009

R$ milhões

	Subfunção	Execução da Função Administração por Subfunções		Execução das Subfunções de Administração em Outras Funções		Total das Subfunções de Administração	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Administração	15.205	91,7	64.203	93,6	79.408	93,2
121	*Planejamento e Orçamento*	*178*	*73,9*	*505*	*71,9*	*683*	*72,4*
122	*Administração Geral*	*12.914*	*94,0*	*55.028*	*95,8*	*67.942*	*95,5*
123	*Administração Financeira*	*26*	*52,7*	*173*	*63,1*	*199*	*61,5*
124	*Controle Interno*	*13*	*84,3*	*15*	*98,7*	*28*	*91,6*
125	*Normatização e Fiscalização*	*93*	*47,9*	*461*	*73,7*	*554*	*67,6*
126	*Tecnologia da Informação*	*1.632*	*84,5*	*5.156*	*84,8*	*6.788*	*84,7*
127	*Ordenamento Territorial*	*5*	*83,8*	*409*	*67,4*	*414*	*67,5*
128	*Formação de Recursos Humanos*	*61*	*68,1*	*2.001*	*83,3*	*2.062*	*82,8*
129	*Administração de Receitas*	*100*	*78,2*	-	-	*100*	*78,2*
130	*Administração de Concessões*	-	-	*19*	*78,5*	*19*	*78,5*
131	*Comunicação Social*	*183*	*94,3*	*434*	*91,8*	*617*	*92,6*
	Outras Subfunções	1.946	80,8	-	-	-	-
Total		**17.151**	**90,3**	-	-	-	-

Fonte: Siafi e Dest

Como praticamente todos os órgãos realizam atividades administrativas, quase 81% (R$ 64,2 bilhões) dos recursos executados nas subfunções típicas de Administração foram empenhados em outras funções de governo.

Seja considerando apenas os gastos na função Administração, ou a totalidade dos gastos realizados nas subfunções típicas, observa-se que a subfunção "Administração Geral" é responsável pelo maior volume de recursos, destacando-se o aumento nominal de 120% entre 2005 e 2009, resultado de criações de gratificações, ingressos de novos servidores e reajustes salariais ocorridos no período, segundo informado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A subfunção "Tecnologia da Informação", a segunda em volume de recursos, também registrou expressivo aumento no montante empenhado no período, que alcançou 175%, o que era esperado em razão da crescente demanda tecnológica.

O principal programa executado na função de Administração é o de "Apoio Administrativo", com quase R$ 46 bilhões de recursos empenhados. Executado em quase sua totalidade na subfunção "Administração Geral", esse programa é um dos maiores de todos os OFSS e a maior parte de suas despesas refere-se a pagamento de pessoal e encargos sociais. Em relação a 2008, houve aumento de 17% nos recursos empenhados nesse programa, em termos nominais.

b) Encargos Especiais

Análise da execução do gasto

A função Encargos Especiais é a que concentra o maior volume de recursos no orçamento. O orçamento autorizado chegou a R$ 1,1 trilhão em 2009, representando cerca de 63% dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Sua participação, em relação ao PIB, foi reduzida de 2005 para 2009, mas continuou bastante alta, em torno de 26%, como pode ser observado na tabela a seguir.

Despesa – 2005 a 2009

R$ milhões

Encargos Especiais	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	757.519	35,3%	778.548	32,9%	756.822	28,4%	742.256	24,7%	819.086	26,1%	3.854.231	28,9%

Fonte: Siafi e IBGE

*Refere-se aos valores empenhados.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2009, com detalhamento das subfunções típicas de Encargos Especiais.

Execução orçamentária por subfunção – 2009

R$ milhões

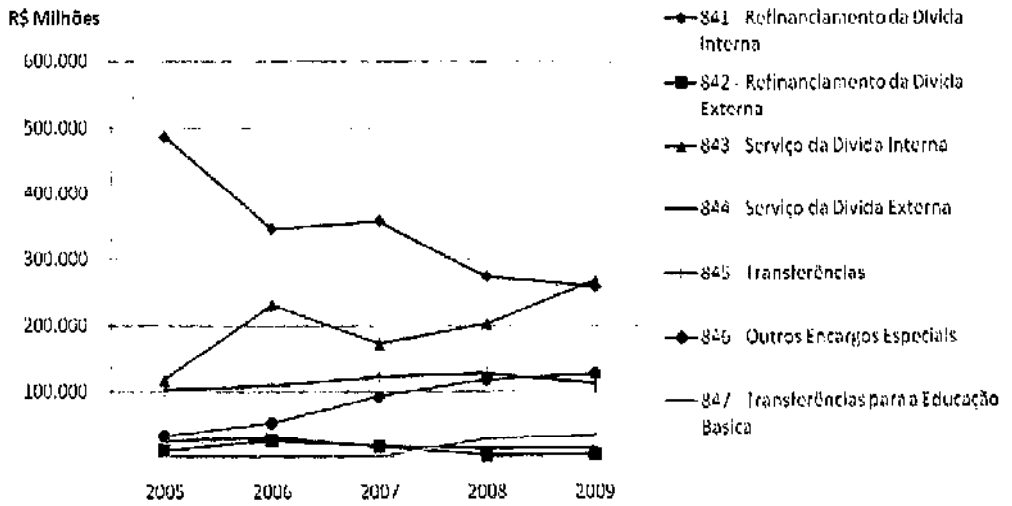
Subfunção		Execução da Função Encargos Especiais por Subfunções		Execução das Subfunções de Encargos Especiais em Outras Funções		Total das Subfunções de Encargos Especiais	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Encargos Especiais	808.726	77,4	8.770	90,7	817.496	77,5
841	*Refinanciamento da Dívida Interna*	*256.658*	*65,3*	-	-	*256.658*	*65,3*
842	*Refinanciamento da Dívida Externa*	*4.952*	*44,2*	-	-	*4.952*	*44,2*
843	*Serviço da Dívida Interna*	*266.693*	*83,2*	-	-	*266.693*	*83,2*
844	*Serviço da Dívida Externa*	*16.095*	*70,1*	-	-	*16.095*	*70,1*
845	*Transferências*	*111.217*	*85,2*	1	*50,0*	*111.218*	*85,2*
846	*Outros Encargos Especiais*	*126.661*	*92,7*	579	*63,5*	*127.240*	*92,5*
847	*Transferências para a Educação Básica*	*26.450*	*88,0*	8.190	*93,5*	*34.640*	*89,3*
	Outras Subfunções	10.360	89,5	-	-	-	-
Total		**819.086**	**77,5**	-	-	-	-

Fonte: Siafi e Dest

Entre as subfunções típicas de Encargos Especiais, as mais representativas são o "Refinanciamento da Dívida Interna" e o "Serviço da Dívida Interna", responsáveis por 64% dos recursos destinados à função. No tópico 2.5 a questão da dívida pública está sendo tratada de forma específica.

O gráfico a seguir representa os valores empenhados nas subfunções típicas de Encargos Especiais no período de 2005 a 2009.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2005/2009



Fonte: Siafi e Dest

Percebe-se a tendência de queda, a partir de 2005, do volume de recursos empenhados na subfunção "Refinanciamento da Dívida Interna". Em valores nominais, a redução foi de 47% no período de 2005 a 2009. As subfunções "Refinanciamento da Dívida Externa" e "Serviço da Dívida Externa" também vêm recebendo menos recursos a partir de 2006. Considerando-se todo

o período de 2005 a 2009, as reduções, em valores nominais, foram de 51% e 37%, respectivamente, percentuais bastante significativos.

Por outro lado, vem crescendo o volume de recursos empenhados na subfunção "Serviço da Dívida Interna". Entre 2005 e 2009, o aumento chegou a 126% em termos nominais, ou seja, mais do que dobrou o volume de recursos empenhados nessa subfunção. Dessa forma, em 2009, o valor empenhado nessa subfunção ultrapassou o empenhado na subfunção "Refinanciamento da Dívida Interna" e a tendência é que essa diferença seja ampliada no próximo exercício.

O volume de recursos empenhados na subfunção "Outros Encargos Especiais" também cresceu significativamente no período, 270% em termos nominais. Do total de recursos empenhados nessa subfunção em 2009, 77% referem-se à cobertura do saldo negativo apurado no Banco Central (Lei Complementar nº 101/2000).

Nas subfunções "Transferências" e "Transferências para a Educação Básica" (esta última criada em 2008, como já exposto no tópico 4.3.5, relativo à função Educação), é executado o programa "Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica", que abrange os recursos relativos ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), às compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural, recursos hídricos e outros recursos minerais, bem como às transferências para a educação básica.

A tabela seguinte mostra os valores relativos a transferências constitucionais distribuídos por Unidade da Federação em 2009.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação – 2009[1][2]

R$ milhares

UF	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total
AC	1.238.621	208.468	323	5.628	1.876	1.454.916	1,83%
AL	1.506.223	947.300	6.695	10.205	3.402	2.473.826	3,11%
AP	1.235.363	139.555	2.124	4.418	1.473	1.382.932	1,74%
AM	1.010.304	560.989	27.252	11.945	3.982	1.614.472	2,03%
BA	3.402.027	3.634.172	151.942	46.867	15.622	7.250.629	9,13%
CE	2.656.428	2.079.122	20.075	25.259	8.420	4.789.304	6,03%
DF	249.897	65.318	2.245	13.692	0	331.152	0,42%
ES	543.096	687.804	92.833	15.384	5.128	1.344.245	1,69%
GO	1.029.384	1.448.491	35.863	35.718	11.906	2.561.364	3,22%
MA	2.613.451	1.662.487	23.377	21.970	7.323	4.328.608	5,45%
MT	835.608	737.369	26.676	21.350	7.117	1.628.119	2,05%
MS	482.269	607.227	15.185	17.636	5.879	1.128.196	1,42%
MG	1.612.815	5.242.392	272.155	80.095	26.698	7.234.155	9,11%
PA	2.212.936	1.453.108	105.089	21.905	7.302	3.800.339	4,78%
PB	1.733.889	1.288.685	4.767	13.137	4.379	3.044.857	3,83%
PR	1.043.903	2.733.594	217.072	48.439	16.146	4.059.155	5,11%
PE	2.498.315	2.004.445	13.903	24.988	8.329	4.549.980	5,73%
PI	1.564.624	1.026.457	656	14.895	4.965	2.611.596	3,29%
RJ	553.125	1.176.140	358.012	36.831	12.277	2.136.385	2,69%
RN	1.512.668	989.113	3.790	13.994	4.665	2.524.229	3,18%
RS	852.589	2.711.125	265.948	41.447	13.816	3.884.924	4,89%
RO	1.019.428	362.472	7.077	9.625	3.208	1.401.810	1,76%
RR	898.172	250.541	108	4.888	1.629	1.155.338	1,45%
SC	463.370	1.551.746	154.686	26.479	8.826	2.205.108	2,78%
SP	362.064	5.288.255	452.643	135.574	45.191	6.283.727	7,91%

UF	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total
SE	1.504.485	579.346	1.976	8.550	2.850	2.097.207	2,64%
TO	1.571.358	565.309	740	14.315	4.772	2.156.494	2,71%
Total	**36.206.411**	**40.001.031**	**2.263.213**	**725.233**	**237.180**	**79.433.068**	**100,00%**

Fontes: STN e Banco do Brasil

(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.

Os estados que receberam as maiores parcelas dos recursos foram Bahia e Minas Gerais, que possuem elevado número de habitantes. O Estado de São Paulo, apesar de possuir mais habitantes do que a Bahia e Minas Gerais, recebeu menos recursos, em razão de sua maior renda *per capita*.

Em 2009, houve um decréscimo de aproximadamente 7% em relação ao montante distribuído em 2008 (cerca de R$ 85 bilhões), reflexo da crise financeira internacional ocorrida no segundo semestre de 2008. As renúncias tributárias realizadas pelo Governo Federal com vistas a incentivar o consumo de determinados produtos se deu em parte sobre tributos compartilhados com estados e municípios, conforme abordado no tópico sobre a carga tributária deste relatório. Para compensar parte dos impactos das medidas adotadas, foi instituído, pela MP nº 462, de 14 de maio de 2009 (convertida na Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009), um apoio financeiro para municípios, por meio da transferência de recursos pela União. Em 2009, esse valor chegou a quase R$ 1,9 bilhão.

As compensações financeiras transferidas aos estados e municípios totalizaram aproximadamente R$ 12,1 bilhões em 2009, 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 – 2009

R$ milhares

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total
AC	-	-	6.985	40	-	-	7.026	0,06%
AL	62.156	-	17.239	855	21.248	-	101.498	0,84%
AM	170.657	28.042	10.625	2.822	5.639	-	217.786	1,80%
AP	201	-	6.101	6.696	1.905	-	14.902	0,12%
BA	245.814	295	57.717	15.858	96.966	-	416.649	3,45%
CE	39.970	-	35.554	1.560	-	-	77.084	0,64%
DF	-	-	-	1.691	654	29	2.374	0,02%
ES	291.869	210.895	10.568	3.752	3.364	-	520.448	4,31%
GO	-	-	21.858	33.257	89.414	9.284	153.811	1,27%
MA	-	-	30.114	535	2.429	-	33.078	0,27%
MG	421	-	71.660	303.693	251.700	29.583	657.058	5,44%
MS	-	-	9.347	7.863	50.691	5.813	73.714	0,61%
MT	-	-	12.219	4.104	12.898	-	29.220	0,24%
PA	1.136	-	26.083	238.265	123.768	-	389.253	3,22%
PB	188	-	22.323	2.903	-	-	25.414	0,21%
PE	38.174	-	34.022	2.861	14.464	-	89.521	0,74%
PI	-	-	18.358	445	2.112	-	20.915	0,17%
PR	170	-	38.087	4.957	118.638	320.393	482.244	3,99%
RJ	3.581.479	3.969.314	16.762	7.984	13.942	-	7.589.480	62,81%
RN	266.859	11.458	17.768	493	-	-	296.578	2,45%

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total
RO	-	-	8.153	1.357	2.862	-	12.372	0,10%
RR	-	-	6.347	58	-	-	6.405	0,05%
RS	38.709	-	37.124	7.580	47.154	-	130.566	1,08%
SC	21.739	-	21.161	9.205	41.132	-	93.237	0,77%
SE	182.394	6.401	12.580	14.692	15.097	-	231.164	1,91%
SP	137.940	-	67.837	24.031	137.014	13.552	380.374	3,15%
TO	-	-	12.641	657	17.744	-	31.041	0,26%
Total	**5.079.876**	**4.226.405**	**629.233**	**698.212**	**1.070.834**	**378.653**	**12.083.212**	**100,00%**

Fonte: Siafi

(*) Inclui valores recebidos pelo estado, bem como pelos municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação.

(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* de Itaipu Binacional

Em relação a 2008, houve um decréscimo de 23% em valores nominais, também influenciado pela crise financeira internacional. Observa-se que o Rio de Janeiro recebeu a maior parcela do total das compensações financeiras transferidas (62,81%), em razão dos valores recebidos a título de *royalties* e de participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural (PEA).

Ações de Controle Externo

Apresenta-se, a seguir, o resumo de algumas ações de controle externo relacionadas às funções Administração e Encargos Especiais.

Em 2009, foi realizado levantamento operacional na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (TC-004.694/2009-1, apreciado por meio do Acórdão nº 2642/2009-Plenário), que teve como objetivos principais mapear os processos de trabalho relacionados com a definição dos números de população e PIB necessários ao cálculo das cotas de FPM; identificar possíveis margens de erros associadas às informações de população e PIB; relacionar os questionamentos apresentados pelos municípios; levantar os procedimentos utilizados pelo IBGE no tratamento das contestações dos municípios; e identificar possíveis oportunidades de melhorias.

No âmbito do trabalho foram efetuadas recomendações ao IBGE com o intuito de padronizar o tratamento das reclamações dos interessados e de otimizar os controles sobre os dados coletados nos levantamentos censitários. Foi recomendado ainda ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional que avaliem a conveniência e a oportunidade de realizar estudos com vistas a alterar os critérios de cálculo do coeficiente do FPM, a fim de estabelecer maior progressividade em relação à tabela de faixas populacionais.

Outro trabalho realizado foi o primeiro monitoramento da implementação das determinações e recomendações proferidas no Acórdão nº 1505/2007-Plenário, relativo à auditoria no módulo de consignações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). No monitoramento, que gerou o Acórdão nº 377/2010-Plenário, foi verificado que 73% das deliberações foram ou estão sendo implementadas pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, demonstrando a efetividade da ação de controle.

No âmbito do TC-013.707/2009-0 (Relatório de acompanhamento para examinar a evolução da arrecadação das receitas primárias da União), apreciado por meio do Acórdão nº 263/2010-Plenário, foi realizada a comparação entre os valores das receitas arrecadadas e os valores distribuídos a título de FPE, FPM e IPI-Exp no exercício de 2009. Foram constatadas diferenças apenas nos dois primeiros decêndios do mês de maio, as quais foram devidamente esclarecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

4.3.23 Função Relações Exteriores

O Plano Plurianual – PPA 2008/2011 destaca um objetivo de governo associado à função orçamentária Relações Exteriores que é o de "fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana", o qual contempla seis objetivos setoriais afetos à função: "assegurar a presença do Brasil em Organismos Internacionais"; "continuar a formar e aperfeiçoar o pessoal para o serviço exterior brasileiro", "coordenar o planejamento e a formulação de políticas específicas, bem como a avaliação e controle dos programas da agenda externa brasileira", "dar maior conhecimento ao público em geral sobre a atividade diplomática brasileira e sobre temas de política internacional", "promover a imagem do Brasil no exterior e ampliar o conhecimento de governos e povos estrangeiros sobre a cultura e a sociedade brasileiras", "representar o Brasil, negociar e defender os interesses brasileiros perante Estados estrangeiros e no âmbito das organizações internacionais, prestar assistência aos cidadãos brasileiros no exterior e prover atendimento consular de qualidade". Tais objetivos permitem compreender a atuação da União no que se refere às ações vinculadas à essa função orçamentária.

Análise da execução do gasto orçamento

A tabela seguinte apresenta os valores empenhados nos últimos cinco exercícios financeiros, possibilitando verificar que, ao contrário da tendência de crescimento observada em 2007 e 2008, no exercício de 2009 ocorreu decréscimo nominal da despesa orçamentária, bem como, em relação ao PIB, tendo em vista, principalmente, o fato do programa "Gestão da Participação em Organismos Internacionais", no qual foram gastos R$ 353,7 milhões em 2008, nesse ano de 2009 não houve empenho no âmbito da função Relações Exteriores, sendo executado exclusivamente pela função Legislativa. Além disso, foram gastos no programa "Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular" menos R$ 129,5 milhões nesse ano de 2009 em cotejo com o exercício anterior.

Despesa orçamentária

R$ milhões

Relações Exteriores	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS**	1.529	0,07%	1.397	0,06%	1.480	0,06%	1.922	0,06%	1.549	0,05%	7.877	0,06%

Fonte: Siafi e IBGE

*Refere-se aos valores empenhados.

** Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

O próximo quadro demonstra o detalhamento da execução orçamentária por subfunções. Do executado na função Relações Exteriores, cerca de 36% foram empenhados nas duas subfunções típicas ("Relações Diplomáticas" e "Cooperação Internacional"), e cerca de 64% em subfunções atípicas, sendo que, no último caso, 87% corresponderam a subfunção "Administração Geral", com R$ 865 milhões.

Execução Orçamentária nas subfunções (1)

R$ milhões

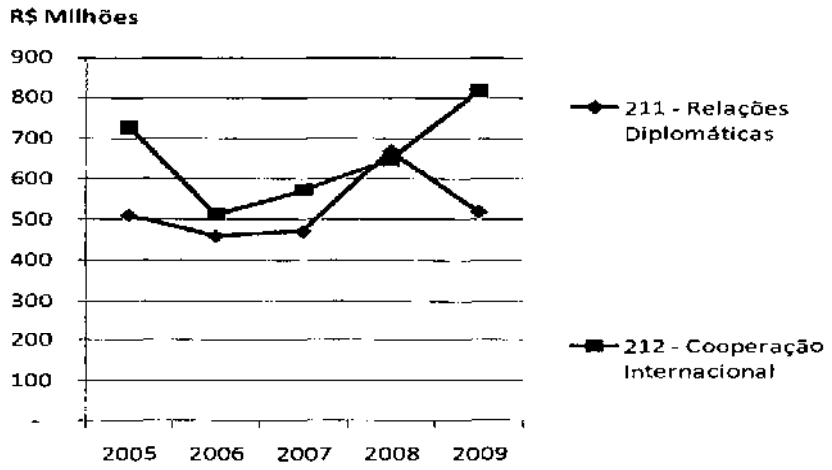
	Subfunção	Execução da Função Relações Exteriores por Subfunções		Execução das Subfunções de Relações Exteriores em Outras Funções		Total das Subfunções de Relações Exteriores	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Relações Exteriores	551	72,6	781	76,0	1.332	74,6
211	*Relações Diplomáticas*	*517*	*74,1*	-	-	*517*	*74,1*
212	*Cooperação Internacional*	*34*	*55,7*	*781*	*76,0*	*815*	*74,9*
	Outras Subfunções	998	88,9	-	-	-	-
Total		**1.549**	**82,3**	-	-	-	-

Fonte: Siafi

(1) As funções em análise integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

O gráfico a seguir apresenta a evolução da execução orçamentária das duas subfunções típicas de Relações Exteriores, nos últimos cinco anos. A subfunção "Cooperação Internacional" foi a única que apresentou elevação dos gastos (26%) em 2009 em relação a 2008, mantendo a trajetória de crescimento iniciada em 2007. Esse acréscimo está relacionado com o empenho de recursos, no valor total de R$ 592,6 milhões, nos seguintes programas "Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos Internacionais e "Operações Especiais – Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais", os quais não haviam sido executados na referida subfunção no exercício anterior.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2005/2009



Fonte: Siafi

A subfunção "Relações Diplomáticas", que também vinha apresentando uma trajetória de crescimento desde o ano de 2007, teve um decréscimo em 2009, por conta, fundamentalmente, da diminuição das despesas concernentes ao programa "Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular", conforme já citado anteriormente, no montante de R$ 129,5 milhões, em relação a 2008.

Principais Programas em Relações Exteriores

O principal programa associado à função analisada, "Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular", com recursos empenhados em 2009 de R$ 404 milhões (68,4 % da dotação orçamentária), é caracterizado pela subdivisão em várias ações de relacionamento com países, organizados em blocos econômicos ou por proximidade geográfica. Em 2009, observa-se um declínio de 24%, em média, dos recursos empenhados nessas ações, em relação ao ano anterior.

O referido programa possui três indicadores alimentados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). Os indicadores "Taxa de Relacionamento Diplomático com Estados Estrangeiros" (relação percentual entre o número de países onde o Brasil possui representação diplomática e o total de países que mantém atividade diplomática), e "Coeficiente de Assistência a Brasileiros no Exterior" (número de cidadãos assistidos a cada 1.000 brasileiros no exterior), apresentaram resultado (67 e 2,5, respectivamente) abaixo do previsto para 2009 (100 e 3,7, respectivamente).

Quanto ao outro indicador, "Taxa de Representação do Brasil em Organismos Internacionais" (número de organizações internacionais nas quais o Brasil está representado sobre o número de organizações internacionais de interesse do Brasil), o resultado apurado em 2009 foi igual ao previsto, ou seja, 100%.

O programa "Gestão da Política Externa" constitui o segundo mais representativo, com recursos empenhados no valor de R$ 55,5 milhões, cerca de 20% superior ao executado em 2008. As principais ações desempenhadas no âmbito do programa dizem respeito à cooperação técnica entre o Brasil, outros países e organismos internacionais, bem como, a 43 missões oficiais do Presidente e Vice-Presidente a 30 países, conforme informações oriundas do Balanço Geral da União (BGU).

Ações de Controle Externo

Em representação formulada por unidade técnica deste Tribunal (TC 023.389/2007-1), foram avaliados os parâmetros utilizados em acordos de cooperação técnica internacional, financiados exclusivamente com recursos nacionais, celebrados com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com a Organização das Nações Unidas para a Educação (Unesco). Por meio do Acórdão nº 1339/2009-Plenário, o TCU firmou diversos entendimentos sobre a matéria que, essencialmente, consolidam o posicionamento no sentido de que esses acordos de cooperação técnica internacional não autorizam que a contraparte externa efetue, no interesse da Administração demandante, o desempenho de atribuições próprias dos órgãos públicos, a exemplo da contratação de bens e serviços de natureza comum, usualmente disponíveis no mercado, nas quais não haveria transferência de conhecimento por parte do organismo internacional executor.

4.3.24 Função Legislativa

Classificados na função Legislativa estão os gastos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União. No entanto, como pode ser verificado pela tabela seguinte, que apresenta os valores empenhados pelos três órgãos, nem todas as despesas do Poder Legislativo são classificadas na função Legislativa, praticamente 40% de suas despesas referem-se a serviço da dívida, classificadas na função Encargos Especiais, e a pagamentos de aposentadorias e pensões, na função Previdência. Estas despesas serão analisadas nos itens referentes às respectivas funções.

Despesas dos Órgãos do Poder Legislativo por função – 2005 a 2009

R$ milhões

Órgãos	2005			2006			2007			2008			2009		
	Função Legislativa	Demais Funções*	Total	Função Legislativa	Demais Funções*	Total	Função Legislativa	Demais Funções*	Total	Função Legislativa	Demais Funções*	Total	Função Legislativa	Demais Funções*	Total
Câmara dos Deputados	1.833	619	2.452	2.275	672	2.947	2.363	779	3.142	2.475	806	3.281	2.440	757	3.197
Senado Federal	1.550	692	2.242	1.854	703	2.557	1.882	683	2.565	2.050	721	2.771	1.882	733	2.615
Tribunal de Contas da União	424	281	705	630	361	991	706	354	1.060	782	361	1.143	842	436	1.278
Total	3.807	1.592	5.399	4.759	1.736	6.495	4.951	1.816	6.767	5.307	1.888	7.195	5.164	1.926	7.090
	Variação anual			25%	9%	20%	4%	5%	4%	7%	4%	6%	-3%	2%	-1%

Fonte: Siafi
Nota: * As Demais Funções são "Previdência" e "Encargos Especiais" e referem-se essencialmente a aposentadorias e pensões e a serviço da dívida.

Em relação às despesas referentes à função Legislativa, verifica-se um ponto de inflexão: após um crescimento muito significativo em 2006 e variações anuais positivas razoavelmente significativas em 2007 e 2008 (4% e 7%, respectivamente), em 2009, há uma redução de 3% nas despesas na função. No entanto, a variação na despesa não foi uniforme nos três órgãos, no Senado Federal a redução foi de 8,2%; na Câmara dos Deputados, de 1,4%; no Tribunal de Contas da União, o movimento foi inverso, as despesas cresceram 7,7%.

As despesas na função Legislativa correspondem a 0,2% do PIB. A tabela seguinte apresenta a distribuição dos gastos nos exercícios de 2008 e 2009 segregados por grupo de despesa. Verifica-se que as despesas da função estão essencialmente divididas entre "Pessoal e Encargos Sociais" (78%) e "Outras Despesas Correntes" (20%) e que a redução das despesas nas Casas do Congresso ocorreu em todos os Grupos de Despesa, cabendo destacar a redução de R$ 113,29 milhões nas despesas de pessoal do Senado Federal, elas passaram de R$ 1,60 bilhão para R$ 1,49 bilhão. No Tribunal de Contas da União, houve uma redução de R$ 15 milhões em investimento (incluídas as inversões). Esta redução foi mais que compensada por um aumento de R$ 74 milhões em despesas de pessoal e outras despesas correntes.

Despesas dos Órgãos do Poder Legislativo na função Legislativa por grupo de despesa – 2008 e 2009

R$ milhões

Órgãos	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos*			Total		
	2008	2009	Δ% anual	2008	2009	Δ% anual	2008	2009	Δ% anual	2008	2009	Δ% anual
Câmara dos Deputados	1.856	1.844	-1%	564	559	-1%	54	38	-30%	2.474	2.441	-1%
Senado Federal	1.604	1.490	-7%	427	375	-12%	19	16	-16%	2.050	1.881	-8%
Tribunal de Contas da União	630	696	11%	101	109	8%	52	37	-28%	783	842	8%
Total	4.090	4.030	-1%	1.092	1.043	-4%	125	91	-27%	5.307	5.164	-3%

Fonte: Siafi
Nota: * Aos valores de investimentos do Tribunal de Contas da União foram acrescidos R$ 3 milhões de inversões.

A função Legislativa tem como subfunções típicas "Ação Legislativa" (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e "Controle Externo" (Tribunal de Contas da União). A Câmara dos Deputados e o Senado Federal concentraram 83% e 82%, respectivamente, das despesas da função em subfunções típicas, e, na subfunção "Administração Geral", cerca de 10%. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, concentrou 66% das despesas da função em sua subfunção típica "Controle Externo"; à subfunção "Administração Geral" coube 18% dos recursos.

Quanto à distribuição das despesas dos órgãos do Poder Legislativo por programas, tem-se que praticamente todas as despesas de cada órgão foram realizadas em seu programa principal: no caso da Câmara, "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados"; do Senado, "Atuação Legislativa do Senado Federal"; e do TCU, "Controle Externo". Os programas das Casas Legislativas estão classificados no sistema orçamentário como finalísticos, no entanto, seus indicadores continuam em processo de definição. Já o programa do TCU está classificado como "Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais" e tem como indicador a "Taxa de Julgamento de Processos pelo Tribunal de Contas da União", cujo índice previsto para 2009 foi de 42%, e o percentual apurado, de 53,73%.

A seguir será analisada a execução dos programas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Senado Federal

Em 2009, foram apreciadas praticamente 4.000 proposições pelo Senado Federal; destas, 3.000 foram aprovadas. O quadro abaixo foi reproduzido das "Contas do Presidente do Senado Federal – Exercício de 2009" e apresenta tais medidas classificadas por tipo de matéria.

Matérias aprovadas pelo Senado Federal – 2009

Tipo de Matéria	Classificação	Plenário (a)	Decisão Terminativa (b)	Matérias Aprovadas (a + b)	Total por Matéria
Projetos de Lei	Econômicos	11	77	88	466
	Sociais	52	112	164	
	Administrativos	26	42	68	
	Jurídicos	38	46	84	
	Honoríficos	11	51	62	
	Total de Projetos de Lei*	138	328	466	
Med. Provisórias		21	-	21	21
Prop. de Emenda à Constituição		9	-	9	9
Projetos de Resolução do Senado	Alteração do Regim. Interno	2	-	2	57
	Operações Financeiras	50	-	50	
	Funcionamento do Senado	4	-	4	
	Suspensão de Execução	-	1	1	
Embaixadores/ Autoridades	Embaixadores	39		39	93
	Autoridades	54		54	
Projetos de Decreto Legislativo	Programação Monetária	4	-	4	1.030
	Atos Internacionais	122	-	122	
	Referendo / Plebiscito	3	-	3	
	Concessão de Telecomunicações	-	901	901	
Requerimentos**		-	-	1.651	1.651
Total Geral				3.327	3.327

Notas: * Entre os Projetos de Lei, três foram aprovadas em legislaturas anteriores e enviadas para sanção em 2009.
** Os requerimentos englobam os aprovados pelo Plenário ou pela Mesa, os deferidos pela Mesa ou pela Presidência e os encaminhados pela Presidência.

Em termos de relevância e conteúdo das medidas, o Relatório de Gestão do Órgão destaca: a redução da incidência da DRU sobre recursos de educação; as novas regras do inquilinato; as regras para tarifa social de energia; a regulamentação do sistema nacional de crédito cooperativo; o Programa Minha Casa, Minha Vida; a criação de 46 zonas de processamento de exportação; a emenda constitucional dos precatórios; e o parcelamento de dívidas com a União. Por fim, o relatório ainda destaca a aprovação de uma série de leis relacionadas ao sistema judiciário,

muitas delas constantes do Pacto Republicano como, por exemplo, a Lei Complementar nº 132/2009, que trata da Defensoria Pública, e a Lei nº 12.019/2009, que possibilita a convocação de juízes para a realização de interrogatório e outros atos de instrução em ações penais de competência originária do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

O principal programa do Senado Federal é denominado "Atuação Legislativa do Senado Federal" e contou com dotação orçamentária em quinze ações: onze atividades, dois projetos e duas operações especiais. No entanto, só foram empenhados recursos em doze ações. O valor empenhado em 2009 foi 8% inferior ao valor de 2008, que, por sua vez, aumentou 9% em relação a 2007.

A tabela seguinte apresenta as principais ações do programa. Pode-se perceber que 99% das despesas empenhadas no programa estão concentradas em seis ações, sendo que a atividade "Processo Legislativo" concentra 81% dos recursos e a "Contribuição para o Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais", 11%. Destacam-se as significativas reduções nas despesas de "Assistência Médica", 50%; "Produção e Distribuição de Documentos Legislativos", 10%; e nas Demais Ações, 57%. Essas reduções estão relacionadas à informatização do processo legislativo e à reforma administrativa em curso no órgão, tema que será tratado no final deste item.

Programa Atuação Legislativa do Senado Federal – 2008 e 2009

Atuação Legislativa do Senado Federal	Metas Financeiras (R$ milhões)							Metas Físicas					
	2008		2009			Δ % Anual do Valor Empenhado	Produto	2008			2009		
Título da Ação	Autorizado	Empenhado	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa			Prevista	Realizada	% de Realização	Prevista	Realizada	% de Realização
Processo Legislativo	1.678	1.645	1.591	1.524	81%	-7%	Sessão realizada	336	251	75%	248	259	104%
Contribuição para o Custeio do RPPS*	211	199	199	199	11%	0%	-						
Auxílio-Alimentaç. aos Servidores e Empregados	47	47	48	48	3%	2%	Servidor Beneficiado	6.473	6.402	99%	6.586	6.227	95%
Gestão do Sistema de Informática	52	34	46	37	2%	9%	Sistema Gerido	349	399	114%	400	519	130%
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empreg e seus Dependentes	73	72	62	36	2%	-50%	Pessoa Beneficiada	41.869	41.647	99%	41.940	23.432	56%
Produção e Distribuição de Documentos Legislativos	34	30	37	27	1%	-10%	Exemplar Distribuído em milhares	36.467	23.878	65%	37.487	24.648	66%
Demais Ações	33	23	24	10	1%	-57%	-	-	-	-	-	-	-
Total	2.128	2.050	2.007	1.881	100%	-8%							

Fonte: Siafi e "Contas do Presidente do Senado Federal – Exercícios de 2008 e de 2009"
Nota: * A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

Em relação à execução das metas físicas em 2009, parte das ações teve uma execução igual ou superior à prevista. Em sentido contrário estão as execuções físicas das metas de assistência médica e odontológica (56% do número previsto) e a "Produção e Distribuição de Documentos Legislativos" (66%). No Relatório das "Contas do Presidente do Senado Federal – Exercício de 2009" há o seguinte comentário em relação à ação de assistência médica e odontológica:

> "A diferença acentuada entre a meta física informada na LOA/2009 e a realizada é decorrente da alteração de metodologia ocorrida a partir de janeiro do exercício analisado. Por ocasião da elaboração da PLOA/2009, a meta física foi definida com base na soma de dois cadastros de beneficiários: o da Secretaria de Assistência Médica (SAMS), e o da Secretaria do Sistema Integrado de Saúde dos Servidores do Senado (SSIS). Considerando o fato de que, mesmo sendo distintos os cadastros utilizados na mensuração da meta física, parte dos beneficiários está inscrito em ambos, optou-se por adotar o número de pessoas beneficiadas pela SAMS, no total de 23.557.
>
> A Presidência do Senado expediu ato promovendo contingenciamento no valor de R$ 25.000.000,00. A execução da despesa orçamentária foi da ordem de R$ 35.510.031,00.".

Em relação à produção de documentos legislativos, o Relatório de Gestão destaca, entre as medidas moralizadoras tomadas durante o exercício, a "restrição na impressão de material gráfico que não seja inerente às atividades parlamentares, ao Conselho Editorial e à manutenção e renovação de material de expediente administrativo".

No ano de 2009, houve uma redução importante nas despesas totais do Senado Federal: 5,6%. Considerando apenas as despesas classificadas na função Legislativa, a redução foi ainda maior: 8,2%. A diminuição das despesas do Senado Federal está associada a um processo de reforma administrativa como meta da atual Administração e contou com a colaboração da Imprensa por meio de denúncias, divulgadas na imprensa, de malversação de recursos públicos, cujo ápice foi a revelação da existência de boletins administrativos secretos. Como é exposto no "Relatório Final – Boletins Administrativos Não Disponibilizados na Rede de Computadores", divulgado no sítio do Senado Federal, foi criada uma comissão especial para levantar os boletins de pessoal publicados a partir de 1995, que concluiu:

> "(...) o uso indiscriminado de boletins suplementares, entre os quais 312 não publicados, contendo 663 atos que integram o presente relatório, e os demais documentos e fatos examinados pela Comissão constituem indícios de que tenha havido deliberada falta de publicidade de atos, o que recomenda a abertura imediata de sindicância visando à apuração de responsabilidades".

Na apresentação do Relatório de Gestão do Órgão, o Presidente do Senado Federal destaca o fato de a Comissão Diretora ter terminado os trabalhos referentes à reforma administrativa, e convoca os Senadores a concluírem a matéria, "tão necessária à vida cotidiana de nossa Casa". O Presidente asseverou ainda que:

> "Também na vida administrativa, a Mesa agiu com decisão. Ressalto que todas as medidas moralizadoras foram tomadas, sem qualquer subterfúgio, sendo as conclusões das investigações que se fizeram necessárias encaminhadas ao Ministério Público e à Polícia Federal."

O relatório afirma que, com a conclusão da reforma administrativa, espera-se uma economia significativa na área de pessoal, e relata uma série de medidas já tomadas durante o exercício de 2009, destacando-se:

- redução de 50% dos membros das comissões e corte nas comissões administrativas, com consequente diminuição do pagamento de gratificações;
- reforma nos contratos de fornecimento de mão-de-obra e novo procedimento para as licitações desse tipo de contrato, com a adoção das instruções recomendadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU);
- mudanças na regulamentação das cotas de passagens aéreas dos Senadores;
- nova regulamentação para o uso da verba indenizatória, com divulgação dessas despesas parlamentares na página do Senado Federal na *internet*;

- determinação para normalizar a situação de servidores terceirizados que apresentem características de nepotismo, observando Súmula do Supremo Tribunal Federal acerca do tema;
- inauguração do Portal da Transparência, com informações sobre contratos, verba indenizatória e recursos humanos do Senado Federal;
- transferência dos saldos das contas bancárias do Prodasen para o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

Câmara dos Deputados

Em 2009 a Câmara dos Deputados, na função Legislativa, executou 99,9% de sua despesa no programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", que integra o conjunto de ações vinculadas à atividade fim do órgão. Conforme descrito no Relatório de Execução Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados – 2009:

> "Seus produtos são ofertados diretamente à sociedade – ainda que nem sempre aferíveis –, como resultado da função legiferante e demais atribuições constitucionais, como a fiscalização da atuação governamental, a apuração de fatos relevantes para a ordem pública e o debate de temas de interesse nacional".

O restante dos recursos da função (R$ 267 mil) foi aplicado em pagamento de anuidades referentes ao programa "Gestão da Participação em Organismos Internacionais"; as demais atividades, como diárias e passagens, são custeadas pelo programa principal.

O programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados" tem como sua principal ação a atividade "Processo Legislativo", cuja meta física é estabelecida em termos de número de sessões realizadas; para o exercício em análise, estavam previstas 1.814 sessões. Ao referir-se a essa ação, o relatório do órgão faz a seguinte descrição:

> "O produto estabelecido relaciona-se com o número de sessões realizadas na Casa, seja no Plenário da Câmara, seja nas comissões temáticas ou nas comissões especiais. Em 2009, foram realizadas 2.195 sessões, sendo 360 no Plenário, 1.291 reuniões nas comissões permanentes e 544 nas comissões temporárias. Foram apreciadas 526 matérias pelo Plenário, com destaque para a aprovação de 7 Propostas de Emenda à Constituição, 26 Medidas Provisórias, 5 Projetos de Lei Complementar, 60 Projetos de Lei, 124 Projetos de Decreto Legislativo e 7 Projetos de Resolução. Adicionalmente, foram aprovadas, conclusivamente, 1.204 matérias pelas comissões."

O programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados" contou com dotação orçamentária em 16 ações: nove atividades, quatro projetos e três operações especiais, mas só foram empenhados recursos em 13 dessas ações. Na operação especial "Ressarcimento das Contribuições aos Pensionistas do Extinto IPC" não houve nenhum pedido de restituição. Em razão de medidas de austeridade tomadas pela Mesa Diretora, não houve execução de despesas nos projetos de Reforma do Anexo IV e Construção do Anexo V.

Em 2009, o valor empenhado no principal programa da Câmara dos Deputados foi reduzido em 1%, em relação ao valor do exercício anterior. A próxima tabela apresenta suas principais ações. Nela, pode-se perceber a concentração de despesas em algumas atividades: a atividade "Processo Legislativo" concentra 83% dos recursos e a "Contribuição para o Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais", 7%. A atividade "Processo Legislativo" inclui, em termos orçamentários, gastos com o pessoal ativo da Casa (deputados e servidores), bem como os gastos com terceirizados (substituição de servidores e empregados públicos), e com o custeio administrativo e operacional do órgão.

Programa Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados – 2008 e 2009

Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	Metas Financeiras (R$ milhões)							Metas Físicas					
	2008		2009			Δ % Anual do Valor Empenhado	Produto	2008			2008		
Título da Ação	Autorizado	Empenhado	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa			Prevista	Realizada	% de Realização	Prevista	Realizada	% de Realização
Processo Legislativo	2.167	2.095	2.083	2.017	83%	-4%	Sessão realizada	1.321	1.685	128%	1.814	2.195	121%
Contribuição para o Custeio do RPPS*	210	166	176	167	7%	1%	-						
Auxílio-Alimentaç. aos Servidores e Empregados	116	115	121	121	5%	5%	Servidor Beneficiado	16.890	16.021	95%	15.931	16.191	102%
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empreg e seus Dependentes	53	50	55	54	2%	8%	Pessoa Beneficiada	28.526	23.619	83%	25.093	23.409	93%
Ações de Informática			39	33	1%								
Reforma dos Imóveis Funcionais destinados à moradia dos Dep. Federais (Projeto)**	27	26	17	17	1%	-35%	Imóvel Reformado	81	120	148%	81	0	0%
Reparos e Conserv. de Residências Funcionais dos Membros do Poder Legislativo (Atividade)	14	8	13	8	0%	0%	Imóvel Conservado	433	218	50%	433	172	40%
Demais Ações	310	14	233	23	1%	64%	-	-	-	-	-	-	-
Total	**2.897**	**2.474**	**2.737**	**2.440**	**100%**	**-1%**							

Fonte: Siafi e Relatórios da Câmara dos Deputados – Exercícios Financeiros de 2008 e 2009

* A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

** A totalidade dos recursos em 2009 foi inscrita em Restos a Pagar Não Processados

4.3.25 Função Judiciária

Em 2009, a função Judiciária foi contemplada com uma dotação no orçamento de R$ 20,8 bilhões. Na execução do orçamento desta função, participaram apenas os órgãos integrantes do Poder Judiciário, a saber: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal (JF), Justiça Militar (JM), Justiça Eleitoral (JE), Justiça do Trabalho (JT) e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (JDFT).

Os demais gastos destes órgãos (34%) estão classificados nas funções "Previdência" e "Encargos Especiais", referindo-se essas despesas ao pagamento de aposentadorias e pensões e ao cumprimento de sentenças e débitos judiciais. A tabela seguinte apresenta os gastos desses órgãos nos últimos quatro exercícios.

Despesas empenhadas dos Órgãos do Poder Judiciário por função – 2006 a 2009

R$ milhões

Órgãos Orçamentários (1)	2006 (3)			2007			2008			2009			
	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	
												Valor	%
STF	239	68	308	362	89	451	377	86	463	444	102	546	2%
STJ	443	172	615	524	317	841	597	191	788	694	218	912	3%
JF	4.169	2.590	6.759	4.692	3.151	7.843	5.283	4.007	9.289	5.771	5.707	11.478	37%

Órgãos Orçamentários (1)	2006 (3)			2007			2008			2009			
	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	
												Valor	%
JM	127	98	225	145	116	261	166	119	285	186	129	315	1%
JE	2.475	635	3.110	2.489	674	3.163	3.514	742	4.255	3.471	805	4.276	14%
JT	6.240	2.249	8.489	6.914	2.094	9.008	7.844	2.410	10.254	8.699	3.289	11.988	39%
JDFT	833	186	1.019	934	215	1.149	1.014	206	1.220	1.197	221	1.418	5%
Total	**14.527**	**5.998**	**20.524**	**16.059**	**6.656**	**22.715**	**18.795**	**7.759**	**26.554**	**20.462**	**10.471**	**30.933**	**100%**
	Variação Anual			**11%**	**11%**	**11%**	**17%**	**17%**	**17%**	**9%**	**35%**	**16%**	

Fonte: Siafi
Notas:
(1) STF = Supremo Tribunal Federal, STJ= Superior Tribunal de Justiça, JF = Justiça Federal, JM = Justiça Militar, JE = Justiça Eleitoral, JT = Justiça do Trabalho, JDFT = Justiça do Distrito Federal e Territórios.
(2) As demais funções são "Previdência" e "Encargos Especiais" e referem-se essencialmente a serviço da dívida, aposentadorias e pensões.
(3) Em 2006, o Ministério Público da União empenhou R$ 100 mil na função Judiciária.

Como se pode verificar, os gastos na função Judiciária cresceram nos últimos três anos, sendo que, em todos eles, o percentual de crescimento anual foi superior a 10%. Destaque-se que o incremento da execução dos órgãos do Poder Judiciário ocorreu principalmente nas demais funções executadas por eles, mais especificamente na função Encargos Especiais, devido ao aumento do gasto com cumprimento de sentenças e débitos judiciais nas Justiças Federal e do Trabalho.

Despesas dos Órgãos do Poder Judiciário na função Judiciária por grupo de despesa – 2009

R$ milhões

Órgãos Orçamentários	Pessoal e Encargos Sociais		Outras Despesas Correntes		Investimentos		Inversões		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Supremo Tribunal Federal	213	48%	176	40%	55	12%	-	0,00%	444	100%
Superior Tribunal de Justiça	499	72%	172	25%	24	3%	-	0,00%	695	100%
Justiça Federal	4.630	80%	949	16%	187	3%	5	0,09%	5.771	100%
Justiça Militar	145	78%	32	17%	9	5%	-	0,00%	186	100%
Justiça Eleitoral	2.432	70%	613	18%	424	12%	2	0,06%	3.471	100%
Justiça do Trabalho	7.492	86%	1.009	12%	172	2%	26	0,30%	8.699	100%
Justiça do Distrito Fed. e Territórios	973	81%	168	14%	56	5%	-	0,00%	1.197	100%
Total	**16.384**	**80%**	**3.119**	**15%**	**927**	**5%**	**33**	**0,16%**	**20.463**	**100%**

Fonte: Siafi

Ao se analisar a distribuição dos gastos da função Judiciária por grupos de despesa, tem-se que, no conjunto, 80% referem-se a "Pessoal e Encargos Sociais" (essencialmente remunerações, sob a rubrica "Vencimentos e Outras Vantagens Fixas – Pessoal Civil"). No entanto, há uma variação significativa na participação dos grupos de despesas na função, conforme cada órgão analisado.

No que se refere a "Outras Despesas Correntes", STF e STJ tiveram os maiores percentuais de participação em relação a sua execução. Em ambos os casos, o maior volume de recursos gastos no grupo refere-se a "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica". No caso do STF, dos R$ 176 milhões empenhados, R$ 130 milhões foram classificados nessa rubrica, enquanto no STJ, dos R$ 172 milhões, R$ 93 milhões foram assim classificados.

Em relação a "Investimentos", destacam-se STF e Justiça Eleitoral, ainda sob o enfoque da participação do grupo de despesas no valor total dos gastos de cada órgão. Em ambos os casos, o maior volume proporcional gasto em "Investimentos" refere-se ao elemento "Aquisição de Equipamentos e Material Permanente", sendo de 85% e 63% do total gasto no grupo, respectivamente.

Destaque-se, ainda, o considerável volume de "Inversões" presente na Justiça do Trabalho, tendo sido esse gasto responsável pelo crescimento de 106% do gasto total em "Inversões" na função Judiciária em relação ao exercício de 2008. O gasto de R$ 26 milhões refere-se à aquisição de imóveis para os edifícios-sede dos fóruns trabalhistas de São Bernardo do Campo/SP e de Florianópolis/SC.

A reforma do Judiciário e o combate à morosidade dos processos judiciais e à baixa eficácia de suas decisões

"Poucos problemas nacionais possuem tanto consenso no tocante aos diagnósticos quanto a questão judiciária. A morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático". Com essas palavras, é iniciado o I Pacto Republicano de Estado, celebrado em 2004, entre os três poderes da República, destacando o principal problema enfrentado pelo Poder Judiciário.

Conforme consta do Relatório Anual do Conselho Nacional de Justiça de 2006, "*a Constituição Federal de 1988 propiciou um sem-número de demandas judiciais para o reconhecimento de novos direitos e a aplicação de direitos historicamente consagrados. Como resultado sistêmico tangível, Tribunais brasileiros passaram a movimentar toneladas de papel e a protocolar, carimbar, rubricar, distribuir, despachar e julgar milhões de ações. Por causa dessa explosão de litigiosidade, as Cortes não conseguiram conduzir os processos dentro de prazos de tempo minimamente razoáveis. Os cartórios judiciais se converteram em máquinas de fazer transcrições, emitir certificados e expedir notificações, e os juízes e servidores se transformaram em administradores de repartições emperradas, comprometendo o exercício da função jurisdicional*".

Pierpaolo Cruz Bottini, então Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, destaca que "*um dos fatores responsáveis por este estado de coisas é a falta de planejamento gerencial das instituições judiciais*". Afirma ainda que "*a morosidade decorre da dificuldade em organizar as atividades, obter documentos e padronizar procedimentos, para possibilitar a integração de atos judiciais e de manifestações de instituições competentes para a elucidação dos fatos*".

Dessa forma, observa o Secretário, "*podem ser tangenciadas e discutidas algumas propostas de solução, de reforma, que abranjam alterações constitucionais, infraconstitucionais e gerenciais*".

No plano constitucional, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a Reforma do Judiciário, trouxe diversas disposições relevantes no que se refere aos problemas destacados anteriormente, como a constitucionalização do princípio da razoável duração do processo; a obrigatoriedade da imediata distribuição dos processos; a proporcionalidade de juízes em relação à população e à efetiva demanda judicial; e a súmula vinculante. Entre esses dispositivos, destacam-se dois pela sua importância para a organização e articulação do sistema judicial brasileiro: a criação do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B

da Constituição Federal) e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A da Constituição Federal).

Os mencionados Conselhos têm, entre outras, a competência de expedir atos regulamentares, que padronizem procedimentos administrativos no âmbito das instituições a eles relacionadas. Dessa forma, sem ferir o princípio federativo, os Conselhos podem aprovar resoluções que possibilitem o planejamento e o gerenciamento racional das atividades, realizar análises estatísticas e diagnósticos, regulamentar a troca de dados e informações entre os órgãos judiciais, estabelecer critérios para a integração dos sistemas de informática, enfim, promover a articulação necessária e imprescindível para uma prestação jurisdicional eficiente.

No plano infraconstitucional, diversas normas foram criadas e atualizadas em todos os ramos do direito desde 2004. Isso se deveu especialmente ao esforço conjunto dos três poderes da República, consignado nos dois Pactos Republicanos assinados, de modo a aprimorar a legislação.

Por fim, no plano gerencial, a reforma tem sido implantada por meio da atuação dos Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público, em cujas competências se inserem justamente o planejamento e gerenciamento das atividades do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Iniciativas de destaque

A seguir são apresentadas as principais ações que têm estruturado o processo de planejamento e decisão dentro do Poder Judiciário, as quais se inserem no contexto de reforma e modernização do judiciário brasileiro.

Justiça em Números

O "Justiça em Números" é um sistema que visa à ampliação do processo de conhecimento do Poder Judiciário por meio da coleta e da sistematização de dados estatísticos e do cálculo de indicadores capazes de retratar o desempenho dos tribunais.

A construção desses indicadores representou uma tentativa de estabelecer uma cultura de planejamento e de gestão estratégica no contexto da crise do Judiciário, da promulgação da Emenda Constitucional nº 45 e da instalação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Os indicadores do sistema "Justiça em Números" traçam um perfil da Justiça e permitem a construção de métricas que avaliam os tribunais no quesito litigiosidade e nas matérias financeiras e de acesso à Justiça, além de relacionar esses dados com o perfil de cada região jurisdicional, com base nas informações sobre sua população e economia.

Atualmente, os dados colhidos no "Justiça em Números" são utilizados pelo Conselho Nacional de Justiça a fim de orientar o planejamento estratégico e permitir a realização de diagnósticos sobre a situação do Poder Judiciário.

A abrangência da pesquisa "Justiça em Números" atualmente compreende as Justiças Federal, Trabalhista e Estadual, além de informações do Tribunal Superior do Trabalho (TST), com dados sobre o 2º grau, 1º grau, Turmas Recursais e Juizados Especiais. Segundo informações do CNJ, há a intenção de que a publicação passe a incluir todo o Poder Judiciário nacional.

O sistema "Justiça em Números" contribui para o aperfeiçoamento da publicidade, da eficiência, da transparência e da exatidão dos dados estatísticos informados pelos Tribunais.

Promove ainda a atualização permanente dos indicadores para o aprimoramento da gestão dos Tribunais. Cabe registrar que os dados e indicadores relativos ao exercício de 2009 ainda não estão disponíveis.

I Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano

O I Pacto Republicano, assinado em 15 de dezembro de 2004, demonstrou a necessidade de que os três poderes da República trabalhassem juntos para solucionar o problema da morosidade dos processos e da baixa eficácia de suas decisões.

Diversos foram os acontecimentos que contribuíram para que essa iniciativa cooperada fosse consignada no I Pacto. Alguns deles foram: o esforço expendido, sobretudo nos últimos dez anos, na produção de documentos sobre a crise do Judiciário brasileiro, acompanhados de propostas visando ao seu aprimoramento; o fato de os próprios Tribunais e as associações de magistrados terem estado à frente do processo de identificação da crise do Judiciário, por meio de proposições e iniciativas; a intenção de contribuir para a solução do problema por parte do Poder Legislativo, como demonstram a reforma constitucional realizada pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, e várias modificações nas leis processuais; e a priorização da questão, por parte do Poder Executivo, que criou a Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça, a qual tem colaborado na sistematização de propostas e em mudanças administrativas.

O referido Pacto foi consubstanciado em compromissos fundamentais firmados com o objetivo de agilizar a prestação jurisdicional, por meio da aprovação de um conjunto de leis. Como resultado da priorização e do trabalho de parceria entre os Poderes da República, foram aprovados ao todo, no I Pacto, 25 projetos de lei voltados à agilização processual e à modernização do Poder Judiciário, entre os anos de 2005 e 2009.

Na área de Processo civil, o I Pacto viabilizou a aprovação de 16 projetos de lei, dentre os quais destacamos: a Lei nº 11.187/2005, que confere nova disciplina ao recurso de agravo; a Lei nº 11.276/2006, que dispõe sobre a Súmula Impeditiva; a Lei nº 11.417/2006, que dispõe sobre a Súmula Vinculante; a Lei nº 11.418/2006, que dispõe sobre a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário; e a Lei nº 11.672/2008, que dispõe sobre o trâmite dos recursos repetitivos dirigidos ao STJ. As mencionadas leis propiciaram a agilização da prestação jurisdicional, por meio da redução de recursos e medidas protelatórias e da disciplina da repercussão geral do recurso extraordinário.

Em relação ao instituto da repercussão geral, o Relatório de Atividades do STF registrou que, em 2009, houve uma redução em 38,5 % no total de processos distribuídos naquela Corte em comparação com 2008, em decorrência da ampla aplicação do mencionado instituto.

Quanto à Lei dos Recursos Repetitivos, o Relatório de Prestação de Contas do STJ registrou que "fazendo-se uma comparação entre o primeiro ano (agosto/2008 a agosto/2009) e o ano anterior, verificou-se uma queda de 37 % na quantidade de recursos especiais recebidos pelo Tribunal".

Também foram aprovados no I Pacto sete projetos de lei na área de Processo Penal e dois na área de Processo Trabalhista.

II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.

O II Pacto, de 13 de abril de 2009, veio reforçar o esforço cooperado bem sucedido, que foi realizado com o I Pacto. Assim, em razão da efetividade das medidas adotadas durante o I Pacto,

decidiu-se reafirmar e ampliar o primeiro documento a fim de fortalecer a proteção aos direitos humanos, a efetividade da prestação jurisdicional, o acesso universal à Justiça e também o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça.

O II Pacto tem amplitude maior que o primeiro, e está pautado em três grandes objetivos: concretização dos direitos humanos e fundamentais, agilidade e efetividade da prestação jurisdicional, e democratização do acesso à Justiça.

Em cada um dos objetivos foram identificadas matérias prioritárias a fim de orientar as ações na apreciação legislativa e na produção das políticas públicas. Apesar de novamente a parte central do acordo dizer respeito à agilidade e efetividade da prestação jurisdicional, desta vez, incentivado pelo próprio sucesso de seu antecessor, o Pacto foi ampliado, a fim de comprometer os três Poderes também com as questões relacionadas à aplicação concreta dos direitos humanos e fundamentais e com o acesso universal à justiça.

Outro ponto a ser destacado no II Pacto foi a criação do Comitê Interinstitucional de Gestão do acordo, com integrantes dos três Poderes. O comitê tem como objetivo desenvolver e acompanhar as ações pactuadas, identificar projetos de leis prioritários, apresentar sugestões para o aperfeiçoamento de proposições legislativas, além de receber e analisar propostas encaminhadas por órgãos e instituições públicas ou privadas.

Entre os meses de abril e novembro de 2009, já foram aprovados doze projetos de normatização (dois no eixo de Proteção de Direitos Humanos e Fundamentais, seis no eixo de Agilidade e Efetividade da Prestação Jurisdicional, e quatro no de Ampliação do Acesso à Justiça), o que representa 30% dos projetos contemplados no Pacto atualmente.

Em resumo, percebe-se extremamente válido o esforço empreendido em ambos os Pactos realizados entre os Poderes da República. Diversas questões precisavam de regulamentação, e outras de atualização, o que foi possível em tempo bastante razoável, se considerados os horizontes temporais de aprovação de outras leis que tramitam no Congresso. Vale destacar, ainda, que não há data limite para aprovação dos projetos de lei, bem como para o fim do II Pacto.

Planejamento Estratégico do Poder Judiciário

O Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, consolidado no Plano Estratégico Nacional, foi instituído em 2009, por meio da Resolução CNJ nº 70/2009, com o objetivo de implementar um sistema integrado de diretrizes para nortear a atuação de todos os órgãos do Judiciário, priorizando a convergência de ações para o aperfeiçoamento e modernização dos serviços judiciais.

A elaboração de um planejamento estratégico para o Poder Judiciário teve início no Encontro Nacional do Judiciário, realizado no dia 25 de agosto de 2008, em Brasília. Esse Encontro, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça, representou o marco inicial do projeto de planejamento estratégico nacional, e resultou na Carta do Judiciário, na qual os Presidentes dos Tribunais Superiores, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Tribunais Estaduais, dos Tribunais Militares e Associações Nacionais de Magistrados firmaram o compromisso de desenvolver mecanismos eficazes para o aprimoramento dos serviços judiciários e para a realização efetiva dos direitos individuais e sociais.

O Conselho Nacional de Justiça promoveu ainda 12 Encontros Regionais do Judiciário, com a participação de 87 tribunais de todos os segmentos da justiça, nos quais se realizou um

amplo diagnóstico do Judiciário. Esses encontros tiveram por objetivo conhecer a realidade e as peculiaridades regionais, as boas práticas de gestão e identificar os desafios para se alcançar uma justiça mais efetiva.

As principais conclusões dos encontros regionais foram consolidadas no Plano de Planejamento Estratégico do Poder Judiciário Nacional, composto por quinze objetivos estratégicos, subdivididos em oito temas principais. Esse plano não contempla o Supremo Tribunal Federal, cuja atuação não está submetida à jurisdição administrativa do Conselho Nacional de Justiça.

O Mapa Estratégico do Poder Judiciário foi aprovado no 2º Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em Belo Horizonte/MG, em 16 de fevereiro de 2009, quando foram aprovadas dez metas nacionais de nivelamento para o ano de 2009. Foram identificados também os indicadores que irão mensurar o alcance dos objetivos e, por conseguinte, da estratégia, e as respectivas metas e os projetos prioritários.

Com fundamento nas conclusões dos encontros nacionais e regionais realizados, o CNJ formalizou, por meio da Resolução nº 70, de 18/3/2009, o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, composto por quinze objetivos estratégicos distribuídos em oito temas, apresentados a seguir.

Temas e objetivos estratégicos estabelecidos pelo Planejamento Estratégico do Poder Judiciário

Tema	Objetivo	Descrição
Eficiência Operacional	**Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos.**	Garantir a agilidade na tramitação dos processos judiciais e administrativos e assegurar a razoável duração do processo.
	Buscar a excelência na gestão de custos operacionais.	Garantir a economicidade dos recursos por meio da racionalização na aquisição e utilização de todos os materiais, bens e serviços (responsabilidade ambiental), e da melhor alocação dos recursos humanos necessários à prestação jurisdicional.
Acesso ao Sistema de Justiça	**Facilitar o acesso à Justiça.**	Promover o acesso ao Poder Judiciário, com o objetivo de democratizar a relação da população com os órgãos judiciais e garantir equidade no atendimento à sociedade.
	Promover a efetividade no cumprimento das decisões judiciais.	Assegurar o cumprimento das decisões emanadas do Poder Judiciário, a fim de garantir que os direitos reconhecidos alcancem resultados concretos.
Responsabilidade Social	**Promover a cidadania.**	Promover o desenvolvimento e inclusão social, por meio de ações que contribuam para o fortalecimento da educação e da consciência dos direitos, deveres e valores do cidadão.
Alinhamento e Integração	**Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário.**	Garantir que as unidades do Judiciário tenham seu planejamento estratégico e sua gestão alinhados à estratégia do Poder Judiciário Nacional, respeitando as particularidades locais e visando a resultados de curto, médio e longo prazos (continuidade).
	Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais (nacionais e internacionais).	Buscar a unicidade e a integração da Justiça por meio da troca de experiências entre Tribunais, compartilhando conhecimento, práticas, unidades, estruturas e soluções jurídicas e administrativas.
Atuação Institucional	**Fortalecer e harmonizar as relações entre os poderes, setores e instituições.**	Fortalecer a integração do Judiciário com os Poderes Executivo e Legislativo e desenvolver parcerias com os órgãos do sistema da justiça (OAB, Ministério Público, Defensorias) e entidades públicas e privadas para viabilizar o alcance dos seus objetivos (eficiência, acessibilidade e responsabilidade social).
	Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva.	Valorizar e difundir práticas que fomentem e conservem valores éticos e morais (imparcialidade, probidade, transparência) no âmbito do Poder Judiciário, nas organizações ligadas à atividade judiciária e nas instituições de ensino.
	Aprimorar a comunicação com o público externo.	Aprimorar a comunicação com o público externo, com linguagem clara e acessível, disponibilizando, com transparência, informações sobre o papel, as ações e as iniciativas do Poder Judiciário, o andamento processual, os atos judiciais e administrativos, os dados orçamentários e de desempenho operacional.

Tema	Objetivo	Descrição
Gestão de Pessoas	**Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores.**	Garantir que os magistrados e servidores possuam conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais para o alcance dos objetivos estratégicos.
	Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia.	Elevar o nível de comprometimento, motivação e identidade institucional dos Magistrados e Servidores para viabilizar a execução da estratégia.
Infraestrutura e Tecnologia	**Garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais.**	Prover os recursos materiais e tecnológicos (instalações, mobiliários, equipamentos de informática) que permitam o bom desempenho das unidades do Judiciário, garantindo aos magistrados e servidores condições de trabalho com saúde e segurança, além da proteção e manutenção dos bens materiais e dos sistemas.
	Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI.	Estruturar a tecnologia da informação e o seu gerenciamento de forma a garantir o desenvolvimento, aperfeiçoamento e a disponibilidade dos sistemas essenciais à execução da estratégia.
Orçamento	**Assegurar recursos orçamentários necessários para a execução dos objetivos da estratégia.**	Promover ações orçamentárias visando assegurar recursos que viabilizem as ações e metas necessárias à execução da Estratégia. Garantir a disponibilização dos recursos orçamentários necessários para a execução dos projetos estratégicos, de acordo com os cronogramas estabelecidos para cada iniciativa.

Fonte: Resolução CNJ nº 70 de 18/3/2009 e sítio do CNJ na *Internet*

Dentre os objetivos estratégicos, merece destaque, no âmbito do tema "Eficiência operacional", o objetivo de "garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos". No âmbito do tema "Acesso ao sistema de justiça", destaca-se o objetivo de "promover a efetividade no cumprimento das decisões".

De acordo com a Resolução CNJ nº 70, de 18/3/2009, os tribunais devem elaborar os seus respectivos planejamentos estratégicos, alinhados ao Plano Estratégico Nacional, com abrangência mínima de cinco anos. Os planejamentos estratégicos deverão conter pelo menos um indicador de resultado para cada objetivo estratégico; metas de curto, médio e longo prazos, associadas aos indicadores de resultado; e projetos e ações necessários para que as metas sejam atingidas.

Além do planejamento estratégico dos órgãos do Poder Judiciário, a norma citada também estabeleceu a instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais.

As dez metas nacionais de nivelamento estabelecidas para o ano de 2009 são as seguintes:

1. Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de cinco anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial.
2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores).
3. Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (*internet*).
4. Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos.
5. Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias.

6. Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas.

7. Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (*internet*), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça.

8. Cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud).

9. Implantar núcleo de controle interno.

10. Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

As metas de nivelamento têm o propósito de equiparar todos os ramos e níveis do Poder Judiciário, de forma que tenham um mesmo plano de desenvolvimento, uma vez que existe uma significativa heterogeneidade entre os Tribunais na prestação jurisdicional à sociedade.

O Planejamento Estratégico do Poder Judiciário é composto por 46 indicadores de resultados associados aos 15 objetivos estratégicos definidos. Os indicadores serão medidos em cada tribunal de cada região de cada ramo da justiça, detalhando-se ainda 1º e 2º graus, turmas recursais, juizados, fase de conhecimento e de execução, nos casos que permitam tal desagregação.

Destacamos a seguir os indicadores relacionados ao objetivo estratégico de "garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos".

Indicadores relacionados ao objetivo estratégico "garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos"

Indicador	Fórmula
Taxa de Congestionamento (conhecimento) e (1º grau, 2º grau, Tribunais Superiores, Turmas Recursais e Juizados)	1 - total de processos judiciais baixados / (casos novos + casos pendentes)
Produtividade do magistrado (conhecimento) e (1º grau, 2º grau, Tribunais Superiores, Turmas Recursais e Juizados)	Total de baixados / total de magistrados
Índice de atendimento à demanda	Processos baixados / casos novos Divisão em 1º e 2º grau conforme possibilidade
Índice de agilidade no julgamento (1º grau, 2º grau, Tribunais Superiores, Turmas Recursais e Juizados)	% entre processos finalizados dentro de um ano, por instância, em relação ao total de casos finalizados. Fase de conhecimento (do protocolo à sentença) Fase de execução (do trânsito em julgado à baixa)
Índice de processos antigos	% entre processos pendentes (protocolados até o último dia útil do segundo ano anterior ao corrente) / total de processos pendentes
Índice de agilidade na tramitação dos processos de aquisição de bens e serviços	% entre processos de aquisição de bens e serviços finalizados no prazo padrão, em relação ao prazo total.
Índice de virtualização dos processos novos	% de processos novos eletrônicos/ total de processos novos
Índice de agilidade na publicação dos acórdãos	% entre acórdãos publicados dentro do prazo padrão de 10 dias/ total de acórdãos a publicar

Fonte: Minuta de Indicadores Estratégicos, em 13/11/2009, divulgada no sítio do CNJ na *internet*.

Os indicadores associados ao objetivo estratégico de "promover a efetividade no cumprimento das decisões" são os seguintes.

Indicadores relacionados ao objetivo estratégico "promover a efetividade no cumprimento das decisões"

Indicador	Fórmula
Taxa de Congestionamento na fase de execução (1° grau, 2° grau e Juizados).	Taxa de congestionamento na fase de execução do 1° grau: 1 – Processos de Execução Baixados em 1° grau / (casos novos executados em 1° grau + casos pendentes executados em 1° grau + execuções judiciais em 1° grau + execuções pendentes em 1° grau)
Produtividade do magistrado (execução) e (1° grau, 2° grau e Juizados).	Total de julgados / total de magistrados

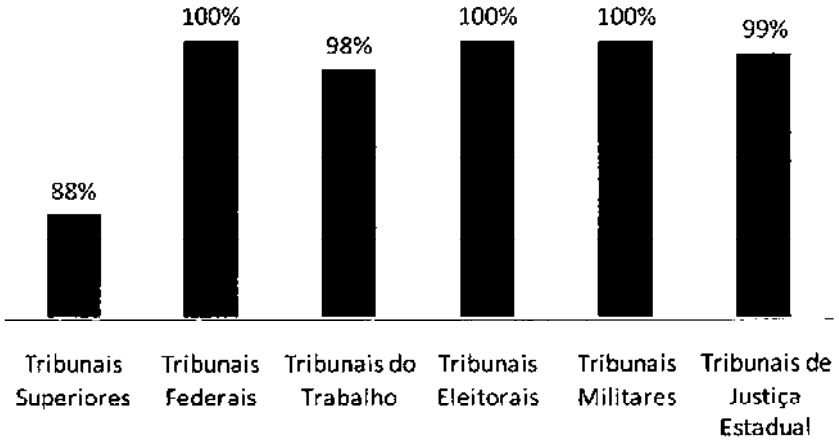
Fonte: Minuta de Indicadores Estratégicos, em 13/11/2009, divulgada no sítio do CNJ na *internet*

Os resultados do Planejamento Estratégico estão associados às metas nacionais de nivelamento estabelecidas para o ano de 2009, bem como aos indicadores estabelecidos para identificar o cumprimento dos objetivos traçados no planejamento.

Em relação aos indicadores, cabe ressaltar que sua medição se iniciará em 2010, sendo que em 2011 se terá a resposta desse primeiro ano de operação completa do Planejamento Estratégico nacional do Poder Judiciário.

Em relação às metas nacionais de nivelamento, os gráficos a seguir evidenciam os primeiros resultados da gestão estratégica referentes ao cumprimento das metas 1 e 2, as quais estão diretamente relacionadas ao problema da baixa efetividade da prestação jurisdicional.

Meta 1 - Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de cinco anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário e Tribunal Pleno ou Órgão Especial.



Fonte: Sítio do CNJ na *internet*
Obs.: Não inclui processos do Supremo Tribunal federal (STF)

O gráfico apresenta o percentual das médias de cumprimento da meta 1 por ramo de justiça. Verifica-se que a média nacional de cumprimento foi de 98,6%. Destaque-se que o resultado obtido foi expressivo, uma vez que, até dezembro de 2009, 94,4% dos 90 tribunais informaram o cumprimento total da meta.

Meta 2 - Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores)

Ramo	Processos Pendentes em 31/12/2008	Processos Julgados até 31/12/2009	%
Tribunais Superiores	91.943	80.938	88,0
Tribunais Federais	449.544	277.420	61,7
Tribunais do Trabalho	104.990	97.733	93,1
Tribunais Eleitorais	4.840	4.353	89,9
Tribunais Militares	673	591	87,8
Tribunais de Justiça Estadual	3.823.520	2.169.337	56,7
Total	**4.475.510**	**2.630.372**	**58,8**

Fonte: Sítio do CNJ na *internet*
Obs.: Não inclui processos do Supremo Tribunal federal (STF)

A tabela relativa à meta 2 evidencia uma redução de 58,8% no estoque total de processos pendentes de julgamento (distribuídos até 31/12/2005). Verifica-se que a Justiça Estadual concentra o maior volume de processos em estoque em 31/12/2009 (82% do total); entretanto, percebe-se que, proporcionalmente, a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral obtiveram melhor desempenho na redução dos processos em estoque, acarretando grande impacto no resultado geral da meta 2.

Emenda Constitucional nº 62 – Precatórios

Em 9 de dezembro de 2009, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 62, que altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Entre outros aspectos, a citada emenda permite aos Estados e Municípios que estejam com o pagamento de Precatórios atrasado quitarem os débitos parcelados em até 15 anos, ou destinando, no mínimo, 1,5% ou 2%, nos casos dos Estados, e, no mínimo, 1% ou 1,5%, no caso dos Municípios, da respectiva Receita Corrente Líquida (RCL). A emenda cria, ainda, um regime especial segundo o qual a quitação dos precatórios alimentares e de menor valor terá prioridade sobre os demais.

Conforme o estabelecido pela emenda, 50% dos recursos dos precatórios serão usados para pagamento conforme ordem cronológica e à vista. A outra metade da dívida deverá ser quitada por meio de leilões, onde o credor que conceder o maior desconto sobre o total da dívida a receber terá seu crédito quitado primeiro. Também estão previstos pagamentos por ordem crescente de débito ou por conciliação entre as partes.

Em contramão das medidas anteriormente mencionadas no âmbito da reforma do judiciário, as disposições trazidas reduzem a eficácia da prestação jurisdicional nas situações em que a Fazenda Pública for devedora.

Em 12 de fevereiro de 2010, o Conselho Nacional de Justiça criou, por meio da Portaria nº 12, um grupo de trabalho com o objetivo de realizar estudo e propor medidas para regulamentar, no âmbito do Poder Judiciário, a aplicação das novas regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 62.

Conclusão

De acordo com os diversos documentos pesquisados, existem dois problemas bem definidos com que se depara o Poder Judiciário brasileiro, quais sejam: a morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões.

Diante desse cenário, foram levantadas diversas iniciativas que tivessem como objetivo melhorar a gestão dos serviços judiciais. Destacam-se, nesse contexto, a publicação "Justiça em Números", por meio da qual são coletadas as estatísticas judiciárias; os I e II Pactos Republicanos de Estado em favor do Judiciário, que serviram de importante instrumento para a melhoria do Judiciário no campo normativo; e o Planejamento Estratégico Nacional do Poder Judiciário, que deu início a um planejamento concentrado, com diretrizes bem definidas e com objetivos comuns para o Judiciário em todo o Brasil.

Os resultados identificados estiveram mais diretamente relacionados aos I e II Pactos Republicanos de Estado, por meio da aprovação de diversos projetos de normatização no Congresso Nacional; e ao Planejamento Estratégico, por meio da verificação do cumprimento das metas nacionais de nivelamento nºs 1 e 2, estabelecidas para o ano de 2009.

Vale destacar que os resultados obtidos foram significativos, uma vez que a média nacional de cumprimento da meta 1 foi de 98,6 %. Em relação à meta 2, verificou-se que, ao longo de 2009, foram julgados cerca de 2,6 milhões de processos em estoque, o que representou uma redução de 58,8 % no estoque total de processos pendentes de julgamento em 31/12/2008.

4.3.26 Função Essencial à Justiça

Em 2009, a função Essencial à Justiça foi contemplada com uma dotação orçamentária de R$ 5,2 bilhões. Classificada nesta função está a maioria os gastos do Ministério Público da União (MPU) e da Advocacia Geral da União (AGU). O Ministério da Justiça também realiza gastos na função e, nos últimos dois anos, duas escolas técnicas vinculadas ao Ministério da Educação também realizaram gastos nesta função. A tabela seguinte apresenta os gastos empenhados classificados na função Essencial à Justiça nos últimos exercícios.

Despesas na função Essencial à Justiça por órgãos – 2005 a 2009

R$ milhões

Órgãos	2005		2006		2007		2008		2009	
Ministério Público da União	1.449	62%	1.935	63%	2.271	61%	2.625	57%	2.835	57%
Presidência da República - (AGU)*	853	37%	1.098	36%	1.394	37%	1.843	40%	2.008	40%
Ministério da Justiça	29	1%	39	1%	70	2%	103,5	2,3%	151,1	3,0%
Ministério da Educação	-	-	-	-	-	-	0,5	0,01%	0,6	0,01%
Total	**2.331**	**100%**	**3.072**	**100%**	**3.735**	**100%**	**4.572**	**100%**	**4.995**	**100%**
	Variação Anual			**32%**		**22%**		**22%**		**9%**

Fonte: Siafi
* AGU – Advocacia Geral da União

Conforme apresentado na tabela, os gastos na função Essencial à Justiça cresceram significativamente de 2005 a 2008, sendo que em 2009 o percentual de crescimento, mesmo menor, ainda foi expressivo, 9%. O Ministério Público da União concentra praticamente 60% dos Gastos na função e a Advocacia Geral da União, 40%; sendo que, de 2005 a 2009, as despesas do MPU aumentaram 96% e as da AGU, 135%.

A tabela seguinte apresenta, no exercício de 2009, as despesas da função discriminadas por grupo de despesa, por ela se pode perceber que, no conjunto, 82% das despesas referem-se a "Pessoal e Encargos Sociais", no exercício anterior o percentual era de 81%.

Despesas na função Essencial à Justiça por órgãos e grupos de despesa – 2009

R$ milhões

Órgãos	Pessoal e Encargos Sociais		Outras Despesas Correntes		Investimentos		Inversões		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ministério Público da União	2.228,0	79%	465,3	16%	126,9	4%	15,1	1%	2.835,3	100%
Presidência da República – (AGU)*	1793,6	89%	197,7	10%	16,4	1%	0	0%	2.007,7	100%
Ministério da Justiça	79,7	53%	64,8	43%	6,6	4%	0	0%	151,1	100%
Ministério da Educação	-	0%	0,6	100%		0%	0	0%	0,6	100%
Total	**4.101,3**	**82%**	**728,4**	**15%**	**149,9**	**3%**	**15,1**	**0%**	**4.994,7**	**100%**

Fonte: Siafi
* AGU – Advocacia Geral da União

Das despesas empenhadas na função, 5% foram inscritas como restos a pagar não processados. No entanto, quando se analisa apenas as despesas de "Investimentos" e de "Inversões", os percentuais se elevam para 85% e 89%, respectivamente. Ou seja, dos cerca de R$ 150 milhões empenhados em investimentos, R$ 127 milhões têm sua execução postergada para exercícios posteriores a 2009. Por outro lado, foram pagos em 2009 R$ 256 milhões referentes a restos a pagar não processados de exercícios anteriores, destes R$ 171 milhões se referiam a investimentos e R$ 16 milhões, a inversões.

A função Essencial à Justiça tem como subfunções típicas "Defesa da Ordem Jurídica" e "Representação Judicial e Extra Judicial". No entanto, como apresentado na tabela seguinte, referente à distribuição das despesas da função em subfunções, em 2009, verifica-se que apenas 1% dos gastos da função é classificado em suas subfunções típicas, 45% estão classificadas na subfunção "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário" e 49% em "Administração Geral".

Despesas na função Essencial à Justiça por órgãos e subfunções – 2009

R$ milhões

Órgãos	Subfunções Típicas**		Subfunção Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário		Subfunção Administração Geral		Demais Subfunções		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ministério Público da União	1,5	0,1%	2.236,2	79%	417,4	14,7%	180,2	6,4%	2.835,3	100,0%
Presidência da República-(AGU)*	24,8	1,2%	-	0%	1.921,9	95,7%	61,0	3,0%	2.007,7	100,0%
Ministério da Justiça	-	-	4,7	3%	124,0	1	22,3	0	151,1	100,0%
Ministério da Educação	-	-	-	0%	-	-	0,6	1	0,6	100,0%
Total	**26,3**	**1%**	**2.240,9**	**45%**	**2.463,3**	**49%**	**264,1**	**5%**	**4.994,7**	**100%**

Fonte: Siafi
* AGU – Advocacia Geral da União
** A subfunção típica executada pelo Ministério Público da União é a "Defesa da Ordem Jurídica" e, pela AGU, "Representação Judicial e Extrajudicial"

Quanto à distribuição das despesas por programas, observa-se que o Ministério Público da União alocou todos os recursos da função no programa "Defesa da Ordem Jurídica", executando

97% de sua dotação. Também a AGU alocou os recursos da função somente no seu programa principal "Defesa Jurídica da União" e executou 97% de sua dotação.

Despesas na função Essencial à Justiça por órgãos e programas – 2009

R$ milhões

Órgãos/ Programa	Dotação		Execução		% de Execução
	Valor	%	Valor	%	
Ministério Público da União/Defesa da Ordem Jurídica	2.916	57%	2.835	57%	97%
Presidência da República (AGU)*/Defesa Jurídica da União	2.075	40%	2.008	40%	97%
Ministério da Justiça/ Diversos Programas**	166	3%	151	3%	91%
Ministério da Educação/Gestão da Política de Educação	0,77	0%	0,64	0%	83%
Total	**5.158**	**100%**	**4.995**	**100%**	**97%**

Fonte: Siafi
*AGU – Advocacia Geral da União
** O Ministério da Justiça executou os seguintes programas na função: "Gestão da Política na Área da Justiça", "Assistência Jurídica Integral e Gratuita", "Reforma do Judiciário" e "Promoção da Justiça e da Cidadania"

A seguir será analisada a execução dos programas do Ministério Público da União

Ministério Público da União

Ao Ministério Público da União foi consignada uma dotação orçamentária de R$ 3,34 bilhões e o Órgão executou no exercício de 2009 despesas num montante de R$ 3,26 bilhões.

Do conjunto das despesas empenhadas pelo Órgão, 87% foram alocadas na função Essencial à Justiça e praticamente todo o restante na função Previdência Social. Todas as despesas alocadas na função sob análise foram referentes ao programa "Defesa da Ordem Jurídica". Setenta ações vinculadas ao programa receberam dotação orçamentária, no entanto, em apenas 42 delas houve empenho no exercício: 15 atividades, uma operação especial e 26 projetos.

A tabela seguinte apresenta informações sobre a execução de suas principais ações no exercício de 2009.

Programa Defesa da Ordem Jurídica – 2008 e 2009

Defesa da Ordem Jurídica	Metas Financeiras (R$ milhões)						Metas Físicas				
	2008		2009			Variação % Anual do Valor Empenhado		2008	2009		
Título da Ação	Empenhado	% do Empenhado no Programa	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa		Produto	Realizada	Prevista	Realizada	% de Realização
Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público Federal	1.202	46%	1.351	1.337	47%	11%	Parecer Elaborado	2.233.506	2.442.933	2.319.807	95%
Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público do Trabalho	518	20%	538	527	19%	2%	Parecer Elaborado	1.121.036	1.114.304	1.079.487	97%
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Serv. Públicos Federais	320	12%	381	349	12%	9%	-	-	-	-	-

Defesa da Ordem Jurídica	Metas Financeiras (R$ milhões)						Metas Físicas				
	2008		2009			Variação % Anual do Valor Empenhado	Produto	2008	2009		
Título da Ação	Empenhado	% do Empenhado no Programa	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa			Realizada	Prevista	Realizada	% de Realização
Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário – Procuradoria-Geral de Justiça do DF e Territórios	242	9%	280	278	10%	15%	Parecer Elaborado	853.177	976.935	922.657	94%
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	94	4%	100	100	4%	6%	Servidor Beneficiado	13.250	14.403	14.044	98%
Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público Militar	83	3%	83	83	3%	-	Parecer Elaborado	18.263	27.102	27.102	100%
Demais Ações	166	6%	183	161	6%	-3%	-	-			
Total	2.625	100%	2.916	2.835	100%	8%					

Fonte: Siafi e "Ministério Público da União – Prestação de Contas – 2009"
Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

Do Relatório de Prestação de Contas – 2009 do Ministério Público Federal merecem destaques alguns pontos. Na análise da despesa por unidades orçamentárias, o Relatório destaca que o aumento de despesa de 5,26% em relação a 2008 não se distribuiu igualmente entre as seis unidades que compõem o Órgão:

> "Com exceção do Ministério Público Militar e da Escola Superior do Ministério Público da União, as demais unidades orçamentárias apresentam aumento da despesa executada em relação ao ano de 2008, sendo que o percentual de incremento no Conselho Nacional do Ministério Público foi de 48%".

Na análise da execução da despesa com "Pessoal e Encargos Sociais" discriminada por elemento tem-se que, no elemento "Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil", está concentrado 66% do gasto do grupo, e houve um aumento de 16,38% das despesas alocadas neste elemento em relação a 2008. As despesas com "Outros Benefícios Sociais", por sua vez, aumentaram 56,1%.

As despesas do grupo "Outras Despesas Correntes" aumentaram 8,24% em relação a 2008, cabendo destaque ao elemento "Locação de Mão-de-Obra", suas despesas correspondem a 20,52% do total e apresentaram um aumento de 18,14%.

Em relação à execução de restos a pagar de exercícios anteriores, no início de 2009 estavam inscritos em restos a pagar não processados R$ 265 milhões, destes, 60% referiam-se a investimentos e 7% a inversões. Dos restos a pagar não processados inscritos, R$ 185 milhões foram pagos e R$ 23 milhões cancelados, restando um saldo de R$ 57 milhões de valores inscritos nos exercícios de 2007 e 2008. Quanto aos restos a pagar processados, constituídos essencialmente por "Outras Despesas Correntes", há um saldo a pagar de R$ 519 mil, destes, R$ 460 mil foram inscritos nos exercícios de 2005 e 2006.

Para o exercício de 2010 restam a pagar R$ 250 milhões, R$ 193 milhões destes inscritos em 2009 (99% não processados) e o restante em exercícios anteriores.

5
Demonstrações Contábeis da União

5 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

O objetivo da presente análise é verificar se as demonstrações contábeis apresentadas no Balanço Geral da União que compõe a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2009 expressam adequadamente, **em seus aspectos relevantes**, a real situação orçamentária, financeira e patrimonial da União.

Para tanto, este capítulo está estruturado em quatro seções, a saber: i) *abrangência institucional das demonstrações contábeis*, em que se verifica a integridade da evidenciação do patrimônio da União, identificando se todos os órgãos, entidades e fundos estão devidamente evidenciados nas demonstrações contábeis; ii) *critérios e procedimentos contábeis*, em que se avalia a regularidade do processo de contabilização das transações financeiras da União; iii) *apresentação e consolidação das demonstrações contábeis*, em que se aprecia o nível de evidenciação contábil da União, com destaque para o conteúdo dos Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário, da Demonstração das Variações Patrimoniais e das Notas Explicativas, com vistas a identificar potenciais falhas de evidenciação; e iv) *conclusões sobre o nível de evidenciação contábil da União*, seção que contempla os achados obtidos a partir do exame das demonstrações contábeis e notas explicativas, os quais subsidiam a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2009.

Quanto à metodologia de análise empregada, destaca-se a utilização das seguintes técnicas de auditoria, aplicadas com o objetivo de identificar os principais elementos do ativo, do passivo e das variações patrimoniais, verificar a correção dos registros efetuados e avaliar a evidenciação do patrimônio da União: exame documental da legislação pertinente e das peças integrantes do Balanço Geral da União – BGU 2009 (demonstrações contábeis, notas explicativas e demonstrativos orçamentários); análise de registros contábeis e conferência de saldos no Siafi; conciliação entre valores constantes nas demonstrações contábeis e dados publicados em outras fontes; análises horizontal e vertical de saldos dos itens do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

Como limitações aos exames efetuados, ressalta-se o período abrangido pela análise – apenas dois exercícios, 2009 em comparação a 2008 –, bem como o fato de tratar-se de demonstrações consolidadas, característica que exclui, a princípio, a abordagem de questões contábeis específicas de um determinado órgão ou entidade. Não obstante, o presente relatório destaca o exame das informações contábeis de duas autarquias em especial – Banco Central do Brasil (Bacen) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) –, dada a relevância de tais entidades no conjunto das demonstrações consolidadas.

5.1 Abrangência institucional da análise

O patrimônio da União, objeto da análise em tela, é composto institucionalmente por órgãos e entidades da administração direta e indireta e por fundos especiais. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária têm seu patrimônio evidenciado nas demonstrações contábeis consolidadas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) pelo valor da respectiva participação. Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas e os fundos de incentivos fiscais estão excluídos do universo institucional da análise.

Por conseguinte, as demonstrações contábeis examinadas, e respectivas notas explicativas, abrangem as instituições integrantes do OFSS, entre as quais: os órgãos da administração direta; as autarquias (exceto conselhos de fiscalização profissional); as fundações públicas; as empresas

públicas; as sociedades de economia mista na condição de estatais dependentes (nos termos do art. 2º da LRF); e os fundos especiais.

Conforme disposto no art. 6º da Lei nº 11.768, de 14/8/2008 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 – LDO), os órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) devem processar toda sua execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, na modalidade total do Siafi, atendendo aos preceitos contábeis aplicados ao setor público. O Siafi também recebe informações sintéticas de entidades não pertencentes ao OFSS, consideradas usuárias do sistema na modalidade parcial.

Nesse sentido, a tabela de órgãos do Siafi elenca o rol de entidades contábeis que processam sua execução orçamentária e financeira total ou parcialmente por meio daquele sistema. O agrupamento dessas entidades é feito por tipo de administração, sendo possível identificar, separadamente, os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, bem como os fundos de natureza especial. A tabela abaixo evidencia a evolução do quantitativo de órgãos e entidades cadastrados no Siafi ao longo do exercício de 2009.

Órgãos e entidades registrados no Siafi – 2008 e 2009

Tipo de administração	2008	2009		
	Total (a)	Criados (b)	Extintos (c)	Total (d) = a+b-c
Administração Direta	59	1	(5)	**55**
Autarquias	162	41	-	**203**
Fundações	48	-	(1)	**47**
Empresas Públicas	25	1	(1)	**25**
Sociedades de Economia Mista	28	-	-	**28**
Fundos	55	2	(5)	**52**
Total	**377**	**45**	**(12)**	**410**

Fonte: Siafi

Observa-se que, no decorrer do exercício de 2009, houve um acréscimo líquido de 33 entidades no cadastro do Siafi, perfazendo um total de 410. Quanto aos órgãos da administração direta, ocorreu a supressão de cinco códigos subordinados ao Ministério da Fazenda – Receita Federal do Brasil (RFB), Escola de Administração Fazendária (Esaf), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae). Cabe esclarecer que a supressão dos órgãos/Siafi mencionados deu-se por conta da extinção das respectivas unidades setoriais financeiras e as respectivas unidades gestoras passaram a se vincular diretamente ao órgão Ministério da Fazenda.

No conjunto das autarquias, foram incluídos: o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), criado pela Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009; as universidades federais da Fronteira Sul, criada pela Lei nº 12.029, de 15 de setembro de 2009, e do Oeste do Pará, criada pela Lei nº 12.085, de 5 de novembro de 2009, e mais 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, mediante a transformação e/ou integração de diversos centros federais de educação tecnológica e escolas técnicas e agrotécnicas federais.

Sobre as modificações estruturais necessárias à implementação do novo modelo organizacional da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, foi esclarecido, no subitem 6.1.2 da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) 2009, que o Decreto nº 7.022, de 2 de dezembro de 2009, autorizou os institutos criados a utilizarem, excepcionalmente,

nos exercícios de 2009 e 2010, as unidades orçamentárias, gestoras e organizacionais das instituições transformadas ou integradas, para a prática dos atos necessários ao seu funcionamento.

Ademais, o art. 2º do referido decreto determinou que os novos institutos fossem constituídos com personalidade jurídica própria diversa das personalidades jurídicas das entidades que os antecederam. Nesse sentido, consta em nota explicativa que MEC e STN deram início à transição efetiva para a nova estrutura da rede de ensino tecnológico em 31 de dezembro de 2009, de modo a coincidir com a mudança de exercício financeiro.

No grupo das fundações, foi extinto o órgão/Siafi da Fundação do Cinema Brasileiro (20407). Entre as empresas públicas, houve a atribuição de código ao Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec), empresa criada pelo Decreto nº 6.638, de 7 de novembro de 2008, e classificada como estatal dependente. Ademais, foi excluído o código referente à Infraero (52212). No conjunto das sociedades de economia mista não houve criação ou extinção de entidades.

Em relação aos fundos, foram criados dois órgãos/Siafi para aqueles do setor elétrico, quais sejam: 32991 – Reserva Global de Reversão/Eletrobrás e 32992 – Conta de Desenvolvimento Energético/Eletrobras; ambos, porém, não integram os orçamentos fiscal e da seguridade social. Por sua vez, foram excluídos os seguintes órgãos/Siafi: 26101 – Fies, permanecendo apenas a respectiva unidade gestora (155002); 28904 – FGPC, mantendo-se somente o código 28500; 53208 – FNO, 53209 – FCO e 53210 – FNE, mantendo-se, para os referidos fundos, os códigos 53901, 53902 e 53903, respectivamente.

Ressalva-se, ainda, a inexistência de órgão/Siafi para o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Nesse sentido, cabe recomendar à STN que inclua tal entidade no rol de fundos especiais, mediante a criação de código específico no Siafi.

No que se refere aos órgãos e entidades em processo de liquidação ou extinção, houve a baixa, em 2009, do saldo remanescente de R$ 9,31 registrados no Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), bem como dos saldos de R$ 16 mil referentes à Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), de R$ 1 milhão relativo à Empresa de Portos do Brasil e de R$ 5,6 milhões concernentes à Companhia de Navegação do São Francisco (Franave).

Em janeiro de 2010, foi baixado o saldo de R$ 0,01 registrado na Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco). Contudo, permanecem nos balanços patrimoniais das extintas agências de desenvolvimento da Amazônia (ADA) e do Nordeste (Adene) os saldos de R$ 274 mil e de R$ 15,91, respectivamente.

Ademais, a Companhia de Colonização do Nordeste, encerrada desde 1999, mantém, como nos exercícios anteriores, registro de patrimônio líquido negativo da ordem de R$ 3,3 milhões; o DNER ainda apresenta, ao final de 2009, patrimônio líquido de R$ 48,4 milhões, assim como a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – Codebar (R$ 45 milhões) e as extintas Sudam (código 20602, R$ 764 mil) e Sudene (código 20601, R$ 78,7 mil).

Em vista dessas constatações, cabe recomendar aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração Nacional, do Desenvolvimento Agrário, dos Transportes e do Meio Ambiente que identifiquem tais saldos e tomem, se for o caso, as providências necessárias para a baixa dos mesmos.

Em relação às omissões de entidades que deveriam compor as demonstrações contábeis consolidadas, consta em nota explicativa que as entidades Bacen – Autoridade Monetária, Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha, Conta de Desenvolvimento Energético e Reserva Global de Reversão tiveram seus saldos integrados ao Siafi.

Contudo, cumpre esclarecer que o maior nível de consolidação das demonstrações contábeis apresentado na Parte VI da PCPR 2009 não abrange, com exceção do Banco Central – Autoridade Monetária, os saldos das entidades alvo da referida integração, bem como os saldos correspondentes à Funai – Patrimônio Indígena. Os resultados do Bacen –Autoridade Monetária, tanto os relacionados ao custo das reservas quanto ao apurado nas demais operações, estão devidamente registrados no Tesouro Nacional e integram os saldos das demonstrações consolidadas.

O caso específico da Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha foi objeto de representação formalizada no âmbito deste Tribunal (TC 007.152/2009-8, Acórdão nº 1198/2009-TCU-Plenário). Na oportunidade, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de sua Secretaria-Executiva, encaminhou à Presidência desta Casa o Ofício nº 250/SE/MP, de 20 de maio de 2009, no qual consigna que:

> "(...) Sobre o assunto, informo que estão sendo adotadas por este Ministério, em conjunto com o Ministério da Defesa, todas as providências necessárias à inclusão, no projeto de lei orçamentária para 2010, das unidades relativas à CCCPM e ao fundo federal cuja proposta de criação será submetida ao Congresso Nacional, destinado à comportar as receitas, bem como as despesas financeiras decorrentes das operações de financiamento realizadas por aquela autarquia no segmento habitacional."

Ocorre que a LOA 2010 apenas contemplou os gastos referentes ao custeio da autarquia, deixando de incluir na peça orçamentária os dispêndios relativos à atividade-fim. Não tendo sido encaminhada proposta de criação de fundo como aventara o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ademais, por intermédio do TC 028.066/2007-3, ainda não apreciado por esta Corte de Contas, foi proposta recomendação para que a Fundação Habitacional do Exército não seja, de fato, incluída na Lei Orçamentária Anual, por não se enquadrar nas exigências do art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal, dado que a referida entidade é uma fundação pública de direito privado instituída, mas não mantida, pelo Poder Público.

Ante o exposto, cabe ratificar a ressalva já apontada em relatórios anteriores das contas de governo da República, quanto à não inclusão, nas demonstrações contábeis consolidadas, dos saldos referentes às entidades Funai – Patrimônio Indígena (30205), Fundação Habitacional do Exército (27201), Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil (31280) e dos fundos do setor elétrico. Ressalte-se que tais omissões comprometem a evidenciação integral do patrimônio da União.

5.2 Critérios e procedimentos contábeis

5.2.1 Padronização de procedimentos contábeis

Com vistas a delimitar as esferas de atuação da STN como órgão central do sistema de contabilidade federal, o Decreto nº 7.050, de 23 de dezembro de 2009, promoveu uma reestruturação organizacional no âmbito do Ministério da Fazenda, desmembrando a então Coordenação-Geral de Contabilidade em duas unidades, sendo uma destinada exclusivamente à elaboração de normas contábeis aplicáveis a toda a Federação (Cconf) e outra encarregada dos aspectos contábeis específicos do ente União (Ccont).

Deve-se reconhecer o mérito dessa alteração, sobretudo em termos de segregação de funções, aspecto de suma importância para a função de controle. Com efeito, o arranjo institucional anterior franqueava à Coordenação-Geral de Contabilidade o duplo poder de elaborar normas contábeis para todos os entes da federação e responder pela aplicação destas no âmbito da União. É de se esperar,

portanto, que a mudança procedida contribua para a transparência do processo de normatização contábil do setor público brasileiro e para o aprimoramento do Sistema de Contabilidade Federal.

A edição do Decreto nº 6.976, em 7 de outubro de 2009, também teve efeitos sobre a padronização de procedimentos contábeis. Ao dispor sobre o Sistema de Contabilidade Federal, tal normativo revogou o Decreto nº 3.589/2000 e estabeleceu como um dos objetivos do sistema a busca da convergência aos padrões internacionais de contabilidade, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente.

Ademais, tal norma conferiu à STN, na qualidade de órgão central de contabilidade federal, a competência de editar normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e plano de contas, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com os padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público.

Nesse sentido, aquela Secretaria desenvolveu, em 2009, modelo de plano de contas aplicado ao setor público. Em paralelo, a Portaria STN nº 749/2009 alterou a estrutura das demonstrações contábeis previstas nos anexos da Lei nº 4.320/1964 e incluiu três novas demonstrações – dos Fluxos de Caixa, das Mutações do Patrimônio Líquido e do Resultado Econômico. Cabe salientar que tais inovações têm implantação obrigatória prevista para o exercício de 2012, em âmbito federal e estadual, e para 2013 na esfera municipal.

Em adição, a Portaria Conjunta STN/SOF nº 2 e as Portarias STN nºs 467 e 751, todas de 2009, aprovaram a 2ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em cujos volumes são apresentadas novas interpretações de dispositivos da Lei nº 4.320/1964, referentes a conceitos, classificações contábeis e orçamentárias, reconhecimento de receitas e despesas públicas, bem como acerca de procedimentos e demonstrações contábeis do setor público.

É importante observar, porém, que o TCU, por intermédio do TC 026.069/2008-4, ainda não apreciado conclusivamente, avalia a legalidade de algumas das alterações e interpretações, especialmente quanto à sistemática de retificação no passivo dos valores de restos a pagar não-processados e à alteração do regime contábil das receitas públicas de caixa para competência.

Outro ponto que merece destaque no contexto da padronização dos procedimentos contábeis aplicados ao setor público é a discussão iniciada em 2009 acerca da proposição de uma nova lei de finanças públicas, visando à substituição da Lei nº 4.320/1964.

Nesse sentido, encontram-se em apreciação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, na forma de substitutivo, os Projetos de Lei do Senado nº 229/2009 e nº 248/2009, que dispõem sobre normas gerais de planejamento, orçamento, controle e contabilidade pública e alteram dispositivos da LRF, com vistas a estabelecer a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira, contábil e patrimonial e fortalecer a gestão fiscal responsável.

5.2.2 Mudanças de critérios contábeis em 2009

Nas Notas Explicativas do Balanço Geral da União 2009 foram informadas alterações de rotinas contábeis, dentre as quais a adoção de procedimento específico para a apuração do resultado consolidado do exercício, com encerramento dos saldos das respectivas contas e transposição do valor apurado para o Balanço Patrimonial.

Ademais, verifica-se que o Balanço Patrimonial consolidado em seu maior nível não mais apresenta, no Ativo e no Passivo Não-Financeiro, os saldos das contas retificadoras Recursos a Receber e Recursos a Liberar para Pagamento de Restos a Pagar. Cabe esclarecer que as contas correspondentes do Ativo e do Passivo Financeiro, destinadas ao controle da movimentação de

recursos para a cobertura de restos a pagar e objeto das retificações supra, já vinham sendo excluídas no processo de consolidação. Cabe observar, entretanto, que no Balanço Patrimonial consolidado por "tipo de administração" (autarquias, fundações, etc), e também no dos órgãos e entidades, a inconsistência permanece.

No tocante aos registros contábeis dos estágios da despesa com benefícios previdenciários e da inscrição, cancelamento e pagamento de restos a pagar desse tipo de despesa, merecem destaque as mudanças verificadas a partir de agosto de 2009. Tais questões foram objeto de auditoria realizada por esta Corte de Contas no âmbito do INSS (TC 013.078/2009-4, que se encontra em fase de apreciação).

Na oportunidade, foram identificadas fragilidades substanciais nos procedimentos de pagamento e contabilização da despesa com benefícios previdenciários. Constatou-se o descumprimento, por parte do INSS, de diversas normas de direito financeiro relacionadas à execução orçamentária da despesa, com indícios de irregularidades graves, tais como pagamentos efetuados sem crédito orçamentário suficiente, sem prévio empenho ou sem a regular liquidação.

Em paralelo, verificou-se que a confiabilidade das informações relativas ao pagamento de benefícios previdenciários encontrava-se prejudicada, dentre outros, pelos seguintes aspectos: falta de segregação entre pagamentos de benefícios previdenciários e benefícios assistenciais; falta de segregação dos pagamentos de benefícios previdenciários da competência de agosto e novembro daqueles relacionados ao 13° salário; falhas nos registros de controle da execução de restos a pagar processados em janeiro e fevereiro de 2009; não utilização da unidade gestora Fundo do Regime Geral da Previdência Social para registros contábeis, orçamentários e financeiros; subordinação do setor que efetua os registros contábeis ao gestor orçamentário e financeiro; passivo financeiro superestimado e superávit financeiro subestimado, no valor de R$ 4,8 bilhões, em 2008, em razão da inscrição indevida desse valor em restos a pagar processados.

Com efeito, constatou-se que, na tentativa de corrigir a sistemática de pagamento até então adotada, o INSS forçou a liquidação da despesa com benefícios previdenciários em dezembro de 2008, inscrevendo o montante estimado em restos a pagar processados. Não obstante a relevância do assunto, tal alteração do regime de contabilização do INSS não foi devidamente evidenciada em Nota Explicativa à época.

Em nota explicativa do BGU 2009, é feita menção à baixa contábil – ocorrida em maio de 2009 – dos restos a pagar processados inscritos indevidamente pelo INSS. Segundo consta da nota, a inscrição a maior se dera em virtude da indisponibilidade de informações tempestivas do sistema da Dataprev, tendo sido efetuado o lançamento contábil da maciça de benefícios da competência dezembro 2008 com base em dados estimados.

Em outra nota explicativa é informado que, em agosto de 2009, o INSS passou a realizar o pagamento de benefícios previdenciários no Siafi por meio do documento "folha". Tal alteração viabilizou o registro contábil da maciça de benefícios no respectivo mês de competência e o registro do pagamento quando da saída do recurso financeiro, inovações que, segundo o teor da nota, agregaram qualidade, segurança e consistência às informações contábeis acerca da execução daquela despesa.

De fato, pelo exame dos dados que acompanham a nota, verifica-se que o novo procedimento adotado para a execução da despesa com benefícios previdenciários conferiu maior compatibilidade entre o fluxo mensal de pagamentos e o movimento da respectiva disponibilidade financeira, bem como entre os saldos das contas de benefícios previdenciários a pagar integrantes dos passivos financeiro e compensado.

5.3 Apresentação e consolidação das demonstrações contábeis

5.3.1 Composição do Balanço Geral da União

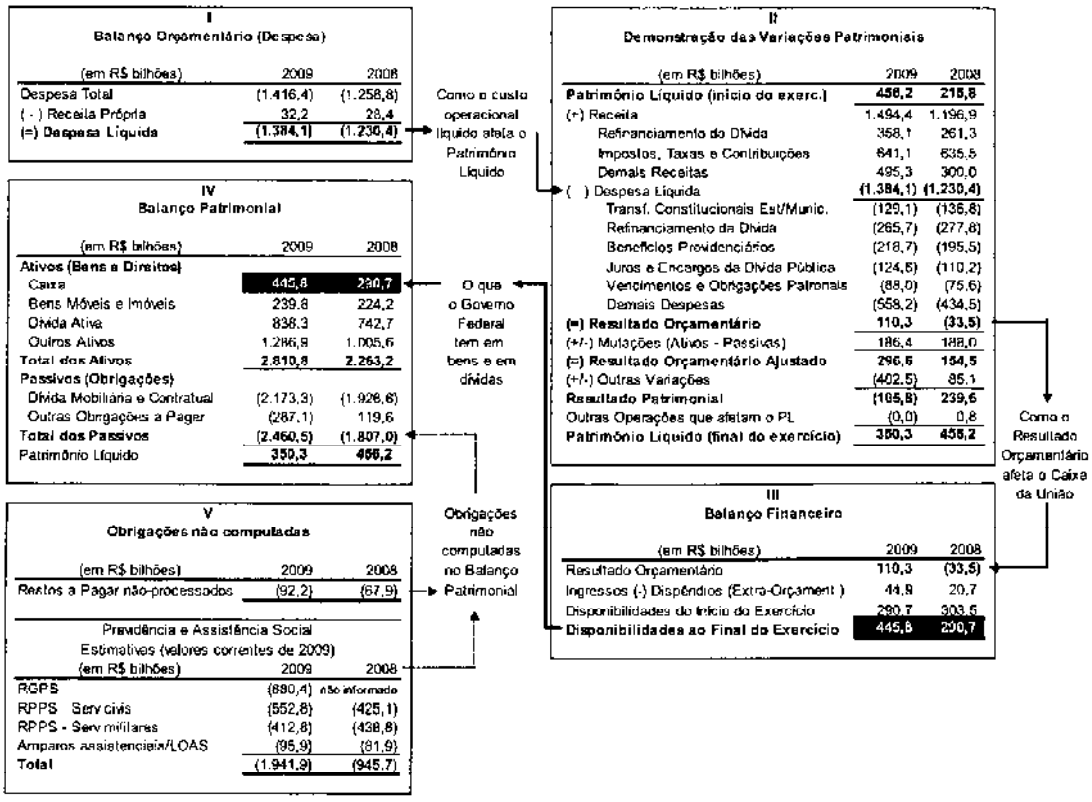
Conforme mencionado no subitem 5.1 deste relatório, as demonstrações contábeis consolidadas apresentadas na Parte VI da PCPR 2009 (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais) abrangem somente os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

A despeito das limitações e implicações decorrentes da utilização de tal critério de consolidação, dentre as quais a não inclusão de certas entidades no conjunto das demonstrações (vide subitem 5.1), interessa descrever previamente a inter-relação existente entre as quatro demonstrações contábeis que compõem o BGU 2009.

Nesse contexto, cabe esclarecer inicialmente que a situação financeira do Governo refere-se ao estado das contas ao final de cada exercício. As informações sobre os bens e direitos que o Governo detém, em paralelo às obrigações contraídas, e sobre as receitas e despesas que viabilizam a provisão de bens e serviços públicos permitem avaliar como e por que a posição financeira do Governo mudou durante o ano.

Nesse sentido, os quadros a seguir evidenciam as particularidades dos resultados financeiros do governo federal no exercício de 2009 e ilustram como os demonstrativos contábeis do BGU se relacionam entre si.

Inter-relação das Demonstrações Contábeis do BGU 2009



Fontes: Siafi, PCPR 2009, LDOs 2009 e 2010, MPS, MD e MDS

O quadro I demonstra que em 2009 as despesas da União foram de R$ 1,4 trilhão, sendo 98% delas custeadas por recursos do Tesouro, uma vez que as receitas próprias arrecadadas pelos órgãos e entidades, no total de R$ 32,2 bilhões, foram pouco representativas em relação ao montante dos gastos realizados.

O quadro II sintetiza as variações patrimoniais ocorridas ao longo do exercício e busca identificar a origem das receitas e os itens de despesa nos quais os recursos arrecadados foram aplicados. Do montante total das receitas, R$ 358,1 bilhões devem ser considerados à parte, assim como R$ 265,7 bilhões referentes à despesa, pois constituem recursos destinados à rolagem do principal da dívida pública.

Da arrecadação de R$ 1,17 trilhão restante, R$ 641,1 bilhões são relativos a tributos (impostos, taxas e contribuições sociais), e as demais receitas são compostas, principalmente, por novas operações de crédito (R$ 139,7 bilhões). Os R$ 355,6 bilhões restantes correspondem, em sua maior parte, a receitas patrimoniais, serviços (essencialmente financeiros) e amortizações (R$ 26 bilhões). Verifica-se, pois, que cerca de 12% da receita auferida em 2009 foi obtida por meio de novo endividamento.

Ainda do R$ 1,17 trilhão, R$ 129,1 bilhões foram transferidos obrigatoriamente, por determinação constitucional ou legal, a estados e municípios, restando à União cerca de R$ 1,04 trilhão. Destes, R$ 124,6 bilhões (12%) foram gastos com juros e R$ 218,7 bilhões (21%) pagaram benefícios previdenciários (aposentadorias, reformas e pensões).

Assim, com R$ 696,2 bilhões a União executou suas demais despesas, destacando-se: pessoal ativo (vencimentos e vantagens fixas e obrigações patronais), R$ 88 bilhões, amortizações (R$ 252,3 bilhões), inversões financeiras e investimentos (R$ 79 bilhões). Em síntese, da receita de R$ 1,17 trilhão, R$ 331,1 bilhões (28,3%) se converteram em despesas de capital, utilizadas para quitar dívidas do passado (21,6%) e para financiar o futuro (6,7%).

Do balanceamento entre receitas e despesas, apurou-se um resultado orçamentário (receita arrecadada menos despesa empenhada) superavitário de R$ 110,3 bilhões, o que significa, grosso modo, que a União arrecadou R$ 110,3 bilhões a mais que o volume de despesas empenhadas no exercício.

Entretanto, determinadas receitas e despesas orçamentárias não afetam o patrimônio (no pagamento de uma dívida, por exemplo, o caixa e o passivo diminuem e o patrimônio não se altera). Nesse sentido, fazendo-se o ajuste das despesas e receitas efetivas por meio das mutações, chega-se a um resultado de R$ 296,6 bilhões, correspondente ao aumento do patrimônio em virtude da execução orçamentária. Contudo, os eventos de natureza extra-orçamentária, tais como reversão de provisões, ocasionaram um decréscimo de R$ 402,5 bilhões ao resultado (no exercício anterior o resultado extra-orçamentário foi positivo em R$ 85,1 bilhões), culminado em um déficit patrimonial total de R$ 105,8 bilhões.

Esse resultado tem impacto sobre o balanço patrimonial no aumento dos ativos em R$ 547,6 bilhões, contrabalanceados por um acréscimo de passivos de R$ 653,5 bilhões. Quanto a estes últimos, verifica-se que certas obrigações, como as identificadas no quadro V, tiveram seu valor retificado no corpo do Balanço Patrimonial, de modo a não afetar o patrimônio líquido – caso dos restos a pagar não-processados de R$ 92,2 bilhões, inscritos ao final do exercício.

Outras obrigações potenciais também não estão registradas no balanço – caso do passivo representado pelos regimes de previdência geral (R$ 880,4 bilhões), próprio dos servidores civis (R$ 552,8 bilhões) e militares (R$ 412,8 bilhões), além dos benefícios da Lei da Orgânica de Assistência Social (Loas), no montante estimado de R$ 95,9 bilhões. Apesar de não computados

no bojo das obrigações da União, tais itens representam dívidas potenciais passíveis de serem exigidas no futuro, cujos valores se mostram substancialmente relevantes, ainda que se tratem de estimativas meramente indicativas.

Registre-se que a estimativa do passivo decorrente do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi elaborada pela Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária (CGEDA), da Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS, em resposta ao Ofício nº 132/2010-TCU-Semag. Cabe ressaltar que, embora tenha sido igualmente solicitada, a estimativa referente à data-base de 31/12/2008 não foi informada.

Ademais, na resposta endereçada a este Tribunal, a CGEDA declarou que, em função das características do RGPS, não caberia falar em passivo atuarial decorrente daquele regime, dada a sua característica de regime de massa aberta, que permite a inclusão de contribuintes a qualquer tempo, podendo gerar obrigações a serem cumpridas de imediato pela União. Nesse sentido, segundo o entendimento da CGEDA, não seria possível estimar o valor atuarial dos benefícios a conceder, dada a imprecisão inerente quanto às características básicas e à evolução futura da massa de segurados.

Não obstante, com base na projeção de receitas e despesas de longo prazo do RGPS, publicada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e utilizando para desconto a taxa de juros Selic vigente em 5/4/2010, a CGEDA elaborou a estimativa, a valor presente com data focal em dezembro de 2009, do fluxo financeiro de receitas e despesas do RGPS para um horizonte de vinte anos. Todavia, aquela Coordenação-Geral frisou que as projeções resultantes "não são os valores atuariais dos benefícios concedidos ou a conceder", não devendo, portanto, ser entendidas como um "passivo da União".

Observadas as considerações técnicas acima descritas, cabe esclarecer que o valor negativo de R$ 880,4 bilhões, consignado a título de RGPS no quadro V, foi obtido pela diferença entre as estimativas totais de receita e despesa elaboradas pela CGEDA.

Dentre os ativos que compõem o Balanço Patrimonial, as disponibilidades passaram de R$ 290,7 bilhões para R$ 445,8 bilhões (aumento de 53,4%). Para o resultado financeiro positivo de R$ 155,1 bilhões, o orçamento contribuiu com R$ 110,3 bilhões, sendo os outros R$ 44,9 bilhões decorrentes de operações financeiras extra-orçamentárias, com destaque para o ajuste de direitos e obrigações, no valor líquido de R$ 6 bilhões.

Além dos demonstrativos exigidos pela Lei nº 4.320/1964, também consta da PCPR 2009 a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL). Essa demonstração é de grande utilidade nas sociedades empresariais, pois discrimina o fluxo de valores entre as contas do patrimônio líquido, bem como a origem e o valor dos acréscimos e diminuições ocorridos durante o exercício. No setor público, as informações contidas na DMPL subsidiam a avaliação acerca da evolução do patrimônio líquido exigida pelo art. 4º, § 2º, inciso III, da LRF, a qual deve constar do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

A maior variação refletida na DMPL da União decorre da apropriação do resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) consolidada, que abrange os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Nesse sentido, o resultado negativo de R$ 105,8 bilhões em 2009 foi a maior causa da redução de 23,2% verificada no patrimônio. Outras mutações negativas decorreram de variações cambiais (R$ 812,5 milhões), ajustes de exercícios anteriores (R$ 636,2 milhões), dividendos (R$ 99 milhões) e provisões (R$ 4,5 milhões).

Não obstante a análise consubstanciada neste relatório abranger os Balanços Financeiro e Orçamentário, foi dada ênfase ao conteúdo do Balanço Patrimonial, da Demonstração das Variações Patrimoniais e das Notas Explicativas.

Critérios de consolidação

No que tange à exclusão de duplicidades no processo de consolidação das demonstrações contábeis apresentadas na PCPR 2009, consta em nota explicativa que, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais, foram eliminados os valores das transações entre entidades incluídas na consolidação e os direitos e obrigações mútuos entre entidades controladoras e controladas.

Em consulta ao Siafi, verifica-se que, de fato, houve a exclusão dos itens que computam transações financeiras entre órgãos e entidades considerados na consolidação. No Balanço Patrimonial consolidado, excluíram-se os itens Recursos a Receber e a Liberar para pagamento de Restos a Pagar e respectivas contas retificadoras, Valores Diferidos, Recursos a Receber e a Liberar para Empenho contra Entrega, Recursos da Previdência Social e Recursos da Dívida Pública. Já na DVP consolidada, foram eliminadas as rubricas Cota, Repasse, Sub-repasse e Recursos Arrecadados recebidos e concedidos e Valores Diferidos – inscrição e baixa.

Paralelamente, em virtude de as demonstrações contábeis consolidadas apresentadas na PCPR 2009 abrangerem tão-somente os órgãos e entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) determinadas parcelas do patrimônio da União deixaram de ser evidenciadas na Prestação de Contas do Governo Federal.

Não obstante, os saldos omitidos nas demonstrações consolidadas constam do Siafi, seja porque foram registrados mediante integração de balancetes ou em razão de as entidades excluídas da consolidação utilizarem o referido sistema, mesmo não pertencendo aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Com vistas a demonstrar as diferenças patrimoniais decorrentes da adoção do critério de consolidação restrito aos órgãos e entidades do OFSS e do critério mais abrangente, denominado "Todos os orçamentos", elaborou-se o quadro a seguir, que compara os saldos do Balanço Patrimonial consolidado sob a ótica dos dois critérios.

Balanço Patrimonial – Saldos patrimoniais – critérios OFSS e "Todos os orçamentos" – 2009

R$ bilhões

Critério de consolidação	OFSS (a)	Todos os orçamentos (b)	Diferença (%) (c) = (a-b) / a
Ativo	**6.037,47**	**7.589,10**	**(25,7)**
Financeiro	531,26	566,19	(6,6)
Não Financeiro	2.279,53	3.425,86	(50,3)
Compensado	3.226,67	3.597,05	(11,5)
Passivo	**5.687,13**	**7.203,56**	**(26,7)**
Financeiro	165,91	690,94	(316,5)
Não Financeiro	2.294,55	2.915,57	(27,1)
Compensado	3.226,67	3.597,05	(11,5)
Patrimônio Líquido	**350,34**	**385,54**	**(10,0)**

Fonte: Siafi

Embora a diferença de Patrimônio Líquido seja de apenas 10% (equivalente a uma subavaliação de pouco mais de R$ 35 bilhões), determinados subgrupos do Ativo e do Passivo apresentam variações substanciais quando da adoção do critério mais abrangente.

No subgrupo do Ativo Não Financeiro, a subavaliação de 50,3% (ou R$ 1,15 trilhão) decorre, sobretudo, do fato de o critério OFSS não considerar itens patrimoniais – provisões, títulos e valores, metais preciosos, créditos a receber, outros créditos e outros investimentos – da Autoridade Monetária e de entidades e fundos não pertencentes ao OFSS.

Quanto à subavaliação de 316,5% apontada no subgrupo do Passivo Financeiro, corresponde, principalmente, a diferenças registradas em itens como consignações, depósitos de diversas origens, provisões diversas, credores diversos, outras obrigações a pagar, receitas realizáveis no exercício seguinte, outros valores pendentes, operações de crédito internas e outras operações exigíveis. Os saldos a menor também se justificam pela exclusão da Autoridade Monetária e das entidades e fundos não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Com efeito, cabe ressaltar que o critério de consolidação "Todos os orçamentos" abrange as entidades e fundos excluídos injustificadamente do universo de análise (conforme mencionado no subitem 5.1 deste relatório), a saber: Bacen – Autoridade Monetária, Funai – Patrimônio Indígena, Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil e fundos do setor elétrico. Ante o exposto, entende-se pertinente recomendar à STN que estude a possibilidade de adotar um critério de consolidação mais abrangente para a apresentação das demonstrações contábeis consolidadas da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), de modo a evidenciar integralmente o patrimônio da União.

5.3.2 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia a composição do patrimônio de uma entidade em determinada data. Nos termos do art. 105 da Lei nº 4.320/1964, a estrutura do Balanço Patrimonial no setor público é segregada em subgrupos representativos de bens e direitos – Ativo Financeiro e Ativo Permanente; obrigações – Passivo Financeiro e Passivo Permanente; e atos ou fatos potenciais que possam vir a afetar o patrimônio – Ativo e Passivo Compensados. O Saldo Patrimonial, que também integra a referida demonstração, é obtido pela diferença entre ativos e passivos, desconsiderando-se aqueles de natureza meramente potencial.

Cabe ressaltar que a posição patrimonial de uma entidade é afetada, dentre outros, pelos recursos que ela controla. Nesse sentido, espera-se que o Balanço Patrimonial consolidado apresentado na PCPR 2009 contemple informações que permitam avaliar a gestão econômico-financeira da União, sobretudo quanto à necessidade de financiamento adicional e à capacidade de honrar os compromissos financeiros nos respectivos vencimentos.

Antes de examinar o conteúdo do Balanço Patrimonial propriamente dito, interessa avaliar a consistência da demonstração apresentada, com objetivo de aferir a qualidade das informações nela contempladas.

Inicialmente, verifica-se que há equilíbrio entre o Ativo e o Passivo e que o resultado apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais foi incorporado ao Balanço Patrimonial. Por sua vez, os saldos dos itens do Ativo e Passivo Financeiro, inclusive o superávit financeiro do exercício, são compatíveis com os constantes da Demonstração das Disponibilidades por Fonte de Recursos disponível no Siafi, não obstante este último demonstrativo contemplar saldos que, no Balanço Patrimonial, são excluídos quando da consolidação.

Quanto à ocorrência de impropriedades que comprometem a consistência das demonstrações contábeis e a qualidade das informações nelas contidas, a conformidade contábil

do BGU, procedimento que visa atestar a regularidade das demonstrações contábeis consolidadas geradas pelo Siafi, apontou diversas inconsistências com impacto no Balanço Patrimonial. O quadro abaixo elenca as restrições consignadas ao final do mês de dezembro de 2009.

Restrições – Conformidade contábil do BGU – dezembro de 2009

Código	Descrição
950	Falta registro conformidade contábil
008	Saldos alongados contas transitórias ativo circulante
009	Inconsistência outros – ativo circulante
109	Inconsistência outros – ativo permanente
113	Valores pendentes Spiunet a ratificar
161	Saldo indevido/invertido - ativo compensado
164	Divergência registro Siafi x situação real convênio
203	Saldos alongados contas transitórias passivo circulante
204	Inconsistência outros – passivo circulante
205	Saldo indevido/invertido – passivo circulante
252	Inconsistência outros – passivo exigível a longo prazo
404	Saldo indevido/invertido – passivo compensado
954	Utilização inadequada de eventos/situação CPR

Fonte: Siafi

Ao todo, foram assinaladas treze restrições contábeis distintas com repercussão sobre o Balanço Patrimonial. A falta de registro da conformidade contábil foi a restrição de maior frequência no mês de dezembro, tendo sido apontada em nada menos que 68 órgãos e entidades, dos quais 64 pertencem ao Poder Executivo. Com efeito, além de não se coadunar com os preceitos técnicos e profissionais que regem a ciência contábil, a omissão injustificada do procedimento de certificação das demonstrações contábeis inviabiliza a identificação de outras inconsistências passíveis de restrição.

Ademais, verifica-se que restrições de mesma natureza – saldos alongados em contas transitórias (códigos 008 e 203), inconsistência outros (códigos 009, 109, 204, 252) e saldo indevido/invertido (códigos 161, 205 e 404) – afetaram subgrupos tanto do Ativo quanto do Passivo.

As restrições de código 008 e 203 indicam a permanência indevida de saldos em contas de caráter transitório do Ativo e do Passivo Circulante. Por sua vez, as restrições de nºs 009, 109, 204 e 252 revelam a existência de contas genéricas, do tipo "Outros", com saldos acima dos percentuais admitidos em relação aos respectivos subgrupos – Circulante, Permanente e Exigível a Longo Prazo. Já as restrições nº 205, 161 e 404 assinalam, respectivamente, inversões de saldos em contas do Passivo Circulante e do Ativo e Passivo Compensados, ocasionadas, dentre outros, por utilização inadequada de contas ou por baixas superiores aos respectivos saldos. Em dezembro de 2009, um total de 66 órgãos e entidades apresentaram uma ou mais das restrições supramencionadas.

A restrição nº 113 refere-se ao registro dos bens imóveis de uso especial da União, cujos valores constantes dos balanços da Justiça do Distrito Federal e Territórios, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, da Escola Agrotécnica Federal de Crato e do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem permaneceram pendentes de ratificação, em virtude da não confrontação dos referidos saldos com aqueles registrados no sistema de gerenciamento do patrimônio imobiliário da União (Spiunet). Outras restrições envolveram inconsistências em contas do Ativo Compensado (código 164) e registros em contas indevidas (código 954).

Cabe salientar que, além da não realização da conformidade contábil, a falta de análise periódica e a não regularização tempestiva das restrições identificadas pela conformidade contábil do BGU, sobretudo quando do fechamento mensal do Siafi e, principalmente, por ocasião do encerramento do exercício, comprometem a correta evidenciação do patrimônio da União, merecendo ser objeto de ressalva nas presentes contas.

Ativo

Em linhas gerais, no Ativo do Balanço Patrimonial consolidado do BGU devem estar evidenciados os recursos controlados pela União, sobre os quais haja expectativa de futuros benefícios econômicos, em razão de uso, exploração, venda ou conversão em bens ou direitos.

O quadro a seguir apresenta a composição do Ativo ao final dos exercícios de 2008 e 2009, destacando, dentro dos respectivos subgrupos, os itens com maior variação relativa em comparação com o exercício anterior.

Balanço Patrimonial consolidado OFSS – Ativo – 2008 e 2009

R$ bilhões

Ativo	2009 (a)	2008 (b)	Variação (%) (c) = (a - b) / b
Ativo Financeiro	**531,26**	**376,46**	**41,1**
Disponivel	445,84	290,70	53,4
Créditos em circulacao	85,35	85,71	(0,4)
Ativo Financeiro a longo prazo	0,07	0,05	20,5
Ativo Não Financeiro	**2.279,53**	**1.886,70**	**20,8**
Realizável a curto prazo	101,64	(85,84)	(218,4)
Créditos em circulação	87,06	(97,32)	(189,5)
Recursos a receber	*0,07*	*0,02*	*280,7*
Recursos a receber p/pagto de rp-retific	-	*(339,40)*	*(100,0)*
Créditos parcelados	*3,85*	*12,76*	*(69,8)*
Créditos administrativos	*0,09*	*0,03*	*172,8*
Adiantamentos concedidos	*11,81*	*6,03*	*95,8*
Outros créditos em circulação	*6,12*	*163,50*	*(96,3)*
Provisão para perdas prováveis curto	*(0,21)*	*(0,11)*	*80,5*
Demais itens	*65,33*	*59,86*	*9,1*
Valores pendentes a curto prazo	0,02	0,01	69,2
Realizável a longo prazo	1.757,61	1.577,80	11,4
Depósitos realizáveis a longo prazo	0,27	0,26	4,3
Créditos realizáveis a longo prazo	1.757,33	1.577,54	11,4
Créditos da União, Estados e Municípios	839,24	743,56	12,9
Devedores – entidades e agentes	124,57	135,88	(8,3)
Demais itens	793,53	698,09	13,7
Permanente	420,27	394,73	6,5
Investimentos	182,76	172,59	5,9
Imobilizado	237,37	221,97	6,9
Bens móveis e imóveis	239,79	224,18	7,0
Títulos e valores	0,01	0,01	(0,0)
Depreciações, Amortizações e Exaustões	(2,43)	(2,22)	9,7
Intangivel	0,11	0,05	130,3
Diferido	0,03	0,13	(76,9)
Ativo Compensado	**3.226,67**	**2.503,63**	**28,9**
Total	**6.037,47**	**4.766,79**	**26,7**

Fonte: Siafi

Quanto à variação das disponibilidades financeiras, houve acréscimo de 52,4% no montante disponível em moeda nacional. Ao se avaliar a conformidade dessa variação, verifica-se que o aumento deveu-se à conversão, em disponibilidade do Tesouro Nacional, dos resultados positivos do Banco Central relativos a 2008. Os resultados do Balanço Apurado (R$ 10,39 bilhões) e do Custo das Reservas (R$ 174,97 bilhões), obtidos naquele exercício, foram transferidos à Conta Única em 10/3/2009, conforme registros no Siafi (documento 2009NL000563 emitido pela UG 170600 – Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública) e informações constantes no subitem 6.2.2 da PCPR 2009.

Quanto aos resultados do Banco Central relativos ao exercício de 2009, atesta-se que houve a apropriação de R$ 4 bilhões no Ativo Não Financeiro (Outros créditos em circulação), referente ao resultado positivo do Bacen – Balanço Apurado. Tal montante foi calculado por estimativa, conforme documento 2009NL003284 emitido pela UG 170600 – Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública em 31/12/2009. Cabe salientar, porém, que a conversão deste resultado em disponibilidade do Tesouro Nacional deve ser efetuada pelo valor do efetivo resultado de balanço obtido pelo Bacen, devendo-se, para tanto, proceder ao ajuste no decorrer de 2010 do montante apurado por estimativa.

Em complemento, convém destacar que, no exercício de 2009, o resultado do Bacen relativo ao Custo das Reservas foi negativo. Por esta razão, a análise da contabilização deste resultado está consignada na seção que trata do Passivo.

Dos créditos em circulação do Ativo Financeiro, destaca-se a baixa de títulos da dívida externa recomprados pelo Tesouro Nacional, no valor líquido de R$ 90 milhões, e a apropriação de R$ 50 milhões pela Conab, a título de equalização de contas e manutenção e armazenagem de estoques públicos.

Já nos créditos em circulação do Ativo Não Financeiro, houve movimentações relevantes em diversas rubricas. Destaca-se, previamente, que a mudança de critério contábil mencionada no subitem 5.2.2 deste relatório, que consistiu na exclusão da conta retificadora Recursos a receber para pagamento de Restos a Pagar (RP), impactou severamente o saldo total do subgrupo em 2009. Também contribuiram para a redução de saldo as baixas de Créditos Parcelados – R$ 9 bilhões, a título de ajustes de saldos da carteira de cobrança de parcelamentos de débitos tributários – e Outros créditos em circulação – R$ 157,37 bilhões, principalmente pela apropriação do resultado do Bacen de 2008.

Ainda em relação aos Créditos Parcelados, verifica-se que há incompatibilidade entre os registros no Ativo do órgão/Siafi Ministério da Fazenda e os valores informados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) na Parte II da PCPR 2009, em seção específica que trata da arrecadação de créditos tributários. Com efeito, a tabela abaixo evidencia a diferença existente entre o montante em estoque de parcelamentos previdenciários e não-previdenciários apurado pela RFB ao final de 2009 e os saldos das contas do Ativo que representam valores a receber originários desses parcelamentos.

Créditos Parcelados – PCPR X Balanço Patrimonial – 2009

R$ bilhões

PCPR 2009 – Informações RFB Montantes em estoque		Balanço Patrimonial 2009 Saldos - contas do Ativo*	
Parcelamentos não-previdenciários	18,80	Créditos parcelados - curto prazo	3,70
Parcelamentos previdenciários	23,93	Créditos parcelados - longo prazo	28,44
-	-	Créditos administrativos - longo prazo	95,52
Total	**42,73**	**Total**	**127,66**

Fontes: RFB, PCPR 2009 e Siafi

* Saldos das contas 11.222.00.00, 12.222.00.00e 12.226.00.00, referentes ao Ministério da Fazenda.

Observa-se que no Ativo do Ministério da Fazenda consta o registro de R$ 127,66 bilhões a título de créditos a receber decorrentes de parcelamentos, distribuídos entre as diversas unidades gestoras da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e subdivididos em créditos tributários e previdenciários, de curto e longo prazo. Por sua vez, os montantes em estoque informados pela RFB na PCPR 2009 totalizam apenas R$ 42,73 bilhões, restando uma diferença de R$ 84,93 bilhões em relação ao montante registrado no Balanço Patrimonial.

Não obstante a observação de que os valores de estoque de parcelamentos informados na PCPR 2009 não contemplam os créditos a receber decorrentes do parcelamento instituído pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, em virtude de a consolidação dos débitos incluídos neste parcelamento ainda não ter sido concluída, percebe-se que há uma discrepância considerável entre os registros contábeis e os dados apresentados na PCPR 2009, o que compromete a confiabilidade das informações consignadas no Balanço Patrimonial. Ademais, tal constatação denota uma possível superavaliação dos ativos representados por esses créditos parcelados, devendo ser objeto de ressalva nas presentes contas.

Em complemento, entende-se pertinente recomendar à STN que, em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda, apresente a conciliação contábil entre os saldos de créditos parcelados registrados no Ativo e os valores de estoque de parcelamentos previdenciários e não-previdenciários informados na PCPR 2009.

A Dívida Ativa também registrou acréscimos tanto no curto quanto no longo prazo. No primeiro, houve incorporação de direitos da ordem de R$ 11,8 milhões pela Comissão de Valores Mobiliários, resultando em uma variação percentual de 293,7%. Não obstante a variação percentual da Dívida Ativa de longo prazo ter sido de 12,9%, verifica-se que, em termos nominais, o acréscimo registrado foi de R$ 95,6 bilhões.

Semelhante ao constatado no âmbito dos Créditos Parcelados, também foram identificadas divergências entre os saldos da Dívida Ativa registrados no Ativo do órgão/Siafi Ministério da Fazenda e os valores informados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) na Parte II da PCPR 2009, em seção específica que trata da Dívida Ativa da Fazenda e Previdenciária. De igual modo, a tabela abaixo demonstra a diferença existente entre o montante em estoque de créditos inscritos em Dívida Ativa apurado pela PGFN ao final de 2009 e os saldos das contas do Ativo que representam tais créditos.

Dívida Ativa – PCPR X Balanço Patrimonial – 2009

R$ bilhões

PCPR 2009 – Informações PGFN Montantes em estoque		Balanço Patrimonial 2009 Saldos – contas do Ativo*	
Créditos não-previdenciários	632,96	Dívida Ativa tributária	644,65
Créditos previdenciários	184,54	Dívida Ativa previdenciária	184,54
FGTS	10,32	-	-
Total	**827,82**	**Total**	**829,19**

Fontes: PGFN, PCPR 2009 e Siafi
* Saldos das contas 12.211.03.01 e 12.211.03.02, referentes ao Ministério da Fazenda (gestão Tesouro).

Observa-se que no Ativo do Ministério da Fazenda consta o registro de R$ 829,19 bilhões a título de créditos inscritos em Dívida Ativa, classificados em créditos tributários e previdenciários. Por sua vez, os montantes em estoque informados pela PGFN na PCPR 2009 totalizam R$ 827,82 bilhões, restando uma diferença de R$ 1,37 bilhão em relação aos registros refletidos no Balanço Patrimonial.

Não obstante a observação assinalada pela PGFN de que os dados de Dívida Ativa informados na PCPR 2009 são oriundos de sistemas próprios, que não evidenciam a contabilização efetivada no Siafi, percebe-se que há uma discrepância entre os registros contábeis e os dados apresentados na PCPR 2009, o que compromete a confiabilidade das informações consignadas no Balanço Patrimonial. Ademais, a superavaliação dos ativos caracterizada pela diferença entre os montantes apurados pela PGFN e os registros contábeis efetuados deve ser ressalvada nas presentes contas.

Em adição, recomenda-se à STN que, em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda, apresente a conciliação contábil entre os saldos de créditos inscritos em Dívida Ativa registrados no Ativo e os valores de estoque de créditos da Dívida Ativa informados na PCPR 2009.

No Ativo Permanente, ressalta-se a questão do registro contábil dos imóveis de uso especial da União, cuja divergência entre valores de avaliação constantes dos sistemas Siafi e Spiunet foi alvo de determinação deste Tribunal, por intermédio dos Acórdãos nº 639/2007-TCU-Plenário e nº 952/2009-TCU-Plenário. Cumpre salientar que as discrepâncias existentes entre os registros efetuados nos dois sistemas comprometem sobremaneira a confiabilidade dos valores do Ativo Permanente evidenciados no Balanço Patrimonial da União.

Quanto às providências adotadas em virtude da recomendação exarada no Relatório sobre as Contas de Governo 2008, STN e SPU noticiaram a implementação de rotina mensal de conferência dos valores registrados no Siafi e no Spiunet, ressaltando que, em caso de diferenças de saldos, ações corretivas são adotadas imediatamente. Ademais, foi informado que no mês de dezembro de 2009 não houve divergência entre os saldos registrados nos referidos sistemas.

Entretanto, em monitoramento do Acórdão nº 952/2009-TCU-Plenário, verificou-se que o Spiunet não dispunha de consulta para evidenciar os regimes de utilização não contabilizáveis no Siafi, o que dificulta a realização de um controle rotineiro dos registros por parte dos órgãos de controle. A fim de conferir maior transparência aos registros no Siafi e controle social sobre a gestão dos imóveis da União, foi determinado à SPU, no Acórdão nº 2400/2009-TCU-Plenário, a disponibilização de tal consulta no sistema e a divulgação, no sítio oficial do órgão na *internet*, de relatórios gerenciais mensais com informações detalhadas dos imóveis de uso especial da União.

Em relação à contabilização da depreciação, amortização e exaustão de itens do Ativo Permanente, sem prejuízo do disposto no subitem 5.3.5 deste relatório, na Parte VI da PCPR 2009 consta a informação de que somente os bens das empresas públicas e das sociedades de economia mista tiveram as respectivas depreciações registradas. Infere-se, pois, que os bens dos demais órgãos e entidades que compõem o Balanço Patrimonial consolidado do BGU 2009 encontram-se superavaliados na referida demonstração contábil, em razão da ausência de registro da correspondente depreciação. Ressalte-se que tal omissão compromete a correta evidenciação do patrimônio da União, merecendo ser objeto de ressalva nas presentes contas.

Não obstante, por meio da Mensagem nº 0290716, veiculada no Siafi em 12 de março de 2010, a Coordenação-Geral de Contabilidade da STN informou aos órgãos da administração direta, bem como às autarquias, fundações e fundos especiais, acerca da necessidade do registro contábil da depreciação, amortização e exaustão de ativos permanentes, enfatizando que, a partir daquele mês, a omissão de tal procedimento ensejaria restrição na Conformidade Contábil do BGU.

A criação do subgrupo Intangível – por força da Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007 – e a extinção do subgrupo Diferido – com o advento da Lei nº 11.941, em 27 de maio de 2009 – refletiram na variação percentual de seus respectivos saldos em 2009. Com efeito, o saldo remanescente dos ativos diferidos permanecerá no Balanço Patrimonial até sua total

amortização. Já o acréscimo de 130,3% verificado no Intangível deveu-se, sobretudo, à reclassificação contábil de bens incorpóreos procedida pelas Indústrias Nucleares do Brasil S/A.

Outro aspecto relevante na evidenciação dos ativos da União diz respeito à presença de contas de natureza genérica, do tipo "outras" ou "diversas", com saldo elevado em relação ao respectivo subgrupo. Não obstante a existência de rotina de conformidade contábil destinada à identificação de tais inconsistências, consoante mencionado no subitem 5.3.2 deste relatório, verifica-se que, no Balanço Patrimonial consolidado, a rubrica Outras compensações do Ativo Compensado concentra 78,1% do saldo total do referido subgrupo.

No que se refere à observação dos critérios de avaliação do Ativo previstos no art. 106 da Lei nº 4.320/1964, consta em nota explicativa que os créditos, bens e valores em circulação e os valores realizáveis a longo prazo, exceto dívida ativa, foram avaliados pelo valor de realização. Entretanto, afirma-se que não foram empregados critérios de exclusão de valores prescritos e de provisão para perdas prováveis para os órgãos da administração direta.

Nesse sentido, conclui-se que os saldos dos créditos, bens e valores em circulação, e dos valores realizáveis a longo prazo registrados nos balanços dos órgãos da administração direta não representam os valores efetivos dos benefícios econômicos esperados pelo seu uso, exploração, venda ou conversão em demais ativos. Em outras palavras, os ativos mencionados encontram-se superavaliados. De modo similar à ausência de depreciação, tal fato enseja ressalva nas presentes contas.

Ademais, entende-se pertinente recomendar à STN que institua procedimento contábil e oriente os respectivos órgãos setoriais de contabilidade da administração direta acerca da necessidade de promover a baixa de valores prescritos e constituir provisão para perdas prováveis relativamente aos créditos, bens e valores em circulação, e aos valores realizáveis a longo prazo.

Em relação aos investimentos, informa-se em nota explicativa que a avaliação foi efetuada pelo custo de aquisição, com a valorização em 31 de dezembro de 2009. Entretanto, na Parte VI da PCPR 2009 consta a observação de que participações societárias foram avaliadas pelo método da equivalência patrimonial.

Quanto aos bens imóveis da administração direta, ressalvada a questão do registro da depreciação, consta em nota explicativa que a avaliação (ou reavaliação) se dá pelo valor corrigido, considerando-se as alterações que agreguem valor ao patrimônio imobiliário, os parâmetros e características específicas dos imóveis e os preços unitários regionais atualizados periodicamente.

O critério de avaliação dos haveres financeiros da União também foi explicitado em nota explicativa, tendo sido informado que tais ativos são identificados em contas correntes individualizadas de empréstimos concedidos, exceto a honra de garantia, cujo registro ocorre em créditos sub-rogados. Ademais, afirma-se que apesar de a maioria dos contratos estar lastreada por garantias consistentes, cerca de 1% do total dos empréstimos concedidos é de difícil recebimento. Dessa forma, o montante correspondente foi contabilizado como provisão para perdas prováveis.

Sobre os ativos registrados em moeda estrangeira, é esclarecido em nota explicativa que as demonstrações contábeis dos órgãos com unidades no exterior são convertidas diariamente para a moeda nacional até o último dia de dezembro, utilizando-se a respectiva taxa oficial do Banco Central. Em complemento, os efeitos da variação cambial são ajustados diariamente de forma automática, em contas definidas pela STN, visando à consistência das informações e à disponibilidade para consulta a qualquer momento.

Passivo

No Passivo devem estar registradas as obrigações da União para com seus diversos credores. Em sentido amplo, a estrutura do Passivo também engloba o Patrimônio Líquido, que representa o valor residual dos ativos depois de deduzidas todas as obrigações.

O quadro abaixo evidencia a composição do Passivo da União apresentada no Balanço Patrimonial consolidado do BGU 2009, destacando os itens mais representativos e aqueles com maior variação de saldo em relação ao exercício anterior.

Balanço Patrimonial consolidado OFSS – Passivo – 2008 e 2009

R$ bilhões

Passivo	2009 (a)	2008 (b)	Variação (%) (c) = (a - b) / b
Passivo Financeiro	**165,91**	**133,76**	**24,0**
Depósitos	12,19	6,95	75,5
Consignações	0,18	0,08	117,6
Depósitos de diversas origens	10,73	5,15	108,4
Demais itens	1,27	1,71	(25,6)
Obrigações em circulação	150,48	123,63	21,7
Restos a pagar processados	22,00	24,15	(8,9)
Restos a pagar não processados	92,13	67,94	35,6
Recursos vinculados - entidades tet	0,41	0,20	104,3
Outras obrigações a pagar	0,17	0,08	110,3
Demais itens	35,77	31,27	14,4
Valores pendentes a curto prazo	3,23	3,17	1,9
Passivo Financeiro a longo prazo	0,01	0,01	3,2
Passivo Não Financeiro	**2.294,55**	**1.673,23**	**37,1**
Obrigações em circulação	459,37	94,03	388,5
Dívidas por insuficiência de créditos/recursos	1,40	0,64	118,0
Encargos sociais a recolher	0,05	-	-
Provisões	2,99	3,25	(8,1)
Recursos a liberar para restos a pagar	-	(339,40)	(100,0)
Operações de crédito	416,22	429,14	(3,0)
Internas	*406,62*	*416,92*	*(2,5)*
Externas	*9,60*	*12,22*	*(21,4)*
Outros credores - entidades e agentes	57,40	0,89	6.364,0
Outros débitos a pagar	59,37	59,64	(0,5)
Precatórios a pagar (anteriores 05/05/2000	0,25	0,13	91,5
Precatórios a pagar (a partir 05/05/2000)	10,08	6,02	67,4
Retificação de rp não processados a liquidar	(92,22)	(67,94)	35,7
Operações especiais	3,60	1,32	172,8
Demais itens	0,23	0,34	(31,9)
Exigível a longo prazo	1.835,18	1.579,19	16,2
Obrigações exigíveis a longo prazo	1.809,32	1.555,01	16,4
Operações de credito - interna	*1.667,37*	*1.376,88*	*21,1*
Operações de credito - externa	*89,76*	*120,56*	*(25,5)*
Obrigações legais e tributarias	*6,36*	*5,95*	*7,0*
Obrigações a pagar	*21,58*	*27,40*	*(21,2)*
Diversas provisoes	*24,10*	*24,10*	*0,0*
Subvenções e doações p/ investimentos	*0,04*	*0,03*	*74,2*
Outras operações exigiveis	*0,10*	*0,09*	*10,0*
Demais itens	25,86	24,19	*6,9*
Resultado de exercícios futuros	0,01	0,00	88,4

Passivo	2009 (a)	2008 (b)	Variação (%) (c) = (a - b) / b
Patrimônio líquido	**350,34**	**456,17**	**(23,2)**
Patrimônio/capital	352,39	457,45	(23,0)
Patrimônio	339,84	445,99	(23,8)
Capital realizado	12,55	11,46	9,5
Capital social subscrito	*13,39*	*11,93*	*12,2*
Capital a realizar	*(0,07)*	*(0,13)*	*(50,9)*
Cotas em tesouraria	*(0,78)*	*(0,34)*	*126,4*
Reservas	2,80	2,75	2,1
Lucros ou prejuízos acumulados	(4,86)	(4,02)	20,8
Ajustes de avaliação patrimonial	0,00	0,00	-
Passivo Compensado	**3.226,67**	**2.503,63**	**28,9**
Total	**6.037,47**	**4.766,79**	**26,7**

Fonte: Siafi

Do Passivo Financeiro, merecem destaque pela variação percentual expressiva, as consignações – que englobam retenções fiscais e previdenciárias da folha de pagamento e por aquisição de bens e serviços –, os depósitos de diversas origens, as obrigações junto a entidades vinculadas por termo de cooperação técnica e as outras obrigações a pagar.

Em termos de materialidade, verifica-se que, ao final de 2009, o montante de R$ 92,13 bilhões inscrito em restos a pagar não processados correspondeu a cerca de 56% do Passivo Financeiro total. Cabe salientar que as implicações decorrentes do volume expressivo de recursos inscritos em restos pagar e a discussão acerca da vigência de tais créditos foram explicitadas no Acórdão nº 2659/2009-TCU-Plenário, bem como é tratado no item 3 deste relatório.

Ademais, consoante mencionado na seção 3.3.5 deste relatório, que trata da Gestão Fiscal, foram detectadas inconsistências nos registros contábeis de restos a pagar inscritos e reinscritos no exercício de 2008, bem como divergências nos valores de restos a pagar divulgados pela STN no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e no Relatório de Gestão Fiscal (TC 012.118/2009-7, ainda não apreciado por esta Corte de Contas).

Quanto à retificação dos valores inscritos em restos a pagar não processados, cabe reiterar que a avaliação da legalidade deste procedimento constitui objeto de apreciação no âmbito do TC 026.069/2008-4. Não obstante, na Parte VII da PCPR 2009, que relata as providências adotadas sobre as recomendações do TCU no Relatório das Contas de Governo de 2008, a STN concorda que tal retificação não ocorra em grupo distinto daquele a que pertence a conta a ser retificada. Entretanto, no Balanço Patrimonial consolidado de 2009, os valores de restos a pagar não processados foram novamente deduzidos do Passivo total da União, como se não representassem exigibilidades para o exercício seguinte, em oposição ao disposto na Lei nº 4.320/1964.

Com efeito, além de a retificação ter permanecido no Passivo Não Financeiro, contrariando entendimento exposto pela própria STN, constata-se que há uma diferença negativa de R$ 92.305.647,93 (noventa e dois milhões, trezentos e cinco mil, seiscentos e quarenta e sete reais e noventa e três centavos) entre o montante inscrito (R$ 92,13 bilhões) e o valor contabilizado como retificação (R$ 92,22 bilhões).

Dessa forma, verifica-se que, no exercício de 2009, a retificação dos restos a pagar não processados foi novamente efetuada em subgrupo distinto, com o agravante de ter reduzido o total do Passivo além do montante pretendido. Obviamente que tal inconsistência compromete

sobremaneira a qualidade das informações contábeis apresentadas, devendo ser objeto de ressalva nas presentes contas. Ademais, entende-se pertinente recomendar à STN que apresente justificativa para a retificação dos restos a pagar não processados ter-se dado em valor superior ao montante efetivamente inscrito.

Quanto aos restos a pagar processados, foram verificadas mudanças no detalhamento de sua composição em 2009, com o surgimento das rubricas Despesas a pagar – RP processados, Contratos de subvenção a pagar e Contratos de sub-repasse a pagar – Siconv, as quais não integravam a estrutura do Passivo em 2008. Casos semelhantes também abrangeram itens de outros subgrupos do Passivo, como Depósitos de municípios por bloqueio de FP, Recursos a liberar – gestão Fundo, Encargos sociais a recolher, Operações de crédito em liquidação, Custos ou despesas correspondentes às receitas.

Ressalte-se, no entanto, que não consta em nota explicativa ou no corpo da própria PCPR 2009 uma justificativa para a presença de tais itens no Balanço Patrimonial de 2009, o que compromete a qualidade das informações prestadas, sobretudo se a criação de um ou mais desses itens houver se dado em virtude de alteração em procedimento contábil.

Ante o exposto, recomenda-se à STN que apresente em notas explicativas quaisquer mudanças na elaboração das demonstrações contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem alteradas ou criadas por tais mudanças.

De modo similar ao ocorrido no Ativo Não Financeiro, a mudança de critério contábil mencionada no subitem 5.2.2 deste relatório excluiu a conta retificadora Recursos a liberar para pagamento de RP, fato que justifica a variação de saldo verificada. Na rubrica Outros credores – entidades e agentes foi contabilizado o resultado negativo do Bacen – Custo das Reservas, referente ao 2° semestre de 2009, no valor de R$ 52,2 bilhões, impactando severamente o saldo do referido item. As Operações especiais sofreram variação de 172,8%, em razão de obrigações contraídas pela aquisição de estoques públicos.

A presença de contas genéricas com saldo elevado em relação ao respectivo subgrupo também foi detectada no Passivo. A rubrica Benefícios diversos a pagar representa 59,2% dos restos a pagar processados de 2009 e 8,7% das Obrigações em Circulação do Passivo Financeiro. A rubrica Outros débitos a pagar tem saldo equivalente a 12,9% do total das Obrigações em Circulação do Passivo Não Financeiro. Semelhante ao constatado no Ativo, as Compensações diversas passivas também representam 78,1% do Passivo Compensado.

Ante o exposto, recomenda-se à STN que estabeleça critério para o agrupamento de contas nas demonstrações contábeis consolidadas e detalhe os referidos agrupamentos em nível razoável de evidenciação.

Sobre os critérios de avaliação do Passivo, cabe ratificar as considerações acerca da conversão das demonstrações contábeis dos órgãos com unidades no exterior para a moeda nacional até o último dia de dezembro, utilizando-se a respectiva taxa oficial do Banco Central, com os devidos ajustes de variação cambial.

Na Parte VI da PCPR 2009 consta a informação de que as operações de crédito internas e externas, nos montantes de R$ 406,62 bilhões e R$ 9,60 bilhões, respectivamente, estão registradas a longo prazo não pela característica de colocação dos títulos, dada a ocorrência de emissões a curto prazo, mas pelo prazo de resgate dos títulos emitidos, o qual, segundo informado, é sempre superior a doze meses.

Em complemento, informações prestadas em nota explicativa dão conta de que a Dívida Pública Mobiliária Federal interna, tanto de curto quanto de longo prazo, foi avaliada pelo valor a pagar em 31/12/2009, acrescido dos deságios, juros e encargos por competência devidos até o

fechamento do ano, incluindo títulos emitidos em oferta pública e emissões diretas. Já a dívida pública federal externa foi avaliada pelo saldo devedor (principal, acrescido dos juros apropriados por competência de cada obrigação), tendo sido apurado o equivalente em dólares americanos, conforme cotação de 31/12/2009.

No que tange ao Patrimônio Líquido, é esclarecido que o item Patrimônio corresponde ao resultado acumulado da administração direta, das autarquias, fundações, fundos da administração indireta e de alguns fundos da administração direta. Por sua vez, o item Capital, desmembrado nas rubricas Capital subscrito e a realizar e Cotas em tesouraria, representa o capital social das empresas públicas, sociedades de economia mista e de alguns fundos da administração direta.

A natureza e a função das demais contas do Patrimônio Líquido foram detalhadas em nota explicativa, cabendo destacar que em Capital a realizar estão registrados os montantes correspondentes à Empresa Brasil de Comunicação e ao Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada. Já o saldo de Cotas em tesouraria refere-se ao Fundo Nacional do Desenvolvimento. O subgrupo Ajustes de avaliação patrimonial foi sensibilizado por registro das Indústrias Nucleares do Brasil S/A. Por sua vez, o decréscimo de 23,2% verificado no Patrimônio Líquido da União deveu-se, principalmente, ao resultado negativo de R$ 105,82 bilhões apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais.

5.3.3 Balanço Financeiro

Nos termos do art. 103 da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Financeiro deve evidenciar a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte.

Quanto à estrutura deste demonstrativo, na Parte VI da PCPR 2009 é informado que, não obstante a exigência legal de apresentação da despesa orçamentária por função, o Balanço Financeiro tem sido estruturado por categoria econômica tanto para as receitas quanto para as despesas orçamentárias, em virtude de limitações do Siafi. Em complemento, é noticiado que, por força da Portaria STN nº 749/2009, que aprovou a alteração dos anexos da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Financeiro passará a ser elaborado por fonte de recursos.

A tabela a seguir evidencia a composição do Balanço Financeiro consolidado do BGU 2009, destacando os itens mais representativos e aqueles com maior variação de saldo em relação ao exercício anterior.

Balanço Financeiro consolidado OFSS – 2008 e 2009

R$ bilhões

Exercício	2009 (a)	2008 (b)	Variação (%) (c) = (a-b) / b
Disponibilidade inicial	**290,70**	**303,48**	**(4,2)**
Operações Orçamentárias	110,26	(33,53)	(428,8)
Receitas Correntes	802,93	779,36	3,0
Receitas de Capital	740,42	462,09	60,2
Deduções da Receita	(16,72)	(16,14)	3,6
Despesas Correntes	(818,46)	(732,49)	11,7
Despesas de Capital	(597,91)	(526,35)	13,6
Operações Extra-orçamentárias	44,89	20,75	116,3
Ingressos extra-orçamentários	3.074,18	2.272,31	35,3
Dispêndios extra-orçamentários	(3.029,30)	(2.251,56)	34,5
Disponibilidade final	**445,84**	**290,70**	**53,4**

Fonte: Siafi

O exame de consistência do Balanço Financeiro consolidado de 2009 revela que os montantes das receitas e despesas orçamentárias coincidem com os valores consignados na Demonstração das Variações Patrimoniais. Ademais, os saldos das disponibilidades do exercício anterior e para o exercício seguinte conferem com aqueles evidenciados no Balanço Patrimonial.

No que tange às informações contábeis consignadas no demonstrativo, cabe ratificar as constatações acerca da evolução das disponibilidades financeiras, que passaram de R$ 290,7 bilhões em 2008 para R$ 445,84 bilhões ao final de 2009, correspondendo a um aumento de 53,4%. Do acréscimo de R$ 155,14 bilhões, cerca de R$ 110,26 bilhões decorreram de operações orçamentárias e R$ 44,89 bilhões foram originados por eventos extra-orçamentários.

Conforme já destacado, o aumento substancial das disponibilidades financeiras em 2009 deveu-se, sobretudo, à apropriação dos resultados positivos do Banco Central – Balanço Apurado e Custo das Reservas – referentes ao exercício de 2008, nos valores de R$ 10,39 bilhões e R$ 174,97 bilhões, respectivamente.

Da mesma forma que ocorre com outros demonstrativos, verificam-se, na análise do Balanço Financeiro, inconsistências relativas a registros contábeis e estrutura do plano de contas que dificultam a evidenciação e a transparência das informações.

Da mesma forma que ocorre na DVP, reflete-se no Balanço Financeiro a classificação de R$ 216 bilhões na rubrica "Outras Receitas de Capital", totalizando 29% das Receitas de Capital. Recomenda-se que o tipo de agrupamento em contas do tipo "outras" não ultrapasse 10% do total a que se refere, em prejuízo da evidenciação da informação contábil.

O mesmo ocorre na rubrica Créditos Diversos a receber – Outros créditos, que concentra 100% dos valores da rubrica Créditos Diversos a receber.

Outra inconsistência apontada na análise do Balanço Financeiro consolidado da União é a existência de rubricas contendo valores irrelevantes, a serem analisados pela STN. É o caso da rubrica Créditos Diversos a receber – Contribuições Sociais, com valor de R$ 0,02 em 2008 e 2009.

Outrossim, verificam-se contas que continham valores em 2008, e que são zerados em 2009, sem justificativa da STN em Notas Explicativas ou nas informações complementares ao BGU. É o caso das seguintes rubricas.

Contas com valores encerrados em 2009 sem esclarecimento em nota explicativa

R$

Especificação	2009	2008
Transferências Extra-Orçamentárias Recebidas	0,00	246,67
Operações de Crédito em Liquidação – Em Títulos	0,00	92.416.978,00
Receita Extra-Orçamentária Receitas de Entidades Industriais	0,00	1.611.121,96
Recursos da Previdência Social	0,00	5.753.460.453,63
Ajustes de Direitos e Obrigações - Outros Movimentos de Fundos a Crédito	0,00	549.676.135,58

Fonte: Siafi

A justificativa para o encerramento de tais rubricas pode estar na exclusão de valores devido à consolidação dos demonstrativos contábeis. Porém, não há menção a esse respeito no item 6.3.10 das Notas Explicativas, que relaciona os valores eliminados no processo de consolidação.

5.3.4 Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário evidencia o montante das receitas e despesas previstas comparativamente aos respectivos valores realizados. Não obstante a análise pormenorizada da realização da receita e da execução da despesa estar consubstanciada no capítulo 3 deste relatório, importa ressaltar a inconsistência de saldos verificada no Balanço Orçamentário consolidado de 2009.

Consoante assinalado no subitem 6.2.1 da PCPR 2009, houve desequilíbrio entre os valores totais registrados nas colunas Previsão Atualizada da Receita e Dotação Atualizada da Despesa do Balanço Orçamentário. Com efeito, a diferença negativa de R$ 1,29 bilhão entre os montantes atualizados das receitas previstas e das despesas autorizadas originou-se de falhas no processamento eletrônico de créditos adicionais abertos em 2009.

Com efeito, parte dos créditos adicionais suportados por superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior foi contabilizada indevidamente como sendo proveniente de anulação de dotação. Em virtude desta falha, o registro de tais créditos não impactou o montante da Previsão Atualizada da Receita. Segundo informado, procedimentos corretivos serão implementados no exercício de 2010.

Sem prejuízo das justificativas apresentadas, verifica-se que a inconsistência apontada compromete a qualidade das informações consignadas no Balanço Orçamentário consolidado de 2009, devendo ser objeto de ressalva nas presentes contas. Ademais, entende-se pertinente recomendar à STN que acompanhe sistematicamente, em conjunto com os órgãos setoriais de contabilidade, o registro dos créditos adicionais no Siafi, com vistas a garantir a qualidade das informações apresentadas no Balanço Orçamentário.

5.3.5 Demonstração das Variações Patrimoniais

De acordo com o art. 104 da Lei nº 4.320/1964, a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio (variações ativas e variações passivas), resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

A tabela a seguir evidencia a composição da DVP consolidada do BGU 2009, destacando os itens mais representativos.

Demonstração das Variações Patrimoniais consolidada OFSS – 2008 e 2009

R$ bilhões

Exercício	2009 (a)	2008 (b)	Variação (%) (c) = (a-b) / b
Receita	1.494,4	1.196,9	24,8
(-) Despesa Líquida	-1.384,1	1.230,4	-212,5
= Resultado Orçamentário	110,3	-33,5	-429,2
(+/-) Mutações Ativas e Passivas	186,4	188,0	-0,8
= Resultado Orçamentário Ajustado	296,6	154,5	91,9
(+/-) Outras Variações	402,5	85,1	-572,9
= Resultado Patrimonial	**-105,8**	**239,6**	**-144,16**

Fonte: Siafi

Variações Patrimoniais Ativas

Na análise dos subgrupos da DVP, persistem ainda inconsistências relativas a registros contábeis e estrutura do plano de contas que dificultam a evidenciação e a transparência das informações.

Da mesma forma que ocorre no Balanço Financeiro, reflete-se na DVP a classificação de R$ 216 bilhões na rubrica "Outras Receitas de Capital", totalizando 29% das Receitas de Capital. Recomenda-se que o tipo de agrupamento em contas do tipo "outras" não ultrapasse 10% do total a que se refere, em prejuízo da evidenciação da informação contábil.

Outro aspecto observado refere-se a variações substantivas observadas comparando-se os valores apresentados em 2009 e no exercício anterior, algumas delas comentadas pela STN nas informações complementares ao BGU, a fim de esclarecer o entendimento das Demonstrações Contábeis.

Entre tais valores verifica-se uma redução, em 2009, na conta Acréscimos Patrimoniais – Incorporação de Títulos e Valores da ordem de 93%. Tal variação foi ocasionada pela constituição do Fundo Soberano no exercício de 2008. Como em 2009 não houve incorporação de recursos ao Fundo, houve essa significativa redução em 2009.

Outra variação substantiva a ser destacada foi a redução da ordem de 91% na conta Ajustes Financeiros de Exercícios Anteriores, reflexo de um ajuste financeiro referente a Sub-Repasse Concedido Diferido da ordem de R$ 13,6 bilhões efetuado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no exercício de 2008. Como em 2009 não houve tal lançamento, a conta Ajustes Financeiros de Exercícios Anteriores da DVP tem uma redução de 91%, passando de R$ 15,8 bilhões em 2008 para apenas R$ 1,4 bilhão em 2009. O Sub-Repasse Concedido Diferido refere-se à parcela de recursos financeiros liberada pelo Órgão Setorial de Programação Financeira, que não foi utilizada durante o exercício anterior pelo Ministério, constituindo antecipação de Sub-Repasse. Nas informações complementares ao BGU, a STN menciona esse incremento, justificado por uma mudança na rotina contábil, porém sem maiores explicações a respeito.

Destaca-se ainda o aumento de 1.041% na Conta Ajustes de Exercícios Anteriores – Ajustes Não Financeiros da Dívida Ativa, que registrou valores da ordem de R$ 16 milhões em 2008 e R$ 192 bilhões em 2009. A esse respeito, a STN afirmou, em Nota Explicativa, que não houve de fato fenômenos que justificassem o registro nas contas contábeis de ajustes de exercícios anteriores. Acrescenta ainda que serão realizados estudos para verificação das rotinas e posterior regularização.

Assim, revela-se necessário identificar os casos de grandes variações patrimoniais e esclarecê-los em notas explicativas, se foram em decorrência de mudança de critérios contábeis ou mesmo em informações adicionais às Demonstrações Contábeis, juntamente com as respectivas causas para tais variações. Esse procedimento auxilia o entendimento dos demonstrativos e melhora a evidenciação contábil.

Ademais, verifica-se no Balancete da União o saldo de R$ 732 milhões de reais na conta 41.800.00.00 – Receitas Correntes e de Capital a Classificar. Essa conta deveria ter sido regularizada antes do fechamento do BGU. A presença de saldo nessa conta impacta diretamente os Demonstrativos: Balanço Financeiro, Balanço Orçamentário e Demonstração das Variações Patrimoniais nas demonstrações consolidadas da União.

Além das inconsistências já apontadas, ressalta-se que refletem na DVP as restrições contábeis apontadas na conformidade contábil do BGU, implantada no Siafi em 2009. Entre as restrições encontradas, destacam-se abaixo as referentes às variações patrimoniais ativas.

Restrições – Variações Patrimoniais Ativas

Código	Descrição
502	Inconsistência Outros – Receita
504	Saldos Alongados Contas Transitórias de Receitas
508	Divergência Arrec Receita X Controle Compensado
602	Saldo Invertido / Indevido – Variações Ativas

Fonte: Siafi

A tabela acima lista as restrições contábeis encontradas na conformidade contábil do BGU no mês de dezembro. A cada restrição corresponde uma descrição que esclarece o motivo da restrição apontada. A restrição nº 502 refere-se à existência de contas contábeis do tipo "Outras Receitas" (Código 99) apresentando saldo superior ao percentual estabelecido pela Ccont/STN, em relação ao grupamento respectivo. Ocorreu em órgãos como o Fundo Especial do Senado Federal, a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho, o Incra, a Fundação Casa de Rui Barbosa, os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das Relações Exteriores, a Companhia de Desenvolvimento do Vale São Francisco (Codevasf), a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), o Fundo Naval, o Fundo Aeronáutico e também em vários órgãos do Ministério da Educação.

A restrição nº 504 demonstra falta de análise de saldos em contas transitórias, uma vez que esses saldos deveriam ter sido regularizados até a data de fechamento do mês. Ocorreu no Incra e no Ministério das Cidades.

A restrição nº 508 refere-se à divergência entre a arrecadação de receitas registrada em contas da classe 4 (contas de receita) e o respectivo registro na conta de controle de arrecadação de receitas. Ocorreu no Incra, no Ministério da Fazenda e no Ministério das Relações Exteriores

Já a restrição nº 602 é apontada na conformidade contábil quando houver saldo invertido ou indevido nas contas contábeis do grupo de variações ativas em decorrência da utilização inadequada das contas. Ocorreu no Hospital Cristo Redentor.

Variações Patrimoniais Passivas

Da mesma forma que ocorre com as Variações Patrimoniais Ativas, ocorrem variações substantivas observadas comparando-se os valores apresentados em 2009 e no exercício anterior nas Variações Patrimoniais Passivas, algumas delas comentadas pela STN em Notas Explicativas ou nas informações complementares ao BGU. Das oito contas que apresentaram variação superior a 100% de 2008 para 2009, duas serão objeto de análise neste relatório, tendo em vista a materialidade dos valores e a relevância de suas causas.

Uma das variações substantivas encontradas foi o aumento de 251% em Incorporação de Passivos – Resultado da Equivalência Patrimonial, que passou de R$ 5 bilhões em 2008 para R$17 bilhões em 2009. Essa conta refere-se ao lançamento de perdas em investimentos da União em empresas controladas e coligadas, avaliadas pelo método da equivalência patrimonial. Nas informações complementares ao BGU a STN aponta que essa variação diz respeito a ajustes na participação acionária da União em empresas, (em especial no BNDES, Eletrobras e ECT) e fundos. Vale mencionar que há uma defasagem nos valores registrados nas participações

acionárias da União em empresas, principalmente em decorrência do encerramento do exercício no Siafi ocorrer antes no fechamento do balanço das empresas. Assim, o real valor da participação da União nas empresas no encerramento do exercício de 2009 só será integralmente evidenciado e registrado no Siafi no decorrer de 2010.

Outra variação que se destaca foi o aumento de 864% em Ajustes de Exercícios Anteriores – Ajustes Não Financeiros da Dívida Ativa, que passou de R$ 20 bilhões em 2008 para R$ 193 bilhões em 2009. Em Nota Explicativa a STN destacou que o valor referente à Dívida Ativa foi registrado em contas de ajustes de exercícios anteriores de forma inadequada, representando 99% do total da conta. A STN acrescenta que serão realizados estudos para verificação das rotinas e posterior regularização. Nas informações complementares, a STN informa que diversas UGs da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) apresentaram oscilações que contribuíram para o aumento do saldo dessa rubrica. Destaca a PGFN de São Paulo que totalizou um montante de R$ 144,4 bilhões entre ajustes no principal, juros, atualização monetária e multas da dívida ativa.

As informações complementares ao BGU destacam outras variações relevantes verificadas do exercício de 2008 para o exercício de 2009, justificando-as, principalmente em decorrência de reunião efetuada pela Semag com a STN, em busca de informações que justificassem tais variações. Se o objetivo da Demonstração das Variações Patrimoniais é evidenciar as alterações ocorridas no patrimônio público, em nome dessa evidenciação, verifica-se que é necessário identificar as variações abruptas do patrimônio e apresentá-las em notas explicativas ou em informações complementares, especialmente se forem decorrência de mudança de critérios ou procedimentos contábeis, juntamente com as respectivas causas de tais variações.

Reflete-se na DVP a ausência registro contábil da depreciação, amortização e exaustão de ativos permanentes da União, conforme já mencionado no item 5.3.2 deste relatório.

Além das inconsistências já apontadas, refletem-se na DVP as restrições contábeis apontadas na conformidade contábil do BGU, implantada no Siafi em 2009. Entre as restrições contábeis encontradas, destacam-se abaixo as referentes às variações patrimoniais passivas.

Restrições – Variações Patrimoniais Passivas

Restrição	Descrição
013	Saque com Cartão de Pagamento. sem Liquid. Despesa
459	Inconsistência Outros – Despesa
551	Inconsistência Outros – Variações Passivas

Fonte: Siafi

A tabela acima lista as restrições contábeis encontradas na conformidade contábil do BGU no mês de dezembro. A cada restrição corresponde uma descrição que esclarece o motivo da restrição apontada. A restrição nº 013 refere-se à ocorrência de saque com cartão de pagamento do governo federal sem a respectiva liquidação da despesa. Refere-se a saldo que deveria ter sido regularizado antes do fechamento do mês, e é reflexo de lançamentos do Incra, do Ministério da Fazenda e do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização da Atividade Fim da Polícia Federal.

A restrição nº 459 refere-se à existência de contas contábeis do tipo "Outras Despesas" (Código 99) apresentando saldo superior ao percentual estabelecido pela Ccont/STN, em relação ao grupamento respectivo. Ocorreu na Companhia de Desenvolvimento do Vale São Francisco (Codevasf), no Banco Central (Bacen – OFSS), no Fundo Constitucional do Distrito Federal, no Instituto Chico Mendes, em vários órgãos do Ministério da Educação, na Companhia Brasileira

de Trens Urbanos (CBTU), e nos Ministérios das Relações Exteriores, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades.

Já a restrição nº 551 refere-se à existência de contas contábeis de variações passivas do tipo "Outras" (Código 99), com saldo superior ao percentual estabelecido pela Ccont/STN, em relação ao grupamento respectivo. Ocorreu na Polícia Federal.

Resultado Patrimonial

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício.

Com relação às despesas, refletem-se no resultado Patrimonial os aspectos já comentados no item 5.3.2 referentes aos lançamentos de retificação dos Restos a Pagar Não-Processados. Quanto às receitas, cabe um comentário quanto ao momento em que são registradas na DVP.

De acordo com o art. 35 da Lei nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas. Por esse artigo entende-se que as receitas devem impactar o resultado do exercício no momento da arrecadação, configurando o regime de caixa utilizado para as receitas na contabilidade pública. Ocorre, no entanto, que algumas receitas são lançadas no Sistema Siafi em momentos diferentes da arrecadação. É o que ocorre, por exemplo, com algumas receitas recebidas por empresas públicas, que efetuam lançamentos contábeis fora do Sistema Siafi, e registram as receitas no Siafi em momento posterior à arrecadação, como pode ser observado na Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU).

Outras empresas públicas registram suas receitas no Siafi por competência, ou seja, registram o crédito no momento do fato gerador da receita, e dão baixa no respectivo crédito no momento da arrecadação da receita, como ocorre na contabilidade empresarial. Tais registros podem ser observados, por exemplo, na Casa da Moeda do Brasil.

Seguindo esse raciocínio, algumas receitas não estão sendo registradas, na contabilidade pública, nem por competência, no momento do fato gerador, nem por caixa, no momento da arrecadação, mas sim por um terceiro regime, ao impactarem o resultado do exercício num momento posterior ao da arrecadação, quando são de fato registradas no Sistema Siafi.

Por conseguinte, há diferentes momentos em que a receita é registrada no Siafi atualmente, em virtude de diferentes critérios adotados na administração pública. Assim, conclui-se ser necessário que a STN passe a especificar em nota explicativa à DVP as receitas e respectivos montantes, ainda que aproximados, de cada regime ou momento de impacto no patrimônio.

Na análise do resultado do exercício é pertinente ainda um comentário a respeito do efeito das receitas efetivas e não-efetivas sobre o resultado do exercício.

As receitas efetivas são aquelas em que podemos identificar um ingresso financeiro sem a correspondente desincorporação de direitos ou incorporação de obrigações. São receitas que alteram a situação líquida patrimonial. Entre os exemplos de receitas efetivas estão as receitas tributárias, as receitas de serviços, etc. As receitas efetivas alteram o patrimônio líquido das entidades, pois refletem-se diretamente no resultado do exercício.

Já as receitas não-efetivas são aquelas oriundas de fatos permutativos. Não são consideradas receitas no conceito contábil, mas ingressos orçamentários (como no caso de operações de crédito, amortizações de empréstimos concedidos, etc) e extra-orçamentários

(como no caso das entradas compensatórias tais como as cauções em dinheiro, os depósitos de terceiros, etc). São oriundas de fatos permutativos e que, portanto, não produzem alteração na situação líquida patrimonial, pois são compensadas por mutações patrimoniais.

Cabe, ainda, um comentário quanto ao impacto dos acréscimos e decréscimos patrimoniais extra-orçamentários entre os órgãos do governo federal no resultado patrimonial. Trata-se de operações intraórgãos cuja dupla contabilização ainda não é possível eliminar do resultado, tais como as transferências de bens móveis e imóveis. Esses bens, ao serem contabilizados como entrada em um órgão e como saída em outro órgão da administração federal, impactam o resultado duplamente. Por essa razão, tais operações deveriam ser eliminadas na contabilização do resultado das variações patrimoniais.

5.3.6 Banco Central e INSS

Banco Central

No Siafi, os dados do Bacen são oriundos do órgão "Banco Central do Brasil – Orçamento Fiscal/Seguridade Social" (código 25201), na modalidade de execução total, e do órgão "Banco Central do Brasil" (código 25280), que se refere aos resultados das operações da autoridade monetária, que são integrados ao sistema.

Houve integração dos valores referentes a esse órgão no Siafi no exercício de 2009. Porém, conforme já havia sido apontado em exercícios anteriores, há significativas inconsistências entre os valores integrados no Siafi e os apresentados pelo Banco Central nas demonstrações financeiras publicadas pelo Banco. No Siafi, o órgão Banco Central do Brasil apresenta superávit de R$ 4,046 bilhões e Patrimônio Líquido de R$ 27,974 bilhões. Já nas demonstrações financeiras publicadas pelo Banco esses valores são, respectivamente, de R$ 5,609 bilhões e R$ 20,098 bilhões.

Devido às significativas inconsistências entre as informações contábeis contidas no Siafi e aquelas das demonstrações contábeis publicadas pelo Bacen, o Acórdão TCU nº 2016/2006-Plenário determinou que o Bacen conciliasse suas demonstrações com aquelas constantes do Siafi. Não foi apresentada essa conciliação, nem pelo Banco Central, nem nas Notas Explicativas do BGU.

Existe assimetria de tratamento conferida legalmente às transferências dos resultados do Bacen ao Tesouro Nacional. O resultado positivo apurado pelo Bacen, após a constituição ou reversão de reservas, constitui obrigação da entidade para com a União e deve ser transferido até o décimo dia útil após a aprovação das demonstrações financeiras pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Se negativo, esse resultado constitui crédito do Bacen frente à União e deve ser pago até o décimo dia útil do ano subsequente ao da aprovação das demonstrações financeiras. Em ambas as situações, os valores devem ser corrigidos pelos mesmos índices aplicados à conta "depósitos à ordem do Governo Federal", até a data da efetiva transferência ou cobertura.

A respeito desse assunto, encontra-se em fase se apreciação nesta Corte de Contas o TC 022.649/2009-4, que analisa a sistemática de repasse de resultados positivos do Bacen ao Tesouro Nacional.

Conforme informado nas Notas Explicativas ao BGU, foram verificados no Siafi os lançamentos referentes ao registro do resultado negativo do Banco Central referentes ao Resultado da Equalização das Reservas/Derivativos Cambiais do Banco Central, de que trata o art. 6º da Lei nº 11.803/2008, apurado no segundo semestre de 2009, bem como o registro do resultado positivo do Bacen apurado no Balanço Patrimonial do Banco em 31/12/2009.

INSS

Analisando as Demonstrações Financeiras do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), verificam-se, da mesma forma que nas demonstrações consolidadas da União, algumas inconsistências relativas a registros contábeis que dificultam a evidenciação e a transparência das informações.

O resultado patrimonial do exercício, que no caso do INSS foi um déficit de R$ 7,3 bilhões em 2009, deveria poder ser verificado, por diferença, no Balanço Patrimonial do exercício, subtraindo-se o Patrimônio Líquido da entidade em 2008 e 2009. Ocorre que outros registros, tais como ajustes de exercícios anteriores, afetam o PL sem transitar pelo resultado do período. Para análise desses registros o Siafi dispõe de uma demonstração que evidencia com detalhes a movimentação de cada conta do Patrimônio Líquido. É a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. Porém, tal demonstrativo está restrito para consulta apenas para a STN. Recomenda-se à STN que torne disponível a consulta à DMPL a todos os usuários do Siafi.

O resultado patrimonial do INSS passou de um superávit de R$ 59,9 bilhões em 2008 para um déficit de R$ 7,3 bilhões em 2009. Parte desse resultado pode ser justificado pela transferência de valores a receber do INSS para a Receita Federal do Brasil, de R$ 123 bilhões, o que reduziu o Ativo Realizável a Longo Prazo do INSS. Conforme Nota Explicativa do BGU, esse montante refere-se aos Estoques dos Créditos e Parcelamentos Administrativos, Contas: 12.222.00.00 – Créditos Parcelados e 12.226.00.00 – Débitos de Créditos Administrativos, nos montantes de R$ 33.183.309.558,83 e R$ 90.120.553.324,43, respectivamente, para as Unidades Gestoras (1ª Região Fiscal a 10ª Região Fiscal) sub jurisdição da Receita Federal do Brasil, conforme definido no art. 47 da Lei nº 11.457/2007.

Verifica-se ainda que o INSS efetuou em maio de 2009 a baixa contábil de cerca de R$ 4,9 bilhões relativos a Restos a Pagar inscritos indevidamente em 2008. Segundo Nota Explicativa da STN, tais valores foram inscritos a maior em 2008, pois a entidade não dispunha, naquele período, de informações de forma tempestiva do sistema Dataprev, fazendo com que a inscrição fosse efetuada com base em cálculos por estimativa. Essa baixa contábil decorre de mudanças contábeis levadas a efeito, objeto de auditoria realizada por esta Corte de Contas no âmbito do INSS, sob TC 013.078/2009-4, conforme já explicitado no item 5.2.2 deste relatório.

5.3.7 Notas Explicativas

Receitas e Despesas Intra-orçamentárias

Conforme já havia sido apontado em relatórios das contas de governo de exercícios anteriores, há uma diferença entre os valores referentes às despesas intra-orçamentárias e as receitas intra-orçamentárias registradas nos demonstrativos da União. Tais valores deveriam se igualar, uma vez que se referem a transações entre as entidades incluídas na consolidação, que não alteram a situação patrimonial, apenas aumentando os totais, pois constam dos dois lados da DVP (nas variações ativas e nas variações passivas) e do Balanço Financeiro (no lado das receitas e no lado das despesas).

No exercício de 2009, o montante dessa diferença é de R$ 2,7 bilhões, conforme resumido no quadro abaixo.

Despesas e receitas Intra-orçamentárias

Especificação	Valor
Despesas intra-orçamentárias	13.854.202.327,52
Receitas intra-orçamentárias	11.137.966.726,39
Diferença	**2.716.235.601,13**

Fonte: Siafi

Em nota explicativa, a STN conciliou parte dessa diferença, justificando-a pelos restos a pagar intra-orçamentários pagos em 2009 e pelos restos a pagar intra-orçamentários inscritos e não pagos no exercício. A conciliação inclui ainda receitas do INSS, receitas de salário-educação e receitas da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) não contabilizadas como receitas intra-orçamentárias. Resta, porém, R$ 870 milhões de diferença a identificar. Tal fato deve ser objeto de ressalva e de recomendação à STN para efetuar estudos visando identificar as causas dessa diferença, bem como solucionar as inconsistências apontadas para os próximos exercícios.

5.4 Considerações finais

Foram examinados os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário e a Demonstração das Variações Patrimoniais, apresentados na Prestação de Contas do Presidente da República, consolidados e elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, relativos ao exercício findo em 31 de dezembro de 2009, cujo nível máximo de consolidação abrange todos os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A metodologia de análise empregada compreendeu a utilização das seguintes técnicas de auditoria: exame documental da legislação pertinente e das peças integrantes do Balanço Geral da União – BGU 2009 (demonstrações contábeis, notas explicativas e demonstrativos orçamentários); análise de registros contábeis e conferência de saldos no Siafi; conciliação entre valores constantes nas demonstrações contábeis e dados publicados em outras fontes; análises horizontal e vertical de saldos dos itens do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

Como limitações aos exames efetuados, ressalta-se o período abrangido pela análise – apenas dois exercícios, 2009 em comparação a 2008 –, bem como o fato de tratar-se de demonstrações consolidadas, característica que exclui, a princípio, a abordagem de questões contábeis específicas de um determinado órgão ou entidade.

Do exame realizado, conclui-se que as demonstrações contábeis acima referidas expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2009, exceto quanto às ressalvas indicadas no Capítulo 8 do presente Relatório e Parecer Prévio, e considerando ainda as limitações aos exames efetuados descritas no início deste Capítulo 5.

6

Área Temática - Reforma Agrária

6 ÁREA TEMÁTICA – REFORMA AGRÁRIA

6.1 Identificação das prioridades da Política de Reforma Agrária no Brasil

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado em novembro de 2003, prevê uma série de ações destinadas a promover o acesso à terra, à geração de renda e aos direitos fundamentais como: saúde, educação, energia, saneamento. Apesar de o plano prever metas para o período de 2003 a 2006, hoje não há outro documento similar disponível, sendo esse Plano o norteador da atual política de reforma agrária.

Consta do documento que "*Nesse novo modelo de reforma agrária a recuperação dos atuais e a implantação dos novos assentamentos contarão com assistência técnica e acesso ao conhecimento e as tecnologias apropriadas. Estarão orientadas por projetos produtivos adequados às potencialidades regionais e às especificidades de cada bioma e comprometidos com a sustentabilidade ambiental. Uma estratégia conjunta de produção e comercialização abrirá novas possibilidades econômicas para os assentamentos e para sua integração numa dinâmica de desenvolvimento territorial*".

Os programas propostos pelo II PNRA são: promoção de novos assentamentos com a integração produtiva e desenvolvimento territorial sustentável e viabilidade econômica; cadastro de terras e regularização fundiária; recuperação de assentamentos existentes; crédito fundiário – como mecanismo de complementação à desapropriação de terras; promoção de igualdade de gênero na reforma agrária; titulação e apoio ao etnodesenvolvimento de áreas remanescentes de quilombos; reassentamento de não índios ocupantes de terras indígenas; implantação de reserva extrativista e assentamento florestal; atendimento aos atingidos por barragens e grandes obras de autossuficiência e atendimento às populações ribeirinhas.

O II PNRA propõe ainda ações e metas para a universalização da educação, cultura e seguridade social, bem como a aprovação de um novo marco jurídico e institucional para a reforma agrária.

6.2 Identificação dos principais envolvidos na Política de Reforma Agrária no Brasil

Os beneficiários dos programas de reforma agrária, de acordo com o art. 19 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais aplicáveis à reforma agrária, são, observada a ordem preferencial, os seguintes:

> "I – o desapropriado, ficando-lhe assegurada à preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;
>
> II – os que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatário;
>
> III – os ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem;
>
> IV – os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;
>
> V – os agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família."

Em trabalho publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2000, foram identificados três grupos prioritários: trabalhadores rurais sem-terra, trabalhadores com acesso precário à terra e minifundiários que ocupam áreas abaixo do mínimo necessário para garantir a sobrevivência da família.

A partir da análise de dados do Censo Agropecuário 1995/1996 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) estima-se que o público potencial da política de reforma agrária no País seja de 3,1 milhões a 6,4 milhões de famílias. Apesar dos dados não serem atualizados, esse estudo serviu de base para quantificação do público-alvo e confecção do atual modelo de reforma agrária.

Documentos encaminhados pelo Incra em março/2007 registraram a existência de 7.694 projetos de assentamentos, com 822.284 famílias assentadas em uma área de aproximadamente 71.304.830 hectares (ha).

6.2.1 A reforma agrária e o orçamento da União

No âmbito do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (OFSS), a Função Organização Agrária contempla os temas do gerenciamento fundiário e destinação de terras públicas, reforma agrária, agricultura familiar e comunidades quilombolas.

Os temas contemplados pela Função apresentam-se profundamente inter-relacionados, uma vez que o sucesso das políticas sociais para o campo depende do bom funcionamento de cada um deles, de forma sequenciada.

Para um gerenciamento fundiário eficiente e racional que reduza conflitos no campo é necessário que haja um sistema de informações a respeito de propriedades, produção e proprietários rurais que proporcione uma atuação eficiente das instituições responsáveis por esse gerenciamento.

De posse dessas informações, a destinação de terras públicas e a redistribuição de terras de particulares pela reforma agrária podem ocorrer em áreas de maior potencial para a agricultura de pequeno porte e de forma mais econômica, seja pelo reconhecimento de projetos de assentamento antigos e quilombolas, aquisição, desapropriação, seja por outra forma de obtenção de recursos fundiários.

A implantação de infraestrutura rural mínima, a disponibilização de crédito rural e o auxílio na comercialização para a agricultura familiar são providências fundamentais para a fixação do pequeno agricultor no campo e a manutenção de agricultores já contemplados pela Política Nacional de Reforma Agrária nas propriedades em que foram assentados.

O conjunto dessas atividades é destinado a promover atividade agrícola em níveis suficientes para independência econômica do pequeno agricultor em relação aos agentes governamentais (autossuficiência).

A operacionalização dos programas e ações governamentais relativos à função Organização Agrária é realizada por diversos órgãos e entidades, entre os quais se destacam:

a) **Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**: responsável pela formulação das políticas sociais para o campo, como reforma agrária, apoio à agricultura familiar (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf), etc.;

b) **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)**: autarquia federal encarregada de operacionalizar a Política Nacional de Reforma Agrária, utilizando-se de suas 30 Superintendências Regionais para atuação direta nos Estados. É responsável também pela manutenção e controle das informações sobre propriedades e de proprietários rurais, dentre outras atribuições;

c) **Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)**: responsável por operacionalizar ações de apoio à comercialização de produtos agrícolas oriundos da agricultura familiar

pelo Programa Aquisição de Alimentos (PAA), com doação simultânea a comunidades em situação de insegurança alimentar;

d) **Secretaria do Tesouro Nacional (STN)**: responsável pela negociação e equalização de juros subsidiados destinados a agricultura familiar, sobretudo no âmbito do Pronaf;

e) **Bancos Públicos**, principalmente Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia: responsáveis pela operacionalização de políticas de crédito para agricultura familiar (Pronaf) e também pela operacionalização e controle de alguns convênios entre as esferas municipal e federal, dentre outras atribuições;

f) **Entes Estaduais**: responsáveis pela manutenção de parte do sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural, atendendo, em grande parte, a agricultores familiares, inclusive mediante convênios com o Incra e com o MDA;

g) **Entes Municipais**: responsáveis pela execução de convênios destinados a promover infraestrutura aos Projetos de Assentamento e ao meio rural, como a construção e manutenção de estradas, eletrificação rural etc.; responsáveis também pela operacionalização de ações de educação e saúde no campo.

Os principais instrumentos utilizados pela União para intervenção na Organização Agrária são financiados pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e também com políticas de equalização de juros de empréstimos bancários destinados ao custeio e ao investimento na agricultura familiar, além do subsídio ao seguro rural voltado à agricultura familiar.

6.2.2 Análise da execução do gasto (orçamento e gasto tributário)

Conforme mostra a tabela a seguir, quase a totalidade dos gastos com a função ocorre à custa do OFSS.

Despesa e gasto tributário – 2005 a 2009

R$ milhões

Organização Agrária	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	3.583	0,17%	4.249	0,18%	4.854	0,18%	4.522	0,15%	4.845	0,15%	22.053	0,17%
Gasto Tributário	21	0,00%	23	0,00%	23	0,00%	29	0,00%	29	0,00%	125	0,00%
Total	**3.605**	**0,17%**	**4.272**	**0,18%**	**4.877**	**0,18%**	**4.551**	**0,15%**	**4.874**	**0,16%**	**22.178**	**0,17%**

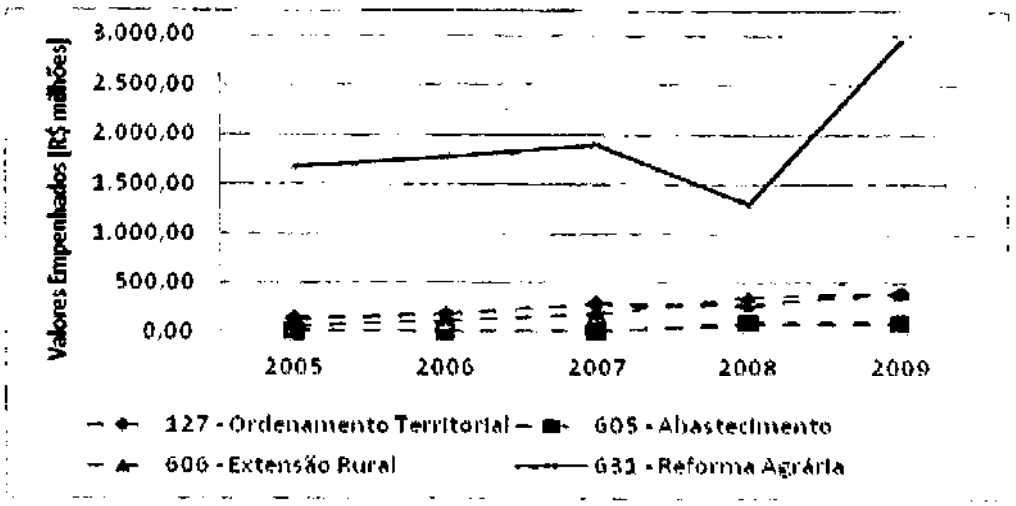
Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE
*Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; e no gasto tributário aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto em 2009.

A tabela de despesa e gasto tributário dos últimos cinco anos mostra um acréscimo contínuo de recursos com a função até o exercício de 2007. No exercício de 2008, percebe-se um decréscimo de despesas, tanto em termos absolutos quanto relativamente ao PIB, com leve recuperação no exercício de 2009.

Segundo texto enviado pelo MDA para a Prestação de Contas do Presidente da República, a diminuição da execução orçamentária e financeira deveu-se a uma queda na arrecadação federal em 2008 e no 1° semestre de 2009, em face da crise econômica mundial, elevando o contingenciamento de recursos por parte do Governo Federal.

O gráfico a seguir mostra os valores empenhados nas subfunções típicas nos exercícios de 2005 a 2009.

Valores empenhados na subfunção Reforma Agrária e em outras subfunções relevantes para a Política Nacional de Reforma Agrária 2005/2009



Fonte: MDA e Siafi.

A subfunção Abastecimento aparece somente em 2008 e 2009. Sua execução está inserida no Programa Aquisição de Alimentos (PAA), criado no PPA 2008/2011 e recepcionado pela ação orçamentária 2B81 do programa 0351 – Agricultura Familiar – Pronaf, visando fundamentalmente a gerar mercado para os produtos agrícolas da agricultura familiar por meio de aquisições operacionalizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Essa criação do PPA 2008/2009 representa um importante avanço para reduzir a dificuldade de comercialização dos produtos da agricultura familiar e melhorar a geração de renda no campo. As deficiências nesses dois fatores – comercialização de produtos e renda familiar – são as principais causas de insucesso da atividade econômica dos assentados da reforma agrária.

Nota-se, pela análise dos valores, que os gastos mostram uma evolução muito tímida ainda nessa subfunção em relação aos enormes benefícios gerados por sua aplicação. Outro ponto de atenção é o grande comprometimento de estrutura operacional da Conab para o PAA, preocupação externada por gestores da Conab por ocasião dos levantamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Em relação às demais subfunções, ocorreu um forte crescimento nominal da execução orçamentária:

a) Extensão Rural – passou de R$ 56,6 milhões em 2005 para R$ 406,0 milhões em 2009;

Apesar do significativo incremento nos valores da subfunção, é preocupante a forma de aplicação dos recursos mediante convênios. O TCU tem encontrado várias irregularidades na gestão desses convênios nos últimos cinco exercícios, especialmente quando firmados com entidades de caráter privado, conforme será comentado no tópico "Ações de Controle Externo".

Outra dificuldade é o acompanhamento desses convênios pelas Superintendências do Incra, que tem sido ineficiente em virtude da inadequada estrutura operacional da Autarquia.

b) Ordenamento Territorial – passou de R$ 124,5 milhões em 2005 para R$ 402,2 milhões em 2009;

Mostra-se elogiável o incremento de orçamento nessa subfunção, que engloba as principais ações de controle de informações sobre ocupação territorial rural, destinação de terras públicas e regularização fundiária. A boa gestão dessas informações é decisiva para sistematizar a estratégia de obtenção de recursos fundiários para a reforma agrária, o que redunda, potencialmente, em economia de recursos públicos.

Porém, apesar dessa grande evolução orçamentária demonstrada nos últimos cinco exercícios, os trabalhos efetuados pelo TCU mostram que a qualidade das informações armazenadas nos bancos de dados do Incra ainda é baixa.

c) Reforma Agrária – passou de R$ 1,68 bilhão em 2005 para R$ 2,94 bilhões em 2009.

O tema Reforma Agrária possui dois grupos de créditos relevantes: um voltado à instalação dos assentados beneficiados com a desapropriação de terras; o outro destinado à aquisição de glebas pelos agricultores familiares sem terras, inclusive para fazerem investimentos básicos para iniciar a produção.

Até 2008 os montantes referentes a essas concessões de créditos estavam incluídos na subfunção Outros Encargos Especiais na função Organização Agrária. Em 2009, esses valores foram alocados na subfunção típica Reforma Agrária, o que explica, em parte, o substancial acréscimo orçamentário dessa subfunção. De fato, houve o crescimento em relação ao total da função Organização Agrária, de 2008 para 2009, nessa subfunção, de 32,1% para 67,4%, e a consequente diminuição do peso das demais subfunções de 50,7% para 12,1%.

O principal problema na execução das ações integrantes desta subfunção é o baixo índice de consolidação dos projetos de assentamento, o que dificulta a sua emancipação (independência econômica da tutela governamental).

Com a entrada de novos assentados na Política Nacional de Reforma Agrária, exercício após exercício, sem a correspondente promoção da independência econômica dos beneficiários mais antigos, a estrutura operacional do Incra passa a ser cada vez mais demandada. Esse descompasso entre o ingresso de novos assentados e a emancipação de assentamentos antigos tende a prejudicar a efetividade da PNRA.

Outro ponto que merece atenção é a baixa qualidade dos bancos de dados do Incra que contêm informações a respeito dos beneficiários da reforma agrária. Isso dificulta sobremaneira a sistematização de planejamento e estratégia de atuação na reforma agrária.

A tabela a seguir ilustra a execução orçamentária do exercício de 2009.

Execução orçamentária 2009

R$ milhões

Organização Agrária	Dotação Atualizada	Empenhado	%*	Liquidado	%*	Pago	%*	RP Não-Processado	%*
OFSS	5.644	4.845	86%	2.514	45%	2.499	44%	2.330	41%

Fonte: Siafi

* Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

Chamam a atenção, na tabela acima, as diferenças entre a dotação orçamentária e os valores empenhados e entre estes e os valores liquidados e pagos, gerando acréscimo no

montante de restos a pagar. Isso pode ser explicado pela grande concentração de recursos financeiros liberados nos últimos meses do exercício. Por conseguinte, o volume de trabalho necessário para executar o orçamento, no final do exercício, supera a capacidade operacional do Incra, principalmente quanto às despesas que demandam maior análise, como as referentes a convênios de assistência técnica.

6.2.3 Resultado da atuação governamental em 2009

A execução dos programas e ações destinadas à reforma agrária deve ser analisada em conjunto, devido a sua grande interdependência.

Assim, o programa 0135 – Assentamento de Trabalhadores Rurais – interfere no programa 1116 – Crédito Fundiário. Ambos, por sua vez, interagem com o programa 0138 – Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas.

Também os programas 0137, 0351, 1350 e 1427 (descritos na tabela a seguir) se inter-relacionam para o alcance dos objetivos de manutenção e fixação do assentado e do pequeno agricultor no campo, o que depende de ações voltadas a sua sustentabilidade econômica e social, incluindo a infraestrutura produtiva e as condições para a comercialização adequada da produção.

A tabela a seguir mostra o valor empenhado nos programas da função Organização Agrária, cujos resultados dos principais relacionados à reforma agrária são comentados na sequência.

Execução orçamentária dos programas selecionados

R$ milhões

Cod	Programa	Organização Agrária		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0137	Desenvolv. Sustentável de Projetos de Assentamento	1.684,3	96,3	-	-	1.684,3	96,3
0135	Assentamentos para Trabalhadores Rurais	789,4	77,3	-	-	789,4	77,3
1116	Crédito Fundiário	514,7	96,4	-	-	514,7	96,4
1427	Assistência Técnica e Extens. Rural na Agric. Familiar	389,3	76,9	-	-	389,3	76,9
1334	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	381,5	83,2	-	-	381,5	83,2
0351	Agricultura Familiar – Pronaf	264,6	91,9	1.681,2	80,3	1.945,8	81,7
0138	Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	106,8	47,9	-	-	106,8	47,9
1350	Educação do Campo (Pronera)	23,1	32,9	-	-	23,1	32,9
0139	Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	19,8	53,7	-	-	19,8	53,7
1120	Paz no Campo	7,9	51,3	-	-	7,9	51,3
Total		**4.181,3**	**85,3**	**1.681,2**	**80,3**	**5.862,5**	**83,8**

Fonte: Siafi

Programa 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento

O programa com o maior volume de recursos empenhados no exercício de 2009 na função foi o "Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento", cujo objetivo é prover as famílias beneficiadas pela Política Nacional de Reforma Agrária de infraestrutura mínima para produção e desenvolvimento da parcela recebida, com vistas à consolidação (autossuficiência) dos Projetos de Assentamento.

Esse dado representa uma evolução no equilíbrio da distribuição dos recursos entre ações de obtenção de recursos fundiários e a estruturação dos Projetos de Assentamento, especialmente no âmbito dos programas operacionalizados pelo Incra, o que havia sido apontado como risco à Política Nacional de Reforma Agrária em relatório de auditoria operacional na reforma agrária, realizado por este Tribunal em 2007 (TC 007.766/2007-6).

Carência de informações gerenciais de qualidade

O maior entrave identificado pelo TCU para a operacionalização desse programa foi a carência de informações gerenciais de qualidade.

A título de exemplo, tem-se que os registros do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) referentes à liberação do crédito de instalação denotam, razoavelmente, os valores monetários e o número de famílias beneficiadas (quantidade de créditos concedidos), mas são bem imprecisos nas informações sobre redes de água implantadas, casas construídas e reformadas, estradas e outras condições mínimas de produção rural. Isso dificulta a contabilização dos benefícios sociais, a tomada de decisões gerenciais e a fiscalização da aplicação destes recursos, que deveria ser realizada *in loco*.

Programa 135 – Assentamento para trabalhadores rurais

O programa "135 – Assentamentos para trabalhadores rurais" tem como objetivo principal democratizar a distribuição fundiária no País, essência da Política Nacional de Reforma Agrária. Ele envolve a fiscalização de imóveis rurais para fins de desapropriação, a avaliação de imóveis rurais para obtenção de recursos fundiários, a formação das listas de beneficiários e a implantação de novos projetos de assentamento (PA).

A operacionalização deste programa pelo Incra tem apresentado algumas evoluções consideráveis nos últimos exercícios, a exemplo do maior controle da solicitação de licenciamento ambiental dos PA e da ampliação da área de reforma agrária no País.

Deficiências nos critérios de seleção de imóveis e de beneficiários na Política Nacional de Reforma Agrária

As principais dificuldades encontradas pelas equipes de fiscalização desta Corte se deram na transparência dos critérios de elegibilidade dos imóveis e da formação de listas de novos beneficiários na Política Nacional de Reforma Agrária.

Não há hoje, apesar de preconizado na concepção desse programa, um sistema integrado e confiável de terras e de mercados aplicado à obtenção de recursos fundiários voltados à reforma agrária. Desta forma, conforme apontado pela maioria dos superintendentes e por equipes técnicas do Incra, o principal critério para elegibilidade dos imóveis vistoriados é a indicação pelos movimentos sociais.

Esse procedimento é uma das causas do grande número de vistorias frustradas, com desperdício dos respectivos gastos com pessoal, diárias e transporte dos fiscais, indício de ineficiência nos gastos com ações preparatórias para obtenção de imóveis para reforma agrária.

Destaca-se, ainda, o baixo índice de retomada, pelo Incra, de lotes da reforma agrária vendidos irregularmente a terceiros e de lotes vagos. Essa retomada é importante, pois permite o reaproveitamento do lote para assentar novas famílias. Tal verificação foi realizada pelos auditores deste Tribunal em estudos de caso sistematizados.

O mesmo acontece com a formação de listas de beneficiários. Apesar de haver normas preconizando critérios objetivos para elegilibilidade dos beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária, os critérios adotados pelo Incra na constituição deste cadastro não são transparentes. O nível de controle também deixa a desejar, pois não é exigido documento com foto para constituição do cadastro, mas apenas a cópia do CPF.

O assentamento de beneficiários sem perfil adequado para atividades produtivas do meio rural pode ser apontado como uma das causas para o elevado número de evasões nos assentamentos, de venda de parcelas recebidas (expressamente proibida por lei) e de realimentação das filas de trabalhadores sem terra. Isso representa mais um fator de prejuízo à sustentabilidade do PNRA como um todo.

Programa 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar

Um programa decisivo para a obtenção da autossuficiência dos beneficiados da reforma agrária é o "1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar", relacionado à subfunção "Extensão Rural", comentada no tópico "Análise da execução do gasto".

Deficiências na assistência técnica aos assentados

Trabalhos deste Tribunal que envolveram pesquisas junto a agentes que operacionalizam esse programa, além de entrevistas com os clientes da política de assistência técnica oficial, revelam, de um modo geral, insatisfação de seus beneficiários da reforma agrária com as ações de assistência técnica nos assentamentos.

Segundo apurado junto aos próprios técnicos envolvidos na operação, as instituições de assistência técnica e extensão rural controladas pelos entes estaduais se restringem a elaboração de projetos destinados à obtenção de financiamentos do Pronaf, em detrimento do acompanhamento da execução dos projetos. Isso tende a aumentar o risco de inadimplência dos beneficiários desse programa, em caso de insucesso dos projetos financiados.

Outro ponto que merece atenção é o elevado número de irregularidades em convênios, verificado pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da União, sobretudo com entidades de caráter privado. Isso compromete a aplicação de parte significativa dos recursos destinados à assistência técnica e extensão rural.

Aumento da alocação de recursos orçamentários

Como aspecto positivo da ação governamental nesse programa, salienta-se a significativa evolução dos recursos orçamentários alocados nos últimos exercícios, cujo montante passou de R$ 56,6 milhões, em 2005, para R$ 406,0 milhões, em 2009. O incremento nesse tipo de ação é especialmente importante em face da baixa escolaridade média dos assentados e do nível insuficiente de profissionalização na agricultura familiar, conforme demonstram as diversas estatísticas oficiais.

Aprimoramentos nos indicadores de desempenho das ações de reforma agrária

Também merece destaque a melhora, no último exercício, na apuração dos indicadores de desempenho do Incra. Nesse sentido, foi desenvolvido um sistema informatizado de controle e geração desses indicadores, que vêm sendo acompanhados pelo TCU. A par disso, a Diretoria de Gestão Estratégica da Autarquia tem promovido campanhas de treinamento e divulgação

empreendidas pela junto às suas Superintendências Regionais, para operacionalizar o funcionamento adequado dessa sistemática de medição.

Apesar dos resultados serem ainda muito preliminares, a iniciativa mostra mudança da prática relatada no "Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2008" de apenas avaliar, como metas, o aumento do número de beneficiários e a quantidade de imóveis obtidos. A nova iniciativa tem grande potencial de contribuir significativamente para melhorar a qualidade da reforma agrária no País.

6.2.4 Ações de Controle Externo

Desde 2007, o TCU vem considerando a Reforma Agrária como um dos Temas de Maior Significância (TMS) para nortear suas fiscalizações. Trata-se de uma prioridade do controle externo. Essa escolha decorre da verificação, pelo Tribunal, de falhas sistemáticas na operacionalização do PNRA, que tem se repetido ao longo dos últimos anos.

Para melhor compreensão da matéria, apresenta-se, a seguir, um cenário resumido dos principais problemas recorrentes nas ações de reforma agrária. Esse cenário foi obtido, à época, a partir de estudos acadêmicos, cruzamento de informações de bancos de dados, entrevistas, auditorias do Tribunal e trabalhos da CGU:

a) Ações relacionadas ao gerenciamento da estrutura fundiária e à destinação de terras públicas:

- baixa efetividade do planejamento das ações de georreferenciamento;
- percentual irrisório de georreferenciamento e de cadastramento de imóveis no Sistema Nacional de Cadastramento Rural (SNCR), alcançado pelo Incra de 2002 a 2007;
- não destinação das terras griladas de forma compatível com a Política Agrícola ou com o PNRA;
- ineficiência de georreferenciamento e de cadastramento no SNCR, que impossibilita o conhecimento do conjunto de terras públicas e privadas suscetíveis à destinação para reforma agrária;

b) Ações relacionadas à obtenção de recursos fundiários e formação da lista de beneficiários para novos Projetos de Assentamento:

- ineficácia de planejamento para obtenção dos imóveis mais adequados à reforma agrária, decorrente do desconhecimento da Malha Fundiária, resulta em obtenções por critérios desconhecidos;
- falhas nas instruções processuais para a obtenção de terras, no sentido da sobrevalorização dos imóveis rurais obtidos;
- falta de laudos técnicos de vistoria ou desrespeito aos mesmos, quando da obtenção de terras;
- falta de Licenciamento Ambiental prévio à obtenção do imóvel, com risco de desperdício de recursos públicos e encarecimento na obtenção de imóveis;

c) Ações relacionadas à promoção da sustentabilidade econômica, social e ambiental de Projetos Assentamento:

- número irrisório de PAs emancipados;
- irregularidades na Aplicação dos Créditos Específicos da Reforma Agrária;

- insuficiências na coleta e alimentação do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), com baixa confiabilidade de seu banco de dados;
- ausência/não aplicação de Projeto de Desenvolvimento de Assentamento (PDA)/Plano de Recuperação de Assentamento (PRA) na maioria dos PAs;
- insuficiente infraestrutura básica (principalmente água e estradas) para a produção;
- insuficiências na gestão das unidades produtivas por parte do assentados e deficiente inserção da produção no mercado, em face da localização dos assentamentos e da ineficiência da assistência técnica;
- degradação ambiental, em decorrência da existência assentados em Áreas de Proteção Permanente (APP) e de Reserva Legal;
- baixo monitoramento da evolução dos Projetos de Assentamento por parte do Incra;

d) Ações relacionadas à governança corporativa nas áreas de Controles Internos e Sistemas da Informação:

- redução de 32% de pessoal da Auditoria Interna do Incra, o que corresponde à diminuição de 10 profissionais, o que é incoerente com o aumento no número de assentamentos, de assentados e do orçamento ocorrido no período;
- deficiência nos recursos de informática disponibilizados à Auditoria Interna do Incra; dos vinte e um microcomputadores da unidade, doze encontravam-se com defeitos e não atendiam satisfatoriamente suas necessidades;
- principais sistemas corporativos informatizados do Incra não são utilizados pela Auditoria Interna;
- deficiências na gestão de convênios, apresentadas nos Relatórios de Avaliação de Gestão da CGU, em vários exercícios seguidos;
- grande quantidade de convênios na situação "a comprovar" e "comprovado/ a aprovar".
- desenvolvimento de sistemas da informação que não atendiam às necessidades da Autarquia e de bancos de dados que não espelhavam a realidade;
- falta de Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) e de *Framework* de Gerenciamento de Projetos (estrutura de suporte definida em que um outro projeto de *software* pode ser organizado e desenvolvido).
- inexistência de procedimentos para gestão de requisitos que atendessem aos itens 3.2.1 e 5.3.4.1 da NBR ISO 12207:1998;
- falta de métodos para estabelecer o planejamento, acompanhamento e supervisão de projetos de *software*;
- ausência de processos para gerência de configuração e para subcontratação de *software*;
- inexistência de documentos para detalhar e especificar a política de segurança;
- falta de procedimentos formais para cadastramento de usuários e ausência de plano de *backup* documentado.

6.3 Resumo das atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União na área de Reforma Agrária.

6.3.1 Princípios básicos da atuação do TCU na Política Nacional de Reforma Agrária nos últimos anos

No Relatório de Levantamento de Auditoria versado no processo TC 030.234/2007-8, foi apresentado um amplo diagnóstico sobre a questão agrária no Brasil, incluindo o resgate dos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal nos 10 anos anteriores. Esse diagnóstico teve como objetivo propor uma estratégia de atuação para os exercícios seguintes.

A principal conclusão nesse processo foi de que houve pouca efetividade das atividades de controle empreendidas ao longo desses anos, haja vista o elevado grau de recorrência das falhas na condução do PNRA, verificadas repetidamente mediante fiscalizações procedidas por mais de dez anos, conforme demonstrado no tópico anterior.

Atribuiu-se o fato, em grande parte, à falta de monitoramento e de coordenação das ações ensejadas por parte dos próprios Órgãos de Controle, além da desarticulação e da falta de coordenação dos trabalhos executados no âmbito das instituições responsáveis pela implantação e condução de todo o processo de Reforma Agrária no País.

A partir de então, o TCU começou a patrocinar diversos trabalhos na área, de modo a sistematizar, atualizar e propor novas determinações e recomendações desta Corte de Contas, buscando-se assim, de maneira planejada, sequenciada e conjunta diminuir a ocorrência reiterada de irregularidades e desvios na condução da Política Nacional de Reforma Agrária, conforme mencionado no tópico anterior deste Relatório.

Nos próximos tópicos são apresentados os principais diagnósticos, por temas, e o resultado das novas ações de controle empreendidas.

6.3.2 Diagnósticos na área de Gestão da Informação e Controles Internos

As informações sistematizadas a respeito da distribuição fundiária e do cadastro de beneficiários e de projetos de assentamento são um dos principais insumos para o planejamento da Política Nacional de Reforma Agrária. As principais deficiências verificadas foram (TC 007.588/2009-2):

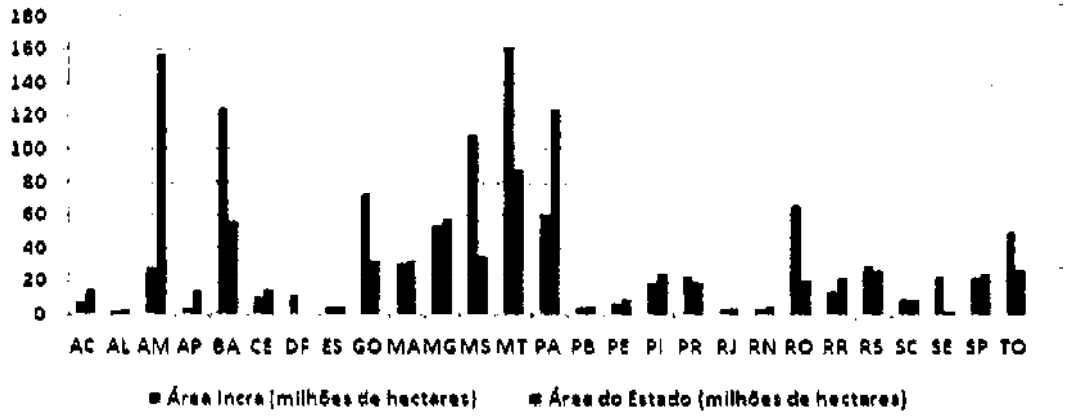
- ausência de Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) institucionalizada que defina métodos de trabalho padronizados para o desenvolvimento dos sistemas corporativos;
- baixos índices de satisfação dos usuários com os principais sistemas de informática na Autarquia;
- identificação de riscos para continuidade, segurança e manutenção dos sistemas de informação, devido ao quadro reduzido de servidores especializados em informática;
- falhas no contrato com o Serpro para desenvolvimento e manutenção do Sistema Nacional de Cadastramento Rural – SNCR;
- riscos de má gestão no contrato para manutenção e desenvolvimento do SNCR;
- insuficiência na geração de relatórios gerenciais no SNCR;
- insuficiência de padronização de formulários e rotinas para coleta de dados para inclusão de dados nos sistemas informatizados;

- insuficiência de fiscalização da inserção de informações na base informatizada pelo departamento de Auditoria Interna da Autarquia;
- insuficiência de mecanismos de auditoria de dados.

O conjunto dessas deficiências levou a uma situação em que os principais dados relativos aos processos sob gestão do Incra, quando disponíveis, fossem controlados em planilhas eletrônicas esparsas nas Superintendências Regionais do Incra, de difícil consolidação e baixa confiabilidade, enquanto os principais sistemas corporativos da Autarquia, Sipra e SNCR, possuem uma base de dados contaminada por dados inconsistentes.

O gráfico a seguir é emblemático do problema. A soma das áreas de propriedades rurais cadastradas supera a área total de alguns Estados em que estão situadas, com destaque maior para os Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia.

Comparação da soma da área ocupada pelos imóveis cadastrados no Incra e as áreas totais dos estados brasileiros



Fonte: Soma dos campos "área no município" constantes da base de dados do SNCR e Soma da área dos Municípios referentes a cada Estado da Federação constante do sítio do IBGE na internet.

A manutenção de bases de dados inconsistentes, como a exemplificada, impossibilita seu uso para o planejamento de ações de aquisição de recursos fundiários (as mais onerosas da Política Nacional de Reforma Agrária), além de facilitar a sonegação do Imposto Territorial Rural, podendo causar milhões de reais de prejuízos ao Estado.

O problema é agravado ainda pelas deficiências identificadas no departamento responsável pelo Controle Interno no Incra que foram, em resumo (TC 007.591/2009-8):

- subordinação indevida da Auditoria Interna ao Gabinete da Presidência do Incra no organograma institucional;
- insuficiência de treinamento, rotinas de trabalho, padrões para o desempenho das atividades da equipe técnica, grande rotatividade e evasão de profissionais capacitados do departamento responsável;
- subutilização dos principais sistemas corporativos informatizados do Incra para uso em controles internos;
- baixa representatividade e legitimidade do departamento responsável perante os demais servidores e gestores da Autarquia;

- pouco enfoque das ações previstas no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint) nas áreas finalísticas do órgão, além de poucas inspeções em SRs do Incra;
- baixa aderência entre a programação e os resultados gerados pela Auditoria Interna do Incra.

Além da dificuldade de manter bases de dados de qualidade na Autarquia, essas deficiências identificadas geram inúmeras dificuldades ao desempenho do Instituto, como, por exemplo, deficiências na gestão de convênios.

Situação dos convênios firmados pelo Incra e MDA de 2000 a 2007

Ano	Liberado	A Comprovar	Comprovado/ A Aprovar	Aprovado	Inadimplência	
					Efetiva	Suspensa
2000	100%	18,4%	3,3%	76,5%	1,3%	0,5%
2001	100%	6,4%	9,8%	75,2%	1,5%	7,0%
2002	100%	13,9%	9,3%	73,8%	1,8%	1,1%
2003	100%	23,9%	29,3%	41,4%	4,2%	1,2%
2004	100%	46,7%	22,6%	27,5%	2,9%	0,4%
2005	100%	57,5%	19,0%	21,0%	2,3%	0,1%
2006	100%	75,7%	13,4%	10,1%	0,6%	0,1%
2007	100%	98,3%	1,4%	0,3%	0,0%	0,0%

Fonte: Siafi em fevereiro de 2007.

A existência, em 2007, de quase 20% de convênios na situação "a comprovar" firmados no exercício de 2000, dentre outros dados mostrados nesta tabela, é um forte indício de omissão da Autarquia, uma vez que não se tem notícia da existência de um número significativo de convênios com mais de cinco anos de vigência na Autarquia. A situação "a comprovar", no Siafi, significa que ainda não foi comprovada, pelo convenente, a aplicação dos recursos do convênio, ou que, caso já tenha sido entregue a prestação de contas, o órgão/entidade concedente ainda não registrou o fato no Siafi.

Além do potencial prejuízo financeiro, a gestão de convênios foi, nos últimos anos, o alvo principal das denúncias de irregularidades apresentadas aos Órgãos de Controle, prejudicando, inclusive, a imagem institucional da Autarquia, ante a exposição desses fatos na mídia.

Problemas como esses, que ocorrem em quase todos os processos de responsabilidade das Diretorias e Superintendências do Incra, poderiam ser evitados com a adoção de controles internos efetivos, que garantissem mais rigor na condução dos processos e no cumprimento dos prazos de análise preconizados pelos normativos que os regem, refletindo-se diretamente no aumento do desempenho de todas as Unidades do Incra.

6.3.3 Diagnósticos nas áreas de Conhecimento, Ordenamento e Gerenciamento da Estrutura Fundiária Nacional

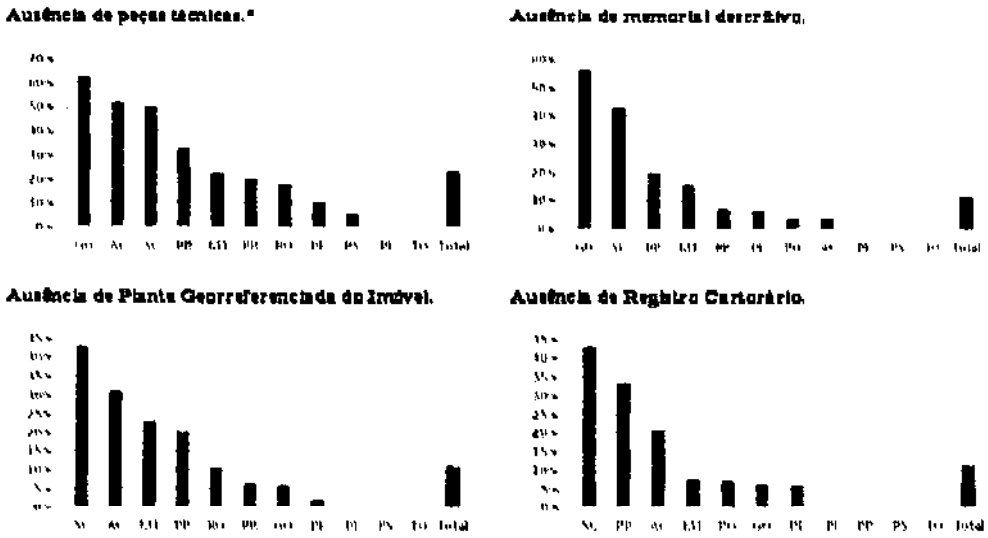
As principais deficiências encontradas pelo TCU na área de Conhecimento, Ordenamento e Gerenciamento da Estrutura Fundiária, atividades essenciais e pré-requisito para a condução de diversos processos do PNRA, pelos motivos já expostos no tópico "Resultado da atuação governamental em 2009", são descritas a seguir (TC 021.004/2008-7):

- baixa valorização das atividades nas Superintendências do Incra, em termos de recursos orçamentários, espaço físico e de pessoal, haja vista a sua importância relativa para os demais processos do Incra;

- acolhimento e análise de processos de certificação sem o cumprimento das normas aplicáveis (gráfico a seguir) em diversas Superintendências;
- concentração de protocolos e análises de processos de certificação de imóveis em apenas quatro Estados da Federação;
- descumprimento da obrigatoriedade de certificação de imóveis rurais tanto por particulares quanto pelo Governo (art. 10 do Decreto nº 4.449/2002);
- baixa qualidade dos trabalhos de georreferenciamento por parte dos profissionais credenciados;
- riscos de fraude na condução de processos de certificação, por deficiências na gestão documental e atuação de despachantes nas Superintendências Regionais;
- insuficiência de indicadores de desempenho para avaliação das unidades responsáveis.

Os gráficos abaixo mostram o descumprimento das normas aplicáveis aos processos de certificação de imóveis rurais. Foram analisados 222 processos de certificação de imóveis rurais em 11 Superintendências Regionais, por equipes das unidades regionais do TCU.

Resultado da análise de processos de certificação nas Superintendências abrangidas pela FOC.



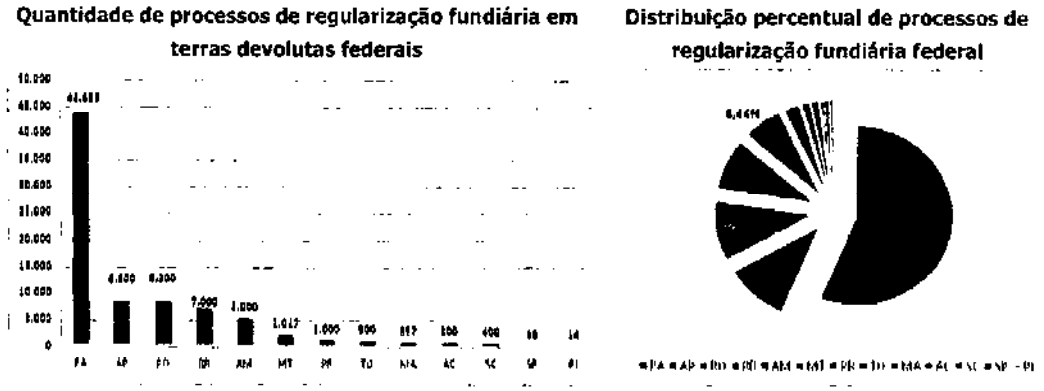
Fonte: Dados colhidos durante a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelas unidades regionais do TCU em 222 processos de fiscalização.
* Foram considerados processos com ausência de peças técnicas processos em que não foram encontradas as peças acima discriminadas. Só foram localizados 5 processos nos Estados do Piauí e do Paraná, por essa razão os resultados devem ser apreciados levando em conta essa consideração.

Nesses gráficos somente foi apresentada a ausência de algumas peças técnicas obrigatórias e essenciais para definição dos limites geográficos de imóveis rurais a serem cadastrados no SNCR. Na comparação dos processos físicos arquivados nas Superintendências e o dado eletrônico, foram encontradas divergências quanto ao tamanho dos imóveis em cerca de 41% dos casos analisados.

A principal consequência dessas deficiências é o baixo grau de conhecimento da localização, do uso e das informações dos proprietários dos imóveis rurais do País, comprometendo, assim, o planejamento da execução das políticas públicas para o campo,

desenvolvimento rural e combate à pobreza, encarecendo outras linhas de atuação da Autarquia (como, por exemplo, obtenção de recursos fundiários).

Nessa área, também se destaca a baixa eficiência, à época do estudo, na área de regularização fundiária. O gráfico a seguir apresenta um diagnóstico do passivo de processos de regularização de posses fundiárias no Incra, no exercício de 2008.



Fonte: Dados informados pela Diretoria de Ordenamento em resposta ao Ofício TCU 367-2/2008. * Dados de 11/9/2008.

A situação da regularização da posse fundiária hoje é crítica, pois, além de não haver horizonte definido para a análise dos mais de 77 mil processos existentes na Autarquia, à época, o próprio Incra estima existir um passivo aproximado de 70 a 80 milhões de hectares de terras de posseiros pendentes de regularização.

Riscos advindos dos baixos graus de conhecimento da malha fundiária e de regularização de imóveis rurais (SNCR e CCIR)

Os principais riscos potenciais decorrentes de dificuldades na área de conhecimento, ordenamento e gerenciamento da estrutura fundiária nacional e também na área de regularização de imóveis rurais, para a execução do PNRA e para outros setores da sociedade, são exemplificados a seguir:

Restrição ao crédito agrícola: os bancos exigem o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) dos imóveis usados como garantia de empréstimos, que podem ter a sua emissão inibida no sistema por falta de certificação. Também se o documento para a concessão de empréstimos agrícolas em toda a Região da Amazônia Legal, conforme Manual de Crédito Rural (MCR) item 2.1.12.a. Isso traz risco de prejuízos na aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), da ordem de R$ 807,30 milhões, que produziriam, potencialmente, mercadorias no valor de R$ 1,04 bilhão, além da criação de aproximadamente 140 mil empregos, segundo projeções do Banco da Amazônia, além dos prejuízos para aplicação de todas as linhas de financiamento rural;

Restrição a novos investimentos: aquisições de imóveis rurais e investimentos na área rural demandam também o CCIR. Foram citados, inclusive, casos de interferência direta do governador, em alguns Estados, para que os processos de certificação exigidos para importantes investimentos fossem levados a efeito;

Impossibilidade de uso das informações do SNCR para a Reforma Agrária: a falta de informações e de relatórios gerenciais confiáveis aumenta o gasto de recursos na busca de novas áreas para a reforma agrária. Segundo já relatado, muitas vistorias são realizadas para que se possa obter um imóvel para a reforma agrária. As vistorias poderiam ser mais efetivas caso

houvesse informações suficientes e planejamento, em vez da prática, geralmente adotada, de seguir indicações dos movimentos sociais;

Impossibilidade do uso das informações do SNCR para planejamento de políticas públicas para o campo: políticas como o combate ao trabalho escravo, combate ao trabalho infantil, segurança alimentar no campo, educação no meio rural, dentre outras, poderiam ser muito mais eficientes caso as informações do SNCR apresentassem um grau de precisão minimamente aceitável;

Aumento do risco de danos ambientais: a certificação de imóveis rurais obriga os proprietários de imóveis rurais a demarcar suas áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente, o que poderia facilitar a fiscalização posterior;

Possibilidade de aumento do desmatamento ilegal: posseiros ou invasores sem qualquer vínculo legal com o imóvel rural tendem a desrespeitar as leis ambientais impunemente;

Insegurança jurídica para pequenos posseiros: pequenos posseiros, principalmente no interior do Nordeste, ficam sem garantias de propriedade da terra e sem acesso às políticas públicas de crédito e geração de renda para o campo;

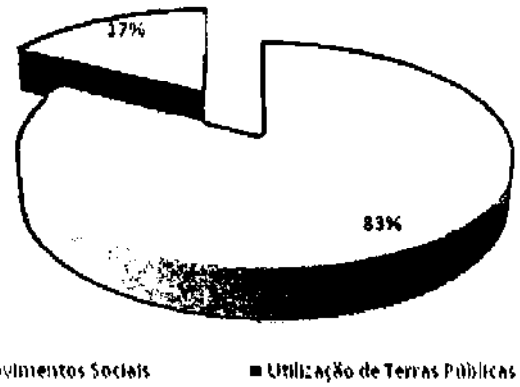
Prejuízo à Segurança Nacional: dotado de grande fronteira seca, o governo sozinho não possui capacidade operacional para efetuar o patrulhamento contínuo dessas áreas, a regularização de posse em áreas de fronteira poderia evitar a entrada ilegal de produtos como armas e drogas.

6.3.4 Diagnósticos na área de Obtenção de Imóveis para a Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento

Essa é a linha de atuação mais onerosa para a Reforma Agrária e a principal constatação, efetuada no processo TC 030.234/2007-8, foi o descompasso entre o orçamento destinado à obtenção de recursos fundiários e as ações de consolidação e emancipação de Projetos de Assentamento nos anos anteriores ao exercício de 2008.

Outro fato que chamou a atenção foi a excessiva ingerência de grupos políticos na estratégia de obtenção de imóveis e formação da lista de beneficiários apontada pelos Superintendentes do Incra, em pesquisa retratada a seguir.

Principal instrumento utilizado para as atividades de obtenção de terras segundo os superintendentes regionais



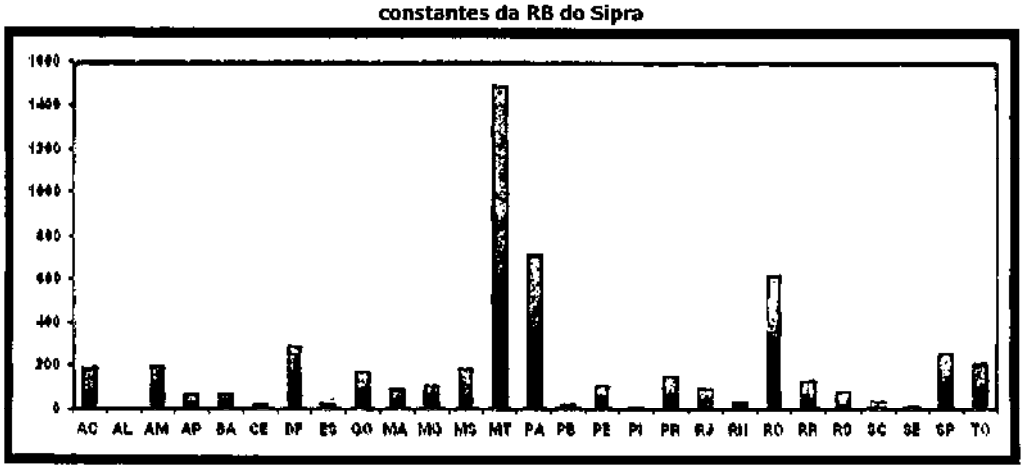
Fonte: Dados colhidos durante a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelas unidades regionais do TCU em 11 Estados. Respostas dos Superintendentes à pergunta "Qual o principal meio utilizado na Superintendência para Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária?".

Esse procedimento – de indicação de beneficiários e de locais para implantação de projetos de assentamento feita por movimentos sociais –, segundo relatos colhidos em algumas SRs e Sede do Incra, causa muitos efeitos negativos à Autarquia. Muitas das áreas indicadas pelos Movimentos Sociais se revelam produtivas.

Em algumas superintendências, relatos indicam que, de cada dez inspeções realizadas, uma ou duas logram êxito para a obtenção de imóveis para a Reforma Agrária, já que o Estatuto da Terra proíbe a desapropriação de imóveis produtivos. Isso encarece as atividades que antecedem a obtenção de imóveis rurais.

Além disso, as listas de beneficiários não obedecem adequadamente ao princípio da transparência e aos demais preceitos constitucionais, gerando riscos de inconformidades no processo de Assentamento das Famílias, conforme indica o gráfico abaixo.

Quantidade de servidores públicos ou pessoas com renda acima de três salários mínimos por mês constantes da RB do Sipra



Fonte: Cruzamento de dados da RB (Relação de Beneficiários) constante do sistema Sipra com Bancos de dados da Rais de 2001 a 2007.

À época, os cadastros de beneficiários na base de dados informatizada do Incra mostraram enorme quantidade de pessoas impedidas legalmente a ingressar na Política Nacional de Reforma Agrária. A situação mais crítica se apresentou nos estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia.

6.3.5 Diagnósticos na área de Desenvolvimento, Consolidação e Emancipação de Projetos de Assentamento

Dentre os principais problemas operacionais nesta linha de atuação, mostraram-se mais preocupantes os seguintes (TC 030.234/2007-8):

- localização dispersa e de difícil acesso dos Projetos de Assentamento, dificultando a sistematização das ações para a consolidação dos assentamentos;
- descontinuidade de ações/investimentos, principalmente em infraestrutura para escoamento de produção, assistência técnica etc.;
- insuficiências na gestão da unidade produtiva por parte do assentado e na inserção da sua produção no mercado;
- impropriedades na aplicação dos créditos específicos da Reforma Agrária;

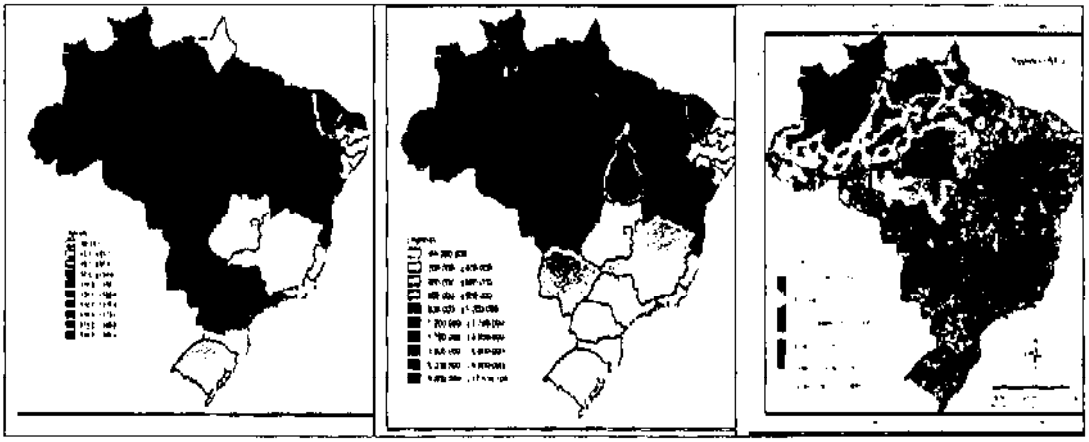
- beneficiários assentados irregularmente em área de APP e Reserva Legal, possibilitando degradação ambiental;
- baixo monitoramento da evolução dos Projetos de Assentamento por parte da Autarquia;
- ausência de sistemática de cobrança dos créditos da Reforma Agrária.

A principal causa das deficiências acima descritas, conforme descrito no item relativo à implantação de novos PA, é que a capacidade operacional para a gestão dos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária não acompanha o ritmo da incorporação de novas áreas e beneficiários na Política Nacional de Reforma Agrária, apesar do incremento significativo do orçamento destinado à consolidação dos projetos de assentamento dos últimos dois exercícios. Essa questão também foi abordada no tópico relativo à análise da execução orçamentária.

Aliado a isso, existe ainda um descompasso entre as condições de acesso, distribuição funcional do Incra e as regiões de expansão dos Projetos de Assentamento nos últimos anos.

A comparação dos mapas a seguir mostra que onde há a maior área de assentamentos e são piores as condições de acesso, o coeficiente de beneficiários por servidor alocado é pior, o que contribui ainda mais para agravar as deficiências acima descritas.

Número de beneficiários por servidor lotado; Área ocupada pelos assentamentos até março de 2007 por Superintendência (ha); e Condições de acesso em território nacional



Fonte: Dados enviados pelo Incra em março de 2007 (Quanto mais escuro mais beneficiários por servidor alocado). 2º Mapa – Dados enviados pelo Incra em março de 2007 (quanto mais escuro maior a superfície ocupada pelos assentamentos. 3º Mapa – Sparoveck (2003), "A qualidade dos assentamentos da Reforma Agrária Brasileira"; disponível em: www.incra.gov.br (Piores condições na cor laranja e melhores condições na cor azul).

A principal consequência desse quadro é a tendência à insustentabilidade da Política Nacional de Reforma Agrária, além de representar afronta a um dos objetivos constitucionais da República que é diminuir as desigualdades entre as regiões econômicas do País.

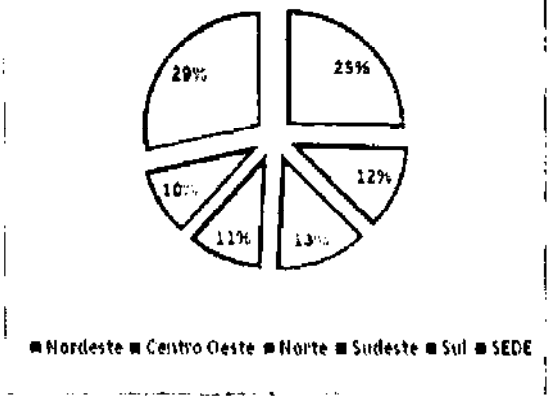
6.3.6 Convênios com entidades de caráter privado

Os convênios com entidades de caráter privado assumem grande importância nas atividades de Reforma Agrária.

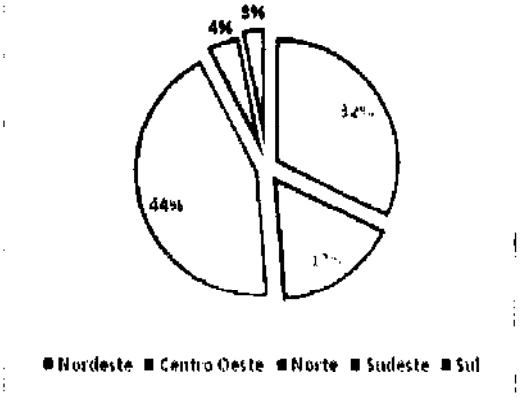
Só no Incra, eles representam R$ 1,3 bilhão, a maior parte, cerca de 29%, foi liberada pela Sede, o que se explica, em parte, em face dos convênios fora da atividade fim da Autarquia, como os celebrados com a Fundação dos Servidores para gastos com planos de saúde, para contratação de estagiários do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) etc.

Quanto à distribuição de recursos, via convênios, para entidades privadas, nota-se, pela análise dos gráficos a seguir, que a Região Norte contém a maior disparidade entre número de assentados e a distribuição de recursos a entidades de caráter privado, enquanto recebe 13% dos recursos, tem 44% das famílias assentadas.

Distribuição de recursos via convênio com entidades privadas por Região Econômica



Distribuição de famílias assentadas por Região Econômica

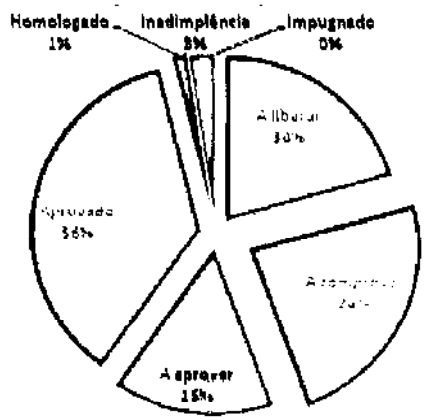


*Fonte: Siafi (2009) e Sipra (2007)

As mais privilegiadas são as Regiões Sul e Sudeste, enquanto recebem aproximadamente 10% e 11% dos recursos, respectivamente, possuem aproximadamente 3% e 4% das famílias assentadas.

Quanto à situação destes convênios no sistema Siafi, conforme mostra o gráfico a seguir, aproximadamente 36% do volume de recursos encontram-se aprovados, cerca de 15% estão comprovados, mas carecendo de análise de prestação de contas, e aproximadamente 24 % encontram-se pendentes de comprovação.

Agrupamento dos convênios com entidades de caráter privado sob responsabilidade do Incra, conforme status no Siafi



* Fonte: Dados extraídos do Siafi (2009). Existem convênios no Siafi em que a situação aparece sem dados e que não foram considerados.

Apesar de ter havido uma evolução em relação à situação dos convênios em 2007 (TC 030.234/2007-8), decorrente, dentre outras iniciativas, de forças tarefas de análise de convênios, promovidas pela Administração do Incra, diversos problemas ainda foram encontrados mediante estudos de caso realizados em várias regiões do País, em convênios com entidades privadas (TC 021.081/2009-4).

De um modo geral, concluiu-se que os achados advindos dos estudos de caso repetem, em linhas gerais, o mesmo gênero de ocorrências que já vinha sendo detectado em diversos outros processos já analisados por esta Corte em exercícios anteriores.

O principal problema e origem de todos os outros consiste em falhas na etapa de celebração dos convênios, sendo a falta de capacidade das convenentes em gerir os convênios a principal irregularidade.

Essa falha, associada a planos de trabalho extremamente genéricos, coloca os convênios, principalmente os que contêm metas de assistência técnica e capacitação, entre os que mais apresentam riscos de desvios e de mau uso do dinheiro público.

6.3.7 Soluções propostas, benefícios esperados e resultados já alcançados

Apesar dos avanços recentes na política de Reforma Agrária, como a redução de conflitos e de mortes no campo, além do aumento sensível do número de beneficiários, é necessário reverter o quadro anteriormente mostrado, de forma a viabilizar o cumprimento dos objetivos institucionais do Incra.

O conjunto formado pelos trabalhos desenvolvidos no âmbito dos TCs 021.081/2009-4, 007.588/2009-8, 007.591/2009-8, 021.004/2008-7 e 020.036/2007-8 abrangeu diversos aspectos de governança corporativa.

Com base em seus diagnósticos, foram propostas diversas determinações e recomendações, que se iniciam pela revisão orçamentária, de forma a melhor distribuir o montante dos créditos entre os programas, ações e regiões, passando pelo fortalecimento dos Controles Internos do Incra, bem como por melhorias na gestão de informações de qualidade para a Autarquia.

Nas áreas finalísticas, destacam-se proposições de maior publicidade aos processos de atendimento às demandas do público interno (ex.: processos de Certificação de Imóveis e formação da Lista de Beneficiários); adoção de critérios técnicos para o planejamento da obtenção de Imóveis para a Reforma Agrária; diminuição da ingerência externa nos processos da Autarquia, mediante a adoção efetiva de sistemática de protocolo e de sequência de atendimento; ações de treinamento; aumento do rigor na seleção de projetos e de entidades a serem beneficiadas por convênios e instrumentos congêneres; entre outras medidas para melhorar a condução da Política Nacional de Reforma Agrária, a serem adotadas e acompanhadas pelo TCU, periodicamente, nos próximos três exercícios.

Cabe ainda ressaltar que o Incra já vem tomando providências a partir dos diagnósticos realizados por este Tribunal, como já ressaltado em diversas passagens anteriores deste Relatório, a exemplo dos aperfeiçoamentos na gestão de TI e do desenvolvimento de indicadores de gestão, essenciais para o planejamento estratégico das ações a serem implementadas na Política Nacional de Reforma Agrária.

A equipe técnica deste Tribunal estimou que a adoção de medidas para a correção das falhas apontadas tem o potencial para gerar benefícios financeiros à sociedade na ordem de um bilhão de reais. Esse ganho pode ser obtido por meio de produtos agrícolas adicionais; melhor qualidade dos créditos aplicados na Reforma Agrária; ganho de eficiência na obtenção de

imóveis para assentamentos; redução no número de fraudes, de tomadas de contas especiais e de processos administrativos disciplinares (com redução de prejuízos e de custos administrativos); melhoria das informações para planejamento etc.

6.3.8 Sistemática de cobrança e contabilização de créditos da Reforma Agrária

Os imóveis obtidos para fins de Reforma Agrária fazem parte do patrimônio do Órgão de Reforma Agrária – no caso, o Incra –, conforme art. 32, inc. III, da Lei nº 4.504/1964. Para tanto, os imóveis obtidos devem ser contabilizados no balanço patrimonial da Autarquia, em obediência ao princípio da oportunidade (arts. 83, 87, 94 e 107 da Lei nº 4.320/1964).

Apesar de determinações do TCU desde o exercício de 2004 (Acórdão nº 557/2004-TCU-Plenário), o Incra ainda não efetuou esses registros. Tal situação dificulta o controle dos imóveis obtidos para fins de Reforma Agrária, com os quais foi despendida a maior parte do orçamento destinado à Política Nacional de Reforma Agrária nos últimos cinco anos, e que apresenta um passivo de contabilização de mais de 40 anos.

Quanto ao pagamento dos imóveis recebidos pelos beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária, a que se referem os §§ 2º ao 6º do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, os valores devidos pelos parceleiros são inscritos na conta contábil 1.2.2.4.9.10.00 do Siafi, a qual tinha saldo de R$ 8,5 bilhões ao final do exercício de 2009, apresentando baixos níveis de retorno. Isso pode ser decorrente, em parte, da pouca eficiência do Incra na instituição de uma política de titulação das parcelas e na cobrança destes valores decorrente dessa titulação.

A postura do Incra – de ineficiência na titulação definitiva das parcelas em favor dos assentados – pode significar um cerceamento de direito do beneficiário da Reforma Agrária. Isso porque as normas insertas na Lei nº 8.629/1993 garantem ao assentado a prerrogativa de adquirir o título da parcela recebida em caráter definitivo, mediante o pagamento do valor da terra, obedecidos os períodos em que o imóvel permanece legalmente inegociável, conforme determina o art. 18 da mencionada lei:

> Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.
>
> § 1o O título de domínio de que trata este artigo conterá cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*
>
> § 2o Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1o, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

O assunto foi alvo de deliberação do TCU no Acórdão nº 3927/2009-TCU- 2ª Câmara, que determinou ao Incra informasse as medidas adotadas para recebimento desses valores inscritos na conta 1.2.2.4.9.10.00.

Já os valores correspondentes aos créditos de instalação concedidos aos beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária, outra importante fatia dos recursos destinados à Reforma Agrária, são contabilizados na conta 1.2.2.3.1.00.00.

O TC 020.036/2007-8, julgado pelo TCU no exercício de 2009, mostrou que o Incra, apesar de recomendação da CGU nesse sentido, exarada no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício de 2005, ainda não possuía sistemática de cobrança destes créditos. Ao final do exercício de 2009, o saldo da conta 1.2.2.3.1.00.00 era de R$ 5,7 bilhões.

O § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/1980 obriga os órgãos da Administração Pública Federal a inscrever créditos vencidos na Dívida Ativa da Fazenda. Na mesma linha, o art. 1º da Portaria STN nº 685/2006 obriga a inscrição dos devedores inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

Essas normas vêm sendo descumpridas pelo Incra em razão da inexistência de sistemática de cobrança dos créditos de instalação relativos aos beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária até a presente data.

Dessa forma, a não contabilização do expressivo valor dos imóveis rurais adquiridos pelo órgão executor da Política Nacional de Reforma Agrária – o Incra –, bem como a ausência de sistemática eficiente de cobrança dos valores dos imóveis e dos créditos recebidos pelos beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária (saldo de mais de R$ 14 bilhões), ensejam a consignação de ressalva ao Chefe do Poder Executivo e de recomendações ao Incra.

7

Recomendações do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da República de 2008 e Providências Adotadas

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2008 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Consoante previsto no § 5° do art. 165 da Constituição Federal, esta Corte de Contas, ao enviar ao Congresso Nacional o Parecer Prévio aprovado pelo Tribunal Pleno, acompanhado do relatório do Ministro-Relator e das Declarações de Voto dos demais Ministros, formula recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas orçamentárias.

Tais recomendações e sugestões alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e devem, por consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, a serem realizadas pelos órgãos e entidades jurisdicionados.

Com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle, que caracterizam a intervenção do Tribunal de Contas da União no processo constitucional de apreciação das Contas do Governo da República, foram realizadas diligências solicitando informações acerca do efetivo cumprimento das recomendações e sugestões dirigidas a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, decorrentes da apreciação daquelas referentes ao exercício de 2008.

7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2008

1) ***Recomendação***: ao Poder Executivo que adote providências com vistas ao estabelecimento de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de que trata o § 3°, do art. 50, da Lei Complementar n° 101/2000.

Comentários: No âmbito do Ministério da Fazenda, o projeto denominado Protótipo Exploratório do Sistema de Informações de Custos, iniciado em abril de 2009, está sendo desenvolvido a partir das bases dos dados dos sistemas estruturadores Siafi, SIGPlan e Siape. Trata-se de Data Warehouse cuja modelagem foi apresentada no III Seminário de Custos em dezembro de 2009, realizado na Esaf. Após a fase de homologação do sistema, prevista para março de 2010, dar-se-á início à fase de capacitação para uso pelos órgãos da Administração Pública Federal. A liberação do sistema para os usuários está prevista para junho de 2010.

Situação: Em atendimento.

Recomendações:

2) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que adote as providências cabíveis para que o orçamento contemple o disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação.

3) ao Ministério da Integração Nacional – MI que aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Comentários: Quanto à primeira recomendação, o Ministério da Integração Nacional reconhece que a execução de projetos de irrigação na Região Centro-Oeste ainda está aquém do estipulado pela Constituição Federal. Segundo o Ministério, em 2009, foram consignados R$ 136 milhões para a irrigação no Centro-Oeste, a partir de emendas genéricas inseridas pelos relatores do PLOA com base em negociações promovidas pela Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste do MI, o que, em tese, possibilitaria a aplicação do mínimo de 20% dos recursos da subfunção irrigação na região. No entanto, o MI argumenta que a disponibilidade de recursos orçamentários não garante seu efetivo aporte às ações de irrigação demandadas pelas unidades da federação do Centro-Oeste, visto que essa aplicação depende não só da existência desses limites orçamentários, mas também da apresentação de propostas viáveis de implementação.

O MI relata, ainda, a necessidade de limites orçamentários para empenho em valores suficientes para viabilizar a execução dessas despesas, visto que em outras regiões, tais dispêndios estão priorizados no PAC, não havendo restrição de limites orçamentários para sua execução. Ademais, existem duas unidades orçamentárias do MI, com atribuições na área de irrigação, com atuação quase que restrita para região Nordeste, não cabendo a paralisação ou a redução dessas atividades com a finalidade de aplicação dos recursos na região Centro-Oeste.

O MI apresenta, como alternativa para viabilizar o cumprimento do dispositivo constitucional, a inclusão de projetos de irrigação do Centro-Oeste no PAC ou a caracterização desses programas como despesas obrigatórias, eliminando, assim, a necessidade de destinação de limites orçamentários para sua execução.

Cabe ressaltar que, após os créditos adicionais e os remanejamentos, foram destinados R$ 120,8 milhões à irrigação no Centro-Oeste, o que representa 17% do total de R$ 708,7 milhões destinados à subfunção irrigação no orçamento de 2009. Do montante destinado ao Centro-Oeste, apenas R$ 35,5 milhões foram empenhados, constituindo apenas 6,3% do total de empenhos na subfunção irrigação, sendo a totalidade desse valor inscrito em restos a pagar não processados.

A argumentação do MI de que há necessidade de definição de limite orçamentário em valor suficiente para viabilizar a execução das despesas com irrigação no Centro-Oeste não é pertinente, no sentido que a limitação de empenho é estabelecida para o órgão e não para o programa ou ação, cabendo ao órgão definir quais programas e ações sofrerão tal limitação. Dessa forma, cabe ao Ministério priorizar o cumprimento do preceito constitucional.

Quanto à segunda recomendação, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP informou que a programação orçamentária do MI, constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2010, foi elaborada de forma a possibilitar o cumprimento do art. 42, inciso I, do ADCT, sendo destinado à irrigação o valor de R$ 564.784.742, dos quais R$ 112.998.448 foram destinados à Região Centro-Oeste, o que levará ao cumprimento da determinação constitucional de destinar, no mínimo, 20% dos recursos da subfunção irrigação para aquela região.

Situação: A primeira recomendação não foi atendida, o que enseja a sua manutenção. A segunda recomendação foi atendida.

4) ***Recomendação***: à Secretaria de Orçamento Federal – SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda – MF e a setorial orçamentária do Ministério das Relações Exteriores – MRE, análise a possibilidade de instituição de mecanismos que corrijam as distorções geradas por alterações cambiais na execução orçamentária.

Comentários: Foram apresentadas, no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República, considerações dos referidos órgãos a respeito dos estudos que estão sendo realizados com vistas à correção dessas distorções. No entanto, embora diversas propostas tenham sido apresentadas, ressaltam que nenhuma se mostrou suficientemente completa para solução dos problemas existentes.

Segundo a STN e o MRE, três propostas, a seguir transcritas, estão sendo analisadas, sendo que a data prevista para que o Siafi incorpore as correções necessárias para solução das distorções é 1º de janeiro de 2011, conforme informou aquela Secretaria:

- Criação, no Siafi, de rotina contábil para lançamento dos efeitos da oscilação da variação cambial entre a dotação orçamentária e sua respectiva execução. Esta alternativa terá conta contábil que demonstrará a variação cambial e evidenciará a diferença entre a dotação e a execução quando esta for fruto da oscilação da taxa do câmbio;
- A SOF criaria mecanismo para efetuar dotações adicionais para o MRE objetivando suprir o efeito da variação cambial. Nesta alternativa esta dotação serviria apenas para recompor o efeito da oscilação da taxa de câmbio na dotação;
- Retirar no Siafi as contas contábeis do sistema orçamentário da rotina automática de atualização dos saldos contábeis do Balancete. Desta forma, as contas que controlam o orçamento não sofreriam o efeito da variação cambial, apenas ocorreria a conversão pela taxa da data da operação. Nesta alternativa, a taxa da execução da despesa teria que ser a mesma taxa da descentralização do crédito orçamentário.

Registre-se que em 2009 não foi verificado este problema na execução orçamentária, ou seja, o volume de recursos realizados foi inferior ao montante das dotações autorizadas, pelo fato da variação cambial ter sido favorável à sistemática de execução orçamentária e financeira ocorrida no exercício.

Situação: Parcialmente atendida.

5) ***Recomendação***: à Casa Civil da Presidência da República que se articule com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG no sentido de elaborar um plano de ação para fortalecer os sistemas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública.

Comentários: A Casa Civil informa que as medidas em questão são de alçada do MPOG e que enviou nota ao Ministério para que respondesse aos órgãos de controle. O MPOG cita como medida tomada para cumprir a recomendação a "instituição da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA), na forma prevista na alínea 'c' do inciso I do art. 2º do Decreto nº 6.601, de 2008" e informa que "a característica da providência adotada para essa recomendação está no fato de que a SPI como Secretaria-Executiva da CMA e das Câmaras Técnicas pode utilizar o aspecto colegiado e

representativo desse órgão para promover a articulação com a CC/PR no sentido de estabelecer as diretrizes e parâmetros gerais que possam conduzir a elaboração de um plano de ação que respalde o fortalecimento dos sistemas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública sob uma ótica alinhada aos pressupostos da visão de longo prazo que norteia o PPA e dos respectivos Objetivos de Governo."

A despeito da relevância das insuficiências institucionais relacionadas a planejamento e fiscalização, conforme diagnosticado no relatório das Contas de Governo, bem como dos problemas delas decorrentes, tais como obras paralisadas, ineficiência no uso de recursos públicos na área social, aumento do estoque de prestações de contas por analisar, aumento em nove vezes de recursos aportados em relação ao planejado para a realização dos jogos Pan-americanos, entre outros, o Poder Executivo não iniciou a elaboração de plano de ação que trate do assunto.

Situação: Não atendida.

6) ***Recomendação***: ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que, como órgão responsável pelo monitoramento, avaliação e revisão do Plano Plurianual – PPA, conforme dispõe o art. 1º, § 3º, do Decreto nº 6.601, de 10/10/2008, adote as providências cabíveis, inclusive junto aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, no sentido de:

   a) registrar no SIGPlan a despesa liquidada de acordo com o conceito da Lei nº 4.320/1964;

   b) reduzir o volume de inconsistências entre as execuções orçamentária e física constatada nos registros do SIGPlan;

   c) serem inseridas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan todas informações relativas aos indicadores dos programas, especialmente seus índices, com vistas a possibilitar análise do desempenho destes;

   d) realizar análise das razões que levam à situação identificada quanto ao descasamento das execuções física e financeira e quanto à falta de informação relativa aos indicadores de programas;

Comentários: Sobre o registro da despesa liquidada, o MPOG informa que, "a partir do ano base 2009, o registro da despesa liquidada no SIGPlan está compatível com o conceito da Lei nº 4.320/1964", o que foi confirmado com base no banco de dados disponibilizado. É oportuno apenas que se altere a nomenclatura utilizada no campo concernente no sistema, tendo em vista a sua identificação como despesa "realizada", conceito que está associado, no Balanço Geral da União, à despesa empenhada, ou seja, contemplaria os restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício. Assim, sugere-se a mudança na denominação do campo para despesa "liquidada", evitando possíveis dúvidas dos usuários do sistema.

Sobre os itens "b", "c" e "d", o MPOG informa que a SPI vem organizando e promovendo duas principais frentes de atuação: uma relacionada à concepção dos programas e outra associada a referencial para a construção de indicadores de programas.

Segundo informações do órgão, a "primeira frente de atuação refere-se à metodologia já experimentada e numa versão mais consolidada para a qualificação do desenho dos programas por meio da análise do Modelo Lógico, que em sua versão para 2009 incorpora elementos que ampliam a identificação das relações causais entre as ações dos programas e os resultados pretendidos, criando, assim, condições para que se possam avaliar melhor os efeitos dos mesmos. Ao mesmo tempo proporcionou maior flexibilização na aplicação dessa metodologia por parte dos órgãos responsáveis por programas do PPA mediante estratégia de descentralização do Modelo Lógico para realização via Enap, gerando avanços na capacidade de gestão por resultados e instituindo entendimento comum entre os principais interessados no programa quanto à sua estrutura e resultados, uma vez que possibilitará a constituição da documentação que explique a teoria do programa e dê base para o conhecimento sobre a natureza, gravidade e extensão do problema ou demanda da sociedade que o originou, proporcionando a organização das informações relativas ao funcionamento, ou seja, como se pretende intervir e com que recursos, estratégias e ações.

A segunda tem conotação mais orientativa e de cunho conceitual, centrada na constituição dos indicadores de programas e, neste sentido, tem-se avançado na elaboração de dois documentos basilares: o Marco Conceitual e o Guia Metodológico para Indicadores de Programas do PPA, que são versões de instrumentos que pretendem consolidar as menções que venham a sustentar um entendimento uniforme e harmonizado desse assunto e, assim, constituam em elementos que proporcionem o conhecimento para a produção de informações relativas aos indicadores de programas por parte dos Gerentes e Gerentes Executivos".

Em relação à existência de informações quanto aos atributos dos indicadores de programas, o MPOG registra, ainda, que, "tendo em vista relatos frequentes de usuários do SIGPlan, foi disponibilizada por meio do roteiro de avaliação de programas a possibilidade de inserir os índices apurados dos indicadores, além do prazo de fechamento do módulo de monitoramento, o que permitiu ampliar o grau de apuração. Conforme informado pelo órgão, até fevereiro de 2009, momento de fechamento do SIGPlan, cerca de 27% dos índices estavam apurados. Em julho de 2009 esse percentual era de, aproximadamente, 75%".

O quadro verificado nas Contas de Governo deste ano mostra um avanço, notadamente, no que diz respeito ao descasamento entre as execuções física e orçamentária. No entanto, o cenário apresenta oportunidade de melhoria, uma vez que foram constatados problemas que comprometem a identificação dos resultados da ação governamental, como projetos sem meta física definida; subtítulos com meta física definida, mas sem apuração no SIGPlan; subtítulos com execuções físicas irreais; subtítulos sem execução orçamentária, mas com execução física; programas sem indicadores definidos; indicadores inadequados para medir o resultado a que se propõem; e indicadores sem possibilidade de verificação de seu alcance (60% do total).

Em razão desse conjunto de problemas mencionados, e melhor detalhados no capítulo da análise setorial, entende-se necessária a realização de ressalva e de novas recomendações neste Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.

Situação: A recomendação "a" foi atendida e as recomendações "b", "c" e "d" foram parcialmente atendidas.

7) ***Recomendação***: ao Ministério da Cultura – MinC, considerando a necessidade de melhor acompanhar e controlar a utilização dos recursos renunciados pelos projetos culturais, que:

a) adote providências com vistas à viabilização em sistema próprio de registro que identifique a localidade dos projetos culturais incentivados;

Comentários: De acordo com a Prestação de Contas o Sistema Salicweb, do Ministério, identifica a execução dos projetos culturais apresentados ao Minc a partir de 1º de janeiro de 2009. Entretanto, a localidade informada no sistema é aquela que consta da proposta feita ao Ministério pelo produtor cultural, não evidenciando onde o projeto foi efetivamente executado, razão pela qual se entende que a recomendação foi atendida parcialmente.

Situação: Parcialmente atendida.

b) promova, em conjunto com o Ministério da Fazenda – MF, estudos visando à contabilização das ações e recursos decorrentes das receitas renunciadas no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi;

Comentários: Na Prestação de Contas há informação de que a presente recomendação encontra-se em fase de conclusão no Minc, pois se encontra em elaboração pré-projeto para viabilizar a contabilização das renuncias no Siafi. Assim, verifica-se que a recomendação ainda está em atendimento.

Situação: Em atendimento.

c) estabeleça em ato normativo o detalhamento dos segmentos culturais contemplados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991, para fins de enquadramento dos projetos culturais;

Comentários: Há informação, na Prestação de Contas, de que a recomendação encontra-se em fase de conclusão no âmbito do Ministério, pois ainda deve ser submetida à aprovação ministerial a alteração de normativo com vistas a disciplinar os mecanismos de incentivos fiscais, com a incorporação de nova taxonomia dos segmentos culturais. Todavia, em que pese ter sido implementada medida para atendimento da recomendação, esse encaminhamento já havia sido informado ao Tribunal em 19/10/2009, por meio do Ofício nº 260/2009/SE/Minc. Desse modo, por se tratar de não atendimento tempestivo de dispositivo legal, entende-se que a recomendação não foi atendida, motivo que levou ao registro de ressalva e reiteração da citada recomendação nas Contas de Governo em 2009.

Situação: Não atendida

8) ***Recomendação***: ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, considerando a necessidade de melhor acompanhar e controlar os recursos oriundos da contrapartida da Lei de Informática (Lei nº 8.387, de 30/12/1991):

Comentários: Há que se registrar que a recomendação refere-se, de fato, à Lei nº 8.248, de 23/10/1991, e não à Lei nº 8.387, de 30/12/1991. Embora as duas tratem de benefícios tributários concedidos ao setor de informática, a abrangência da segunda lei restringe-se à Zona Franca de Manaus, enquanto a outra é de abrangência nacional.

a) que desenvolva, junto à Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, gestões no intuito de viabilizar a identificação da destinação dos recursos aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT oriundos da Lei nº 8.387, de 30/12/1991 – Lei de Informática, possibilitando a discriminação dos projetos beneficiados pelos recursos e os montantes neles aplicados;

Comentários: Em resposta à recomendação, o MCT encaminhou os códigos por meio dos quais é possível a identificação, no Siafi, das receitas oriundas dos depósitos decorrentes do disposto no art. 8º, § 1º, III, da Lei nº 8.248/1991, no art. 10, § 3º, no art. 35 e no art. 37, § 3º, todos do Decreto nº 5.906/2006. A Portaria MCT nº 493/2007 estabelece os procedimentos para que os recolhimentos dos depósitos das empresas beneficiárias dos incentivos fiscais previstos na Legislação de Informática sejam alocados no FNDCT em categoria de programação específica (CT-Info).

Por meio dos dados evidenciados na tabela a seguir, verifica-se ser possível a identificação e o acompanhamento, no Siafi, da arrecadação e da aplicação dos recursos oriundos da Lei de Informática aplicados no FNDCT, estando atendida a recomendação.

Código de Recolhimento	Ação Orçamentária	Fonte de Recurso	Amparo Legal Decreto nº 5.906/2006
10002-1	4185	0172024305	Inciso III do §1º do art.8º
10045-5	4185	0172024303	§ 3º do art. 10
10046-3	4185	0172024301	Art. 35
10047-1	4185	0172024302	§ 3º do art.37

b) que promova estudos com vistas à adoção de providências para a redução do prazo de apresentação e análise dos relatórios demonstrativos das empresas beneficiárias da renúncia, considerando os óbices de ordem normativa e prática que concorrem para esse atraso;

Comentários: O MCT informou que se encontra em curso, desde 2007, a informatização dos diversos processos de competência da Secretaria de Política de Informática (Sepin) relacionados à gestão da Lei de Informática, denominado Sistema de Gerenciamento da Lei de Informática (Sigplani). Em 2007, entrou em operação o Módulo de Captação de Dados, e desde então os relatórios demonstrativos (RDs) apresentados anualmente pelas empresas beneficiárias passaram a ser recebidos em meio eletrônico. Em 2008, iniciou-se o desenvolvimento do Módulo de Análise de Relatórios Demonstrativos que, segundo informação do MCT, entraria em operação até 31/3/2010, possibilitando a redução do tempo de análise dos RDs, além de aumentar a eficiência do controle e a transparência das análises.

Em reunião realizada com a Sepin, em 7/4/2010, verificou-se que o Módulo de Análise de Relatórios Demonstrativos ainda não havia entrado em operação e, segundo os técnicos presentes na reunião, não havia previsão para que isso ocorresse, embora já se encontrasse em fase de testes operacionais.

Foi informado, ainda, que os RDs com ano-base até 2005 ainda se encontram em fase de análise dos recursos interpostos pelas empresas, e nenhum daqueles incluídos no Módulo de Captação de Dados, a partir de 2007 (ano-base a 2006), foi analisado.

Com relação aos óbices de ordem normativa, foi informado que nenhuma providência foi tomada para normatizar os procedimentos de análise dos RDs, incluindo prazos para análise interna, prazo para interposição de recursos, fases recursais, entre outros aspectos. A ausência de regulamentação sobre a matéria pode acarretar a demora na análise dos recursos apresentados por meses ou até mesmo anos.

Em razão dos elementos apresentados, verifica-se o não cumprimento da recomendação, razão pela qual se deve ressalvar e reiterar a presente recomendação nas Contas de Governo de 2009.

Situação: Recomendação "a" atendida e "b" não atendida.

9) ***Recomendação***: ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest que promova alterações nos demonstrativos que discriminam a abertura de créditos no âmbito do orçamento de investimento, de forma a que estes passem a contemplar colunas específicas para créditos extraordinários e para as alterações orçamentárias que não representem créditos adicionais.

Comentários: Em atendimento à recomendação, foram promovidas as alterações nas estruturas dos demonstrativos que discriminam a abertura de créditos no âmbito do orçamento de investimento, de forma a contemplar colunas específicas para créditos extraordinários e para as alterações orçamentárias que não representem créditos adicionais.

Situação: Atendida.

10) ***Recomendação***: aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa e das Minas e Energia – MME, supervisores das empresas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG, para que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Comentários: No âmbito do Mapa, a Ceasaminas informa que está adotando medidas administrativas, promovendo ajustes em seus orçamentos, tanto de investimentos como de custeio, visando compatibilizar as realizações aos seus valores orçados e aprovados para a realização nos exercícios 2009 e futuros. Está adequando o sistema ERP de Gestão Administrativa às necessidades de maior controle das realizações orçamentárias.

No âmbito do MME, o órgão informa que os setores responsáveis pelas áreas orçamentárias das unidades vinculadas ao MME, principalmente as empresas que fazem parte do Orçamento de Investimentos, estão cientes dos dispositivos constitucionais que limitam os valores a serem executados no orçamento. Por sua vez, os sistemas dessas empresas não possuem amarras tão rígidas como o Siafi. O Ministério informa que, ao longo do exercício, enviou comunicados alertando para o cumprimento dos limites orçamentários.

Conforme Documento Interno do Sistema Petrobras (DIP), a empresa divulgou, em 16/7/2009, a orientação emanada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro do MME aos responsáveis (Gerentes de Programas e Coordenadores de Ação) pela gestão orçamentária das Unidades da Petrobras e daquelas empresas (PNBV e TAG) do Sistema diretamente

alcançadas pela recomendação. Tal divulgação alcançou, ainda, os responsáveis orçamentários das demais Unidades da Companhia e das demais empresas do Sistema envolvidas no processo de Orçamento de Investimento.

A entidade informa que as empresas do Sistema Petrobras estão envidando esforços, desde a formulação de seu planejamento e orçamento até a execução propriamente dita, com o fito de buscar maior aderência ao dispositivo constitucional retrocitado. É prática contínua da Unidade Estratégia e Desempenho Empresarial, que tem como uma de suas competências coordenar o tema orçamento no âmbito do Sistema Petrobras, orientar às diversas áreas de negócio e empresas do Sistema quanto à necessidade do cumprimento dos limites orçamentários estabelecidos em lei.

Informa, por fim, que as empresas do Sistema Petrobras têm como objetivo a realização de seus programas de investimentos observando os limites orçamentários legais. Entretanto, devido às características das atividades de investimentos, existem situações em que não é possível evitar a extrapolação quando, então, os motivos são justificados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (SIGPlan) e nas informações que compõem a Prestação de Contas do Presidente da República.

Em 2009, dentre as empresas que executaram seus orçamentos de forma irregular, apenas as empresas Petrobras e TAG reincidiram no descumprimento, o que implicou a realização de nova ressalva.

Situação: Parcialmente atendida.

11) ***Recomendação***: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, à Secretaria do Patrimônio da União – SPU e às unidades setoriais de contabilidade dos órgãos e entidades do Governo Federal que tomem providências a fim de eliminar as discrepâncias existentes entre os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet referentes aos imóveis de uso especial da União;

Comentários: Rotinas específicas de levantamento e de verificação de dados foram implementadas articuladamente entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria do Patrimônio da União a fim de manter compatíveis os dados e os valores dos sistemas. Entretanto, quando do monitoramento do Acórdão nº 952/2009-TCU-Plenário, verificou-se que o SPIUNet não dispunha de consulta para evidenciar os regimes de utilização não contabilizáveis no Siafi, o que dificulta o acompanhamento dos registros por parte dos órgãos de controle. A fim de conferir maior transparência aos registros no Siafi e controle social sobre a gestão dos imóveis da União, foi determinado à Secretaria do Patrimônio da União, no Acórdão nº 2400/2009-TCU-Plenário a disponibilização no sistema de tal consulta e a divulgação no sítio oficial do órgão na *internet* de relatórios gerenciais mensais com informações detalhadas dos imóveis de uso especial da União. O cumprimento das determinações será monitorado em processo específico.

Situação: Atendida.

12) ***Recomendação***: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que:

a) faça refletir nas demonstrações contábeis consolidadas o patrimônio da União em sua plenitude, inclusive saldos e movimentos dos Fundos do Setor Elétrico, Fundação Habitacional do Exército, a Caixa de Construção de Casa do Pessoal da Marinha do Brasil e Funai-Patrimônio Indígena;

Comentários: O maior nível de agregação das demonstrações contábeis consolidadas apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República – exercício 2009 (PCPR-2009) abrange os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. As *Informações Adicionais* da PCPR-2009, também não contemplam as referidas entidades.

Situação: A recomendação não foi atendida, porém, terá sua redação reformulada para melhor adequar aos objetivos esperados.

b) providencie a compatibilização entre as receitas decorrentes de operações entre órgãos ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;

Comentários: Segundo informações constantes das Notas Explicativas do Balanço Geral da União, em 2009, a diferença entre receitas e despesas intra-orçamentárias, compensado o efeito dos restos a pagar, foi de R$ 2,1 bilhões. Destes, a STN identificou a origem da inconsistência de R$ 1,2 bilhão, e não foi identificada a origem da inconsistência de R$ 0,9 bilhão. Quanto às origens identificadas (encargos patronais do INSS/rotina Salário Educação/receitas de serviços da EBC), segundo as Notas Explicativas, estão sendo providenciados os necessários ajustes. Assim, apesar de identificadas as origens das diferenças, estas ainda permanecem em valores expressivos.

Situação: Em atendimento.

c) estabeleça critério para o agrupamento de contas nos demonstrativos contábeis e detalhe os agrupamentos de contas (Ex.:"Outros Créditos em Circulação" e "Outras Compensações") em nível razoável de evidenciação;

Comentários: Em que pese melhorias, agrupamentos de valores expressivos em contas genéricas ainda foram verificados nas demonstrações contábeis da PCPR de 2009. (Ex. no Balanço Financeiro – Créditos Diversos a Receber – Outros Créditos, e Outras Receitas de Capital).

Situação: Parcialmente atendida.

d) deixe de efetuar rotinas de retificação em grupos de Ativo e de Passivo que prejudiquem a utilidade e a fidedignidade da informação em outros grupos do Balanço Patrimonial;

Comentários: Na Parte VII da PCPR, que relata as providências adotadas sobre as recomendações do TCU no Relatório das Contas de Governo de 2008, a Secretaria do Tesouro Nacional concorda que as retificações não ocorram em grupo distinto daquele a que pertence o valor a ser retificado. Entretanto, o Balanço Patrimonial Consolidado apresentado na PCPR de 2009, bem como o Balanço Patrimonial das unidades no Siafi, continuam apresentando retificações de contas financeiras nos grupos do Ativo e do Passivo Não Financeiros.

Situação: Não atendida.

e) apresente em notas explicativas: quaisquer mudanças na elaboração dos demonstrativos contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem impactadas por tais mudanças; casos em que as contas sofram variação anual substancial, com as respectivas justificativas; ajustes efetuados em valores relevantes, bem como, quadros com órgãos e entidades que compõem os demonstrativos consolidados, com informações sobre inclusão, exclusão, criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgão e entidades;

Comentários: As Notas Explicativas do Balanço Geral da União e as Informações Adicionais da Prestação de Contas do Presidente da República de 2009 contêm as informações em referência.

Situação: Atendida.

f) apresente todos os demonstrativos devidos, referentes a todos os tipos de administração;

Comentários: A PCPR de 2009 apresenta todas as demonstrações contábeis exigidas pela Lei nº 4.320/1964.

Situação: Atendida.

g) corrija a divergência de valores da receita orçamentária entre o balanço orçamentário e balanço financeiro e demonstração das variações patrimoniais dos fundos da administração direta;

Comentários: As demonstrações contábeis dos fundos da administração direta, componente da PCPR-2009, apresentam compatibilidade de valores totais de receitas e despesas orçamentárias.

Situação: Atendida.

h) faça constar nas notas explicativas justificativa no caso da não integração do resultado do Banco Central, órgão 25.280;

Comentários: A integração foi feita no Siafi em 2009.

Situação: Atendida.

13) ***Recomendação***: ao Banco Central do Brasil – Bacen, na qualidade de órgão responsável pelas estatísticas fiscais oficiais, que:

a) desdobre por esfera do governo as informações referentes à Dívida Fiscal Líquida do Setor Público;

Comentários: Segundo informações do Banco Central do Brasil, embora possa ser apurado o atual estoque da Dívida Fiscal Liquida para a totalidade das esferas, deduzindo-se os ajustes patrimoniais e metodológicos acumulados ao longo do período, a apuração desse estoque por esfera não pode ser realizada em virtude da impossibilidade de desdobrar os ajustes patrimoniais e metodológicos que foram realizados nos períodos em que os dados eram compilados de forma agregada. A partir de maio de 2009, foi disponibilizado no site do Banco Central do Brasil na *internet* série retroativa a 2001 dos fatores condicionantes

da DLSP, por esfera, evidenciando a conciliação entre estoques e fluxos para período mais longo.

Situação: O não atendimento da recomendação foi justificado.

b) evidencie nas estatísticas fiscais oficiais, em item específico, o montante de obrigações assumidas em favor do Fundo Soberano do Brasil – FSB;

Comentários: O Decreto nº 7.055, de 28 de dezembro de 2009, que regulamenta o Fundo Soberano do Brasil, estabelece em seu art. 4º que a execução orçamentária e financeira do FSB dar-se-á em unidade gestora específica no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, onde serão registrados individualmente todos os atos de gestão pertinentes. Ademais, estabelece no art. 7º que as demonstrações financeiras do FSB serão divulgadas semestralmente e conterão notas explicativas, e no art. 8º que a Secretaria do Tesouro Nacional elaborará, semestralmente, relatório de administração do FSB, que deverá conter, no mínimo, a descrição das operações realizadas no semestre, especificando, em relação a cada uma, os objetivos, os montantes dos investimentos efetuados, as receitas auferidas e a origem dos recursos investidos, bem como a rentabilidade apurada no período. Dessa forma, há que considerar que os procedimentos e divulgações exigidos pelo citado Decreto proporcionarão a adequada evidenciação do FSB.

Situação: atendida

14) ***Recomendação***: à Setorial Contábil do Ministério da Fazenda, que efetue regularmente a integração do resultado do órgão 25.280 – Banco Central, e que, no caso da não integração, faça constar justificativa nas notas explicativas do BGU;

Comentários: A integração foi feita no Siafi em 2009.

Situação: Atendida.

15) ***Recomendação***: aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa; dos Transportes – MT; da Previdência Social – MPS e da Integração Nacional – MI, que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas, tomando as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

Comentários: Embora alguns Ministérios tenham tomado as providências necessárias, os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; da Integração Nacional – MI, do Desenvolvimento Agrário – MDA, dos Transportes – MT; e do Meio Ambiente – MMA ainda apresentaram em 2009 saldos no Siafi remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas.

Situação: Parcialmente atendida.

7.2 Conclusão sobre o cumprimento das recomendações do TCU nas Contas de Governo da República de 2008

Constata-se que, dos 29 itens decorrentes das recomendações proferidas no relatório sobre as contas de governo de 2008, 10 foram atendidos, 8 foram parcialmente atendidos, 3 estão em atendimento e 8 não foram atendidos.

Cumpre consignar que as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas da União no relatório sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2008, bem como as respostas encaminhadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, foram, e ainda estão sendo, objeto de monitoramento por parte desta Corte, por intermédio das presentes contas, das contas ordinárias dos respectivos órgãos/entidades, bem como de outros processos de fiscalização.

8
Conclusão

8 CONCLUSÃO

O relatório sobre as contas do Governo da República contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos da União em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos orçamentos públicos federais, bem assim com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União nos documentos, balanços e demonstrativos contábeis encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2009, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se, no entanto, os seguintes aspectos:

Ressalvas

Devem ser ressalvadas as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

I. baixo percentual de execução em 24% das ações relacionadas como prioritárias no Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, e não inclusão de 101 ações constantes do mesmo anexo na Lei Orçamentária Anual;

II. falta de registro dos estoques dos créditos parcelados tributários (não-previdenciários) e previdenciários instituídos pela Lei nº 11.960, de 29/6/2009 e pela Lei nº 11.941, de 27/5/2009, nos sistemas de controle de parcelamentos da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

III. baixo percentual de arrecadação das multas administrativas aplicadas por órgãos da administração pública federal;

IV. passivo crescente de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais;

V. informações do Siafi desatualizadas quanto ao volume de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas;

VI. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais;

VII. extrapolação da dotação autorizada no Orçamento de Investimento nas fontes "Recursos de Geração Própria", "Recursos para Aumento de PL – Controladora" e "Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Estatais";

VIII. deficiências nos dados que deveriam subsidiar a análise dos resultados dos programas e de suas ações, caracterizadas, entre outros pontos, por parcela representativa de subtítulos com execuções físicas desproporcionais frente às metas físicas estabelecidas, projetos sem produto e metas definidos, subtítulos sem execução orçamentária, mas com execução física registrada, e por significativa ausência de preenchimento dos indicadores de programas;

IX. utilização de segmentos culturais diversos dos elencados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991 para fins de enquadramento dos projetos culturais, sem a devida disciplina normativa;

X. descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

XI. não inclusão na Lei Orçamentária Anual da União de 2009, como unidade orçamentária, da Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil;

XII. inconsistências contábeis e procedimentos inadequados que afetaram a evidenciação do patrimônio da União nas demonstrações financeiras do exercício de 2009:

a) contabilização das contas retificadoras de recursos a receber e a liberar para pagamento de RP em grupo distinto da conta a que objetiva retificar, deturpando a informação do grupo do Balanço Patrimonial em que é apresentada a conta retificadora.

b) inexistência de código de órgão no Siafi para o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009;

c) manutenção de saldos patrimoniais remanescentes de entidades extintas ou liquidadas: Superintendências e Agências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam e ADA) e do Nordeste (Sudene e Adene), Companhia de Colonização do Nordeste (Colone), Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar);

d) ausência de inclusão, nas demonstrações contábeis consolidadas, dos saldos referentes às entidades Funai – Patrimônio Indígena, Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil e dos fundos do setor elétrico geridos pela Eletrobras;

e) omissão, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal relacionados nas "Informações Adicionais – Conformidade Contábil" da Prestação de Contas do Presidente da República de 2009, de providências para regularizar as situações que geraram restrição na conformidade contábil do BGU naquele exercício;

f) superavaliação do Ativo da União, em razão de:

- divergência entre os montantes em estoque de parcelamentos previdenciários e não-previdenciários informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009 e os saldos das contas do Ativo que representam valores a receber originários desses parcelamentos;
- divergência entre o montante de créditos inscritos em Dívida Ativa informado na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009 e os saldos das contas do Ativo que representam tais créditos;
- ausência de registro da depreciação, amortização e exaustão de itens do Ativo Permanente de órgãos da administração direta, autarquias, fundações e fundos especiais;

- ausência de registro da provisão para perdas prováveis e omissão de baixa de valores prescritos relativamente aos créditos, bens e valores em circulação, e aos valores realizáveis a longo prazo registrados nos balanços patrimoniais dos órgãos da administração direta;

g) inconsistência nos registros contábeis dos restos a pagar;

h) subavaliação do passivo da União, em razão de retificação a maior do montante inscrito em restos a pagar não processados;

i) ausência de justificativa em nota explicativa para os itens de valores expressivos que não possuíam saldo no exercício anterior ou que deixaram de apresentar saldo em 2009, nos Balanços Patrimonial e Financeiro;

j) presença de contas genéricas, com saldo elevado em relação ao respectivo subgrupo:

- no Balanço Patrimonial: Benefícios Diversos a Pagar, Outros Débitos a Pagar, Compensações Diversas;
- no Balanço Financeiro e na Demonstração das Variações Patrimoniais: Outras Receitas de Capital e Créditos Diversos a Receber – Outros Créditos;

k) inconsistências no registro de créditos adicionais abertos em 2009, comprometendo a qualidade das informações do Balanço Orçamentário;

l) ausência de referência em nota explicativa acerca dos períodos dos balanços publicados por cada empresa em que se baseiam os valores registrados a título de participações societárias da União;

m) ausência de conciliação entre as Demonstrações Contábeis publicadas pelo Banco Central do Brasil e os saldos registrados no Siafi;

n) diferença entre os valores referentes às despesas intra-orçamentárias e as receitas intra-orçamentárias registradas nos demonstrativos da União.

XIII. descumprimento do art. 32, inciso III, da Lei nº 4.504/1964, dos arts. 83, 87, 94 e 107 da Lei nº 4.320/1964 e do Acórdão nº 557/2004-TCU-Plenário que obrigam o registro contábil dos imóveis obtidos para Reforma Agrária como patrimônio no balanço patrimonial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

XIV. descumprimento dos §§ 2º ao 6º do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, que garante ao beneficiário da Política Nacional de Reforma Agrária o direito de adquirir o título da parcela recebida em caráter definitivo, mediante o pagamento do valor da terra, obedecido o período em que o imóvel permanece legalmente inegociável;

XV. descumprimento do § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/1980 e do art. 1º da Portaria STN nº 685/2006, pela ausência de sistemática de cobrança dos créditos de instalação devidos pelos beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária.

Recomendações

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

I. ao Poder Executivo que consigne dotação orçamentária às ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias e adote as providências cabíveis no sentido das referidas ações terem sua execução priorizada frente às demais despesas discricionárias;

II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que proceda ao registro dos estoques dos créditos parcelados tributários (não-previdenciários) e previdenciários instituídos pela Lei nº 11.960, de 29/6/2009, e pela Lei nº 11.941, de 27/5/2009, nos sistemas de controle de parcelamentos;

III. à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco Central do Brasil que realizem estudos com vistas a aprimorar a operação do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, contemplando mecanismos que aumentem a eficácia e a segurança do processo de inscrição e baixa de devedores naquele cadastro, considerando, especialmente, a possibilidade de registrar de forma individualizada cada um dos débitos associados a um mesmo devedor;

IV. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

a) apresente um plano de ação com medidas para reduzir o estoque de prestações de contas não analisadas, considerando, entre outras, ações voltadas para melhoria na gestão do quadro de pessoal vinculado aos processos de análise de prestação de contas de recursos descentralizados;

b) priorize a completa implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse;

c) promova a adequação da execução orçamentária nas fontes "Recursos de Geração Própria", "Recursos para Aumento de PL – Controladora" e "Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Estatais" sempre que ocorrer extrapolação no âmbito do Orçamento de Investimentos;

V. aos Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação, da Integração Nacional, do Turismo, da Ciência e Tecnologia, da Saúde e do Esporte que adotem ações com vistas a reduzir o estoque de prestação de contas não analisadas de recursos descentralizados;

VI. ao Ministério da Fazenda que assegure a fidedignidade dos dados gerenciais disponíveis no Siafi sobre o volume de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas;

VII. aos Ministérios da Defesa, da Previdência Social e das Minas e Energia, supervisores das empresas Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras International Braspetro B.V. – PIB BV, Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Termoceará Ltda. e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), que orientem suas

supervisionadas no sentido de observarem a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal, quando da execução do Orçamento de Investimento;

VIII. ao Ministério da Cultura que discipline, em ato normativo, o detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pelo art. 18 da Lei nº 8.313/1991, mantendo a necessária correlação com a listagem exaustiva de áreas ou segmentos contemplados no referido artigo;

IX. ao Ministério da Integração Nacional que aplique o mínimo de 20 % dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

X. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Defesa que providenciem a inclusão da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha nos orçamentos fiscal e da seguridade social ou dê prosseguimento às medidas para alteração da natureza jurídica da entidade, de acordo com o disposto no Ofício nº 250/SE/MP, de 20 de maio de 2009;

XI. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração Nacional, do Desenvolvimento Agrário, dos Transportes e do Meio Ambiente que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas e tomem, se for o caso, as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Siafi;

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que:

a) inclua o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima no rol de fundos especiais constante do Siafi;

b) estude a possibilidade de adotar um critério de consolidação mais abrangente para a apresentação das demonstrações contábeis consolidadas do Balanço Geral da União, de modo a evidenciar integralmente o patrimônio da União;

c) em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda, apresente a conciliação contábil entre os saldos de créditos parcelados registrados no Ativo e os valores de estoque de parcelamentos previdenciários e não-previdenciários informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009;

d) em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda, apresente a conciliação contábil entre os saldos de créditos inscritos em Dívida Ativa registrados no Ativo e os valores de estoque de créditos da Dívida Ativa informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009;

e) institua procedimento contábil e oriente os respectivos órgãos setoriais de contabilidade da administração direta acerca da necessidade de promover a baixa de valores prescritos e constituir provisão para perdas prováveis relativamente aos créditos, bens e valores em circulação e aos valores realizáveis a longo prazo;

f) que, em 180 dias, adote todas as medidas necessárias para que os registros contábeis de restos a pagar reflitam os atos e fatos contábeis ocorridos e para que haja a devida padronização das fontes de informações necessárias à elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária;

g) tome providências no sentido de que a retificação dos restos a pagar não processados não ocorra em valor superior ao montante efetivamente inscrito;

h) apresente em notas explicativas quaisquer mudanças na elaboração das demonstrações contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem alteradas, extintas ou criadas por tais mudanças;

i) estabeleça critério para o agrupamento de contas (Benefícios diversos a pagar, Outros débitos a pagar, Compensações diversas, Outras Receitas de Capital e Créditos Diversos a receber – Outros Créditos) nas demonstrações contábeis consolidadas e detalhe os referidos agrupamentos em nível razoável de evidenciação;

j) verifique e regularize os saldos irrelevantes nas rubricas constantes nas Demonstrações Contábeis da União;

k) acompanhe sistematicamente, em conjunto com os órgãos setoriais de contabilidade, o registro dos créditos adicionais no Siafi, com vistas a garantir a qualidade das informações do Balanço Orçamentário;

l) apresente em nota explicativa a composição das participações societárias da União, especificando a porcentagem de sua participação no capital de cada empresa, a parcela reconhecida a título de equivalência patrimonial no exercício e a data-base dos balanços de referência de cada empresa;

m) em conjunto com o Banco Central, apresente a conciliação entre as Demonstrações Contábeis publicadas pelo Banco e os saldos constantes no Siafi no Órgão Banco Central do Brasil;

n) especifique, em nota explicativa às demonstrações contábeis, as receitas e respectivos montantes, ainda que aproximados, de cada regime ou momento de impacto no patrimônio, nos casos em que haja critérios diferentes adotados na administração pública;

o) efetue estudos para identificar as causas da diferença entre os valores referentes às despesas intra-orçamentárias e as receitas intra-orçamentárias, bem como solucione as inconsistências apontadas para os próximos exercícios;

p) torne disponível a consulta à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, na transação Balansint do Siafi, a todos os usuários do sistema;

q) oriente os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal a tomarem providências tempestivas a fim de não apresentar situações de restrição na conformidade contábil do BGU;

XIII. ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

a) adote, em obediência ao art. 32, inciso III, da Lei nº 4.504/1964 e ao item 9.2.6 do Acórdão nº 557/2004-TCU-Plenário, as medidas cabíveis para a inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial, considerando que: os imóveis desapropriados que ainda lhe pertencem devem ser registrados em contas específicas do ativo real, discriminando a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.); os imóveis já transferidos aos assentados, que podem ser revertidos ao seu domínio em

decorrência de cláusulas contratuais de reversão, devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários; os investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária devem ser registrados nas contas dos respectivos imóveis;

b) institua sistemática para reaver os créditos concedidos e registrados na conta 1.2.2.4.9.10.00 – "Créditos a receber de parceleiros", que garanta ao beneficiário da Política Nacional de Reforma Agrária o direito de adquirir o título da parcela recebida, em caráter definitivo, mediante o pagamento do valor da terra, em conformidade com o disposto nos §§ 2º ao 6º do art. 18 da Lei nº 8.629/1993;

c) recupere os créditos concedidos e registrados na conta 1.2.2.3.1.00.00 – "Empréstimos concedidos", operacionalizando a cobrança de créditos concedidos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, que consista no mínimo em: inscrição dos créditos vencidos na Dívida Ativa da Fazenda Nacional, nos termos do § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/1980; inscrição dos devedores inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, nos termos do art. 1º da Portaria STN nº 685/2006.

9

Parecer Prévio, Manifestações e Acórdão sobre as Contas do Poder Executivo

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal; e

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2009, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e no Balanço Geral da União, constituído de Balanços e Demonstrativos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio, nos termos do art. 228 e seus parágrafos do Regimento Interno deste Tribunal, contém informações sobre: a) a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral da União, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escriturado conforme preceitos de contabilidade pública e expressa os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além dos órgãos vinculados às Funções Essenciais à Justiça;

CONSIDERANDO que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2009, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2009, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2009, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores,

Nesta sessão solene, este Tribunal, no exercício de uma das mais relevantes atribuições que a Constituição Federal lhe conferiu, aprecia, mediante parecer prévio, as contas relativas ao exercício de 2009, prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

Cumprimento o eminente Ministro Raimundo Carreiro, Relator das presentes contas, e toda a equipe técnica que, sob sua coordenação, contribuiu para a excelente qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos à apreciação deste Colegiado.

Ao examinar as Contas do Governo, chamaram-me atenção as ações setoriais do Governo referentes às funções habitação, saneamento e urbanismo.

Nem é preciso delongar-se na exposição dos motivos a fim de justificar a importância do tema para a sociedade brasileira, bastando apenas lembrar os problemas relacionados a tais setores, como, por exemplo, o expressivo déficit habitacional quantitativo e qualitativo, o pesado ônus de despesas com aluguel de moradias nos rendimentos das famílias, os assentamentos precários, a carência de urbanismo e de saneamento básico.

Para solucionar as deficiências apontadas, foram incluídos no PPA – Plano Plurianual 2008/2011 dois objetivos setoriais diretamente associados à função habitação, ambos vinculados ao Ministério das Cidades, órgão constante da minha lista de unidades jurisdicionadas no biênio 2009/2010.

O primeiro visa a implementar a política habitacional para ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários. O segundo objetivo trata de ampliar o mercado imobiliário para atendimento às faixas de renda média e média baixa.

No exercício de 2009, consta nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social a dotação de R$ 1,2 bilhão para a função habitação e de R$ 3,1 bilhões para saneamento, cabendo ambas as execuções integralmente ao Ministério das Cidades. Para a função urbanismo, a dotação foi de R$ 6,7 bilhões, dos quais 82% foram destinados ao Ministério das Cidades, 9% ao Ministério da Integração Nacional e 9% ao Ministério da Fazenda.

A propósito, registro que o Tribunal autorizou, em 2009, a realização de trinta e quatro auditorias no âmbito de uma Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC na área de habitação e saneamento, de minha relatoria. Estes trabalhos tiveram início neste ano de 2010 e abrangem obras nos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo, Tocantins e no Distrito Federal.

Os relatórios de auditoria já apreciados pelo Tribunal – cerca de 28% –, indicam a ocorrência de várias irregularidades que, se não corrigidas, podem comprometer o pleno alcance dos objetivos setoriais para habitação estabelecidos no PPA 2008/2011.

A título de exemplo, têm-se as questões relacionadas a superfaturamento, sobrepreço, deficiência e/ou desatualização do projeto básico, execução de obras e serviços não previstos no projeto básico nem nos contratos e pagamento de serviços não-executados. Os resultados de forma consolidada serão obtidos por ocasião da apreciação do Relatório de Auditoria de que trata o TC 025.536/2009-4, cujos teores serão oportunamente encaminhados ao Ministério das Cidades e demais órgãos interessados na política habitacional e de saneamento.

Ainda no âmbito do setor habitacional, cabe destacar o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, de significativa relevância social e econômica para o País, tanto pela natureza de suas finalidades como pela materialidade dos recursos envolvidos, os quais podem alcançar R$ 34 bilhões, oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e da poupança (SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). Apenas a partir de outubro de 2009, o PMCMV passou a receber recursos do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

Lançado em março de 2009, o PMCMV tem por escopo incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias de baixa renda, assim entendidas aquelas cujo rendimento mensal não ultrapassa dez salários mínimos. A principal meta do Programa é reduzir, no triênio 2009/2011, o déficit habitacional brasileiro em 14%, por meio da construção de um milhão de novas casas e apartamentos para a população de baixa renda.

O Tribunal realiza monitoramentos trimestrais acerca da execução física do PMCMV desde julho de 2009, devendo fazê-lo até dezembro/2010. No primeiro monitoramento, relativo ao período de julho a setembro/2009, verificou-se que 7,3% da meta de construção de um milhão de casas havia sido contratada ou financiada (Acórdão nº 3050/2009-Plenário).

A posição de 31/12/2009, constante do Relatório destas contas do Governo, indica 28% da meta de quantidade de unidades habitacionais, porém, somente 0,6% das obras contratadas com as pessoas jurídicas estavam concluídas. Não obstante o reduzido percentual de unidades habitacionais concluídas, é cedo para se cogitar a respeito de eventual comprometimento do alcance da meta fixada no PMCMV, em especial porque o período para cumpri-la se estende até 2011.

Feitas essas breves considerações, manifesto minha anuência às propostas apresentadas por Sua Excelência, Ministro Raimundo Carreiro, e ressalto que o êxito na política nacional de habitação depende da atuação integrada dos órgãos públicos, das entidades executoras e do controle na execução das obras, sobretudo para resguardar a correta aplicação dos recursos públicos e a qualidade das moradias disponibilizadas à população.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Autoridades presentes,

Senhoras e Senhores,

A qualidade do trabalho apresentado pelo Relator, Ministro Raimundo Carreiro, merece elogios, extensíveis à sua assessoria e à equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental.

Desde que passei a compor este Colegiado de Ministros, coube-me a relatoria da Lista de Unidades Jurisdicionadas que englobam os órgãos e entidades vinculados ao Ministério de Minas e Energia. Assim, entre as muitas vertentes da gestão governamental, abordadas no Relatório ora apresentado, gostaria de tecer algumas observações sobre o desempenho da economia brasileira, em 2009, além de destacar alguns aspectos relacionados com as ações do Eixo de Energia do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A solidez da economia brasileira, conquistada com perseverança e seriedade pelo Governo Brasileiro, permitiu que o País mantivesse, sem perdas significativas, os avanços sociais, econômicos e institucionais alcançados ao longo dos últimos anos, embora não tenha escapado dos efeitos adversos provocados pela crise de crédito internacional, que ainda hoje impacta negativamente inúmeras economias pelo planeta.

No início da crise, o Brasil contava com inflação sob controle, dentro da meta inflacionária, dívida externa líquida negativa, relação dívida pública/PIB estável e elevadas taxas de crescimento econômico.

O modesto desempenho do produto interno bruto, com ligeira retração em 2009, deve ser visto contextualizadamente. Mesmo países integrantes do chamado G20 tiveram grandes perdas, inclusive com retrações superiores a 7%, como ocorreu na Rússia, que faz parte dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Cabe destacar que a economia brasileira cresceu 9% no primeiro trimestre de 2010 em comparação a igual período do ano anterior, a maior alta da série histórica.

O mérito da política econômica foi o de não concentrar a atuação somente em medidas de caráter estritamente monetário (transações financeiras) para combater a crise. O Governo Federal procurou atuar fortemente também no lado real da economia (produção e consumo de bens e serviços), o que foi crucial para que se minorasse a transmissão dos efeitos da crise internacional para variáveis que afetam diretamente o bem estar dos brasileiros, como o emprego e o nível de consumo das famílias.

O Relatório ora apresentado sobre as contas do Presidente da República explicita em números essa realidade. Com efeito, pode-se observar que a redução de 9% na taxa de investimento, em 2009, não impediu que o consumo das famílias crescesse 4,1% e o do governo 3,7%.

A taxa de juros básica da economia brasileira (taxa Selic), infelizmente, como nos lembra o Relator, uma das mais altas do mundo, pôde ser mantida em trajetória descendente ao longo do ano. Além disso, a combinação de política monetária expansionista (aumento da oferta de moeda) com medidas de incentivo ao consumo e ao investimento (política fiscal expansionista)

permitiu que o nível de emprego se mantivesse estável, ao mesmo tempo em que os índices de inflação (tanto o IPCA, quanto o INPC e o IGP/DI) tiveram diminuição em relação ao período anterior.

A adoção de políticas econômicas combinadas permitiu que fosse mantida a tendência de queda que vem ocorrendo, desde 2005, na taxa de desemprego da mão de obra, embora sem apresentar redução significativa no exercício em foco. Conquanto a economia brasileira tenha registrado, ao final de 2009, uma taxa de desemprego de 6,8%, os trabalhadores foram beneficiados com um crescimento, mesmo que de 0,74%, em relação ao rendimento médio mensal verificado em 2008.

Não obstante a taxa de desocupação ter ficado praticamente inalterada, houve elevação do rendimento médio real habitualmente recebido do trabalho principal ao longo de 2009. Já a taxa de crescimento do nível de emprego formal mostrou-se inferior à do exercício de 2008. Mesmo assim, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE) registrou que foram criados 995.110 postos de trabalho com carteira assinada (emprego formal) ao longo de 2009, o que representa um aumento de 3,11% sobre as vagas existentes no encerramento do ano anterior.

Convém ressaltar, no tocante ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que a crise econômica mundial, cujo ápice ocorreu no segundo semestre de 2008, com fortes reflexos negativos em todos os países do globo no ano seguinte, serviu para reforçar a importância de investimentos em infraestrutura, como um dos fatores que garantem o desenvolvimento e diminuem a vulnerabilidade frente a instabilidades externas.

Com ou sem crise internacional, o maior desafio da economia brasileira é o de promover o crescimento do emprego e da renda de forma sustentável e sustentada, nas dimensões social, econômica, ambiental, político-institucional e cultural. Para tanto, precisa não só manter a estabilidade monetária e fiscal, mas também adotar medidas tendentes a evitar que sejam gerados passivos socioeconômicos indesejáveis para as futuras gerações.

Vejo que esse desafio está sendo encarado e paulatinamente estruturado pelo Governo Federal, especialmente ao implementar programas de fortalecimento da infraestrutura física do crescimento econômico, entre os quais destaco o PAC-Energia.

Especificamente quanto às implicações do setor energético na economia (um dos eixos de atuação do PAC), é certo que não há como alcançar um crescimento consistente e duradouro sem que haja investimentos suficientes para propiciar a geração e a transmissão de energia para a expansão do setor produtivo, sem se descuidar também do atendimento ao correspondente incremento das demandas domiciliares.

Quanto a esse segmento, anoto que houve incremento na previsão de investimentos em geração de energia elétrica (R$ 10,8 bilhões), transmissão de energia (R$ 3,9 bilhões) e petróleo e gás natural (R$ 7,4 bilhões), representando aumentos de 16%, 31% e 4%, respectivamente, comparando-se a posição de dezembro de 2009 com o planejamento inicial feito em janeiro de 2007.

A execução financeira relacionada ao eixo em questão atingiu percentuais que podem ser considerados satisfatórios. Como um todo, houve execução de quase 60%.

Neste ponto, é indispensável destacar que os valores informados quanto aos resultados alcançados, no âmbito do PAC, referem-se apenas a ações já concluídas. Refletem, portanto, os investimentos que efetivamente já implicam benefícios práticos para a população brasileira. Dessa forma, nos casos em que, por exemplo, tenha-se verificado, até 2009, a execução de

apenas 50% do planejado para o quadriênio 2007/2010, não há necessariamente atraso no cumprimento de determinada previsão, uma vez que pode tratar-se de ação que se encontre próxima de ser finalizada.

O melhor desempenho do setor energético foi observado na aplicação de recursos para atividades atinentes a petróleo e gás natural (66% do total previsto até o fim de 2010). Grande parte da execução está a cargo da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), aproximadamente 90% do total. A propósito, é inegável a relevância desses investimentos, sobretudo em virtude da expectativa quanto ao aumento da produção petrolífera do país, com a extração na camada do pré-sal. Os eventuais recursos financeiros obtidos, se bem aplicados, poderão representar mudanças positivas relevantes na economia e na qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

O segundo maior percentual foi observado em relação a combustíveis renováveis (64%). Os setores de energia elétrica relativos a geração e transmissão alcançaram, respectivamente, 49% e 35%. O desenvolvimento desses setores é essencial para evitar o desabastecimento, que representaria sério obstáculo à tão pretendida manutenção de um ciclo de crescimento sustentável.

Nesse contexto, ressalto o projeto para a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, bacia hidrográfica amazônica no Estado do Pará, que será a maior usina hidrelétrica inteiramente brasileira, tendo em vista que a Usina Hidrelétrica de Itaipu pertence ao Brasil e ao Paraguai.

Os investimentos do PAC do Eixo Energia são um claro exemplo de que as inversões em infraestrutura energética, a cargo sobretudo do setor privado (30,1%) e das empresas estatais (68,9%), mostra-se como uma realidade garantidora de que a expansão da produção nacional poderá ocorrer de forma sustentada.

Esse programa, portanto, foi mais um vetor que permitiu ao Governo Federal contrabalancear os efeitos adversos (restritivos) da crise internacional de 2009 sobre os investimentos privados.

O desenvolvimento da infraestrutura energética do país, por certo, irá beneficiar a todos, inclusive aos que o criticam. Porém, o desenvolvimento econômico, especialmente nesta área, não é tarefa de curto, muito menos de curtíssimo prazo. Há setores da sociedade que, em razão de estarem em situação socioeconômica adversa, não podem esperar por resultados de ações de médio ou longo prazo. Nesse panorama, os eixos de desenvolvimento de infraestrutura precisam ser acompanhados de medidas de curto prazo.

O investimento de 59% do que foi previsto para o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos), no período de 2007/2009, reforça a necessidade de ser aprimorado o cumprimento das metas em programas de importância social, como é o caso.

Por fim, registro a gratificante experiência de relatar o processo referente ao acompanhamento, em seu 1º estágio, do leilão concebido para contratação de energia proveniente da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no qual o TCU se posicionou sobre ações socioambientais compensatórias, bem como sobre questões atinentes à avaliação econômico-financeira do empreendimento.

Na ocasião, constatamos que o cumprimento de regras e requisitos de ordem institucional, legal e socioambiental é um dos principais desafios que o Governo enfrenta na implantação do eixo energético do PAC. Entendo que tais desafios devem ser encarados como janelas de

oportunidades para consolidar um modelo de desenvolvimento econômico sustentável. Este Tribunal, no exercício de seu poder-dever fiscalizador, constitui-se também como um dos elementos criados pelo Estado Democrático de Direito que sinalizam à Administração Pública os rumos a serem seguidos na busca pela sustentabilidade econômico-financeira e socioambiental dos seus programas. Isso ultrapassa as fronteiras do controle tradicional dos gastos públicos, assumindo as Entidades de Fiscalização Superior papel preponderante ao divulgar, com máxima transparência e isenção, os resultados dos trabalhos de controle, acompanhamento e avaliação das atividades governamentais para a sociedade com um todo.

Com essas considerações, manifesto-me favorável à aprovação do Projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado, na forma proposta pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhor Relator,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Inicio minha manifestação parabenizando o ministro Raimundo Carreiro pelo relatório que acaba de apresentar. Os principais resultados obtidos pelos poderes da União, no exercício de 2009, podem ser conhecidos graças ao abrangente e minucioso trabalho do eminente relator.

Registro assim, desde já, minha concordância com as conclusões e propostas oferecidas por Sua Excelência.

Não obstante a profundidade do trabalho, concentro as observações em quatro temas.

O primeiro deles é a função educação, na qual constato a cooperação das Instituições Federais de Ensino Superior, que têm informado, por meio eletrônico, diversos indicadores de desempenho. Com isso, tornam-se transparentes vários dos resultados obtidos, tal como o impacto das atividades dos Hospitais Universitários sobre o funcionamento daquelas instituições, além disso, torna-se possível avaliar a evolução de aspectos relevantes do desempenho do setor.

O relator destaca, entre outros pontos, a significativa disparidade na situação do ensino superior entre as diversas regiões do país: a quase totalidade da média dos indicadores que se relacionam a aspectos qualitativos das instituições das regiões Sul e Sudeste permanece acima da média nacional, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional.

O segundo tema que gostaria de destacar é a gestão do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. A alocação efetiva dos recursos públicos depende, entre outros fatores, de informações gerenciais adequadas. Nesse sentido, causou-me especial preocupação a informação trazida pelo eminente relator, ao constatar que o acompanhamento da execução do PAC tem sido o maior desafio do controle, em virtude de não ser simples a verificação das informações divulgadas pelos balanços quadrimestrais do programa.

O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), utilizado para acompanhamento das ações do Plano Plurianual, que poderia auxiliar a suprir as informações do PAC, embora tenha evoluído em relação ao exercício de 2008, ainda apresenta problemas, tais como: deficiências na definição dos indicadores de programa, baixo registro de apuração dos índices, descasamento na definição dos indicadores de programa, descompasso entre a execução física e orçamentária e percentuais de execução física irreais no âmbito das ações.

O Sistema de Monitoramento do PAC (SisPAC), instituído pelo Decreto nº 6.025/2007, também não funciona a contento: até dezembro de 2009, apenas a parte referente à execução orçamentária do sistema estava em funcionamento, dificultando o acompanhamento do programa.

O terceiro tema que destaco é a gestão da função Segurança Pública, essencial para a promoção de um ambiente social pacífico e que assegure a integridade do cidadão. Deve-se destacar que essa função teve significativo crescimento em valores empenhados, passando de R$ 3,01 bilhões em 2005 para R$ 7,99 bilhões em 2009. Não obstante, também nessa área as

fiscalizações realizadas pelo TCU indicam a necessidade de melhorias na gestão, como demonstram os Acórdãos nºs 2867/2009 e 729/2010, ambos do Plenário.

O último tema que gostaria de tratar está relacionado à função Gestão Ambiental. Além das quatro fiscalizações relacionadas ao Tema de Maior Significância "Mudanças Climáticas", outra deliberação relevante do TCU é o Acórdão nº 2212/2009-Plenário, no qual foram expedidas determinações e recomendações ao Ibama.

Um dos pontos avaliados naquela decisão foi o processo de licenciamento ambiental, um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional do Meio Ambiente e cuja relevância decorre de sua finalidade de analisar e considerar a potencialidade poluidora de quaisquer empreendimentos que impactem os recursos naturais, além de propor medidas que assegurem a mitigação desses impactos e a proteção do meio ambiente.

Ao final do trabalho, este Tribunal concluiu que o licenciamento ambiental é um processo lento, complexo e caro, já que os custos envolvidos na obtenção das licenças podem chegar a 20% do custo geral do empreendimento.

Foi constatado, ainda, que o licenciamento ambiental realizado pelo Ibama está muito focado nos processos. Assim, pouca atenção é dada aos efeitos ambientais e sociais de um dado empreendimento ou à efetividade das medidas mitigadoras adotadas.

Com esses quatro pontos, destaco a importância das fiscalizações empreendidas por esta Corte para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas federais. O resultado desses trabalhos e a qualidade das recomendações do TCU dependem, contudo, de informações precisas e de critérios e metas adequadamente estabelecidos, conforme enfatizei ao comentar os temas elencados.

São as observações que tinha a fazer. Reitero meu apoio às conclusões e propostas do relator, cujo trabalho mais uma vez louvo. Registro também meus elogios à equipe técnica do ministro Raimundo Carreiro e às unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo que contribuíram para a elaboração da minuciosa e percuciente avaliação trazida a este Plenário, em especial à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

AROLDO CEDRAZ

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores,

Esta Corte de Contas encontra-se reunida, na presente sessão extraordinária, para dar cumprimento à distinção maior que lhe foi reservada pela Constituição Federal, nos termos do art. 71, inciso I, de apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Exmo. Presidente da República.

De início, manifesto meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, pela qualidade e percuciência do trabalho realizado no exame das Contas do Governo referentes ao exercício de 2009.

Sua Excelência traz à apreciação do Plenário temas de especial relevância, como a avaliação circunstanciada do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e dos Programas do Plano Plurianual 2008/2011, as principais ações governamentais relativas à Reforma Agrária, bem como síntese das providências adotadas pelo Governo em resposta às recomendações endereçadas no processo das Contas do exercício de 2008, do qual fui Relator.

O tema relacionado às ações setoriais do governo tem sido objeto de deliberações recorrentes por parte do Tribunal, em razão de sua missão constitucionalmente estabelecida de proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, nas dimensões da legalidade, legitimidade e economicidade, zelando pela boa, regular e eficiente aplicação dos recursos públicos.

O TCU tem realizado auditorias de grande relevância para o país, detectando falhas e oportunidades de melhoria no desempenho dos diversos órgãos e entidades, bem assim determinando a adoção de medidas preventivas e corretivas, como referenciado no trabalho do ilustre Ministro Relator, especialmente no que se refere à questão da reforma agrária.

Como já destacado no Relatório das Contas do Governo relativas ao exercício anterior, remanesce o quadro de elevada carga tributária e controle ineficiente dos gastos públicos, aliados à insuficiência de indicadores precisos para medir a qualidade do aumento das despesas.

Com relação ao Programa de Aceleração do Crescimento, o Relatório informa que a previsão de investimentos em projetos estruturantes tem passado por constantes atualizações, superando o montante de R$ 1,1 trilhão, tendo o Tribunal realizado, em 2009, 74 fiscalizações em obras do Programa.

O PAC é uma iniciativa importante, mas necessita de ajustes e embora verifique no Relatório das Contas do Governo o grande volume de recursos reservados para ações de investimento, a aplicação se encontra efetivamente distante de alcançar a totalidade dos objetivos esperados, de expansão e melhoria na infraestrutura do país.

O conjunto das fiscalizações realizadas pelo Tribunal tem evidenciado há muito a falta de planejamento governamental adequado, fragilidades nas estruturas de contratação com o setor público, deficiências no estabelecimento de metas e prioridades, revelando também carências

institucionais que contribuem no sentido de que os objetivos não sejam atingidos ou sejam alcançados resultados a custos muito superiores aos previstos.

Conquanto o Governo tenha atuado de forma contínua na disponibilização de mais recursos para o setor de infraestrutura, é necessário avançar mais, tendo em vista o quadro atual de planejamento que demanda melhorias e aperfeiçoamento, principalmente no sentido de compatibilizar a efetiva execução financeira dos projetos com a previsão de investimentos constantes dos orçamentos.

Como exemplo, cito o eixo de logística, com previsão inicial de investimentos para 2007-2010 da ordem de R$ 104,5 bilhões e execução financeira (2007-2009) de cerca de 50%. Considerando igual período, também se verificam descompassos semelhantes nos setores rodoviário (execução de 46% da previsão de R$ 70,8 bilhões), portuário (execução de 42% da previsão de R$ 3,3 bilhões) e aeroportuário (execução de 56% da previsão de R$ 1,6 bilhão).

Quanto ao setor de energia, o Relatório também revela situação preocupante de descompasso entre o planejamento e a realização dos investimentos. Por exemplo, a execução financeira das ações de energia elétrica atingiu percentual de 49% em relação ao previsto para ser aplicado até 2010, enquanto o alcance dos resultados oscilou ao redor de 50% da execução física das ações concluídas.

Em diversas oportunidades o TCU foi indevidamente acusado de contribuir para a paralisação de empreendimentos, mas é importante destacar que a atuação desta Corte é proativa, preventiva e, sobretudo, educativa.

Nesses casos, a paralisação de obras não é resultado da ação fiscalizadora do TCU, mas da falta de processos de planejamento efetivos, da execução ineficiente dos orçamentos e, sobretudo, de irregularidades consistentes em sobrepreço e superfaturamento nos empreendimentos.

Os problemas são recorrentes, desde a falta de carteira de projetos de qualidade, inexistência de estudos ambientais prévios para as obras até ausência de coordenação dentro do Governo, revelando lacunas institucionais e desarticulação.

Nesse contexto, cabe ainda ressaltar que a atuação do TCU não se restringe ao exame da conformidade legal das ações dos gestores. As fiscalizações fornecem subsídios que possibilitam repensar os caminhos do desenvolvimento nacional, a partir da elaboração de uma agenda propositiva de aprimoramento da atuação governamental.

O Relatório das Contas do Governo também aponta, dentre as medidas institucionais já implementadas com vistas a alavancar o crescimento nacional, especialmente com impacto direto nos investimentos em infraestrutura, as ações de estímulo ao crédito e ao financiamento.

Como exemplos, destacam-se a redução da taxa de juros de longo prazo e dos *spreads* do BNDES, as desonerações tributárias no âmbito do PAC e a criação de fundo com recursos do patrimônio líquido do FGTS, o qual já permitiu, segundo dados do 9º Balanço do PAC, investimentos em projetos de energia (R$ 8,9 bilhões), portos (R$ 600 milhões) e rodovias (R$ 500 milhões).

Consoante avaliação do Ministro Relator, a melhora no ambiente de investimentos deriva também de uma série de medidas regulatórias em diversos segmentos da economia, dentre os quais ganham relevo a aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento, a recriação da Sudam e da Sudene, e a edição da lei do gás natural.

Por outro lado, importa destacar que as estratégias desenvolvidas pelo Governo Federal no sentido de arrostar as necessidades de investimento e demais desafios institucionais tem se mostrado aquém das demandas de curto e médio prazos, especialmente considerando-se o cenário futuro de realização de grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Com relação à reforma agrária, eleita como um dos temas de maior significância pelo Tribunal, com prioridade de fiscalização no âmbito do controle externo, o Ministro Raimundo Carreiro apresenta diagnóstico amplo e esclarecedor quanto aos principais e recorrentes problemas por que passa o "*II Plano Nacional de Reforma Agrária*", desde a questão relativa à promoção de novos assentamentos, integração produtiva e desenvolvimento sustentável, cadastro de terras e regularização fundiária, até a disponibilização de crédito.

Mais uma vez parabenizo Sua Excelência pela qualidade da avaliação referente a tema tão sensível na agenda nacional e motivador de acalorados debates de ordem política, ideológica e social. Independente dos matizes de pensamento que envolvem a questão, nas mais diversas entidades e órgãos do governo, como também na sociedade civil, o escrutínio do Ministro Relator nos apresenta uma visão isenta, técnica e propositiva de soluções que há muito demandadas pelo setor.

Destaco, por pertinente, a necessidade de gerenciamento fundiário eficiente e racional, a partir de sistemas de informações a respeito de propriedades rurais, produção nos assentamentos, destinação das terras públicas e redistribuição de imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social.

Nesse ínterim, são prementes a implantação de infraestrutura rural mínima para os assentados e a disponibilização efetiva de crédito e de auxílio para a comercialização da agricultura familiar, de modo a permitir a fixação do pequeno produtor.

Contribui para tal desiderato a instituição, no PPA 2008-2011, do "*Programa de Aquisição de Alimentos*", objetivando a criação de mercado para os produtos da agricultura familiar, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento, e possibilitando mitigar duas das principais causas de insucesso da atividade econômica dos assentados, quais sejam, as deficiências na comercialização dos produtos e a insuficiência na geração da renda familiar.

Embora sejam destinados vultosos recursos para os programas relacionados com a reforma agrária, passando-se de R$ 1,68 bilhão em 2005 para R$ 2,94 bilhões em 2009, a execução orçamentária tem se revelado inadequada e aquém das necessidades do setor, considerando-se, também, o baixo percentual de liquidação em 2009, de apenas 45%.

O presente Relatório aponta uma série de causas para o relativo insucesso das ações de governo quanto à reforma agrária, que vão desde o baixo índice de consolidação dos projetos de assentamento, carência de informações gerenciais principalmente quanto ao acompanhamento da execução dos projetos, baixa qualidade dos bancos de dados do Incra, deficiências na escrituração e nos critérios de seleção de imóveis e de beneficiários da política pública, até a ausência de assistência técnica adequada para os assentados, além do preocupante quadro de excessiva ingerência de grupos políticos na estratégia de obtenção de imóveis como também na formação de listas de beneficiários.

Como prática positiva, destaca-se que o Incra, a partir dos diagnósticos já realizados pelo Tribunal em fiscalizações pretéritas, tem envidado esforços no sentido de aprimorar a gestão de tecnologia da informação e de desenvolver indicadores de gestão, com vistas a aperfeiçoar o planejamento estratégico das ações no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária.

Consoante já revelado nos demais relatórios anuais sobre as Contas do Governo, os desafios relacionados à melhoria e aperfeiçoamento da atuação dos agentes públicos, nas diversas funções de governo, são muito grandes e exigem uma atuação firme e resoluta das autoridades.

Nesse sentido, alio-me às preocupações do Ministro Raimundo Carreiro e enfatizo a necessidade de maior planejamento governamental, de estímulo às ações de controle e monitoramento, com fomento de novas práticas de avaliação, fiscalização e atuação da gestão pública, incluindo o fortalecimento institucional das agências reguladoras.

Por fim, destaco que, em decorrência do Parecer Prévio emitido para as Contas do Governo no exercício de 2008, foram exaradas recomendações objetivando a melhoria da atuação governamental, por meio de ações retificadoras e de aperfeiçoamento.

O Relatório atual apresenta síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas naquele exercício, evidenciando o não atendimento de 8 (oito) recomendações, com destaque para o não cumprimento da recomendação endereçada à Casa Civil da Presidência da República no sentido de se articular com o Ministério do Planejamento com vistas à elaboração de plano de ação para fortalecer os sistemas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública.

O não atendimento da recomendação do Tribunal revela a falta de cuidado do Governo com relação ao tema do planejamento, esse importante vetor da administração pública que possibilita maior transparência e eficiência na gestão.

Na estratégia de atuação do Tribunal, destacam-se os objetivos de "*contribuir para a melhora da administração pública*" e de "*combater o desperdício de recursos públicos*". Ademais, a questão da eficiência é tratada de forma recorrente nos trabalhos desta Corte e consoante exaustivamente comprovado nas fiscalizações já realizadas, a eficiência na gestão, bem assim o planejamento são pressupostos para o gasto público de qualidade. É por meio de ações sobejamente planejadas que os Governos adquirem capacidade de intervir com efetividade e sem desperdícios, em prol da sociedade.

Nessa seara, ressalto que é preciso avançar no combate às fragilidades nas estruturas de monitoramento, avaliação e controle, as quais limitam a capacidade do Governo de perceber o que funciona bem na administração pública, além de possibilitar desperdícios e desvio de recursos.

Como exemplo de oportunidades de melhoria, o atual modelo de controle aplicado às transferências voluntárias bem como a estrutura de acompanhamento de convênios são deficientes. Além disso, o sistema informatizado proposto pelo governo não está em pleno funcionamento e existe um passivo gigantesco de prestações de contas não analisadas, totalizando mais de 50 mil processos referentes à utilização de R$ 19,6 bilhões de recursos federais.

Os recentes trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal sinalizam claramente que é necessário recompor as estruturas de controle da administração, sem as quais grandes quantidades de recursos podem ser desperdiçadas, cronogramas podem ser descumpridos e resultados podem não ser alcançados.

A constatação de tais problemas, de natureza sistêmica, cuja solução não é de curto prazo, serviu de fundamento para a recomendação expedida pelo Tribunal com vistas a que o Poder Executivo elaborasse diagnóstico sobre as principais fragilidades institucionais, de forma a dar

suporte a um plano de ação com o objetivo de fortalecer a administração pública, contribuindo para a obtenção de ganhos de eficiência e efetividade na ação do Estado.

Ante o exposto, considerando a necessidade de reiteração das recomendações pendentes de atendimento pelo Governo, e externando mais uma vez minha preocupação com questões relacionadas à melhoria no planejamento público e à alocação eficiente dos investimentos em infraestrutura, manifesto-me em concordância com a distinta avaliação realizada pelo ilustre Ministro Raimundo Carreiro, a quem novamente rendo loas pela qualidade, clareza e percuciência do Relatório e Parecer Prévio ora submetidos à aprovação deste Egrégio Tribunal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

AUGUSTO NARDES

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores.

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerce pela 75ª (septuagésima quinta) vez uma de suas mais relevantes competências, prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal: aprecia e emite parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

O profundo exame realizado pelo relator, ilustre Ministro Raimundo Carreiro, aborda de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública federal e permitirá ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre as Contas do Presidente da República, consoante dispõe o inciso IX do art. 49 da CF.

Dentre os inúmeros pontos relevantes examinados com esmero pelo relator, merece especial atenção os investimentos do setor público federal.

Sabe-se que esse tipo de despesa é frequentemente objeto de contingenciamento, ante a necessidade do Poder Público de obter superávit primário, de forma a assegurar o controle das finanças públicas. Isso ocorre porque os investimentos, ao contrário de outras modalidades de despesa, como as de pessoal, não são obrigatórios.

Nada obstante, os investimentos do setor público, principalmente em infraestrutura, são essenciais para garantir as condições necessárias para a expansão da atividade econômica. Do contrário, até mesmo a formação bruta de capital fixo pelo setor privado resta prejudicada, em razão, por exemplo, da escassez de recursos energéticos ou da falta de condições para escoamento da produção.

Não é por outra razão que as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vêm, desde 2005, "desonerando" as despesas com investimentos do setor público das metas relativas ao superávit primário.

A LDO/2007 (Lei nº 11.439/2006), por exemplo, reduziu o valor da meta do superávit primário de 2007 em R$ 11,3 bilhões, para atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI), que vem a ser um conjunto de projetos com objetivo de aprimorar a infraestrutura nacional nas áreas portuária, rodoviária, ferroviária, de prospecção de petróleo, dentre outras.

A LDO/2009 (Lei nº 11.768/2008) autorizou, em seu artigo 3º, a redução de até R$ 15,6 bilhões no valor do superávit primário de 2009 para o atendimento da programação relativa ao PPI, bem como dos valores pagos a título de restos a pagar atinentes ao referido projeto.

Posteriormente, em 13/10/2009 – ou seja, praticamente no final do exercício cujas contas ora se examina –, o art. 3º da LDO/2009 foi alterado pela Lei nº 12.053/2009, de modo a aumentar o valor passível de dedução do superávit primário para R$ 28,5 bilhões. Ademais, a menção ao Projeto Piloto de Investimento foi substituída por menção ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Decreto nº 6.025, de 22/1/2007.

De registrar que o PAC abrange o quadriênio 2007/2010 e é constituído por um conjunto de ações com vistas a promover o crescimento brasileiro e envolve recursos do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), do orçamento de investimento das estatais (OI) e do setor privado.

Diante desse quadro, fica evidenciada a opção legislativa de priorizar os investimentos públicos. Resta saber se a execução orçamentária da despesa, no âmbito do OFSS, tem observado essa diretriz.

Em 2007, foram liquidados aproximadamente 34,1% das despesas de investimento do OFSS, incluindo os restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Neste mesmo exercício, a liquidação de investimentos do PAC foi de 32,9%.

Em 2008, foram liquidados aproximadamente 33,7% das despesas de investimento do OFSS e 35,6% das despesas de investimentos do PAC, aí incluídos os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Em 2009, por fim, foram liquidados cerca de 33,1% do total de investimentos do OFSS e 39,8% dos investimentos do PAC, também considerados os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Como se vê, não houve aumento da execução efetiva das despesas orçamentárias de investimento entre 2007 e 2009 em termos relativos, exceto daquelas ligadas ao PAC.

Em termos absolutos, contudo, houve aumento no valor efetivo dos investimentos do OFSS, que passaram de R$ 19,1 bilhões em 2007 (sendo R$ 6,0 bilhões relativos ao PAC) para R$ 30,7 bilhões em 2009 (sendo R$ 14,9 bilhões relativos ao PAC), ou seja, 60,7% em termos nominais. Esse crescimento pode ser explicado, em parte, pela alteração promovida na LDO/2009, que aumentou o valor passível de dedução das despesas de investimento na meta de superávit primário para R$ 28,5 bilhões.

Em resumo, verifica-se o crescimento dos investimentos públicos no OFSS. Contudo, a execução das despesas previstas no OFSS tem se mantido relativamente constante, entre 33 e 34% do valor orçado para o exercício acrescido dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Feitas essas considerações, acompanho as propostas formuladas pelo ilustre relator, cujo trabalho mais uma vez louvo, e estendo meus cumprimentos a toda equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental, que tão bem assessorou o Ministro Raimundo Carreiro e o Tribunal de Contas da União no cumprimento de uma de suas mais significativas competências constitucionais.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente

Senhores Ministros

Senhor Procurador-Geral

Autoridades presentes

Senhoras e senhores

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar o E. Ministro Raimundo Carreiro, em razão do minudente trabalho ora trazido à apreciação do Plenário que, dentre outros predicados, soube fazer o recorte temático das principais questões atinentes às Contas do Governo da República, relativas ao exercício de 2009, dando ensejo ao cumprimento da augusta missão constitucional conferida a esta Corte de Contas.

Gostaria, também, de cumprimentar todos os servidores desta Casa que, direta ou indiretamente, colaboraram na realização do Relatório, constitutivo de uma das peças mais densas e repletas de informação sobre toda a gestão pública governamental.

A par das considerações já externadas por Sua Excelência, merecem especial atenção alguns aspectos enfrentados no Relatório das Contas do Governo Federal de 2009, cuja relevância, materialidade e importância socioeconômica são patentes.

Refiro-me ao desempenho da função Previdência Social, a qual integra o capítulo da Seguridade Social, cujos princípios reitores encontram-se insculpidos nos arts. 193 a 195 da Constituição Republicana de 1988.

Historicamente, a Previdência Social no Brasil trilhou trajetória progressiva de aumento no leque de benefícios, sem a devida contrapartida pelo lado das receitas, tornando-se um dos problemas mais graves das finanças públicas.

Condicionam a evolução das despesas previdenciárias, dentre outros fatores, a evolução demográfica; o desenvolvimento qualitativo e quantitativo do mercado de trabalho brasileiro; o nível de conscientização política quanto à necessidade de adoção de medidas compensatórias que visem conter ou minimizar déficits incorridos pela Previdência Social.

Não se pode olvidar o fato de que a ampliação dos direitos previdenciários, cujo apogeu ocorreu com a promulgação da Carta Magna de 1988, representar importante conquista política, social e histórica da nação brasileira, a granjear aos cidadãos benefícios, como a incorporação do seguro-desemprego; o aumento do piso dos benefícios; a universalidade do direito de ingresso de qualquer cidadão ao sistema previdenciário; a eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos.

Todavia, é imprescindível ressaltar o fundamento estruturante sobre o qual se apoia a nossa Previdência Social ou Oficial. Se os fundamentos não forem eficazmente regulados, poderão fragilizar, a médio e longo prazo, toda a estrutura do sistema, como, aliás, claramente demonstram as presentes contas.

O próprio sistema de repartição previdenciária, segundo o qual as contribuições de toda a população economicamente ativa são utilizadas para o pagamento de benefícios dos inativos e pensionistas, é fortemente impactado pela evolução das circunstâncias demográficas e de mercado de trabalho.

Consoante pesquisas anteriormente realizadas pelo IPEA (Fonte: OLIVEIRA *et alli.* Reforma da Previdência., IPEA 1997), na década de 50, o país possuía 8 trabalhadores ativos para cada assistido; na década de 70, 4,2 contribuintes para cada beneficiário; e, na década de 80 e 90, a situação se agravou. De acordo com as projeções para 2030, a tendência desse quadro é de deterioração, chegando a menos de 2 contribuintes para cada beneficiário.

Outro fator importante decorre do envelhecimento da população, o qual implicará incremento significativo nos gastos previdenciários. Contribuem para o aumento de sobrevida da população brasileira os avanços e as descobertas na medicina e saúde de forma geral, bem como o maior acesso da população segurada aos serviços de assistência básica e preventiva à saúde.

Para a adequada avaliação, cumpre distinguir o conceito técnico de sobrevida da expectativa média de vida. A primeira refere-se ao tempo médio adicional que o indivíduo irá sobreviver ao chegar aos 40, 50 ou 60 anos, ao passo que o segundo diz respeito à duração da existência do ser humano desde o seu nascimento. Ocorre que a expectativa média de vida é muito influenciada pela mortalidade infantil, cujo resultado não condiz com a realidade dos beneficiários de pagamentos previdenciários. Hoje, enquanto a expectativa média de vida ao nascer é de 69 anos, a sobrevida, a partir dos 60 anos de idade, pode chegar aos 78 anos de idade em média, com consideráveis ônus à Previdência.

Outra condição que sobrecarrega o Sistema Público de Previdência é o aumento da economia informal, já que trabalhadores sem registro em carteira assinada geralmente não contribuem para o sistema previdenciário. Esses trabalhadores, ainda assim, podem ter acesso ao benefício mínimo garantido a todo cidadão. A informalidade é fruto do desemprego e dos movimentos de terceirização. Faz com que o empregado rompa as relações trabalhistas com sua empresa, embora, por vezes, continue normalmente a trabalhar para ela.

A partir desses dados, não surpreende o fato de a manutenção do equilíbrio das contas da Previdência encontrar desafios crescentes. Mantidas essas condições, não é difícil prever que a Previdência Social poderá ficar bastante fragilizada enquanto instituição necessária a prover renda suficiente para a manutenção do padrão de vida dos que se aposentarem com proventos superiores a mais de 10 salários mínimos.

Nem mesmo o extraordinário crescimento do PIB e, consequentemente, da arrecadação mudam a perspectiva, meramente, postergando a crise futura.

Sensível a essas perspectivas, os legisladores constituinte derivado e ordinário têm promovido reformas substantivas, para instituir o regime previdenciário contributivo, uniforme e condizente com a realidade demográfica e mercadológica que se delineia, a exemplo da promulgação das Emendas Constitucionais nºs 20/1998 e 41/2003, bem como das atualizações das Leis nºs 8.112/1990, 8.212/1991 e 9.717/1998.

No exercício de 2009, a arrecadação previdenciária líquida acumulada atingiu o patamar de R$ 182,0 bilhões, o que corresponde a aumento nominal de 11,4% em relação ao acumulado de 2008. Já a despesa acumulada com benefícios previdenciários foi de R$ 224,9 bilhões, representando crescimento nominal de 12,7%, em frente ao ano de 2008.

Dessa forma, a necessidade de financiamento para o ano de 2009 foi de R$ 42,9 bilhões, o que representa aumento nominal de 18,4% na comparação com o ano anterior.

No tocante ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o resultado previdenciário pode ser segregado em relação ao Setor Urbano e Setor Rural. Em 2009, o Setor Rural

apresentou resultado negativo de R$ 40,3 bilhões e o Setor Urbano resultado negativo de R$ 2,6 bilhões.

Ao passo que, na área urbana, a arrecadação líquida cobriu 98,6%, 99,2% e 91,6% do total de benefícios pagos em 2009, 2008 e 2007, respectivamente, na área rural, essa relação foi de 10,2%, 12,5% e 11,6%. Tais resultados demonstram que há nítida tendência de equilíbrio entre receita e despesa na área urbana. Tal não acontece na área rural. Lá, a necessidade de financiamento é extremamente alta. Decorre, em grande parte, da importante política de inclusão previdenciária dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar.

O ano de 2009 apresentou crescimento de 103% (R$ 1,3 bilhão) na necessidade de financiamento do Regime Geral da Previdência Social, para a clientela urbana, passando de R$ 1,3 bilhão, em 2008, para R$ 2,6 bilhões em 2009. Esse crescimento é resultado, principalmente, da crise econômica mundial que limitou o crescimento da arrecadação líquida, especialmente no primeiro semestre de 2009.

Na área rural, o aumento na necessidade de financiamento aumentou 15% (R$ 5,3 bilhões) entre 2008 e 2009, fruto do crescimento vegetativo dessa clientela, associado ao reajuste do salário mínimo, concedido em fevereiro de 2009, que elevou o piso previdenciário para R$ 465,00 (12%), destacando que 98,6% dos benefícios rurais emitidos para pagamentos – a representar 7,9 milhões de beneficiários – estão na faixa de valor igual a um piso previdenciário, segundo informações do volume nº 22 do informe da Previdência Social, publicado em janeiro de 2010.

Embora o resultado previdenciário negativo do regime geral da previdência social também tenha sido influenciado por fatores conjunturais, como a crise financeira internacional de 2008, também foi atenuado pela expansão do mercado formal em 2009. Conforme salientado no relatório, em 2009, a crise financeira internacional provocou redução da taxa de crescimento da arrecadação, sem, no entanto, reduzir a receita previdenciária. Em relação à despesa com pagamento de benefícios previdenciários, não se verificou impacto significativo de aumento de demanda.

Segundo o Ministério da Previdência Social, dentre os fatores que explicam o incremento da arrecadação líquida no ano de 2009, os principais são (a) a recuperação do mercado de trabalho formal; (b) o empenho gerencial na expansão da arrecadação como um todo; (c) a elevação do teto do RGPS de R$ 3.038,99 para R$ 3.218,90, a partir de fevereiro de 2009 (com a antecipação de um mês em relação a 2008), fato que ampliou a base de contribuição e elevou as receitas correntes.

Entre os principais fatores que contribuíram para o crescimento da despesa com benefícios previdenciários citam-se os seguintes: (a) o reajuste acima da inflação concedido ao salário mínimo (em fevereiro de 2009), fazendo que o piso previdenciário – que em dezembro determinou o valor recebido por 69,0% dos beneficiários da Previdência Social (representa 18,7 milhões de beneficiários) – tenha tido ganho significativo no seu valor real; (b) o crescimento vegetativo, natural, do estoque de benefícios; (c) reajuste dos benefícios com valor superior a um salário mínimo, concedido em fevereiro de 2009, com base no INPC do período de fevereiro de 2008 a janeiro de 2009.

No âmbito do Regime Previdência Próprio dos Servidores Públicos (RPPS), verifica-se que, em 2009, o aumento na despesa decorre, principalmente, dos benefícios relacionados ao pagamento de pessoal civil (20,48%), enquanto as receitas auferidas nesse segmento aumentaram em patamar inferior (12,94%). Com relação ao pessoal militar, verifica-se comportamento

aumentaram 3,19%.

As despesas com o servidor público, em 2009, abrangeram 1.983.460 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 69,37% servidores civis e 30,63% militares, segundo os dados divulgados pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Boletim Estatístico de Pessoal, publicado em janeiro de 2010. Desse total de servidores, os aposentados e pensionistas representam 47,23%, compreendendo 534.974 aposentados e 401.759 pensionistas, apontando para o desequilíbrio entre a quantidade de ativos e a de inativos e pensionistas, o que afeta fortemente o equilíbrio financeiro do RPPS.

O déficit do RPPS é agravado, em boa medida, pelas alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual, aproximadamente, 650 mil servidores celetistas foram transformados, pela vontade do constituinte, em estatutários, com direito a aposentadoria integral, sem a devida contribuição previdenciária.

Nunca é demais repisar que a modalidade de financiamento que predomina no atual sistema previdenciário é o regime de repartição simples, visto que o art. 195, II, da Constituição da República, dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contribuições sociais de empregadores, trabalhadores e receitas de concursos de prognósticos.

Em que pese a inclusão de regras próprias de regime de capitalização, a premissa básica do sistema de previdência brasileiro continua sendo o financiamento dos encargos previdenciários por meio da contribuição do pessoal ativo e dos empregadores, assim como por recursos do orçamento.

Com efeito, no âmbito do Regime Geral, aproximadamente 80% da necessidade de financiamento, para pagamento de benefícios previdenciários, foi suportada com recursos da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), R$ 34,536 bilhões, segundo análise de dados obtidos junto ao INSS, com base nos desembolsos efetuados em 2009.

Apesar da diminuição da taxa de crescimento do déficit previdenciário no ano de 2009, aí incluso o Regime Geral e o Regime Próprio dos Servidores Públicos, não está descartada a necessidade de futuras alterações na legislação constitucional e infraconstitucional, a fim de equilibrar as finanças públicas na seara da Previdência Social.

Destaco, dentre as medidas estruturantes que podem ser implantadas, a regulamentação, por lei, do sistema de previdência complementar do servidor público, a qual não foi editada desde a publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003.

De lege ferenda, este Tribunal tem importante papel a zelar no sentido de fiscalizar a transparência da gestão contábil e financeira, exigindo a correta segregação e registro dos gastos previdenciários, diferenciando-os dos demais dispêndios de natureza assistencial; verificar a eficácia regulatória administrativa do sistema previdenciário; e acompanhar o deferimento e aplicação dos benefícios previdenciários concedidos pelos órgãos e entidades jurisdicionados, consoante a Constituição e a Lei, evitando a prática deletéria de benesses indevidas.

Com essas medidas, o Tribunal certamente contribui e continuará a participar proativamente na diminuição do déficit da Previdência Social e na prevenção do comprometimento de futuros pagamentos a aposentados e pensionistas da Administração Pública Federal.

Com essas considerações, acompanho a íntegra do voto do Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Senhoras e Senhores,

Preclaro Relator.

O Tribunal de Contas da União reúne-se para desempenhar, pela septuagésima quinta vez, uma de suas mais importantes atribuições, que é a missão constitucional de apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República.

A profunda análise acerca das contas do Governo da República, exercício de 2009, resulta de excelente labor de acompanhamento das ações governamentais e de exame exaustivo de relatórios e de demonstrativos contábeis em grande monta, que refletem a ação gerencial do Governo na administração do País.

Parabenizo o eminente Ministro Raimundo Carreiro pelos brilhantes Relatório e Projeto de Parecer prévio que acabam de ser lidos, sem dúvida mais uma obra de inestimável valor para orientar a Administração Pública brasileira.

Das relevantes questões abordadas no Relatório, destaco a atividade econômica no Brasil, o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), a carga tributária e a responsabilidade social.

Na análise da conjuntura econômica de um ano atípico de crise de crédito internacional, o Produto Interno Bruto (PIB) em 2009, a preços de mercado, sofreu redução do seu valor, em termos reais, de 0,2% em relação ao de 2008, registrando um total de R$ 3,14 trilhões. *Per capita*, a queda foi de 1,2%, face ao crescimento de 0,99% da população residente no ano, segundo estimativas do IBGE. O quadro colocou a economia nacional entre as seis melhores em relação aos países do G20, com saldo das Reservas Internacionais no valor de US$ 239 bilhões, um aumento de 15,6% sobre o exercício anterior. Todavia, foi insuficiente para acompanhar o desempenho excepcional do PIB da China de 8,7%, seguido do da Índia de 5,6%.

Para minimizar a perda do PIB brasileiro, o governo federal adotou oportunas e adequadas políticas econômicas anticíclicas nas áreas fiscal, monetária, creditícia e cambial, com o objetivo especial de incentivar o investimento e o consumo privado, por meio de taxas de juros mais baixas e maior disponibilidade de crédito, e de conferir impacto expansionista sobre a demanda agregada e o nível de emprego.

Em face dos bons fundamentos macroeconômicos, houve paulatina recuperação da economia brasileira a partir do segundo semestre de 2009. Entretanto, as medidas anticrise de redução de tributos e de aumentos de despesas governamentais resultaram em aumento do déficit nominal da União em proporção ao PIB de 0,69% em 2008 para 3,44% em 2009. Na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a ação anticíclica do governo resultou em aumento de R$ 191,7 bilhões entre 2008 e 2009, quando a DLSP alcançou o montante de R$ 1,34 trilhão, ou seja, um crescimento em 5,62% do PIB, de 37,34% em dezembro de 2008 para 42,96% ao final de 2009.

Com respeito ao PAC, lançado em 2007, registro com satisfação que a previsão de investimento em projetos de infraestrutura tem sofrido constante atualização e atualmente supera R$ 1,1 trilhão. De 2007 para 2009 cresceram os investimentos nos eixos de logística (por exemplo, rodovia, 112%, e ferrovia, 105%), de energia (por exemplo, geração de energia, 16%) e

social e urbano (por exemplo, metrô, 58%). Todavia, na condição de Relator dos processos da Copa de 2014, chamo a especial atenção das autoridades responsáveis para as ações aeroportuárias e de saneamento, que reduziram em R$ 1,5 bilhão (-50%) e em R$ 16,3 bilhões (-41%), respectivamente, os investimentos em relação ao montante inicialmente previsto.

No que se refere à evolução da carga tributária, tenho observado a constante preocupação com o tema nos relatórios produzidos por este Tribunal acerca das contas prestadas pelo Presidente da Republica.

Ministro Raimundo Carreiro, Vossa Excelência mostra com muita propriedade que no ano de 2009 a receita tributária total atingiu o montante de R$ 1,078 trilhão de reais e que a carga tributária nacional decaiu de 34,79% para 34,31%, significando variação negativa de 1,29%. Enquanto a arrecadação federal apresentou comportamento de queda, a estadual e a municipal mantiveram seu montante, variando em relação ao PIB de 11,00% para 11,20%, ou seja, praticamente estabilizadas. A desoneração tributária realizada pelo governo federal, para veículos e para eletrodomésticos (linha branca), por exemplo, contribuiu, inclusive, para elevar a arrecadação de impostos estaduais, como o ICMS e o IPVA em 3,1% e 16,8%, respectivamente. Nos municípios a arrecadação do IPTU e do ISS continuou crescendo no ano de 2009 em torno de 10%.

Com base em dados de 2007 de pesquisa realizada pela Assessoria de Relações Internacionais deste Tribunal, mediante bem lançada comparação, verifica-se que a carga tributária brasileira, além de ter sido maior do que a de todos os países em desenvolvimento, superou também a de países desenvolvidos, como a da Suíça, a do Canadá, a dos Estados Unidos, a da Austrália e a do Japão. Nota-se, ainda, que a diferença entre a carga tributária brasileira e a do país emergente mais próximo (Argentina) foi superior a cinco pontos percentuais. Entre os países do grupo conhecido como BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) essa diferença foi ainda maior, a carga tributária brasileira superou a da Rússia, a da Índia e a da China, em mais de dez pontos percentuais.

O esforço do contribuinte brasileiro permitiu ao Governo Federal realizar em 2009 despesas de **mais de 1,4 trilhão de reais** em suas várias Funções. Entretanto, apenas R$ 58,1 bilhões foram para a Função Saúde (4,10%), R$ 36,6 bilhões para a Função Educação (2,58%) e R$ 7,9 bilhões para a Função Segurança Pública (0,56%). Há que se alertar as autoridades federais para o fato de que a sociedade brasileira necessita de mais investimentos nas relevantes Funções, questão que envolve o tema da responsabilidade social.

Em relação a esse assunto, tenho dito que a efetiva alocação de recursos públicos para as camadas menos favorecidas da sociedade e o controle do mérito dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais são instrumentos para o combate da desigualdade social. Reitero nesta Declaração de Voto, a minha crença de que com a edição de uma "Lei de Responsabilidade Social", já reivindicada por mim há muitos anos, poder-se-á harmonizar a administração dos recursos disponíveis com os legítimos interesses da coletividade.

Concluindo essas breves reflexões, renovo meus louvores ao Ministro Raimundo Carreiro e à equipe que o assessorou pelo primoroso trabalho realizado, uma percuciente avaliação macroeconômica acerca de importantes e complexas questões nacionais, e VOTO pela aprovação do Projeto de Parecer Prévio ora submetido à apreciação deste Plenário, na forma proposta pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

VALMIR CAMPELO

Ministro

DISCURSO PROFERIDO PELO PROCURADOR-GERAL – APRECIAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA – 2009.

Excelentíssimo Senhor Presidente.

Excelentíssimos Senhores Ministros.

Senhoras e Senhores.

Elaborar parecer prévio, em decorrência do exame das contas do Presidente da República, constitui uma das mais importantes competências atribuídas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União. O TCU reúne-se uma vez por ano para desempenhar essa missão. Hoje é o dia.

Quero, desde logo, render minhas homenagens a todos que se dedicaram para a realização do trabalho que ora é apresentado ao Plenário. Trata-se de um denso e fundamentado estudo do desempenho da Administração Pública, produzido a partir de um olhar crítico e isento de convicções partidárias. Louvo, notadamente, o Relator, Ministro Raimundo Carreiro, a equipe de seu gabinete e a Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

Tenho, nessas especiais ocasiões de apreciação das contas do Presidente, elegido um tema, dentre tantos e importantes abordados, para concentrar minhas breves observações. Com frequência debruço-me sobre um assunto que muito me sensibiliza, a Educação Brasileira. Desta feita, entretanto, vou me atrever a falar de economia, matéria que influencia sobremaneira a vida de todos.

Nestes tempos de rompimento de barreiras, as economias dos países, dos blocos e das comunidades de nações interferem e se influenciam mutuamente. Um pequeno desajuste num país do Oriente pode afetar o preço das ações de uma estatal brasileira imediatamente ou, até mesmo, levar o país a sofrer um abalo generalizado em suas contas.

Vivemos em 2009 uma crise econômica de abrangência mundial, iniciada no segundo semestre do ano anterior. No entanto, os especialistas, de forma consensual, o que é incomum, avaliaram que a economia brasileira não foi atingida duramente assim como ocorreu em muitos outros países, revelando a atual solidez e estabilidade nacional nesse campo.

Importantes providências adotadas nas últimas duas décadas, tais como o saneamento do sistema financeiro nacional, a adoção de sistemas de metas de inflação e de câmbio flutuante, o acúmulo de reserva cambial e o aumento da oferta de crédito foram determinantes para que o Brasil pudesse superar a crise mundial com menos sofrimento do que países com economias até mais robustas.

O compromisso com os fundamentos econômicos associado à execução de políticas anticíclicas, de natureza fiscal, creditícia, cambial e monetária, com vistas a incentivar a produção e o consumo, propiciaram ao Brasil um ambiente menos suscetível à influência da crise externa.

Além disso, também a providência de incrementar as políticas sociais de transferências de renda revelou o entendimento que o atual governo possui acerca do relevante papel do poder público na garantia do desenvolvimento social e econômico do país.

E graças a essa compreensão de que o Estado mínimo não é a solução para a economia nacional é que se pode repetir, passada a turbulência, o já gasto jargão segundo o qual o Brasil

entrou por último e saiu primeiro da grave crise econômica e financeira que se abateu sobre o mundo.

A propósito, parte do sucesso para o enfrentamento da crise pode ser atribuído à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000), a LRF, que foi concebida para a redução do déficit público.

Laureada como o novo código de conduta do administrador público, a LRF, que há pouco completou dez anos de existência, introduziu no Brasil, essencialmente, um novo padrão de comportamento aos gestores que lidam com o dinheiro público. Ela impôs a proibição de realização de despesas sem a previsão da respectiva receita, notadamente em períodos eleitorais, limitou o endividamento público nos três níveis de governo, fixou limites para os gastos com pessoal, entre tantas outras regras destinadas ao equilíbrio das finanças públicas.

Para o ano de 2009, por determinação da LRF, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias fixou, conforme consigna o Relatório apresentado pelo Ministro Raimundo Carreiro, objetivos para o superávit primário, para o resultado nominal deficitário e para a dívida líquida.

Mesmo após a alteração dessas metas ao longo do exercício, também por meio de lei aprovada pelo Congresso Nacional, em função da crise econômica mundial, o país, ao fim do exercício, não conseguiu atingi-las, sem, entretanto, causar maiores danos à economia brasileira. Veja-se, a propósito, a previsão de crescimento econômico, inflação e taxa de juros para o ano em curso.

A LRF, nesse contexto, além do mérito de dar publicidade e de propiciar uma discussão pública acerca de parâmetros para aferição da eficácia da atuação governamental, estabelece como compulsória a participação do Poder Legislativo em assunto de tal importância, tornando mais democrática a formulação e implantação das políticas econômicas. Com efeito, é induvidoso que a LRF contribuiu para que o país enfrentasse as incertezas financeiras advindas do exterior.

O Tribunal de Contas da União, nesse particular, avalia, quadrimestralmente, os Relatórios de Gestão Fiscal publicados pelos titulares dos Poderes e dos órgãos públicos federais, com vistas a verificar a adequação da receita corrente líquida, as despesas de pessoal, as operações de crédito e as garantias oferecidas, consoante disposto na LRF e no inc. I do art. 5º da Lei nº 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais).

Os relatórios dos três quadrimestres do ano passado já foram examinados pela Corte de Contas (Acórdãos nºs 2009/2009, 2917/2009 e 1037/2010, todos do Plenário), tendo sido expedidos alertas, consoante previsto no inc. II do § 1º do art. 59 da LRF, para que um órgão do Poder Judiciário atentasse para o limite com a despesa líquida com pessoal, entre outras determinações dirigidas aos órgãos centrais de orçamento, contabilidade e controle interno para aprimoramento de procedimentos em face da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF, todavia, ao completar uma década de vigência, não está integralmente implementada. Entre outras omissões, lembro a necessidade de definir limites para as dívidas mobiliárias e consolidada da União; de desenvolver sistemas para o acompanhamento pelo cidadão, via internet, das dívidas, dos gastos com pessoal, das operações de crédito e das garantias concedidas; e de elaborar um sistema de custo aplicável às compras de bens e serviços pela Administração Pública.

Muito já se fez em termos de finanças públicas nos últimos anos, mas não é pouco o que falta aprimorar. Essa é a missão de todos nós. Com essas ligeiras considerações, reitero meus cumprimentos ao Relator e a toda a equipe de servidores que estiveram sob a sua orientação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

DISCURSO DO PRESIDENTE DO TCU NA SESSÃO DE APRECIAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2009

Nesta Sessão, temos a oportunidade de, mais uma vez, colocar em prática os princípios máximos que inspiraram a criação do Tribunal de Contas da União, em 1890: a autonomia, a fiscalização, o julgamento, a vigilância e a energia, os quais visam, em essência, assegurar o uso ótimo dos recursos públicos em prol da sociedade.

A competência deste Tribunal para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República ao Parlamento já constava da Constituição de 1934. Essa foi a única competência suprimida na Carta de 1937, promulgada sob a égide do Estado Novo, que deu origem à ditadura em nosso país, período em que tais princípios foram relegados, pois, segundo ensina o doutrinador José Afonso da Silva, "*as cortes de contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as consequências em grau mais profundo*".

Atualmente, ultrapassado, desde muito, esse período de nossa história, o princípio da "fiscalização" ou do "controle" se destaca como corolário do Estado Democrático de Direito, sendo de observância necessária para garantir não só a legalidade, mas a legitimidade, a economicidade e o alcance de resultados por parte da ação governamental.

A prestação de contas da Administração Pública é princípio explicitamente previsto na atual Constituição, exercido em toda a plenitude nesta ocasião, haja vista que as contas do governo da República demonstram os atos da autoridade máxima do Poder Executivo, na sua forma mais abrangente.

A análise técnica que o Tribunal faz sobre elas se mostra de extrema relevância, envolvendo desde a análise dos demonstrativos contábeis e do desempenho da economia brasileira até a avaliação das ações do governo nos diversos setores, como educação, saúde, segurança pública, defesa nacional, agricultura, indústria, comércio, transporte, entre vários outros.

Neste ano, o Relator abordou, com muita propriedade, as questões referentes à Reforma Agrária como área temática de destaque. De fato, o exame desse tema é de grande importância, notadamente em um país com as dimensões geográficas do Brasil e que ainda luta por propiciar a equidade e a otimização no uso da terra.

Vale destacar, a propósito, que a reforma agrária objeto da mais alta aspiração não se limita à mera partilha de glebas, antes constitui amplo conjunto de medidas que visem promover a melhor distribuição da terra, pautada na justiça social, na produtividade adequada e nos demais preceitos constitucionais. A reforma não pode servir de bandeira para albergar objetivos espúrios, pois seu escopo maior não é "possuir", e sim "produzir".

Assim, associo-me às merecidas manifestações de louvor aqui dirigidas ao Relator das Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2009, eminente Ministro Raimundo Carreiro, e à sua zelosa equipe, pelo primoroso trabalho realizado.

Congratulo-me também com os Senhores Ministros e com o Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, pela pertinência das contribuições que ofereceram nesta Sessão.

Quero, ainda, registrar meus cumprimentos aos demais servidores deste Tribunal que se dedicaram a esse trabalho grandioso.

Estou convicto de que esta Casa prestou, mais uma vez, notável serviço à Nação, cumprindo o seu papel de fomentar a transparência na Administração Pública e o controle social.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2010.

UBIRATAN AGUIAR

Presidente

ACÓRDÃO Nº 1306/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.243/2010-0
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Contas do Governo - Presidência da República
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão/Entidade: não há
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG)
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos a apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Exmo. Sr. Presidente da República,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, em aprovar o Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo, na forma do documento anexo.

10. Ata nº 19/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/6/2010 – Contas do Governo.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1306-19/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditor presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação Governamental

Adaptação Final

Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Capa

Bianca Novais Queiroz

Diagramação

Cláudio Holanda
Ismael Soares Miguel

Fotos da Capa

[Trator] Patrick Hajzler
http://www.sxc.hu/profile/OeilDeNuit
[Plantação de alface] Agência Base
http://www.sxc.hu/profile/eduardtrag
[Mãos com trigo] Maja
http://www.sxc.hu/profile/pitrih
[Casa de Barro]Caetano Larcerda
http://www.sxc.hu/profile/cmpt
[Casas de Alvenaria] Lúcia Sebe / Agência Minas
http://www.agenciaminas.mg.gov.br/

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Macroavaliação Governamental
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo II Sala 456
70.042-900 Brasília - DF
Fones (61) 3316 7766/7285/5030
Fax (61) 3316 7536

Ouvidoria

Fone 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

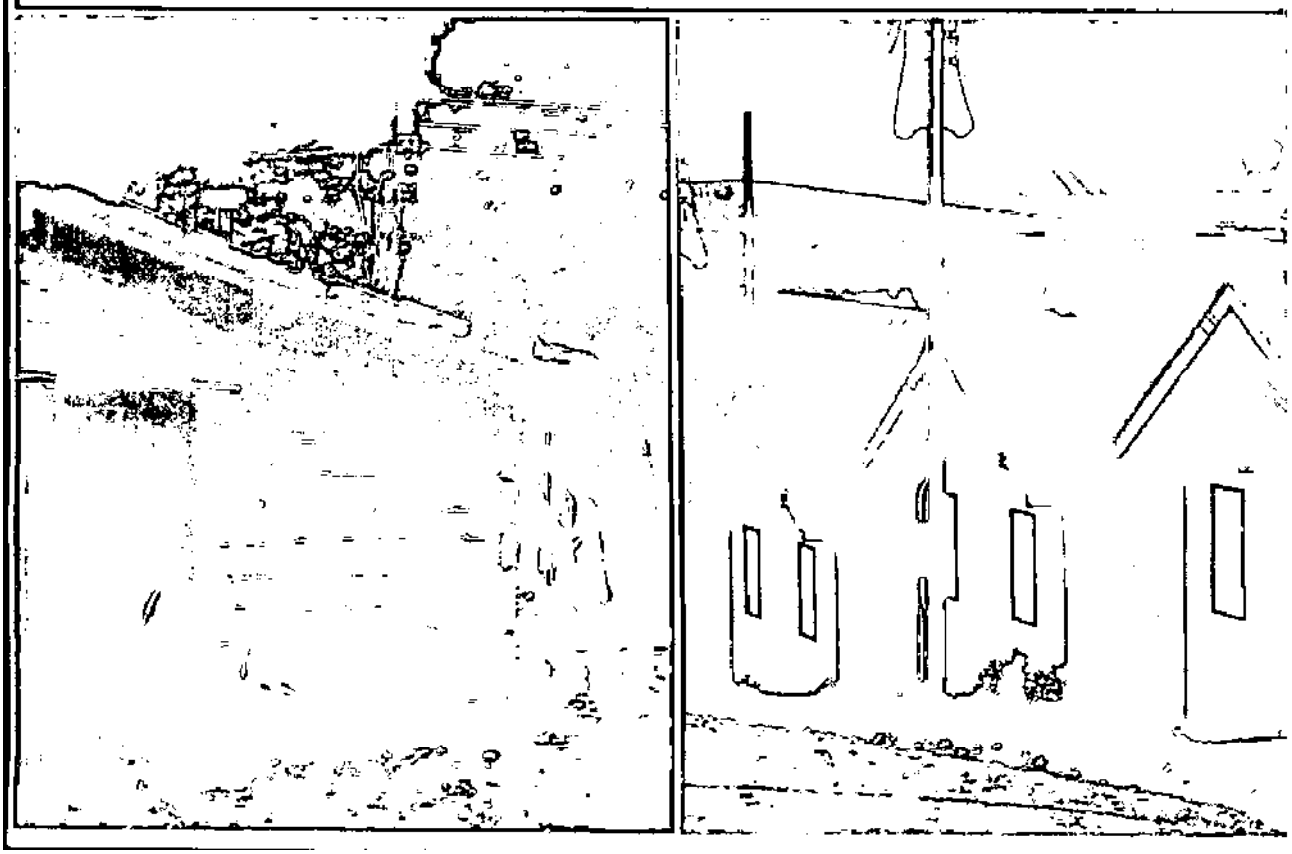
Impresso pela Sesap/Segedam

www.tcu.gov.br

Negócio
Controle Externo de Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais

Missão
Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos
públicos em benefício da sociedade

Visão
Ser instituição de excelência nos controles
e contribuir para o aperfeiçoamento da
Administração Pública



Legislação Citada

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei;

.....

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

.....

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

.....

Art. 87. Haverá contrôle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública fôr parte.

.....

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um dêles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

.....

Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Parágrafo único. Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

I - O Ativo Financeiro;

II - O Ativo Permanente;

III - O Passivo Financeiro;

IV - O Passivo Permanente;

V - O Saldo Patrimonial;

VI - As Contas de Compensação.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, imediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Art. 106. A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá as normas seguintes:

I - os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço;

II - os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;

III - os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras.

§ 1º Os valores em espécie, assim como os débitos e créditos, quando em moeda estrangeira, deverão figurar ao lado das correspondentes importâncias em moeda nacional.

§ 2º As variações resultantes da conversão dos débitos, créditos e valores em espécie serão levadas à conta patrimonial.

§ 3º Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

TÍTULO X

Das Autarquias e Outras Entidades

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições para fiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as emprêsas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

.....

LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964.

Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

.....

SEÇÃO II

Do Patrimônio do Órgão de Reforma Agrária

Art. 32. O Patrimônio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será constituído:

I - do Fundo Nacional de Reforma Agrária;

II - dos bens das entidades públicas incorporadas ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;

III - das terras e demais bens adquiridos a qualquer título.

.....

LEI Nº 6.194, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1974.

Dispõe sobre Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não.

Art. 1º A alínea b do artigo 20, do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 20. .....

b) - Responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias fluvial, lacustre, marítima, de aeronaves e dos transportadores em geral."

Art. 2º Fica acrescida ao artigo 20, do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, a alínea l nestes termos:

"Art. 20 .....

l) - Danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não."

Art. 3º Os danos pessoais cobertos pelo seguro estabelecido no art. 2º desta Lei compreendem as indenizações por morte, por invalidez permanente, total ou parcial, e por despesas de assistência médica e suplementares, nos valores e conforme as regras que se seguem, por pessoa vitimada: (Redação dada pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

a) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

b) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

c) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

I - R$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais) - no caso de morte; (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

II - até R$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais) - no caso de invalidez permanente; e (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

III - até R$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais) - como reembolso à vítima - no caso de despesas de assistência médica e suplementares devidamente comprovadas. (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

§ 1º No caso da cobertura de que trata o inciso II do **caput** deste artigo, deverão ser enquadradas na tabela anexa a esta Lei as lesões diretamente decorrentes de acidente e que não sejam suscetíveis de amenização proporcionada por qualquer medida terapêutica, classificando-se a invalidez permanente como total ou parcial, subdividindo-se a invalidez permanente parcial em completa e incompleta, conforme a extensão das perdas anatômicas ou funcionais, observado o disposto abaixo: (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

I - quando se tratar de invalidez permanente parcial completa, a perda anatômica ou funcional será diretamente enquadrada em um dos segmentos orgânicos ou corporais previstos na tabela anexa, correspondendo a indenização ao valor resultante da aplicação do percentual ali estabelecido ao valor máximo da cobertura; e (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

II - quando se tratar de invalidez permanente parcial incompleta, será efetuado o enquadramento da perda anatômica ou funcional na forma prevista no inciso I deste parágrafo, procedendo-se, em seguida, à redução proporcional da indenização que corresponderá a 75% (setenta e cinco por cento) para as perdas de repercussão intensa, 50% (cinquenta por cento) para as de média repercussão, 25% (vinte e cinco por cento) para as de leve repercussão, adotando-se ainda o percentual de 10% (dez por cento), nos

casos de sequelas residuais. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

§ 2º Assegura-se à vítima o reembolso, no valor de até R$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais), previsto no inciso III do **caput** deste artigo, de despesas médico-hospitalares, desde que devidamente comprovadas, efetuadas pela rede credenciada junto ao Sistema Único de Saúde, quando em caráter privado, vedada a cessão de direitos. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

§ 3º As despesas de que trata o § 2º deste artigo em nenhuma hipótese poderão ser reembolsadas quando o atendimento for realizado pelo SUS, sob pena de descredenciamento do estabelecimento de saúde do SUS, sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

Art. 4º A indenização no caso de morte será paga de acordo com o disposto no art. 792 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 8.441, de 1992). (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

§ 3º Nos demais casos, o pagamento será feito diretamente à vítima na forma que dispuser o Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP. (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

Art . 5º O pagamento da indenização será efetuado mediante simples prova do acidente e do dano decorrente, independentemente da existência de culpa, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do segurado.

§ 1º A indenização referida neste artigo será paga com base no valor vigente na época da ocorrência do sinistro, em cheque nominal aos beneficiários, descontável no dia e na praça da sucursal que fizer a liqüidação, no prazo de 30 (trinta) dias da entrega dos seguintes documentos: (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

a) certidão de óbito, registro da ocorrência no órgão policial competente e a prova de qualidade de beneficários no caso de morte; (Redação dada pela Lei nº 8.441, de 1992)

b) Prova das despesas efetuadas pela vítima com o seu atendimento por hospital, ambulatório ou médico assistente e registro da ocorrência no órgão policial competente - no caso de danos pessoais.

§ 2º Os documentos referidos no § 1º serão entregues à Sociedade Seguradora, mediante recibo, que os especificará.

§ 3º Não se concluindo na certidão de óbito o nexo de causa e efeito entre a morte e o acidente, será acrescentada a certidão de auto de necrópsia, fornecida diretamente pelo instituto médico legal, independentemente de requisição ou autorização da autoridade policial ou da jurisdição do acidente.

§ 4º Havendo dúvida quanto ao nexo de causa e efeito entre o acidente e as lesões, em caso de despesas médicas suplementares e invalidez permanente, poderá ser acrescentado ao boletim de atendimento hospitalar relatório de internamento ou tratamento, se houver, fornecido pela rede hospitalar e previdenciária, mediante pedido verbal ou escrito, pelos interessados, em formulário próprio da entidade fornecedora. (Incluído pela Lei nº 8.441, de 1992)

§ 5º O Instituto Médico Legal da jurisdição do acidente ou da residência da vítima deverá fornecer, no prazo de até 90 (noventa) dias, laudo à vítima com a verificação da existência e quantificação das lesões permanentes, totais ou parciais. (Redação dada pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

§ 6º O pagamento da indenização também poderá ser realizado por intermédio de depósito ou Transferência Eletrônica de Dados - TED para a conta corrente ou conta de poupança do beneficiário, observada a legislação do Sistema de Pagamentos Brasileiro. (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

§ 7º Os valores correspondentes às indenizações, na hipótese de não cumprimento do prazo para o pagamento da respectiva obrigação pecuniária, sujeitam-se à correção monetária segundo índice oficial regularmente estabelecido e juros moratórios com base em critérios fixados na regulamentação específica de seguro privado. (Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007)

Art . 6º No caso de ocorrência do sinistro do qual participem dois ou mais veículos, a indenização será paga pela Sociedade Seguradora do respectivo veículo em que cada pessoa vitimada era transportada.

§ 1º Resultando do acidente vítimas não transportadas, as indenizações a elas correspondentes serão pagas, em partes iguais, pelas Sociedades Seguradoras dos veículos envolvidos.

§ 2º Havendo veículos não identificados e identificados, a indenização será paga pelas Sociedades Seguradoras destes últimos.

Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei. (Redação dada pela Lei nº 8.441, de 1992)

§ 1º O consórcio de que trata este artigo poderá haver regressivamente do proprietário do veículo os valores que desembolsar, ficando o veículo, desde logo, como garantia da obrigação, ainda que vinculada a contrato de alienação fiduciária, reserva de domínio, *leasing* ou qualquer outro. (Redação dada pela Lei nº 8.441, de 1992)

§ 2° O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) estabelecerá normas para atender ao pagamento das indenizações previstas neste artigo, bem como a forma de sua distribuição pelas Seguradoras participantes do Consórcio.

Art. 8° Comprovado o pagamento, a Sociedade Seguradora que houver pago a indenização poderá, mediante ação própria, haver do responsável a importância efetivamente indenizada.

Art. 9° Nos seguros facultativos de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de via terrestre, as indenizações por danos materiais causados a terceiros serão pagas independentemente da responsabilidade que for apurada em ação judicial contra o causador do dano, cabendo à Seguradora o direito de regresso contra o responsável.

Art. 10. Observar-se-á o procedimento sumaríssimo do Código de Processo Civil nas causas relativas aos danos pessoais mencionados na presente lei.

Art. 11. A sociedade seguradora que infringir as disposições desta Lei estará sujeita às penalidades previstas no art. 108 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, de acordo com a gravidade da irregularidade, observado o disposto no art. 118 do referido Decreto-Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007)

Art. 12. O Conselho Nacional de Seguros Privados expedirá normas disciplinadoras e tarifas que atendam ao disposto nesta lei.

§ 1º O Conselho Nacional de Trânsito implantará e fiscalizará as medidas de sua competência, garantidoras do não licenciamento e não licenciamento e não circulação de veículos automotores de vias terrestres, em via pública ou fora dela, a descoberto do seguro previsto nesta lei. (Incluído pela pela Lei nº 8.441, de 1992)

§ 2º Para efeito do parágrafo anterior, o Conselho Nacional de Trânsito expedirá normas para o vencimento do seguro coincidir com o do IPVA, arquivando-se cópia do bilhete ou apólice no prontuário respectivo, bem como fazer constar no registro de ocorrências nome, qualificação, endereço residencial e profissional completos do proprietário do veículo, além do nome da seguradora, número e vencimento do bilhete ou apólice de seguro. (Incluído pela pela Lei nº 8.441, de 1992)

§ 3º O CNSP estabelecerá anualmente o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

§ 4º O disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, não se aplica ao produto da arrecadação do ressarcimento do custo descrito no § 3º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto-lei nº 814, de 4 de setembro de 1969, e demais disposições em contrário.

.....

LEI Nº 6.830, DE 22 DE SETEMBRO DE 1980.

Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

.....

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

§ 4º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

§ 6º - A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente.

§ 7º - O Termo de Inscrição e a Certidão de Dívida Ativa poderão ser preparados e numerados por processo manual, mecânico ou eletrônico.

§ 8º - Até a decisão de primeira instância, a Certidão de Dívida Ativa poderá ser emendada ou substituída, assegurada ao executado a devolução do prazo para embargos.

§ 9º - O prazo para a cobrança das contribuições previdenciárias continua a ser o estabelecido no artigo 144 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

.....

LEI Nº 6.880, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1980.

Dispõe sobre o Estatuto dos Militares.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1985

Dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal.

Art.1º - O funcionário policial será aposentado:

I - voluntariamente, com proveitos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial;

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.

Art. 2º - Subsiste a eficácia dos atos de aposentadoria expedidos com base nas Leis nºs. 3.313, de 14 de novembro de 1957, e 4.878, de 3 de dezembro de 1965, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.

Art. 3º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

.....

DECRETO Nº 93.872, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1986

Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

.....

Art . 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

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 cursos 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 assumido no exterior.

.....

LEI No 7.505, DE 2 DE JULHO DE 1986.

Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico.

Art. 1°. O contribuinte do imposto de renda poderá abater da renda bruta, ou deduzir com despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura, na forma desta Lei.

§ 1° Observado o limite máximo de 10% (dez por cento) da renda bruta, a pessoa física poderá abater:

I - até 100% (cem por cento) do valor da doação;

II - até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;

III - até 50% (cinqüenta por cento) do valor do investimento.

§ 2° O abatimento previsto no § 1° deste artigo não está sujeito ao limite de 50% (cinqüenta por cento) da renda bruta previsto na legislação do imposto de renda.

§ 3° A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto devido, valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do imposto de renda, tendo como base de cálculo:

I - até 100% (cem por cento) do valor das doações;

II - até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;

III - até 50% (cinqüenta por cento) do valor do investimento.

§ 4° Na hipótese do parágrafo anterior observado o limite máximo de 2% (dois por cento) do imposto devido, as deduções previstas não estão sujeitas a outros limites estabelecidos na legislação do imposto de renda.

§ 5° Os benefícios previstos nesta Lei não excluem ou reduzem outros benefícios ou abatimentos e deduções em vigor, de maneira especial as doações a entidades de utilidade pública feitas por pessoas físicas ou jurídicas.

§ 6º Observado o limite de 50% (cinqüenta por cento) de dedutibilidade do imposto devido pela pessoa jurídica, aquela que não se utilizar, no decorrer de seu período-base, dos benefícios concedidos por esta Lei, poderá optar pela dedução de até 5% (cinco por cento) do imposto devido para destinação ao Fundo de Promoção Cultural, gerido pelo Ministério da Cultura.

Art. 2º. Para os objetivos da presente Lei, no concernente a doações e patrocínio, consideram-se atividades culturais, sujeitas a regulamentação e critérios do Ministério da Cultura:

I - incentivar a formação artística e cultural mediante concessão de bolsas de estudo, de pesquisa, e de trabalho, no Brasil ou no exterior a autores, artistas e técnicos brasileiros, ou estrangeiros residentes no Brasil;

II - conceder prêmios a autores, artistas técnicos de arte, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas, em concursos e festivais realizados no Brasil;

III - doar bens móveis ou imóveis, obras de arte ou de valor cultural a museus, bibliotecas, arquivos, e outras entidades de acesso público, de caráter cultural, cadastradas no Ministério da Cultura;

IV - doar em espécies às mesmas entidades;

V - editar obras relativas às ciências humanas, às letras, às artes e outras de cunho cultural;

VI - produzir discos, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fono-videográficas, de caráter cultural;

VII - patrocinar exposições, festivais de arte, espetáculos teatrais, de dança, de música, de ópera, de circo e atividades congêneres;

VIII - restaurar, preservar e conservar prédios, monumentos, logradouros, sítios ou áreas tombadas pelo Poder Público Federal Estadual ou Municipal;

IX - restaurar obras de arte e bens móveis de reconhecido valor cultural, desde que acessíveis ao público;

X - erigir monumentos, em consonância com os Poderes Públicos, que visem preservar a memória histórica e cultural do País, com prévia autorização do Ministério da Cultura;

XI - construir, organizar, equipar, manter, ou formar museus, arquivos ou bibliotecas de acesso público;

XII - construir, restaurar, reparar ou equipar salas e outros ambientes destinados a atividades artísticas e culturais em geral, desde que de propriedade de entidade sem fins lucrativos;

XIII - fornecer recursos para o Fundo de Promoção Cultural do Ministério da Cultura, para fundações culturais, ou para instalação e manutenção de cursos de caráter cultural

ou artístico, destinados ao aperfeiçoamento, especialização ou formação de pessoal em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;

XIV - incentivar a pesquisa no campo das artes e a cultura;

XV - preservar o folclore e as tradições populares nacionais bem como patrocinar os espetáculos folclóricos sem fins lucrativos;

XVI - criar, restaurar ou manter jardins botânicos, parques zoológicos e sítios ecológicos de relevância cultural;

XVII - distribuir gratuitamente ingressos, adquiridos para esse fim, de espetáculos artísticos ou culturais;

XVIII - doar livros adquiridos no mercado nacional a bibliotecas de acesso público;

XIX - doar arquivos, bibliotecas e outras coleções particulares que tenham significado especial em seu conjunto, a entidades culturais de acesso público;

XX - fornecer, gratuitamente, passagens para transporte de artistas, bolsistas, pesquisadores ou conferencistas brasileiros ou resisidentes no Brasil, quando em missão de caráter cultural no País ou no exterior, assim reconhecida pelo Ministério da Cultura;

XXI - custear despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados a exposição ao público no País;

XXII - outras atividades assim consideradas pelo Ministério da Cultura.

Art. 3°. Para fins desta Lei considera-se doação a transferência definitiva de bens ou numerário, sem proveito pecuniário para o doador.

§ 1° O doador terá direito aos favores fiscais previstos nesta Lei se expressamente declarar, no instrumento de doação a ser inscrito no Registro de Títulos e Documentos, que a mesma se faz sob as condições de irreversibilidade do ato e inalienabilidade e impenhorabilidade do objeto doado.

§ 2° O Ministério da Cultura ou o Ministério da Fazenda poderá determinar a realização de perícia para apurar a autenticidade e o valor do bem doado, cuja despesa correrá por conta do doador.

§ 3° Quando a perícia avaliar o bem doado por valor menor ao atribuído pelo doador, para efeitos fiscais, prevalecerá o valor atribuído pela perícia.

§ 4° Os donatários de bens ou valores, na forma prevista nesta Lei, ficam isentos da incidência do imposto de renda sobre a receita não operacional obtida em razão da doação.

Art. 4°. Para os efeitos desta Lei, consideram-se investimentos a aplicação de bens ou numerários com proveito pecuniário ou patrimonial direto para o investidor, abrangendo as seguintes atividades:

I - compra ou subscrições de ações nominativas preferenciais sem direito a voto, ou quotas de sociedades limitadas de empresas livreiras, ou editoriais que publiquem, pelo menos, 30% (trinta por cento) dos seus títulos de autores nacionais, devidamente cadastrados no Ministério da Cultura;

II - participação em títulos patrimoniais de associações, ou em ações nominativas preferenciais sem direito a voto, quotas do capital social ou de participantes de sociedades que tenham por finalidade: produções cinematográficas, musicais, de artes cênicas, comercialização de produtos culturais e outras atividades empresariais de interesse cultural.

§ 1° As participações de que trata este artigo dar-se-ão, sempre, em pessoas jurídicas que tenham sede no País e estejam, direta ou indiretamente, sob controle de pessoas naturais residentes no Brasil.

§ 2° As ações ou quotas adquiridas nos termos desta Lei ficarão inalienáveis e impenhoráveis, não podendo ser utilizadas para fins de caução, ou qualquer outra forma de garantia, pelo prazo de 5 (cinco) anos. As restrições deste parágrafo compreendem, também, o compromisso de compra e venda, a cessão de direito à sua aquisição e qualquer outro contrato que tenha por objetivo o bem e implique a sua alienação ou gravame, mesmo que futuros.

§ 3° As quotas de participantes são estranhas ao capital social e;

a) conferem a seus titulares o direito de participar do lucro líquido da sociedade nas condições estipuladas no estatuto ou contrato social;

b) poderão ser resgatadas, nas condições previstas no estatuto ou contrato social, com os recursos de provisão formada com parcela do lucro líquido anual;

c) não conferem aos titulares direito de sócio ou acionista, salvo o de fiscalizar, nos termos da lei,os atos dos administradores da sociedade.

§ 4° O capital contribuído por seus subscritores é inexigível mas, em caso de liquidação da sociedade, será reembolsado aos titulares antes das ações ou quotas do capital social.

Art. 5°. Para os efeitos desta Lei, considerase patrocínio a promoção de atividades culturais, sem proveito pecuniário ou patrimonial direto para o patrocinador.

Art. 6°. As instituições financeiras, com os benefícios fiscais que obtiverem com base nesta Lei, poderão constituir carteira especial destinada a financiar, apenas com a cobertura dos custos operacionais, as atividades culturais mencionadas no art. 4°.

Art. 7°. - Nenhuma aplicação de benefícios fiscais previstos nesta Lei poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação ou corretagem.

Art. 8°. As pessoas jurídicas beneficiadas pelos incentivos da presente Lei deverão comunicar, para fins de registro, aos Ministérios da Cultura e da Fazenda, os aportes recebidos e enviar comprovante de sua devida aplicação.

§ 1º Os Ministérios da Cultura e da Fazenda poderão celebrar convênios com órgãos públicos estaduais ou municipais delegando-lhes as atividades mencionadas neste artigo, desde que as entidades e empresas beneficiadas não recebam, como doações, patrocínios ou investimentos, quantia superior a 2.000 (duas mil) OTN de cada contribuinte.

§ 2º As operações superiores a 2.000 (duas mil) OTN deverão ser previamente comunicadas ao Ministério da Fazenda pelo doador, patrocinador ou investidor para fins de cadastramento e posterior fiscalização. O Ministério da Cultura certificará se houve a realização da atividade incentivada.

Art. 9º. Em nenhuma hipótese, a doação, o patrocínio e o investimento poderão ser feitos pelo contribuinte a pessoa a ele vinculada.

Parágrafo único. Considera-se pessoa vinculada ao Contribuinte:

a) a pessoa jurídica da qual o contribuinte seja titular, administrador, acionista, ou sócio à data da operação, ou nos 12 (doze) meses anteriores;

b) o cônjuge, os parentes até o 3º (terceiro) grau, inclusive os afins, e os dependentes do contribuinte ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao contribuinte nos termos da alínea anterior;

c) o sócio, mesmo quando outra pessoa jurídica.

Art. 10. Se, no ano-base, o montante dos incentivos referentes a doação, patrocínio , ou investimento, for superior ao permitido, é facultado ao contribuinte deferir o excedente para até os 5 (cinco) anos seguintes, sempre obedecidos os limites fixados no art. 1º e seus parágrafos.

Art. 11. As infrações aos dispositivos, desta Lei, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, sujeitarão o contribuinte à cobrança do imposto sobre a renda não recolhido em cada exercício acrescido das penalidades previstas na legislação do imposto de renda, além da perda do direito de acesso, após a condenação, aos benefícios fiscais aqui instituídos, e sujeitando o beneficiário à multa de 30% (trinta por cento) do valor da operação, assegurando o direito de regresso contra os responsáveis pela fraude.

Art. 12. As doações, patrocínios e investimentos, de natureza cultural, mencionados nesta Lei serão comunicados ao Conselho Federal de Cultura, para que este possa acompanhar e supervisionar as respectivas aplicações, podendo, em caso de desvios ou irregularidades, serem por ele suspensos.

§ 1º O Conselho Federal de Cultura, nas hipóteses deste artigo, será auxiliado, (VETADO), pelos Conselhos Estaduais de Cultura (VETADO).

§ 2º (VETADO).

Art. 13. A Secretaria da Receita Federal, no exercício das suas atribuições específicas, fiscalizará a efetiva execução desta Lei, no que se refere à realização das atividades culturais ou à aplicação dos recursos nela comprometidos.

Art. 14. Obter redução do imposto de renda, utilizando-se fraudulentamente de qualquer dos benefícios desta Lei, constitui crime punível com reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) meses e multa.

§ 1º No caso de pessoa jurídica, respondem pelo crime o acionista controlador e os administradores, que para ele tenham concorrido.

§ 2º Na mesma pena incorre aquele que, recebendo recursos, bens ou valores, em função desta Lei, deixe e promover, sem justa causa, atividade cultural objeto do incentivo.

Art. 15. No prazo de 120 (cento e vinte) dias o Poder Executivo baixará decreto regulamentando a presente Lei.

Art. 16. Esta Lei produzirá seus efeitos no exercício financeiro de 1987, sendo aplicável às doações, patrocínios e investimentos realizados a partir da data de sua publicação.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18. Revogam-se as disposições em contrário.

.....

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

.....

TÍTULO II
Dos Direitos e Garantias Fundamentais
CAPÍTULO I
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do

direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do "de cujus";

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

a) a plenitude de defesa;

b) o sigilo das votações;

c) a soberania dos veredictos;

d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura , o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

a) privação ou restrição da liberdade;

b) perda de bens;

c) multa;

d) prestação social alternativa;

e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;

b) de caráter perpétuo;

c) de trabalhos forçados;

d) de banimento;

e) cruéis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei; (Regulamento).

LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII - conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;

b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Decreto Legislativo com força de Emenda Constitucional)

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

CAPÍTULO II
DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - fundo de garantia do tempo de serviço;

IV - salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943)

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinqüenta por cento à do normal; (Vide Del 5.452, art. 59 § 1º)

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

XXIV - aposentadoria;

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000)

a) e b) (Revogadas pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000)

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social.

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

CAPÍTULO III
DA NACIONALIDADE

Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;

b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;

c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãebrasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007)

II - naturalizados:

a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;

b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver recíprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

§ 2º - A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

§ 3º - São privativos de brasileiro nato os cargos:

I - de Presidente e Vice-Presidente da República;

II - de Presidente da Câmara dos Deputados;

III - de Presidente do Senado Federal;

IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

V - da carreira diplomática;

VI - de oficial das Forças Armadas.

VII - de Ministro de Estado da Defesa (Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

II - adquirir outra nacionalidade, salvo no casos: (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis; (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

Art. 13. A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

§ 1º - São símbolos da República Federativa do Brasil a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais.

§ 2º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

CAPÍTULO IV
DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subseqüente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíncos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º - O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função,

cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)

CAPÍTULO V
DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

.....

CAPÍTULO II
DA UNIÃO

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constituciona nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de

geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º - A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

.....

CAPÍTULO VI
DA INTERVENÇÃO

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

.....

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3° serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

.....

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

.....

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III – reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

.....

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

.....

Seção II
Das Atribuições do Presidente da República

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os

cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

.....

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e

indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação

sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

.....

CAPÍTULO II
DAS FORÇAS ARMADAS

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

§ 2º - Não caberá "habeas-corpus" em relação a punições disciplinares militares.

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais

membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva, nos termos da lei; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

III - O militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antigüidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

IX - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)

X - 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

.....

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

.....

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

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;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....

Seção II
DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - 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;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - 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.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 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.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

.....

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

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;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente.

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

.....

TÍTULO VIII
Da Ordem Social
CAPÍTULO I
DISPOSIÇÃO GERAL

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

CAPÍTULO II
DA SEGURIDADE SOCIAL
Seção I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - eqüidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de

economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....

Seção III
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Art. 201. 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, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1° A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 2° As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de

entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

.....

Art. 212. 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.

§ 1º - 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, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

.....

TÍTULO VII
Da Ordem Econômica e Financeira
CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 171. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais

garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

§ 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º - A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

§ 4º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petrólco bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II - as condições de contratação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. (Renumerado de § 2º para 3º pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - a alíquota da contribuição poderá ser: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) diferenciada por produto ou uso; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b)reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150,III, b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - os recursos arrecadados serão destinados: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995)

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Art. 181. O atendimento de requisição de documento ou informação de natureza comercial, feita por autoridade administrativa ou judiciária estrangeira, a pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no País dependerá de autorização do Poder competente.

.....

TÍTULO X
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação: (Redação dada pela Emenda Contitucional nº 43, de 15.4.2004)

I - vinte por cento na Região Centro-Oeste;

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

.....

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência: (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994)

I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações; (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994)

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, e pelas Leis nºs 8.849 e 8.848, ambas de 28 de janeiro de 1994, e modificações posteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do Art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, passa a ser de trinta por cento, sujeita a alteração por lei ordinária, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, já instituídos ou a serem criados, excetuado o previsto nos incisos I, II e III, observado o disposto nos §§ 3º e 4º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 a 1995, bem assim nos períodos de 1ºde janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997 e de 1º de julho de 1997 a 31 de dezembro de 1999, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento, sujeita a alteração por lei ordinária posterior, sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 17, de 1997)

VI - outras receitas previstas em lei específica. (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994)

§ 1.º As alíquotas e a base de cálculo previstas nos incisos III e V aplicar-se-ão a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta Emenda. (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994)

§ 2º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos artigos, 159, 212 e 239 da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos artigos 153, § 5º,

157, II, 212 e 239 da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos recursos previstos nos Artigos 158, II e 159 da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)

§ 5º A parcela dos recursos provenientes do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, destinada ao Fundo Social de Emergência, nos termos do inciso II deste artigo, não poderá exceder a cinco inteiros e seis décimos por cento do total do produto da sua arrecadação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)

.....

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - para os Estados e para o Distrito Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - para Municípios: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35 % (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 3º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades, e deduzidas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 4º As contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º serão administradas pelo Tribunal de Justiça local, para pagamento de precatórios expedidos pelos tribunais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 5º Os recursos depositados nas contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo não poderão retornar para Estados, Distrito Federal e Municípios devedores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 6º Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano e no § 2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 7º Nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios, pagar-se-á primeiramente o precatório de menor valor. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 9º Os leilões de que trata o inciso I do § 8º deste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - serão realizados por meio de sistema eletrônico administrado por entidade autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou pelo Banco Central do Brasil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - admitirão a habilitação de precatórios, ou parcela de cada precatório indicada pelo seu detentor, em relação aos quais não esteja pendente, no âmbito do Poder Judiciário, recurso ou impugnação de qualquer natureza, permitida por iniciativa do Poder Executivo a compensação com débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra devedor originário pela Fazenda Pública devedora até a data da expedição do precatório, ressalvados aqueles cuja exigibilidade esteja suspensa nos termos da legislação, ou que já tenham sido objeto de abatimento nos termos do § 9º do art. 100 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

III - ocorrerão por meio de oferta pública a todos os credores habilitados pelo respectivo ente federativo devedor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

IV - considerarão automaticamente habilitado o credor que satisfaça o que consta no inciso II; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

V - serão realizados tantas vezes quanto necessário em função do valor disponível; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

VI - a competição por parcela do valor total ocorrerá a critério do credor, com deságio sobre o valor desta; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

VII - ocorrerão na modalidade deságio, associado ao maior volume ofertado cumulado ou não com o maior percentual de deságio, pelo maior percentual de deságio, podendo ser fixado valor máximo por credor, ou por outro critério a ser definido em edital; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

VIII - o mecanismo de formação de preço constará nos editais publicados para cada leilão; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

IX - a quitação parcial dos precatórios será homologada pelo respectivo Tribunal que o expediu. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - haverá o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

III - o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

IV - enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

a) não poderá contrair empréstimo externo ou interno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

b) ficará impedida de receber transferências voluntárias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

V - a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, e os depositará nas contas especiais referidas no § 1º, devendo sua utilização obedecer ao que prescreve o § 5º, ambos deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 11. No caso de precatórios relativos a diversos credores, em litisconsórcio, admite-se o desmembramento do valor, realizado pelo Tribunal de origem do precatório, por credor, e, por este, a habilitação do valor total a que tem direito, não se aplicando, neste caso, a regra do § 3º do art. 100 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 12. Se a lei a que se refere o § 4º do art. 100 não estiver publicada em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de publicação desta Emenda Constitucional, será considerado, para os fins referidos, em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, omissos na regulamentação, o valor de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - 40 (quarenta) salários mínimos para Estados e para o Distrito Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - 30 (trinta) salários mínimos para Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 13. Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial, não poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e o § 2º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 14. O regime especial de pagamento de precatório previsto no inciso I do § 1º vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados, nos termos do § 2º, ambos deste artigo, ou pelo prazo fixo de até 15 (quinze) anos, no caso da opção prevista no inciso II do § 1º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 15. Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 16. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 17. O valor que exceder o limite previsto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal será pago, durante a vigência do regime especial, na forma prevista nos §§ 6º e 7º ou nos incisos I, II e III do § 8º deste artigo, devendo os valores dispendidos para o atendimento do disposto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal serem computados para efeito do § 6º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 18. Durante a vigência do regime especial a que se refere este artigo, gozarão também da preferência a que se refere o § 6º os titulares originais de precatórios que tenham completado 60 (sessenta) anos de idade até a data da promulgação desta Emenda Constitucional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

.....

LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990

Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

.....

LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991.

Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991.

Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.

.....

CAPÍTULO I
Disposições Preliminares

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;

V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

IX - priorizar o produto cultural originário do País.

.....

CAPÍTULO IV
Do Incentivo a Projetos Culturais

Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5o, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1o desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 1o Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3o, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de: (Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999)

a) doações; e (Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999)

b) patrocínios. (Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 2o As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional.(Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 3o As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1o, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

a) artes cênicas; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

c) música erudita ou instrumental; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

d) exposições de artes visuais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e (Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial. (Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)

h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes. (Incluído pela Lei nº 11.646, de 2008)

Art. 19. Os projetos culturais previstos nesta Lei serão apresentados ao Ministério da Cultura, ou a quem este delegar atribuição, acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do PRONAC. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 1o O proponente será notificado dos motivos da decisão que não tenha aprovado o projeto, no prazo máximo de cinco dias. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 2o Da notificação a que se refere o parágrafo anterior, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 3° (Vetado)

§ 4° (Vetado)

§ 5° (Vetado)

§ 6° A aprovação somente terá eficácia após publicação de ato oficial contendo o título do projeto aprovado e a instituição por ele responsável, o valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e o prazo de validade da autorização.

§ 7o O Ministério da Cultura publicará anualmente, até 28 de fevereiro, o montante dos recursos autorizados pelo Ministério da Fazenda para a renúncia fiscal no exercício anterior, devidamente discriminados por beneficiário. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)

§ 8o Para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal. (Incluído pela Lei nº 9.874, 1999)

Art. 20. Os projetos aprovados na forma do artigo anterior serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pela SEC/PR ou por quem receber a delegação destas atribuições.

§ 1° A SEC/PR, após o término da execução dos projetos previstos neste artigo, deverá, no prazo de seis meses, fazer uma avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos, podendo inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até três anos.

§ 2o Da decisão a que se refere o parágrafo anterior, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias.(Redação dada pela Lei n° 9.874, de 1999)

§ 3° O Tribunal de Contas da União incluirá em seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República análise relativa a avaliação de que trata este artigo.

.....

Art. 26. O doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei, tendo como base os seguintes percentuais: (Vide arts. 5° e 6°, Inciso II da Lei n° 9.532 de, 1997)

I - no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios;

II - no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios.

§ 1° A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional.

§ 2° O valor máximo das deduções de que trata o caput deste artigo será fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

§ 3° Os benefícios de que trata este artigo não excluem ou reduzem outros benefícios, abatimentos e deduções em vigor, em especial as doações a entidades de utilidade pública efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas.

§ 4° (VETADO)

§ 5° O Poder Executivo estabelecerá mecanismo de preservação do valor real das contribuições em favor de projetos culturais, relativamente a este Capítulo.

.....

LEI Nº 8.248, DE 23 DE OUTUBRO DE 1991.

Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências.

.....

Art. 8º São isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) as compras de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos produzidos no País, bem como suas partes e peças de reposição, acessórias, matérias-primas e produtos intermediários realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e por entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou na execução de programa de pesquisa científica ou de ensino devidamente credenciadas naquele conselho.

.....

LEI Nº 8.387, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1991

Dá nova redação ao § 1° do art. 3° aos arts. 7° e 9° do Decreto-Lei n° 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei n° 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei n° 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 8.428, DE 29 DE MAIO DE 1992.

Cria a Carreira de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público da União e seus cargos, fixa os valores de vencimentos, e dá outras providências.

Art. 1° Fica criada, no Quadro Permanente do Ministério Público da União, a Carreira de Apoio Técnico-Administrativo, constituída dos cargos de Técnico, Assistente e Auxiliar, conforme o Anexo I desta lei.

Art. 2° Os cargos integrantes das categorias funcionais da sistemática de classificação da Lei n° 5.645, de 10 de dezembro de 1970, do Quadro Permanente do Ministério Público Federal, do Ministério Público Militar, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, serão transpostos para os cargos da carreira a que se refere o artigo anterior, na forma da Transposição de Cargos, constante do Anexo II desta lei.

§ 1º (Vetado)

§ 2º (Vetado)

§ 3º (Vetado)

Art. 3° (Vetado)

§ 1º (Vetado)

§ 2º (Vetado)

§ 3º (Vetado)

Art. 4º (Vetado)

Art. 5º Os vencimentos dos cargos integrantes da carreira de que trata esta lei são fixados na tabela constante do Anexo III.

Parágrafo único. Os valores dos vencimentos de que trata este artigo, referentes a julho de 1991, serão reajustados nas mesmas datas e nos mesmos índices adotados para os servidores públicos civis da União.

Art. 6º (Vetado)

Parágrafo único. (Vetado)

Art. 7º Os servidores ocupantes dos cargos da Carreira de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público da União ficam submetidos ao regime jurídico dos servidores públicos civis da União.

Art. 8º O Procurador-Geral da República regulamentará os percentuais da vantagem de que trata a Lei nº 7.761, de 25 de abril de 1989, de forma que não haja aumento da despesa prevista com a aplicação desta lei.

Art. 9º Nenhuma redução de remuneração poderá resultar da aplicação desta lei, sendo assegurada ao servidor a diferença como vantagem pessoal, reajustável, a ser absorvida nos casos de promoção.

Parágrafo único. (Vetado)

Art. 10. Os Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), os Cargos em Comissão de Assessoramento (CCA) e as Gratificações pela Representação de Gabinete (GRG) continuam regidos pela legislação vigente, até sua reestruturação.

Parágrafo único. Fica o Procurador-Geral da República autorizado a proceder a transformação das funções do Grupo-Direção e Assistência Intermediária (DAI) em Funções Gratificadas (FG), nos termos do art. 1º da Lei nº 8.116, de 13 de dezembro de 1990, e da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, sem aumento de despesa.

Art. 11. As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias do Ministério Público da União.

Art. 12. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário.

.....

LEI Nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993.

Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências.

.....

Art. 4o O contribuinte que optar pelo uso dos incentivos previstos nos arts. 1o, 1o-A, 3o e 3o-A, todos desta Lei, depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta de aplicação financeira especial, em instituição financeira pública, cuja movimentação sujeitar-se-á a prévia comprovação pela Ancine de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º As contas de aplicação financeira a que se refere este artigo serão abertas:

I - em nome do proponente, para cada projeto, no caso do art. 1o e do art. 1o-A, ambos desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - em nome do contribuinte, do seu representante legal ou do responsável pela remessa, no caso do art. 3o e do art. 3o-A, ambos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

III – em nome da Ancine, para cada programa especial de fomento, no caso do § 5o do art. 1º -A desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007)

§ 2 º Os projetos a que se refere este artigo e os projetos beneficiados por recursos dos programas especiais de fomento instituídos pela Ancine deverão atender cumulativamente aos seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 11.505, de 2007)

I - contrapartida de recursos próprios ou de terceiros correspondente a 5% (cinco por cento) do orçamento global aprovado, comprovados ao final de sua realização; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

II - limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos no art. 1o e no art. 1o-A, ambos desta Lei, somados, é de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e, para o incentivo previsto no art. 3o e no art. 3o-A, ambos desta Lei, somados, é de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), podendo esses limites serem utilizados concomitantemente; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

III - apresentação do projeto para aprovação da ANCINE, conforme regulamento. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

§ 3º Os investimentos a que se refere este artigo não poderão ser utilizados na produção de obras audiovisuais de natureza publicitária. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

§ 4º A liberação de recursos fica condicionada à integralização de pelo menos 50% (cinqüenta por cento) dos recursos aprovados para realização do projeto. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

§ 5º A utilização dos incentivos previstos nesta Lei não impossibilita que o mesmo projeto se beneficie de recursos previstos na Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, desde que enquadrados em seus objetivos, limitado o total destes incentivos a 95% (noventa e cinco por cento) do total do orçamento aprovado pela ANCINE. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

.....

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993.

Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

.....

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

§ 1° O título de domínio de que trata este artigo conterá cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1o, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 3º O valor da alienação do imóvel será definido por deliberação do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cujo ato fixará os critérios para a apuração do valor da parcela a ser cobrada do beneficiário do programa de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4° O valor do imóvel fixado na forma do § 3o será pago em prestações anuais pelo beneficiário do programa de reforma agrária, amortizadas em até vinte anos, com carência de três anos e corrigidas monetariamente pela variação do IGP-DI. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 5° Será concedida ao beneficiário do programa de reforma agrária a redução de cinqüenta por cento da correção monetária incidente sobre a prestação anual, quando efetuado o pagamento até a data do vencimento da respectiva prestação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 6º Os valores relativos às obras de infra-estrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis, sendo que os créditos concedidos aos beneficiários do programa de reforma agrária serão excluídos do valor das prestações e amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III – aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem; (Inciso incluído pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

.....

Lei Nº 8.878, DE 11 DE MAIO DE 1994.

Dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona.

Faço saber que o **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** adotou a Medida Provisória nº 473, de 1994, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, HUMBERTO LUCENA, Presidente do Senado Federal, para os efeitos do disposto no parágrafo único art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1° É concedida anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, tenham sido:

I - exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;

II - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;

III - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizado, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, exclusivamente, ao servidor titular de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente à época da exoneração, demissão ou dispensa.

Art. 2° O retorno ao serviço dar-se-á, exclusivamente, no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação e restringe-se aos que formulem requerimento fundamentado e acompanhado da documentação pertinente no prazo improrrogável de sessenta dias, contado da instalação da comissão a que se refere o art. 5°, assegurando-se prioridade de análise aos que já tenham encaminhado documentação à Comissão Especial constituída pelo Decreto de 23 de junho de 1993. (Vide decreto n° 3.363, de 2000)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos exonerados ,demitidos, dispensados ou despedidos dos órgãos ou entidades que tenham sido extintos liquidados ou privatizados, salvo quando as respectivas atividades:

a) tenham sido transferidas, absorvidas ou executadas por outro órgão ou entidade da administração pública federal;

b) estejam em curso de transferência ou de absorção por outro órgão ou entidade da administração pública federal, hipótese em que o retorno dar-se-á após a efetiva implementação da transferência.

Art. 3° Observado o disposto nesta Lei e de acordo com as necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração, o Poder Executivo deferirá o retorno ao serviço dos servidores ou empregados despedidos arbitrariamente no período a que se refere o art. 1°. (Regulamento)

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, será assegurada prioridade de retorno ao serviço aos que:

I - estejam comprovadamente desempregados na data da publicação desta Lei;

II - embora empregados, percebam, na data da publicação desta Lei, remuneração de até cinco salários mínimos.

Art. 4° A Administração Pública Federal e as empresas sob controle da União, quando necessária a realização de concurso, contratação ou processo seletivo com vistas ao provimento de cargo ou emprego permanente, excluirão das vagas a serem preenchidas pelos concursados o número correspondente ao de postulantes habilitados na forma desta Lei para os respectivos cargos ou empregos.

Art. 5° Para os fins previstos nesta Lei, o Poder Executivo, no prazo de até trinta dias, constituirá Comissão Especial de Anistia e Subcomissões Setoriais, com estrutura e competência definidas em regulamento. (Vide Decretos nºs 1.153, de 1994, 1.498, de 1994, 1.499, de 1995 e 5.115, de 2004)

§ 1° Das decisões das Subcomissões Setoriais caberá recurso para a Comissão Especial de Anistia, que poderá avocar processos em casos de indeferimento, omissão ou retardamento injustificado.

§ 2° O prazo para conclusão dos trabalhos dessas comissões será fixado no ato que as instituir. (Vide Decreto nº 1.344, de 1994)

Art. 6° A anistia a que se refere esta Lei só gerará efeitos financeiros a partir do efetivo retorno à atividade, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

Art. 7° As despesa decorrentes desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias dos respectivos órgãos ou entidades.

Art. 8° Não se aplica o disposto no § 1° do art. 81 da Lei nº 8713, de 30 setembro de 1993, à anistia de que trata esta Lei.

Art. 9° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA No 1.514-1, DE 5 DE SETEMBRO DE 1996.

Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1° A redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária será incentivada pelos mecanismos estabelecidos nesta Medida Provisória, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em instituição não financeira ou agência de fomento, de instituições financeiras sob controle acionário de Unidade da Federação.

Parágrafo único. A extinção das instituições financeiras a que se refere o caput deste artigo poderá dar-se por intermédio de processos de incorporação, fusão, cisão ou qualquer outra forma de reorganização societária legalmente admitida.

Art. 2º A adoção das medidas adequadas a cada caso concreto dar-se-á a exclusivo critério da União, mediante solicitação do respectivo controlador, atendidas as condições estabelecidas nesta Medida Provisória.

Art. 3º Para os fins desta Medida Provisória, poderá a União, a seu exclusivo critério:

I - adquirir o controle da instituição financeira, exclusivamente para privatizá-la ou extingui-la;

II - financiar a extinção ou a transformação da instituição financeira em instituição não financeira ou agência de fomento, quando realizada por seu respectivo controlador;

III - financiar os ajustes prévios imprescindíveis para a privatização da instituição financeira, ou prestar garantia a financiamento concedido pelo Banco Central do Brasil para o mesmo fim, segundo normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional;

IV - adquirir créditos contratuais que a instituição financeira detenha contra seu controlador e entidades por este controladas, e refinanciar os créditos assim adquiridos; ou

V - em caráter excepcional e atendidas as condições especificadas no art. 5º, financiar parcialmente programa de saneamento da instituição financeira, que necessariamente contemplará sua capitalização e mudanças no seu processo de gestão capazes de assegurar sua profissionalização.

§ 1º A adoção das medidas autorizadas neste artigo será precedida das autorizações que se fizerem necessárias na legislação da Unidade da Federação respectiva.

§ 2º Os créditos de que trata o inciso IV deste artigo serão aqueles existentes em 31 de março de 1996, acrescidos dos juros contratuais pro rata die até a data da aquisição, de acordo com as condições e encargos financeiros previstos nos contratos originais.

§ 3º O refinanciamento de que trata o inciso IV deste artigo será precedido da assunção, pela Unidade da Federação, das dívidas de responsabilidade das entidades por ela controladas.

Art. 4º Observado o disposto no artigo seguinte, as autorizações de que tratam os incisos III e IV do artigo anterior restringem-se aos casos em que haja:

I - lei específica da Unidade da Federação autorizando:

a) a privatização, dentro de prazo acordado com a União, da respectiva instituição financeira;

b) a utilização do produto da privatização no pagamento do financiamento ou refinanciamento de que tratam os incisos III e IV do artigo anterior ou, a critério da União, de outra dívida para com esta; e

c) o depósito, junto ao Banco Central do Brasil, das ações de sua propriedade no capital da instituição financeira a ser privatizada; ou

II - a desapropriação em favor da União das ações do capital social da instituição financeira, na forma do Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

Art. 5º Nas hipóteses dos incisos IV e V do art. 3º, quando não houver transferência de controle acionário, ou, detendo a Unidade da Federação a maioria do capital social em mais de uma instituição financeira, não houver a transformação de todas elas em instituições não financeiras ou agências de fomento, a participação da União no processo não poderá ultrapassar cinqüenta por cento dos recursos necessários, devendo a Unidade da Federação adotar, dentre outras, as seguintes medidas, envolvendo, em conjunto ou isoladamente, recursos em montante pelo menos equivalente ao da participação da União.

I - quitação antecipada de dívidas do controlador e de entidades por este controladas junto à instituição financeira;

II - assunção de dívidas da instituição financeira junto a terceiros, existentes em 31 de março de 1996 e registradas em balanço, incluindo passivos de natureza atuarial ou trabalhista; e

III - capitalização da instituição financeira.

Parágrafo único. Nos casos de que trata o caput deste artigo, a adoção das medidas autorizadas nesta Medida Provisória dependerá ainda de decisão do Conselho Monetário Nacional, a qual se dará à vista de:

a) aprovação, pelo Banco Central do Brasil, de projeto de saneamento da instituição financeira que necessariamente inclua sua capitalização e mudanças em seu sistema de gestão capazes de assegurar sua profissionalização;

b) parecer favorável da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda quanto à compatibilidade da situação fiscal do Estado controlador com o esforço exigido pelo projeto de saneamento da instituição financeira.

Art. 6º A União pagará as aquisições de controle e de créditos e concederá os financiamentos de que trata o art. 3º, com títulos do Tesouro Nacional, com prazo de resgate e juros estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Fazenda, ouvido o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Parágrafo único. Os títulos do Tesouro Nacional emitidos nos termos do caput deste artigo, quando detidos por instituições financeiras, poderão ser trocados por títulos de emissão do Banco Central do Brasil, em condições a serem estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 7º Para efeito do disposto na alínea b do inciso I do art. 4º, o alienante da instituição financeira repassará ao Tesouro Nacional, em até cinco dias úteis, a importância recebida em moeda corrente ou em títulos da dívida pública federal.

Parágrafo único. Títulos e créditos não compreendidos no caput deste artigo, admitidos como meio de pagamento da alienação da instituição financeira, deverão ser substituídos, pelo alienante, por títulos da dívida pública federal, para efeito de repasse ao Tesouro Nacional.

Art. 8º Na hipótese do inciso II do art. 4º, o resultado líquido da privatização da instituição financeira será utilizado pela União na quitação total ou parcial de financiamento ou refinanciamento concedido com base nesta Medida Provisória.

Art. 9º Poderá ser exercida por pessoa jurídica, a critério o Banco Central do Brasil, a gestão das instituições financeiras que tenham seu controle adquirido na forma do art. 3º, inciso I, desta Medida Provisória, bem assim daquelas que tenham suas ações desapropriadas, conforme as disposições do Decreto-Lei nº 2.321, de 1987.

Art. 10. O financiamento ou refinanciamento concedido com base nesta Medida Provisória deverá contar com adequadas garantias ou contragarantias, que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, inciso I, letra a, e inciso II, da Constituição, bem assim, quando for o caso, ações representativas do controle acionário da instituição financeira.

Art. 11. Os contratos de financiamento ou refinanciamento de que trata esta Medida Provisória deverão prever, além das garantias e contragarantias referidas no artigo anterior.

I - estar o Tesouro Nacional autorizado a sacar, em caso de inadimplência, contra as contas bancárias depositárias das receitas próprias e recursos de que trata o artigo anterior, o montante dos valores não pagos com os acréscimos legais e contratuais;

II - que os pagamentos deles decorrentes não estarão sujeitos a limites estabelecidos em lei, resolução ou regulamento posteriores à sua celebração;

III - que, na hipótese de não transferência do controle acionário da instituição ou da não transformação em instituição não financeira ou agência de fomento, pelo menos cinqüenta por cento dos dividendos por ela distribuídos ao controlador serão utilizados para a amortização das obrigações financeiras previstas no contrato.

Art. 12. A exclusivo critério da União, poderão ser recebidos bens, direitos e ações de propriedades de Unidade da Federação em dação em pagamento das dívidas contraídas na forma desta Medida Provisória.

Parágrafo único. Os bens, direitos e ações serão aceitos a preço de mercado; quando não houver preço de mercado, o preço será estabelecido com base em avaliação realizada por três consultores independentes contratados pelas partes.

Art. 13. Ocorrendo impontualidade no pagamento de financiamento ou refinanciamento de que trata esta Medida Provisória, a Unidade da Federação devedora

pagará, a partir do vencimento da obrigação, encargos financeiros equivalentes ao custo médio de captação do Tesouro Nacional, acrescidos de mora de um por cento ao mês, incidentes sobre o montante da quantia em atraso, sem prejuízo das demais cominações legais ou contratuais.

Art. 14. Os contratos de financiamento ou refinanciamento decorrentes desta Medida Provisória deverão ser celebrados até 30 de junho de 1997.

Art. 15. Observado o disposto no artigo seguinte, a privatização das instituições financeiras que tenham seu controle adquirido com base nesta Medida Provisória, das que tenham suas ações desapropriadas, conforme as disposições do Decreto-Lei nº 2.321, de 1987, e de outras instituições financeiras incluídas no Programa Nacional de Desestatização, será feita mediante oferta pública, assegurada igualdade de condições a todos os concorrentes.

Art. 16. Os programas de privatização ou capitalização previstos nesta Medida Provisória poderão contemplar a participação dos empregados das instituições financeiras objeto dos mencionados programas.

Art. 17. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Medida Provisória.

Art. 18. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996.

Art. 19. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996

Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)

.....

DECRETO No 2.271, DE 7 DE JULHO DE 1997.

Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no § 7º do art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

DECRETA:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias,

instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1° As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2° Não poderão 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.

Art . 2° A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Art . 3° O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

§ 1° Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados.

§ 2° Os órgãos e entidades contratantes poderão fixar nos respectivos editais de licitação, o preço máximo que se dispõem a pagar pela realização dos serviços, tendo por base os preços de mercado, inclusive aqueles praticados entre contratantes da iniciativa privada.

Art . 4° É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

I - indexação de preços por índices gerais, setoriais ou que reflitam a variação de custos;

II - caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra;

III - previsão de reembolso de salários pela contratante;

IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;

Art . 5º Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstrarão analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

Parágrafo Único. Efetuada a repactuação, o órgão ou entidade divulgará, imediatamente, por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, os novos valores e a variação ocorrida.

Art . 6º A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.

Art . 7º Os órgãos e entidades contratantes divulgarão ou manterão em local visivel e acessível ao público, listagem mensalmente atualizada dos contratos firmados, indicando a contratada, o objeto, valor mensal e quantitativo de empregados envolvidos em cada contrato de prestação de serviços.

Art . 8º O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado expedirá, quando necessário, normas complementares ao cumprimento do disposto neste Decreto.

Art . 9º As contratações visando à prestação de serviços, efetuadas por empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas controladas direta ou indiretamente pela União, serão disciplinadas por resoluções do Conselho de Coordenação das Empresas Estatais - CCE.

Art . 10 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art . 11. Ficam revogados o Decreto nº 2.031, de 11 de outubro de 1996, e o art. 6º do decreto nº 99.188, de 17 de março de 1990, na redação dada pelo Decreto nº 804, de 20 de abril de 1993.

.....

LEI Nº 9.639, DE 25 DE MAIO DE 1998.

Dispõe sobre amortização e parcelamento de dívidas oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998.

Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

.....

LEI Nº 9.873, DE 23 DE NOVEMBRO DE 1999.

Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

Faço saber que o **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** adotou a Medida Provisória nº 1.859-17, de 1999, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Antonio Carlos Magalhães, Presidente, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1o Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

. Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória: (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

II – pelo protesto judicial; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994;

II - do termo de compromisso de que trata o § 5o do art. 11 da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com a redação dada pela Lei no 9.457, de 5 de maio de 1997.

Art. 4º Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2o, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1o de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data.

Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária.

Art. 6º Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória no 1.859-16, de 24 de setembro de 1999.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Ficam revogados o art. 33 da Lei no 6.385, de 1976, com a redação dada pela Lei no 9.457, de 1997, o art. 28 da Lei no 8.884, de 1994, e demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial.

.....

LEI Nº 10.028, DE 19 DE OUTUBRO DE 2000.

Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

.....

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1o do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

.....

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9o e no inciso II do § 1o do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 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.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

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;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subseqüente.

.....

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.

§ 1] 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. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 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.

.....

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia 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 correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

.....

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinqüenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2o do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9o do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1o, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1° Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1o.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

.....

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

.....

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;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 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;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

.....

LEI Nº 9.964, DE 10 DE ABRIL DE 2000.

Institui o Programa de Recuperação Fiscal – Refis e dá outras providências, e altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.844, de 20 de janeiro de 1994.

.....

DECRETO Nº 3.589, DE 6 DE SETEMBRO DE 2000.

Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 27, DE 21 DE MARÇO DE 2000

Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3o do art. 60 da constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1o É incluído o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

"Art. 76 É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais." (AC)

"§ 1º O disposto no caput deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5o; 157, I; 158, I e II; e 159, I, "a" e "b", e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a que se refere o art. 159, I, "c", da Constituição." (AC)

"§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5o, da Constituição." (AC)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000

Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A alínea c do inciso VII do art. 34 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.34.....

....."

"VII-.....

....."

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde." (NR)

Art. 2º O inciso III do art. 35 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.35.....

....."

"III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;" (NR)

Art. 3º O § 1º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.156....."

"§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:" (NR)

"I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e" (AC)*

"II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel." (AC)

"....."

Art. 4º O parágrafo único do art. 160 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.160....."

"Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:" (NR)

"I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;" (AC)

"II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III." (AC)

Art. 5º O inciso IV do art. 167 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.167.....

....."

"IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2°, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8°, bem como o disposto no § 4° deste artigo;" (NR)

"....."

Art. 6° O art. 198 passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2° e 3°, numerando-se o atual parágrafo único como § 1°:

"Art.198.....

....."

"§ 1° (parágrafo único original)....."

"§ 2° A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:" (AC)

"I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3°;" (AC)

"II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;" (AC)

"III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3°." (AC)

"§ 3° Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:" (AC)

"I – os percentuais de que trata o § 2°;" (AC)

"II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;" (AC)

"III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;" (AC)

"IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União." (AC)

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:" (AC)

"I – no caso da União:" (AC)

"a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;" (AC)

"b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;" (AC)

"II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e" (AC)

"III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º." (AC)

"§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento." (AC)

"§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei." (AC)

"§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal." (AC)

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

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

.....

DECRETO Nº 3.917, DE 13 DE SETEMBRO DE 2001

Estabelece os limites sobre o que dispõe o art. 20, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para o Ministério Público e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, os ex-Territórios do Amapá e de Roraima e, ainda, o Distrito Federal.

Art. 1º O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, os ex-Territórios do Amapá e de Roraima e o Distrito Federal observarão os limites estabelecidos no art. 20, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e neste Decreto.

Art. 2º Os três por cento para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19 ficam repartidos da seguinte forma:

I - 0,275% para o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;

II - 0,064% para o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios;

III - 0,174% para o ex-Território de Roraima;

IV - 0,287% para o ex-Território do Amapá;

V - 2,200% para o Distrito Federal.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.225-45, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001.

Altera as Leis nos 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1, DE 6 DE SETEMBRO DE 2001.

Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.184, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2001.

Dispõe sobre a concessão de financiamento vinculado à exportação de bens ou serviços nacionais, e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.183-56, DE 24 DE AGOSTO DE 2001.

Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nos 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1o de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002.

Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.559, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2002.

Regulamenta o art. 8o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.684, DE 30 DE MAIO DE 2003.

Altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.887, DE 18 DE JUNHO DE 2004.

Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 43, DE 15 DE ABRIL DE 2004

Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por 10 (dez)anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.

As **Mesas** da **Câmara dos Deputados** e do **Senado Federal**, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O caput do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

....." (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004

Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.865, DE 30 DE ABRIL DE 2004.

Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.196, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2005.

Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei no 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei no 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nos 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.250, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2005.

Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal.

Art.1º A União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a legislação federal de regência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

§ 2º A opção de que trata o caput deste artigo não poderá implicar redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

Art. 2º A Secretaria da Receita Federal baixará ato estabelecendo os requisitos e as condições necessárias à celebração dos convênios de que trata o art. 1o desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

.....

DECRETO Nº 5.484, DE 30 DE JUNHO DE 2005.

Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.187, DE 19 DE OUTUBRO DE 2005.

Altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para conferir nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 522, 523 e 527 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 522. Das decisões interlocutórias caberá agravo, no prazo de 10 (dez) dias, na forma retida, salvo quando se tratar de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, bem como nos casos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida, quando será admitida a sua interposição por instrumento.

....." (NR)

"Art. 523.....

.....

§ 3º Das decisões interlocutórias proferidas na audiência de instrução e julgamento caberá agravo na forma retida, devendo ser interposto oral e imediatamente, bem como constar do respectivo termo (art. 457), nele expostas sucintamente as razões do agravante." (NR)

"Art. 527.....

.....

II - converterá o agravo de instrumento em agravo retido, salvo quando se tratar de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, bem como nos casos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida, mandando remeter os autos ao juiz da causa;

.....

V - mandará intimar o agravado, na mesma oportunidade, por ofício dirigido ao seu advogado, sob registro e com aviso de recebimento, para que responda no prazo de 10 (dez) dias (art. 525, § 2]), facultando-lhe juntar a documentação que entender conveniente, sendo que, nas comarcas sede de tribunal e naquelas em que o expediente

forense for divulgado no diário oficial, a intimação far-se-á mediante publicação no órgão oficial;

VI - ultimadas as providências referidas nos incisos III a V do caput deste artigo, mandará ouvir o Ministério Público, se for o caso, para que se pronuncie no prazo de 10 (dez) dias.

Parágrafo único. A decisão liminar, proferida nos casos dos incisos II e III do caput deste artigo, somente é passível de reforma no momento do julgamento do agravo, salvo se o próprio relator a reconsiderar." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Art. 3º É revogado o § 4º do art. 523 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006

Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

.....

LEI Nº 11.345, DE 14 DE SETEMBRO DE 2006.

Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 303, DE 29 DE JUNHO DE 2006.

Dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social nas condições que especifica e altera a legislação tributária federal.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006

Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao

art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

–

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 7º .....

.....

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

....."(NR)

"Art. 23. .....

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."(NR)

"Art. 30. .....

.....

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

....."(NR)

"Art. 206. .....

.....

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

.....

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."(NR)

"Art. 208. .....

.....

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

....."(NR)

"Art. 211. .....

.....

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular."(NR)

"Art. 212. .....

.....

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino."(NR)

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: (Vigência)

"Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da

complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso

VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:

a) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano."(NR)

§ 6º (Revogado).

§ 7º (Revogado)."(NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, até o início da vigência dos Fundos, nos termos desta Emenda Constitucional.

.....

LEI Nº 11.438, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2006.

Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.276, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2006.

Altera os arts. 504, 506, 515 e 518 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativamente à forma de interposição de recursos, ao saneamento de nulidades processuais, ao recebimento de recurso de apelação e a outras questões.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativamente à forma de interposição de recursos, ao saneamento de nulidades processuais, ao recebimento de recurso de apelação e a outras questões.

Art. 2º Os arts. 504, 506, 515 e 518 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 504. Dos despachos não cabe recurso." (NR)

"Art. 506. .....

.....

III - da publicação do dispositivo do acórdão no órgão oficial.

Parágrafo único. No prazo para a interposição do recurso, a petição será protocolada em cartório ou segundo a norma de organização judiciária, ressalvado o disposto no § 2o do art. 525 desta Lei." (NR)

"Art. 515. .....

.....

§ 4o Constatando a ocorrência de nulidade sanável, o tribunal poderá determinar a realização ou renovação do ato processual, intimadas as partes; cumprida a diligência, sempre que possível prosseguirá o julgamento da apelação." (NR)

"Art. 518. .....

§ 1° O juiz não receberá o recurso de apelação quando a sentença estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal.

§ 2° Apresentada a resposta, é facultado ao juiz, em cinco dias, o reexame dos pressupostos de admissibilidade do recurso." (NR)

Art. 3° Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

.....

LEI Nº 11.417, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006.

Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1° Esta Lei disciplina a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal e dá outras providências.

Art. 2° O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei.

§ 1° O enunciado da súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão.

§ 2º O Procurador-Geral da República, nas propostas que não houver formulado, manifestar-se-á previamente à edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante.

§ 3º A edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante dependerão de decisão tomada por 2/3 (dois terços) dos membros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária.

§ 4º No prazo de 10 (dez) dias após a sessão em que editar, rever ou cancelar enunciado de súmula com efeito vinculante, o Supremo Tribunal Federal fará publicar, em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União, o enunciado respectivo.

Art. 3o São legitimados a propor a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III – a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV – o Procurador-Geral da República;

V - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - o Defensor Público-Geral da União;

VII – partido político com representação no Congresso Nacional;

VIII – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional;

IX – a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

X - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

XI - os Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares.

§ 1º O Município poderá propor, incidentalmente ao curso de processo em que seja parte, a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante, o que não autoriza a suspensão do processo.

§ 2º No procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado da súmula vinculante, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros na questão, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Art. 4º A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, mas o Supremo Tribunal Federal, por decisão de 2/3 (dois terços) dos seus membros, poderá restringir os efeitos

vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público.

Art. 5º Revogada ou modificada a lei em que se fundou a edição de enunciado de súmula vinculante, o Supremo Tribunal Federal, de ofício ou por provocação, procederá à sua revisão ou cancelamento, conforme o caso.

Art. 6º A proposta de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante não autoriza a suspensão dos processos em que se discuta a mesma questão.

Art. 7º Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.

§ 1º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas.

§ 2º Ao julgar procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial impugnada, determinando que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme o caso.

Art. 8º O art. 56 da Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3o:

"Art. 56. .....

.....

§ 3o Se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso." (NR)

Art. 9º A Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 64-A e 64-B:

"Art. 64-A. Se o recorrente alegar violação de enunciado da súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso."

"Art. 64-B. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal."

Art. 10. O procedimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula com efeito vinculante obedecerá, subsidiariamente, ao disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor 3 (três) meses após a sua publicação.

.....

LEI Nº 11.418, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006.

Acrescenta à Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, dispositivos que regulamentam o § 3o do art. 102 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei acrescenta os arts. 543-A e 543-B à Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, a fim de regulamentar o § 3o do art. 102 da Constituição Federal.

Art. 2º A Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 543-A e 543-B:

"Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

§ 2º O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral.

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

§ 4º Se a Turma decidir pela existência da repercussão geral por, no mínimo, 4 (quatro) votos, ficará dispensada a remessa do recurso ao Plenário.

§ 5º Negada a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 6º O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 7º A Súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no Diário Oficial e valerá como acórdão."

"Art. 543-B. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo.

§ 1° Caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte.

§ 2° Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos.

§ 3° Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se.

§ 4° Mantida a decisão e admitido o recurso, poderá o Supremo Tribunal Federal, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada.

§ 5° O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disporá sobre as atribuições dos Ministros, das Turmas e de outros órgãos, na análise da repercussão geral."

Art. 3o Caberá ao Supremo Tribunal Federal, em seu Regimento Interno, estabelecer as normas necessárias à execução desta Lei.

Art. 4° Aplica-se esta Lei aos recursos interpostos a partir do primeiro dia de sua vigência.

Art. 5° Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.

.....

DECRETO Nº 5.906, DE 26 DE SETEMBRO DE 2006.

Regulamenta o art. 4° da Lei no 11.077, de 30 de dezembro de 2004, os arts. 4°, 9°, 11 e 16-A da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, e os arts. 8° e 11 da Lei no 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que dispõem sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologias da informação.

.....

LEI Nº 11.439, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2006.

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.485, DE 13 DE JUNHO DE 2007.

Constitui fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal – CEF.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1° Fica a União autorizada a conceder crédito à Caixa Econômica Federal – CEF, no valor de R$ 5.200.000.000,00 (cinco bilhões e duzentos milhões de reais), em condições financeiras e contratuais que permitam o enquadramento da operação como instrumento híbrido de capital e dívida, conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.

Parágrafo único. O crédito será concedido, assegurada a equivalência econômica da operação em relação ao custo de captação de longo prazo do Tesouro Nacional, na data de sua efetivação.

Art. 2° A ampliação do limite do crédito para o setor público decorrente da implementação do disposto no art. 1o desta Lei será comprometida com:

I – saneamento básico;

II – habitação popular, urbana e rural;

III – outras operações previstas no estatuto social da CEF.

§ 1° As aplicações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão dirigidas, mediante financiamento, ao setor público.

§ 2° As operações de crédito a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo considerarão o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do ente destinatário dos recursos, nos termos definidos pelo Ministério das Cidades.

Art. 3° Sem prejuízo do atendimento das finalidades específicas previstas em lei, o superávit financeiro existente no Tesouro Nacional no encerramento do exercício financeiro de 2006 poderá ser destinado à cobertura:

I – do crédito de que trata o art. 1o desta Lei;

II – das despesas do orçamento da seguridade social.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto no caput deste artigo:

I – os valores comprometidos com restos a pagar;

II – as fontes decorrentes de vinculações constitucionais;

III – os fundos especificados nas alíneas a, b e c do inciso II do caput e no § 2° do art. 1° da Lei no 9.530, de 10 de dezembro de 1997.

Art. 4° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

.....

LEI Nº 11.488, DE 15 DE JUNHO DE 2007.

Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI; reduz para 24 (vinte e quatro) meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS decorrentes da aquisição de edificações; amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições; altera a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nos 9.779, de 19 de janeiro de 1999, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.666, de 8 de maio de 2003, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.892, de 13 de julho de 2004, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e do Decreto-Lei no 1.593, de 21 de dezembro de 1977; e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2007.

Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R$ 5.455.677.660,00, para os fins que especifica.

DECRETO Nº 6.025, DE 22 DE JANEIRO DE 2007.

Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste Decreto, as medidas integrantes do PAC serão discriminadas pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento - CGPAC.

Art. 2o O PAC será acompanhado e supervisionado pelo CGPAC, com o objetivo de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução.

Art. 3º O CGPAC será integrado pelos titulares dos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério da Fazenda; e

III - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 4º 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, integrado pelos seguintes órgãos:

I - Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República;

II - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e

V - Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

V - Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. (Redação dada pelo Decreto nº 6459, de 2008)

§ 1º Os membros do GEPAC serão designados pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, mediante indicação dos respectivos titulares do CGPAC.

§ 2º Cabe à Subchefia de Articulação e Monitoramento exercer as atividades de Secretaria-Executiva do GEPAC.

§ 3º A Secretaria-Executiva do GEPAC poderá convidar para participar de suas reuniões representantes de outros órgãos ou entidades do Poder Público, cujas atribuições guardem relação com a execução de seus trabalhos.

§ 4º As funções dos membro do CGPAC e do GEPAC não serão remuneradas, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

Art. 5º O CGPAC e o GEPAC contarão, para seu funcionamento, com o apoio institucional e técnico-administrativo da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 5º-A. As dotações das ações do PAC somente poderão ser empenhadas após manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 6.394, de 2008)

Art. 5º-B. Fica instituído o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – SisPAC, a ser gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 6.394, de 2008)

§ 1º O SisPAC iniciará a operação com os módulos de cadastro de empreendimento e de liberação de recursos. (Incluído pelo Decreto nº 6.394, de 2008)

§ 2º A tramitação da solicitação de autorização de empenho das ações do PAC ocorrerá exclusivamente por meio do SisPAC. (Incluído pelo Decreto nº 6.394, de 2008)

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

.....

DECRETO Nº 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007.

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências.

.....

DECRETO Nº 6.331, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007.

Prorroga a validade dos restos a pagar não-processados inscritos nos exercícios financeiros de 2005 e 2006.

Art. 1º Fica prorrogado, até 31 de março de 2009, o prazo de validade dos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2005 e 2006 dos órgãos do Poder Executivo, observado o disposto nos §§ 1º e 2º. (Redação dada pelo Decreto nº 6.625, de 2008)

.....

.....

DECRETO Nº 6.334, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007.

Dá nova redação aos incisos do art. 2º do Decreto no 3.917, de 13 de setembro de 2001.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000,

DECRETA:

Art. 1º Os incisos do art. 2o do Decreto no 3.917, de 13 de setembro de 2001, passam a vigorar da seguinte redação:

"I - 0,275% para o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;

II - 0,092% para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

III - 0,160% para o ex-Território de Roraima;

IV - 0,273% para o ex-Território do Amapá; e

V - 2,200% para o Distrito Federal." (NR)

Art. 2° Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

.....

DECRETO Nº 6.021, DE 22 DE JANEIRO DE 2007.

Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências.

.....

Art. 3º Compete à CGPAR:

I - aprovar diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais, com vistas à:

a) defesa dos interesses da União, como acionista;

b) promoção da eficiência na gestão, inclusive quanto à adoção das melhores práticas de governança corporativa;

c) aquisição e venda de participações detidas pela União, inclusive o exercício de direitos de subscrição;

d) atuação das empresas estatais federais na condição de patrocinadoras de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar;

e) fixação da remuneração de dirigentes;

f) fixação do número máximo de cargos de livre provimento;

g) expectativa de retorno do capital dos investimentos com recursos da União;

h) distribuição de remuneração aos acionistas; e

i) divulgação de informações nos relatórios da administração e demonstrativos contábeis e financeiros, no caso das empresas públicas e sociedades de capital fechado;

II - estabelecer critérios para avaliação e classificação das empresas estatais federais, com o objetivo de traçar políticas de interesse da União, tendo em conta, dentre outros, os seguintes aspectos:

a) desempenho econômico-financeiro;

b) práticas adotadas de governança corporativa;

c) gestão empresarial;

d) setor de atuação, porte, ações negociadas em bolsas de valores nacionais e internacionais; e

e) recebimento de recursos do Tesouro Nacional a título de despesas correntes ou de capital;

III - estabelecer critérios e procedimentos, a serem adotados pelos órgãos competentes, para indicação de diretores e dos representantes da União nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais federais, observados, dentre outros, os seguintes requisitos:

a) capacitação técnica;

b) conhecimentos afins à área de atuação da empresa e à função a ser nela exercida; e

c) reputação ilibada;

IV - estabelecer diretrizes para a atuação dos representantes da União nos conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, das empresas estatais federais e de sociedades em que a União participa como minoritária; e

V - estabelecer padrão de conduta ética dos representantes da União nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais federais e de sociedades em que a União participa como minoritária, sem prejuízo das normas já definidas pela própria sociedade; e

VI - aprovar o seu regimento interno, mediante resolução.

.....

.....

LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007.

Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subseqüente.

§ 2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1o (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subseqüente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

§ 3º O não-cumprimento do disposto no caput deste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

.....

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subseqüente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;

III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior.

.....

DECRETO Nº 6.253, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2007.

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.514, DE 13 DE AGOSTO DE 2007.

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.484, DE 31 DE MAIO DE 2007.

Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD; altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga o art. 26 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005.

.....

LEI Nº 11.457, DE 16 DE MARÇO DE 2007.

Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.653, DE 7 DE ABRIL DE 2008.

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

CAPÍTULO I

DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011, em cumprimento ao disposto no § 1o do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º Integram o Plano Plurianual os seguintes anexos:

I - Anexo I - Programas Finalísticos;

II - Anexo II - Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais; e

III - Anexo III - Órgãos Responsáveis por Programas de Governo.

§ 2º Não integram o Plano Plurianual os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

Art. 2º O Plano Plurianual 2008-2011 organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Art. 3º Os programas e ações deste Plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem.

§ 1º A gestão fiscal e orçamentária e a legislação correlata deverão levar em conta as seguintes diretrizes da política fiscal:

I - elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do Plano;

II - redução gradual da carga tributária federal aliada ao ganho de eficiência e combate à evasão na arrecadação;

III - preservação de resultados fiscais de forma a reduzir os encargos da dívida pública.

§ 2º Serão considerados prioritários, na execução das ações constantes do Plano, os projetos:

I - associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; e

II - com maior índice de execução ou que possam ser concluídos no período plurianual.

Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;

b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;

II - Ação: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em:

a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 5º Os valores financeiros, metas físicas e períodos de execução estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 2o do art. 6o.

Art. 6º Somente poderão ser contratadas operações de crédito externo para o financiamento de ações orçamentárias integrantes desta Lei.

§ 1o As operações de crédito externo que tenham como objeto o financiamento de projetos terão como limite contratual o valor total estimado desses projetos.

§ 2º Os desembolsos decorrentes das operações de crédito externo de que trata o caput deste artigo estão limitados, no quadriênio 2008-2011, aos valores financeiros previstos para as ações orçamentárias constantes deste Plano.

CAPÍTULO II

DA GESTÃO DO PLANO

Seção I

Aspectos Gerais

Art. 7º A gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas.

Art. 8º O Poder Executivo manterá sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano, com característica de sistema estruturador de governo.

Art. 9º Caberá ao Poder Executivo estabelecer normas complementares para a gestão do Plano Plurianual 2008-2011.

Parágrafo único. O Poder Executivo manterá atualizado, na Internet, o conjunto de informações necessárias ao acompanhamento da gestão do Plano.

Seção II

Projetos de Grande Vulto

Art. 10. Consideram-se, para efeito deste Plano, como Projetos de Grande Vulto, ações orçamentárias do tipo projeto:

I - financiadas com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias, cujo valor total estimado seja igual ou superior a cem milhões de reais;

II - financiadas com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrem no disposto no inciso anterior, cujo valor total estimado seja igual ou superior a vinte milhões de reais.

§ 1º O projeto de grande vulto deverá constituir ação orçamentária específica a nível de título, com objeto determinado, vedada sua execução à conta de outras programações.

§ 2º O disposto no § 1o deste artigo somente se aplicará ao projeto de lei orçamentária do ano subseqüente ao da assinatura do convênio ou contrato de repasse, na hipótese de projeto de caráter plurianual custeado com dotação destinada a transferências voluntárias para o financiamento de projetos de investimentos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 3º (VETADO)

§ 4º Serão adotados critérios e requisitos adicionais para a execução, acompanhamento e controle, interno e externo, incluindo a avaliação prévia da viabilidade técnica e socioeconômica, sempre que o custo total estimado do projeto de grande vulto for igual ou superior a:

I - cem milhões de reais, quando financiado com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias; ou

II - cinqüenta milhões de reais, quando financiado com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrem no disposto no item anterior.

§ 5º O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal:

I - estabelecerá critérios e parâmetros para a avaliação dos projetos de grande vulto de forma diferenciada em função de faixas de valor e de tipos de intervenção;

II - poderá regulamentar as características e a necessidade de individualização, em projetos orçamentários específicos, de que trata o § 1º deste artigo, dos empreendimentos contemplados na programação do Plano Plurianual.

Seção III

Do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

Art. 11. As ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC constantes do Plano Plurianual 2008-2011 integram as prioridades da Administração Pública Federal, e terão tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano, na forma do disposto nesta Lei.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

Art. 12. O Poder Executivo fica autorizado a suplementar, por decreto, dotações consignadas nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, integrantes da lei orçamentária anual e devidamente identificadas no SIAFI, até o limite de 30% (trinta por cento) de cada ação, mediante o cancelamento de até 30% (trinta por cento) de cada ação orçamentária integrante do PAC, exceto se outro critério for fixado pela lei orçamentária anual.

Art. 13. Os limites mínimos de contrapartida, fixados nas leis de diretrizes orçamentárias, poderão ser reduzidos mediante justificativa do titular do órgão concedente, que deverá constar do processo correspondente, quando os recursos transferidos pela União destinarem-se ao atendimento das ações relativas ao PAC.

Art. 14. O Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal processará o cadastramento dos empreendimentos do PAC e o monitoramento das execuções física, orçamentária e financeira de cada empreendimento.

§ 1º O Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal definirá os requisitos, critérios e condições diferenciadas para o cumprimento do disposto neste artigo em função de faixas de valor e tipos de intervenção, por segmento ou setor.

§ 2º Caberá ao Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional relatório quadrimestral com as ações e respectivas metas consolidadas, bem como os resultados de implementação e execução de suas ações.

Seção IV

Das Revisões e Alterações do Plano

Art. 15. A exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual.

§ 1° Os projetos de lei de revisão anual, quando necessários, serão encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de agosto.

§ 2° Os projetos de lei de revisão do Plano Plurianual conterão, no mínimo, na hipótese de:

I - inclusão de programa:

a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;

b) indicação dos recursos que financiarão o programa proposto;

II - alteração ou exclusão de programa:

a) exposição das razões que motivam a proposta.

§ 3° Considera-se alteração de programa:

I - modificação da denominação, do objetivo ou do público-alvo do programa;

II - inclusão ou exclusão de ações orçamentárias;

III - alteração do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias.

§ 4° As alterações previstas no inciso III do § 3o poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária ou de seus créditos adicionais, desde que mantenham a mesma codificação e não modifiquem a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica.

§ 5° A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais desde que apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.

Art. 16. O Poder Executivo fica autorizado a:

I - alterar o órgão responsável por programas e ações;

II - alterar os indicadores dos programas e seus respectivos índices;

III - incluir, excluir ou alterar ações e respectivas metas, no caso de ações não-orçamentárias;

IV - adequar a meta física de ação orçamentária para compatibilizá-la com alterações no seu valor, produto, ou unidade de medida, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o Plano Plurianual;

V - incorporar as alterações de que trata o § 3o do art. 15 desta Lei, decorrentes da aprovação da lei orçamentária para 2008, podendo ainda incluir os demais elementos necessários à atualização do Plano Plurianual;

VI - incorporar anexo contendo relação de obras inacabadas, observando as decisões do Tribunal de Contas da União sobre o assunto.

§ 1° O Poder Executivo divulgará, na Internet, no prazo de 90 (noventa) dias da publicação da Lei Orçamentária para 2008, os anexos atualizados do Plano com as alterações decorrentes do disposto no inciso V e VI do caput deste artigo. (Vide Decreto nº 6.477, de 2008)

§ 2° O valor total estimado de cada projeto deverá refletir os custos atualizados da execução e os valores programados para a conclusão do projeto.

Seção V

Do Monitoramento e Avaliação

Art. 17. O Poder Executivo instituirá o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento.

Art. 18. Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas, nos termos do Anexo III desta Lei, deverão manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, na forma estabelecida pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, as informações referentes à execução física das ações orçamentárias e à execução física e financeira das ações não-orçamentárias constantes dos programas sob sua responsabilidade.

§ 1° Para efeito de subsídio aos processos de tomada e prestação de contas, os registros no sistema de informações gerenciais e de planejamento serão encerrados até 15 de fevereiro do exercício subseqüente ao da execução;

§ 2° Aplica-se aos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, responsáveis por programas, o disposto no caput e no §1o deste artigo.

Art. 19. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano, que conterá:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - demonstrativo, na forma dos Anexos I e II desta Lei, contendo, para cada programa a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência deste Plano;

III - demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos;

IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias;

V - as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, para os três exercícios subseqüentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto, das ações orçamentárias constantes desta Lei e suas alterações, das novas ações orçamentárias previstas e das ações não-orçamentárias, inclusive as referidas nos artigos 22 e 23 desta Lei.

Parágrafo único. As estimativas de que trata o inciso V são referências para fins do cumprimento do disposto no inciso IV, § 2o, art. 7o, da Lei no 8.666, de 1993, e no art.16 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

Seção VI

Da Participação Social

Art. 20. O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei.

Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil.

Art. 21. O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do sistema de informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta pela sociedade.

Parágrafo único. Os membros do Congresso Nacional terão acesso irrestrito, para fins de consulta, aos sistemas informatizados relacionados à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual.

.....

.....

LEI Nº 11.774, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008.

Altera a legislação tributária federal, modificando as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.484, de 31 de maio de 2007, 8.850, de 28 de janeiro de 1994, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 9.493, de 10

de setembro de 1997, 10.925, de 23 de julho de 2004; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.787, DE 25 DE SETEMBRO DE 2008.

Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de farinha de trigo, trigo e pão comum e isenta do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM as cargas de trigo e de farinha de trigo, até 31 de dezembro de 2008, alterando as Leis nos 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.893, de 13 de julho de 2004, 10.560, de 13 de novembro de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

.....

LEI Nº 11.768, DE 14 DE AGOSTO DE 2008.

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências.

.....

Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R$ 28.500.000.000,00 (vinte e oito bilhões e quinhentos milhões de reais), para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas na lei orçamentária de 2009 com o identificador de resultado primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso IV, desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.053, de 2009)

§ 1º O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser acrescido do montante dos restos a pagar do PAC, identificados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI nos termos do § 7º do art. 8º da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, bem como dos relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja '3'. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.053, de 2009)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.053, de 2009)

Art. 4º As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2009, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao PPI, bem como àquelas constantes do Anexo I desta Lei, especialmente as que promovam a igualdade de gênero e étnico-racial ou atendam a pessoas com deficiência, as quais terão precedência na alocação dos

recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2009, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

§ 1° (VETADO)

§ 2° Fica vedada a adoção, pelo Poder Executivo, durante a execução orçamentária, de categorias de prioridades que não estejam contempladas nesta Lei.

§ 3° Em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal deverão ressalvar, sempre que possível, as ações que constituam metas e prioridades estabelecidas nos termos deste artigo.

§ 4° As metas e as prioridades da Administração Pública Federal devem refletir, a todo tempo, os objetivos da política econômica governamental, especialmente aqueles que integram o cenário em que se baseiam as metas fiscais.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Art. 5° Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

II - atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

III - projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

IV - operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

V - subtítulo, o menor nível de categoria de programação, sendo utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação;

VI - unidade orçamentária, o menor nível da classificação institucional, agrupada em órgãos orçamentários, entendidos estes como os de maior nível da classificação institucional;

VII - concedente, o órgão ou a entidade da Administração Pública Federal direta ou indireta responsável pela transferência de recursos financeiros, inclusive os decorrentes de descentralização de créditos orçamentários;

VIII - convenente, o órgão ou a entidade da Administração Pública direta ou indireta dos governos federal, estaduais, municipais ou do Distrito Federal e as entidades privadas, com os quais a Administração Federal pactue a transferência de recursos financeiros;

IX - descentralização de créditos orçamentários, a transferência de créditos constantes da Lei Orçamentária ou de créditos adicionais, desde que no âmbito do mesmo órgão ou entidade ou entre estes, observado o disposto no § 1o do art. 8o desta Lei.

§ 1° As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e na respectiva Lei, bem como nos créditos adicionais, por programas e respectivos projetos, atividades ou operações especiais desdobrados em subtítulos, com indicação, quando for o caso, do produto, da unidade de medida e da meta física.

§ 2° O produto e a unidade de medida a que se refere o § 1o deverão ser os mesmos especificados para cada ação constante do Plano Plurianual 2008-2011.

§ 3° Ficam vedadas na especificação dos subtítulos:

I - alterações do produto e da finalidade da ação;

II - referências a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados.

§ 4° A meta física deve ser indicada em nível de subtítulo e agregada segundo o respectivo projeto, atividade ou operação especial.

§ 5° Cada ação orçamentária, entendida como a atividade, o projeto ou a operação especial, deve identificar a função e a subfunção às quais se vincula.

§ 6° No projeto de Lei Orçamentária de 2009, deve ser atribuído a cada subtítulo, para fins de processamento, um código seqüencial, que não constará da respectiva lei, devendo as modificações propostas nos termos do art. 166, § 5o, da Constituição preservar os códigos seqüenciais da proposta original.

§ 7° As atividades que ostentem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.

§ 8° O projeto deve constar de uma única esfera orçamentária, sob um único programa.

§ 9° A subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, mesmo que a atuação se dê mediante a transferência de recursos a entidade pública ou privada.

.....

Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2009 conterá:

I - resumo da política econômica do País, análise da conjuntura econômica e atualização das informações de que trata o § 4o do art. 4o da Lei Complementar no 101, de 2000, com indicação do cenário macroeconômico para 2009, e suas implicações sobre a Proposta Orçamentária de 2009;

II - resumo das políticas setoriais do Governo;

III - avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central, compreendendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, explicitando receitas e despesas, bem como indicando os resultados primário e nominal implícitos no Projeto de Lei Orçamentária de 2009, na Lei Orçamentária de 2008 e em sua reprogramação, e os realizados em 2007, de modo a evidenciar:

a) a metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento;

b) os parâmetros utilizados, informando, separadamente, as variáveis macroeconômicas de que trata o Anexo de Metas Fiscais referido no art. 4o, § 2o, inciso II, da Lei Complementar no 101, de 2000, em 2007 e suas projeções para 2008 e 2009;

IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas;

V - justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente, dos principais agregados da receita e da despesa;

VI - demonstrativo sintético, por empresa, do Programa de Dispêndios Globais, informando as fontes de financiamento, com o detalhamento mínimo igual ao estabelecido no art. 55, § 3o, desta Lei, bem como a previsão da sua respectiva aplicação, por grupo de natureza de despesa, e o resultado primário dessas empresas com a metodologia de apuração do resultado;

VII - (VETADO)

VIII - (VETADO)

.....

Art. 23. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2009 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar no 101, de 2000, somente incluirão ações ou subtítulos novos se:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

a) as ações constantes da Seção I do Anexo V desta Lei;

b) as ações relativas ao custeio administrativo e operacional da administração pública federal;

c) os projetos e respectivos subtítulos em andamento;

II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o art. 40, § 1o, desta Lei;

III - a ação estiver compatível com o Plano Plurianual para o período 2008-2011.

§ 1° Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2008, ultrapassar 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado.

§ 2° Dentre os projetos ou subtítulos de projetos em andamento, terá precedência na alocação de recursos aqueles que apresentarem maior percentual de execução física.

§ 3° Consideram-se adequada e suficientemente atendidas as despesas obrigatórias de que trata a Seção I do Anexo V desta Lei se a estimativa no Projeto de Lei Orçamentária de 2009 observar o disposto no § 6o do art. 17 desta Lei.

.....

Art. 52. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2009 incluirão os recursos necessários ao atendimento:

I - do reajuste dos benefícios da seguridade social de forma a possibilitar o atendimento do disposto no art. 7°, inciso IV, da Constituição, garantindo-se aumento real do salário mínimo equivalente à taxa de variação real do PIB de 2007 ou segundo outra sistemática que venha a ser estabelecida em legislação superveniente;

II - da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, em cumprimento ao disposto na Emenda Constitucional no 29, de 13 de setembro de 2000.

Parágrafo único. Para os efeitos do inciso II deste artigo, consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3°, da Constituição.

.....

Art. 56. As fontes de financiamento do Orçamento de Investimento e as fontes de recursos, as modalidades de aplicação e os identificadores de uso e de resultado primário constantes da Lei Orçamentária de 2009 e dos créditos adicionais, inclusive os reabertos no exercício, poderão ser modificados, justificadamente, para atender às necessidades de execução, se autorizados por meio de:

I - portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, para as fontes de financiamento do Orçamento de Investimento;

II - portaria do dirigente máximo de cada órgão a que estiver subordinada ou vinculada a unidade orçamentária, para redução das dotações das modalidades de aplicação relativas às dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional, desde que verificada a inviabilidade técnica, operacional ou legal da execução do crédito na forma prevista na Lei Orçamentária de 2009 e nos créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 3o deste artigo;

III - portaria do Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para as fontes de recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive as de que trata o art. 95 desta Lei, observadas as vinculações previstas na legislação, e para os identificadores de uso e de resultado primário, observado o disposto no § 5º deste artigo, quanto à modificação do identificador de resultado primário 3.

§ 1º As modificações a que se refere este artigo também poderão ocorrer quando da abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2009, observado o disposto no art. 68 desta Lei.

§ 2º As alterações das modalidades de aplicação não abrangidas pelo inciso II deste artigo serão realizadas diretamente no SIAFI pela unidade orçamentária.

§ 3º A inclusão ou o acréscimo de recursos na modalidade de aplicação 50, a partir da redução de dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional, ficam condicionados ao envio de projeto de lei de crédito adicional.

§ 4º Consideram-se como excesso de arrecadação, para fins do art. 43, § 3º, da Lei no 4.320, de 1964, os recursos disponibilizados em razão das modificações efetivadas por força dos incisos I e III deste artigo, exceto quando as modificações envolverem fontes de recursos à conta de superávit financeiro.

§ 5º (VETADO)

§ 6º O disposto no § 3º deste artigo não se aplica ao caso em que a programação incluída pelo Congresso Nacional tenha sido classificada sob a modalidade de aplicação 99, sem prejuízo da observância, para fins de execução orçamentária, das normas relativas às transferências ao setor privado.

.....

Art. 70. Os Poderes e o Ministério Público da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2009, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8o da Lei Complementar no 101, de 2000, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput deste artigo e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

I - metas quadrimestrais para o resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

II - metas bimestrais de realização de receitas primárias, em atendimento ao disposto no art. 13 da Lei Complementar no 101, de 2000, desagregadas pelos principais tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, as outras principais receitas do Tesouro Nacional e as próprias de entidades da Administração indireta, identificando-se separadamente, quando cabível, as resultantes de medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, da cobrança da dívida ativa e da cobrança administrativa;

III - cronograma de pagamentos mensais de despesas primárias à conta de recursos do Tesouro Nacional e de outras fontes, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União ou custeadas com receitas de doações e convênios, constantes da Seção I do Anexo V desta Lei, e incluídos os restos a pagar, que deverão também ser discriminados em cronograma mensal à parte, distinguindo-se os processados dos não processados;

IV - demonstrativo de que a programação atende às metas quadrimestrais e à meta de resultado primário estabelecida nesta Lei;

V - metas quadrimestrais para o resultado primário das empresas estatais federais, com as estimativas de receitas e despesas que o compõem, destacando as principais empresas e separando-se, nas despesas, os investimentos.

§ 2º Excetuadas as despesas com pessoal e encargos sociais, precatórios e sentenças judiciais, os cronogramas anuais de desembolso mensal dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União terão como referencial o repasse previsto no art. 168 da Constituição, na forma de duodécimos.

Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, de que trata o art. 9o da Lei Complementar no 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4o deste artigo.

§ 1º O montante da limitação a ser procedida por cada órgão referido no caput deste artigo será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações classificadas como despesas primárias fixadas na Lei Orçamentária de 2009, excluídas as relativas às:

I - despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União integrantes da Seção I do Anexo V desta Lei;

II - demais despesas ressalvadas da limitação de empenho, conforme o art. 9o, § 2o, da Lei Complementar no 101, de 2000, integrantes da Seção II do Anexo V desta Lei;

III - atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União constantes da Proposta Orçamentária de 2009;

IV - dotações constantes da Lei Orçamentária de 2009 com o identificador de resultado primário 3 ou à conta de recursos de doações e convênios.

§ 2º As exclusões de que tratam os incisos II e III do § 1o deste artigo aplicam-se integralmente, no caso de a estimativa atualizada da receita, demonstrada no relatório de que trata o § 4o deste artigo, ser igual ou superior àquela estimada na Proposta Orçamentária de 2009, e proporcionalmente à frustração da receita estimada na Proposta Orçamentária de 2009, no caso de a estimativa atualizada da receita ser inferior.

§ 3º Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, com base na informação a que se refere o caput deste artigo, editarão ato, no último dia do mês subseqüente ao encerramento do respectivo bimestre, que estabeleça os montantes indisponíveis para empenho e movimentação financeira.

§ 4º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000, no mesmo prazo previsto no caput deste artigo, relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição, contendo:

I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXVI do Anexo III e o Anexo de Metas Fiscais desta Lei;

III - a justificação das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária;

IV - os cálculos da frustração das receitas primárias, que terão por base demonstrativos atualizados de que trata o item XII do Anexo III desta Lei, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receitas, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista;

V - a estimativa atualizada do superávit primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos para as empresas que responderem pela variação.

§ 5º Aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade seja identificada fora da avaliação bimestral, devendo o relatório a que se refere o § 4o deste artigo ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de até 7 (sete) dias úteis, contados a partir da data em que entrar em vigor o respectivo ato.

§ 6º O restabelecimento de empenho e movimentação financeira será efetuado a qualquer tempo, devendo o relatório a que se refere o § 4o deste artigo ser encaminhado ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000, no prazo de até 7 (sete) dias úteis, contados a partir da data em que entrar em vigor o respectivo ato.

§ 7o O decreto de limitação de empenho e movimentação financeira, editado na hipótese prevista no caput do art. 9° da Lei Complementar no 101, de 2000, e no § 5o deste artigo, conterá as informações relacionadas no art. 70, § 1°, desta Lei.

§ 8o O relatório a que se refere o § 4° deste artigo será elaborado e encaminhado também nos bimestres em que não houver limitação ou restabelecimento dos limites de empenho e movimentação financeira.

§ 9o O Poder Executivo prestará as informações adicionais para apreciação do relatório de que trata o § 4° deste artigo no prazo de 5 (cinco) dias úteis do recebimento do requerimento formulado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1°, da Constituição.

.....

LEI Nº 11.805, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2008.

Constitui fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Faço saber que o PRESIDENTE DA REPÚBLICA adotou a Medida Provisória nº 439, de 2008, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Garibaldi Alves Filho, Presidente da Mesa do Congresso Nacional, para os efeitos do disposto no art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, combinado com o art. 12 da Resolução nº 1, de 2002-CN, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica a União autorizada a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no montante de até R$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais) em condições financeiras e contratuais a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 1º Para a cobertura do crédito de que trata o caput, a União emitirá, sob a forma de colocação direta, em favor do BNDES, títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 2º Os títulos serão emitidos mantida a equivalência econômica com valor previsto no caput.

§ 3º Em contrapartida ao crédito concedido nos termos do caput, o BNDES poderá utilizar, a critério do Ministério da Fazenda, créditos detidos contra a BNDESPAR - BNDES Participações S.A.

§ 4º Ao Tesouro Nacional será assegurada remuneração compatível com o custo de captação da República, interno ou externo em reais, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, para prazo equivalente ao dos créditos recebidos, na data da efetivação da concessão pela União do crédito ao BNDES. (Redação dada pela Lei nº 11.943, de 2009)

Art. 2º O BNDES poderá recomprar da União, a qualquer tempo, os créditos referidos no § 3º do art. 1º, admitindo-se a dação em pagamento de bens e direitos de sua propriedade, a critério do Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Fica revogada a Medida Provisória nº 437, de 29 de julho de 2008.

.....

LEI Nº 11.803, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2008.

Altera a Lei no 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, dispõe sobre a utilização do superávit financeiro em 31 de dezembro de 2007, e dá outras providências.

.....

Art. 6º O resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço, será considerado:

I - se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subseqüente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional; e

II - se negativo, obrigação da União com o Banco Central do Brasil, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subseqüente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil: o produto entre o estoque de reservas cambiais, apurado em reais, e a diferença entre sua taxa média ponderada de rentabilidade, em reais, e a taxa média ponderada do passivo do Banco Central do Brasil, nele incluído seu patrimônio líquido; e

II - resultado financeiro das operações com derivativos cambiais realizadas pelo Banco Central do Brasil no mercado interno: a soma dos valores referentes aos ajustes periódicos dos contratos de derivativos cambiais firmados pelo Banco Central do Brasil no mercado interno, apurados por câmara ou prestador de serviços de compensação, liquidação e custódia.

§ 2º O resultado financeiro das operações referidas no caput deste artigo será apurado diariamente e acumulado para fins de compensação e liquidação entre as partes, equivalendo o período de apuração ao definido para o balanço do Banco Central do Brasil.

§ 3º Os valores pagos na forma do inciso I do caput deste artigo serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, devendo ser paga, prioritariamente, aquela existente junto ao Banco Central do Brasil.

§ 4º Durante o período compreendido entre a data da apuração do balanço do Banco Central do Brasil e a data do efetivo pagamento, os valores das obrigações referidas nos incisos I e II do caput deste artigo terão remuneração idêntica àquela aplicada às disponibilidades de caixa da União depositadas no Banco Central do Brasil.

.....

.....

LEI Nº 11.897, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2008.

Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009.

.....

LEI Nº 11.887, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008.

Cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e aplicações e dá outras providências.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008

Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 443, DE 21 DE OUTUBRO DE 2008.

Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 452, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008.

Dá nova redação à Lei no 11.887, de 24 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, e à Lei no 11.314, de 3 de julho de 2006, que autoriza o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT a executar obras nas rodovias transferidas a entes da Federação, e dá outras providências.

.....

DECRETO Nº 6.601, DE 10 DE OUTUBRO DE 2008.

Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

Art. 1° A gestão do PPA, para o quadriênio 2008-2011, orientada para resultados, segundo os princípios de eficiência, eficácia e efetividade, compõe-se dos níveis estratégico e tático-operacional.

§ 1° O nível estratégico do PPA compreende os objetivos de governo e os objetivos setoriais.

§ 2° O nível tático-operacional do PPA compreende os programas e ações.

§ 3° Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coordenar os processos de monitoramento, de avaliação e de revisão do PPA , bem como disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão.

§ 4° O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão manterá atualizadas, na Internet, as informações necessárias ao acompanhamento da gestão do PPA .

Art. 2° A gestão do PPA, coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, compreende:

I - no nível estratégico:

a) Comitê de Gestão do PPA, integrado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;

b) Secretaria-Executiva, ou seu equivalente nos demais órgãos;

c) Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - CMA, a ser instituída no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, integrada por representantes de órgãos do Poder Executivo; e

d) Unidades de Monitoramento e Avaliação - UMA, em cada órgão responsável por programa, conforme definido no Anexo III da Lei no 11.653, de 7 de abril de 2008.

II - no nível tático-operacional:

a) Gerentes de Programa;

b) Gerentes-Executivos de Programa;

c) Coordenadores de Ação; e

d) Coordenadores Executivos de Ação.

§ 1° Os membros do Comitê de Gestão do PPA serão designados pelo Ministro de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, mediante indicação dos titulares dos órgãos mencionados na alínea "a" do inciso I do art. 2°.

§ 2º A CMA contará com a Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação - CTMA e com a Câmara Técnica de Projetos de Grande Vulto - CTPGV para o desempenho de suas atribuições.

§ 3º As UMA instituídas no âmbito de cada órgão responsável por programa deverão estar subordinadas às respectivas Secretarias-Executivas ou unidades administrativas equivalentes.

§ 4º A gestão de programa do PPA é de responsabilidade do Gerente de Programa, em conjunto com o Gerente-Executivo, e a gestão da ação, do Coordenador de Ação, com apoio do Coordenador-Executivo de Ação.

Art. 3o Os titulares dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público da União, relacionados no Anexo III da Lei nº 11.653, de 2008, identificarão, em ato próprio, no prazo de até trinta dias a partir da publicação deste Decreto, as unidades administrativas e os programas e ações a elas vinculados, sob sua responsabilidade.

§ 1º Nos casos de alteração das vinculações entre unidades administrativas, programas e ações, caberá aos titulares dos órgãos responsáveis manter atualizadas no âmbito do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SigPlan, nos termos do caput, as informações a elas referentes.

§ 2º O Gerente de Programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado e o Coordenador de Ação, da unidade administrativa à qual se vincula a ação nos termos do caput.

§ 3º Os Ministros de Estado da Defesa e das Relações Exteriores identificarão nominalmente, em ato próprio, no prazo de até trinta dias a partir da publicação deste Decreto, os Gerentes de Programas e os Coordenadores de Ação dos respectivos programas e ações sob sua responsabilidade, não se aplicando o disposto no caput e seu § 2º.

§ 4º Os titulares das entidades que integram o orçamento de investimento das empresas estatais designarão, em ato próprio, no prazo de até trinta dias a partir da publicação deste Decreto, os Coordenadores de Ação sob sua responsabilidade, cujos nomes deverão ser encaminhados, em até dez dias úteis após a designação, à UMA do órgão responsável pelo programa e, quando distintos, também à UMA do órgão ao qual se vincula.

§ 5º Os programas pertencentes ao órgão responsável 92000 - Atividades Padronizadas estão dispensados da necessidade de vinculação a eles de Gerente e Gerente-Executivo.

§ 6º As ações dos programas do órgão responsável 92000 - Atividades Padronizadas são executadas por unidades orçamentárias vinculadas a órgãos dos Poderes da União, devendo contar com Coordenadores de Ação.

Art. 4º Compete ao Comitê de Gestão do PPA:

I - adotar medidas que fortaleçam a gestão para resultados, observando os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação governamental, com base nos indicadores e metas do PPA;

II - realizar o monitoramento estratégico do PPA com base na evolução dos indicadores dos objetivos de governo, dos programas prioritários e das respectivas metas de ações; e

III - deliberar sobre alterações do PPA no nível estratégico.

Parágrafo único. O Comitê de Gestão do PPA será assessorado pela CMA e contará com o apoio técnico e administrativo da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que desempenhará a função de Secretaria-Executiva.

.....

DECRETO Nº 6.703, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2008.

Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto de 6 de setembro de 2007, que institui o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovada a Estratégia Nacional de Defesa anexa a este Decreto.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de dezembro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

.....

LEI Nº 11.727, DE 23 DE JUNHO DE 2008.

Dispõe sobre medidas tributárias destinadas a estimular os investimentos e a modernização do setor de turismo, a reforçar o sistema de proteção tarifária brasileiro, a estabelecer a incidência de forma concentrada da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins na produção e comercialização de álcool; altera as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 7.689, de 15 de dezembro de 1988, 7.070, de 20 de dezembro de 1982, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.249, de 26 de dezembro de

1995, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 8.213, de 24 de julho de 1991, 7.856, de 24 de outubro de 1989, e a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.672, DE 8 DE MAIO DE 2008.

Acresce o art. 543-C à Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, estabelecendo o procedimento para o julgamento de recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 449, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2008.

Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concede remissão nos casos em que especifica, institui regime tributário de transição, e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 468, DE 31 DE AGOSTO DE 2009.

Dispõe sobre a transferência de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais para a Caixa Econômica Federal.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 457, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2009.

Altera os arts. 96 e 102 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas "a" e "c" do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 459, DE 25 DE MARÇO DE 2009.

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 477, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.

Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, no valor global de R$ 18.191.723.573,00, e reduz o Orçamento de Investimento de diversas empresas no valor global de R$ 5.736.743.280,00, para os fins que especifica.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 472, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009.

Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei no 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências.

.....

DECRETO Nº 6.752, DE 28 DE JANEIRO DE 2009.

Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2009, acresce § 4o ao art. 9o-A do Decreto no 2.028, de 11 de outubro de 1996, e dá outras providências.

ANEXO III

PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTO DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS

R$ Mil

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS		ATÉ FEV	ATÉ MAR	ATÉ ABR	ATÉ MAI	ATÉ JUN	ATÉ JUL	ATÉ AGO
20000	Presidência da República	41.017	61.526	82.035	102.544	123.052	143.561	164.070
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	2	3	4	5	6	7	8
20114	Advocacia-Geral da União	2.455	2.920	3.384	3.849	4.314	4.779	5.243
22000	Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	28.656	41.308	53.960	66.612	79.264	91.916	104.568
24000	Min. da Ciência e Tecnologia	91.009	122.063	153.117	184.171	215.225	246.279	277.334
25000	Min. da Fazenda	4.732	4.732	4.732	4.732	4.732	4.732	4.732
26000	Min. da Educação	190.826	282.552	374.278	466.004	557.731	649.457	741.183
28000	Min. do Desenvolvimento, Ind. e Comércio Exterior	18.681	18.681	18.681	18.681	18.681	18.681	18.681
30000	Min. da Justiça	14.993	17.019	19.045	21.071	23.097	25.123	27.149
32000	Min. de Minas e Energia	1.189	1.609	2.029	2.449	2.869	3.289	3.709
33000	Min. da Previdência Social	27.016	27.016	27.016	27.016	27.016	27.016	27.016
35000	Min. das Relações Exteriores	822	822	822	822	822	822	822
36000	Min. da Saúde	507.994	761.992	1.015.989	1.269.986	1.523.983	1.777.980	2.031.978
38000	Min. do Trabalho e Emprego	2.007	2.007	2.007	2.007	2.007	2.007	2.007
39000	Min. dos Transportes	204.067	230.298	256.530	282.762	308.993	335.225	361.457
41000	Min. das Comunicações	182	273	364	455	546	637	729
42000	Min. da Cultura	3.447	5.171	6.895	8.618	10.342	12.066	13.790
44000	Min. do Meio Ambiente	2.597	3.895	5.193	6.492	7.790	9.088	10.386
47000	Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.861	1.861	1.861	1.861	1.861	1.861	1.861
49000	Min. do Desenvolvimento Agrário	23.345	24.542	25.738	26.935	28.131	29.328	30.524
51000	Min. do Esporte	2.003	2.003	2.003	2.003	2.003	2.003	2.003
52000	Min. da Defesa	28.839	43.259	57.679	72.098	86.518	100.937	115.357
53000	Min. da Integração Nacional	51.603	77.405	103.207	129.008	154.810	180.612	206.413
54000	Min. do Turismo	9.152	9.152	9.152	9.152	9.152	9.152	9.152
55000	Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	102.356	153.090	203.823	254.557	305.291	356.024	406.758
56000	Min. das Cidades	8.022	11.548	15.073	18.599	22.124	25.650	29.175

71000	Encargos Financeiros da União	2.036	2.678	3.719	4.561	5.402	6.243	7.085
73000	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	1.914	1.914	1.914	1.914	1.914	1.914	1.914
	TOTAL	**1.372.823**	**1.911.539**	**2.460.250**	**2.986.964**	**3.527.676**	**4.086.389**	**4.605.104**

ANEXO IV

PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTO DOS RESTOS A PAGAR NÃO-PROCESSADOS

R$ Mil

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS		ATÉ FEV	ATÉ MAR	ATÉ ABR	ATÉ MAI	ATÉ JUN	ATÉ JUL	ATÉ AGO	ATÉ SET	ATÉ OUT	ATÉ NOV	ATÉ DEZ
20000	Presidência da República	158.789	238.184	317.579	396.973	476.368	555.763	635.157	714.552	793.947	873.341	952.736
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61
20114	Advocacia-Geral da União	13.966	20.950	27.933	34.916	41.899	48.882	55.866	62.849	69.832	76.815	83.799
22000	Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	108.497	162.746	216.995	271.243	325.492	379.741	433.989	488.238	542.487	596.735	650.984
24000	Min. da Ciência e Tecnologia	184.636	277.257	369.676	462.095	554.514	646.933	739.352	831.771	924.190	1.016.609	1.109.028
25000	Min. da Fazenda	98.177	143.456	188.736	234.015	279.294	324.574	369.853	415.133	460.412	505.692	550.971
26000	Min. da Educação	563.139	844.708	1.126.278	1.407.847	1.689.416	1.970.986	2.252.555	2.534.125	2.815.694	3.097.263	3.378.833
28000	Min. do Desenvolvimento, Ind. e Comércio Exterior	14.898	21.636	28.375	35.114	41.854	48.593	55.332	62.072	68.811	75.550	82.290
30000	Min. da Justiça	178.696	268.044	357.392	446.740	536.089	625.437	714.785	804.133	893.481	982.829	1.072.177
32000	Min. de Minas e Energia	19.944	29.555	39.167	48.778	58.389	68.000	77.611	87.223	96.834	106.445	116.056
33000	Min. da Previdência Social	42.223	63.334	84.446	105.557	126.669	147.780	168.892	190.003	211.115	232.226	253.338
35000	Min. das Relações Exteriores	2.791	4.186	5.581	6.977	8.372	9.768	11.163	12.558	13.954	15.349	16.744
36000	Min. de Saúde	1.382.925	1.924.974	2.467.023	3.009.072	3.551.120	4.093.169	4.635.218	5.177.267	5.719.316	6.261.365	6.803.414
38000	Min. do Trabalho e Emprego	48.643	72.964	97.286	121.607	145.929	170.250	194.572	218.893	243.214	267.536	291.857
39000	Min. dos Transportes	1.339.148	2.008.723	2.678.297	3.347.871	4.017.445	4.687.019	5.356.594	6.026.168	6.695.742	7.365.316	8.034.890
41000	Min. das Comunicações	18.040	27.060	36.080	45.100	54.120	63.140	72.160	81.180	90.200	99.220	108.240
42000	Min. da Cultura	68.089	102.134	136.178	170.223	204.268	238.312	272.357	306.401	340.446	374.491	408.535
44000	Min. do Meio Ambiente	20.323	30.485	40.646	50.808	60.969	71.131	81.292	91.454	101.615	111.777	121.938
47000	Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	34.524	51.787	69.049	86.311	103.573	120.835	138.098	155.360	172.622	189.884	207.146
49000	Min. do Desenvolvimento Agrário	207.762	311.643	415.523	519.404	623.285	727.166	831.047	934.928	1.038.808	1.142.689	1.246.570
51000	Min. do Esporte	171.591	257.387	343.183	428.979	514.774	600.570	686.366	772.161	857.957	943.753	1.029.549
52000	Min. da Defesa	355.037	532.555	710.073	887.591	1.065.110	1.242.628	1.420.146	1.597.664	1.775.183	1.952.701	2.130.219
53000	Min. da Integração Nacional	563.156	844.735	1.126.313	1.407.891	1.689.469	1.971.048	2.252.626	2.534.204	2.815.782	3.097.361	3.378.939
54000	Min. do Turismo	360.463	540.680	720.906	901.133	1.081.359	1.261.586	1.441.812	1.622.039	1.802.266	1.982.492	2.162.719
55000	Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	33.012	49.518	66.024	82.529	99.035	115.541	132.047	148.553	165.059	181.565	198.071
56000	Min. das Cidades	1.025.772	1.538.658	2.051.543	2.564.429	3.077.315	3.590.201	4.103.087	4.615.973	5.128.859	5.641.745	6.154.630
71000	Encargos Financeiros da União	2.492	3.738	4.984	6.230	7.475	8.721	9.967	11.213	12.459	13.705	14.951
73000	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
74000	Operações Oficiais de Crédito	7.335	11.003	14.671	18.339	22.006	25.674	29.342	33.009	36.677	40.345	44.013
	TOTAL	**7.024.323**	**10.382.165**	**13.740.002**	**17.097.837**	**20.455.673**	**23.813.513**	**27.171.361**	**30.529.189**	**33.887.027**	**37.244.864**	**40.602.702**

.....

DECRETO Nº 7.057 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.

Prorroga a validade dos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007 e 2008.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º A validade dos restos a pagar não processados, inscritos nos exercícios financeiros de 2007 e 2008, fica prorrogada até 31 de dezembro de 2010.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

.....

DECRETO Nº 6.808, DE 27 DE MARÇO DE 2009.

Altera os arts. 1º, 2º e 8º e os Anexos I, II, VI, VII, VIII, IX e X do Decreto nº 6.752, de 28 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2009, e dá outras providências.

.....

DECRETO Nº 6.907, DE 21 DE JULHO DE 2009.

Altera dispositivos dos Decretos nos 71.733, de 18 de janeiro de 1973, 825, de 28 de maio de 1993, 4.307, de 18 de julho de 2002, e 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõem sobre diárias de servidores e de militares.

.....

LEI Nº 11.922, DE 13 DE ABRIL DE 2009.

Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal; altera as Leis nos 11.124, de 16 de junho de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.322, de 13 de julho de 2006, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 30 da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.941, DE 27 DE MAIO DE 2009.

Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários; concede remissão nos casos em que especifica; institui regime tributário de transição, alterando o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.218, de 29 de agosto de 1991, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.469, de 10 de

julho de 1997, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, e 6.404, de 15 de dezembro de 1976, o Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977, e as Leis nos 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.116, de 18 de maio de 2005, 11.732, de 30 de junho de 2008, 10.260, de 12 de julho de 2001, 9.873, de 23 de novembro de 1999, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.345, de 14 de setembro de 2006; prorroga a vigência da Lei no 8.989, de 24 de fevereiro de 1995; revoga dispositivos das Leis nos 8.383, de 30 de dezembro de 1991, e 8.620, de 5 de janeiro de 1993, do Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, das Leis nos 10.190, de 14 de fevereiro de 2001, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.964, de 10 de abril de 2000, e, a partir da instalação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, os Decretos nos 83.304, de 28 de março de 1979, e 89.892, de 2 de julho de 1984, e o art. 112 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.945, DE 4 DE JUNHO DE 2009.

Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.948, DE 16 DE JUNHO DE 2009.

Constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.960, DE 29 DE JUNHO DE 2009.

Altera e acresce dispositivos às Leis nos 9.639, de 25 de maio de 1998, e 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991; bem como acresce dispositivo à Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980, para simplificar o tratamento dado às cobranças judiciais da dívida ativa quando, da decisão que ordene o seu arquivamento, tiver decorrido o prazo prescricional; dá nova redação ao art. 47 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispensar a apresentação da Certidão Negativa de Débito em caso de calamidade pública ou para recebimento de recursos para projetos sociais, ao art. 1o-F da Lei no 9.494, de 10 de setembro de 1997, para uniformizar a atualização monetária e dos juros incidentes sobre todas as condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, ao art. 19 da Lei no 11.314, de 3 de julho de 2006, para estender o prazo durante o qual o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes poderá utilizar recursos federais para executar obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização de rodovias transferidas para outros membros da Federação, e ao inciso II do art. 8o da Lei no 11.775, de 17 de setembro de 2008, para prorrogar a data-limite para adesão pelos mutuários de créditos rurais inscritos em Dívida Ativa da União ao parcelamento dos seus débitos; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.974, DE 6 DE JULHO DE 2009.

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério das Cidades e de Encargos Financeiros da União, crédito especial no valor global de R$ 6.000.000.000,00, para os fins que especifica.

.....

LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.024, DE 27 DE AGOSTO DE 2009.

Dá nova redação aos arts. 4o, 5o e 8o da Lei no 10.931, de 2 de agosto de 2004, que tratam de patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias; dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, atribui à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL as atribuições de apurar, constituir, fiscalizar e arrecadar a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública; altera as Leis nos 11.196, de 21 de novembro de 2005, 11.652, de 7 de abril de 2008, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 6.099, de 12 de setembro de 1974, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, e 11.941, de 27 de maio de 2009; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.096, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2009.

Autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica; altera as Leis nos 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.948, de 16 de junho de 2009, e 9.818, de 23 de agosto de 1999; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, e do Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.099, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009.

Dispõe sobre a transferência de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais para a Caixa Econômica Federal; e altera a Lei no 9.703, de 17 de novembro de 1998.

.....

LEI Nº 12.053, DE 9 DE OUTUBRO DE 2009.

Altera os arts. 2º, 3º e 7º e o Anexo IV da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.058, DE 13 DE OUTUBRO DE 2009.

Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais; altera as Leis nos 11.786, de 25 de setembro de 2008, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.882, de 23 de dezembro de 2008, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 10.925, de 23 de julho de 2004, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.893, de 13 de julho de 2004, 9.454, de 7 de abril de 1997, 11.945, de 4 de junho de 2009, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 11.326, de 24 de julho de 2006, 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 9.703, de 17 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 9.984, de 17 de julho de 2000, e 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, e o Decreto-Lei no 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga a Lei no 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e o art. 13 da Lei no 11.322, de 13 de julho de 2006; e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.160, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor de Encargos Financeiros da União, crédito especial no valor de R$ 4.987.500.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.181, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.

Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e das Cidades, crédito suplementar no valor global de R$ 420.999.637,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009

Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do

art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 208. .....

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (NR)

.....

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde." (NR)

Art. 2º O § 4º do art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 211. .....

.....

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."(NR)

Art. 3º O § 3º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 212. .....

.....

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação."(NR)

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

"Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de

ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

.....

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto."(NR)

Art. 5º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

"Art. 76. .....

.....

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011."(NR)

Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

.....

DECRETO Nº 6.942, DE 18 DE AGOSTO DE 2009.

Institui o Biênio Brasileiro do Saneamento - 2009-2010 e institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional para coordenar a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o período 2009-2010 como o Biênio Brasileiro do Saneamento Básico.

Art. 2º O Biênio Brasileiro do Saneamento Básico terá como objetivo promover e intensificar a formulação e implementação de políticas, programas e projetos relativos ao saneamento básico, com vistas a garantir a universalização dos serviços e o alcance dos objetivos estabelecidos em convenções, acordos e resoluções a que o Brasil tenha aderido, assim como consolidar o processo de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, conforme determina a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Art. 3º Fica instituído o Grupo de Trabalho Interinstitucional do Plano Nacional de Saneamento Básico - GTI-PLANSAB, de caráter temporário, incumbido de coordenar a elaboração e promover a divulgação daquele Plano durante as diversas etapas de seu desenvolvimento, e:

I - elaborar, até março de 2010, o diagnóstico da situação dos serviços de saneamento básico no Brasil, que orientará a definição dos objetivos e metas do Plano Nacional de Saneamento Básico;

II - planejar, executar e coordenar o processo de elaboração do Plano, de forma transparente e participativa, mediante a realização de seminários regionais, audiências e consultas públicas, ouvidos os Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente;

III - elaborar a versão consolidada do Plano Nacional de Saneamento Básico e submetê-la à apreciação consultiva do Conselho das Cidades – ConCidades, do Ministério das Cidades, até maio de 2010; e

IV - submeter o Plano Nacional de Saneamento Básico à aprovação do Ministro de Estado das Cidades.

Art. 4º O GTI-PLANSAB será integrado por representantes dos órgãos e instituições a seguir relacionados:

I - Ministério das Cidades, que o coordenará;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Ministério da Fazenda;

IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Ministério da Integração Nacional;

VI - Ministério do Meio Ambiente;

VII - Ministério do Turismo;

VIII - Ministério da Saúde;

IX - Caixa Econômica Federal;

X - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;

XI - Fundação Nacional de Saúde;

XII - Agência Nacional de Águas - ANA;

XIII - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba CODEVASF; e

XIV - ConCidades.

§ 1º Excetuando-se o ConCidades, os órgãos e instituições serão representados por dois membros, um titular e um suplente, devendo o titular ocupar cargo de Secretário, Diretor ou equivalente.

§ 2º O ConCidades será representado por membros titulares e suplentes indicados por pelos segmentos que o compõem, devendo as indicações ser encaminhadas pela Secretaria-Executiva do referido Conselho à Casa Civil da Presidência da República.

§ 3º Os representantes de cada órgão e instituição serão designados pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, mediante indicação dos respectivos Ministros de Estado, dos dirigentes máximos e, no caso do ConCidades, dos segmentos que o compõem, no prazo de quinze dias contados da publicação deste Decreto.

§ 4º O GTI-PLANSAB poderá convidar especialistas, pesquisadores e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas para apoiar a execução dos trabalhos.

Art. 5º O Plano Nacional de Saneamento Básico definirá ações e medidas que visem ao alcance das metas de universalização.

Parágrafo único. O Plano Nacional de Saneamento Básico terá como premissas:

I - universalização do saneamento básico;

II - integração de políticas;

III - cooperação federativa;

IV - melhoria da gestão dos serviços de saneamento; e

V - controle social.

Art. 6º O GTI-PLANSAB poderá constituir comissões ou grupos técnicos com a função de colaborar para o cumprimento de suas atribuições.

Art. 7º A participação no GTI-PLANSAB será considerada prestação de serviços relevantes, não remunerada.

Art. 8º O apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do GTI-PLANSAB serão fornecidos pelo Ministério das Cidades.

Art. 9º Os órgãos e as instituições públicas federais ficam obrigadas a fornecer, ao GTI-PLANSAB, informações necessárias à elaboração e implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

.....

LEI Nº 11.598, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2007.

Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM; altera a Lei no 8.934, de 18 de novembro de 1994; revoga dispositivos do Decreto-Lei no 1.715, de 22 de novembro de 1979, e das Leis nos 7.711, de 22 de dezembro de 1988, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.906, de 4 de julho de 1994; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

CAPÍTULO I

DA REDESIM E DAS DIRETRIZES PARA SUA ESTRUTURAÇÃO E

FUNCIONAMENTO

Art. 2º Fica criada a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM, com a finalidade de propor ações e normas aos seus integrantes, cuja participação na sua composição será obrigatória para os órgãos federais e voluntária, por adesão mediante consórcio, para os órgãos, autoridades e entidades não federais com competências e atribuições vinculadas aos assuntos de interesse da Redesim.

Parágrafo único. A Redesim será administrada por um Comitê Gestor presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e sua composição, estrutura e funcionamento serão definidos em regulamento.

Art. 3º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades que componham a Redesim deverão considerar a integração do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas e articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, buscando, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário.

Art. 4º Os órgãos e entidades que componham a Redesim, no âmbito de suas competências, deverão manter à disposição dos usuários, de forma presencial e pela rede mundial de computadores, informações, orientações e instrumentos que permitam pesquisas prévias às etapas de registro ou inscrição, alteração e baixa de empresários e pessoas jurídicas, de modo a prover ao usuário certeza quanto à documentação exigível e quanto à viabilidade do registro ou inscrição.

§ 1º As pesquisas prévias à elaboração de ato constitutivo ou de sua alteração deverão bastar a que o usuário seja informado pelos órgãos e entidades competentes:

I - da descrição oficial do endereço de seu interesse e da possibilidade de exercício da atividade desejada no local escolhido;

II - de todos os requisitos a serem cumpridos para obtenção de licenças de autorização de funcionamento, segundo a natureza da atividade pretendida, o porte, o grau de risco e a localização;

III - da possibilidade de uso do nome empresarial ou de denominação de sociedade simples, associação ou fundação, de seu interesse.

§ 2º O resultado da pesquisa prévia de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverá constar da documentação que instruirá o requerimento de registro no órgão executor do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins ou de Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

§ 3º Quando o nome empresarial objeto da pesquisa prévia de que tratam o caput e o inciso III do § 1º deste artigo for passível de registro pelo órgão público competente, será por este reservado em nome do empresário ou sócio indicado na consulta, pelo prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contadas da manifestação oficial favorável.

§ 4º A pesquisa prévia de que tratam o caput e inciso III do § 1º deste artigo será gratuita.

Art. 5º Para os fins de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, os requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos órgãos e entidades que componham a Redesim, no âmbito das respectivas competências.

§ 1º As vistorias necessárias à emissão de licenças e de autorizações de funcionamento poderão ser realizadas após o início de operação do estabelecimento quando a atividade, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

§ 2º As vistorias de interesse dos órgãos fazendários deverão ser realizadas a partir do início de operação do estabelecimento, exceto quando, em relação à atividade, lei federal dispuser sobre a impossibilidade da mencionada operação sem prévia anuência da administração tributária.

Art. 6º Os Municípios que aderirem à Redesim emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro, exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto.

§ 1º A conversão do Alvará de Funcionamento Provisório em Alvará de Funcionamento será condicionada à apresentação das licenças ou autorizações de funcionamento emitidas pelos órgãos e entidades competentes.

§ 2º Caso os órgãos e entidades competentes não promovam as respectivas vistorias no prazo de vigência do Alvará de Funcionamento Provisório, este se converterá, automaticamente, em definitivo.

§ 3º O Alvará de Funcionamento Provisório será emitido contra a assinatura de Termo de Ciência e Responsabilidade pelo empresário ou responsável legal pela sociedade, no qual este firmará compromisso, sob as penas da lei, de observar os requisitos exigidos para funcionamento e exercício das atividades econômicas constantes do objeto social, para efeito de cumprimento das normas de segurança sanitária, ambiental e de prevenção contra incêndio.

§ 4º Do Termo de Ciência e Responsabilidade constarão informações sobre as exigências que deverão ser cumpridas com anterioridade ao início da atividade do empresário ou da pessoa jurídica, para a obtenção das licenças necessárias à eficácia plena do Alvará de Funcionamento.

Art. 7º Para os atos de registro, inscrição, alteração e baixa de empresários ou pessoas jurídicas, fica vedada a instituição de qualquer tipo de exigência de natureza documental ou formal, restritiva ou condicionante, que exceda o estrito limite dos requisitos pertinentes à essência de tais atos, observado o disposto nos arts. 5º e 9º desta Lei, não podendo também ser exigidos, de forma especial:

I - quaisquer documentos adicionais aos requeridos pelos órgãos executores do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e do Registro Civil de Pessoas Jurídicas, excetuados os casos de autorização legal prévia;

II - documento de propriedade, contrato de locação ou comprovação de regularidade de obrigações tributárias referentes ao imóvel onde será instalada a sede, filial ou outro estabelecimento;

III - comprovação de regularidade de prepostos dos empresários ou pessoas jurídicas com seus órgãos de classe, sob qualquer forma, como requisito para deferimento de ato de inscrição, alteração ou baixa de empresários ou pessoas jurídicas, bem como para autenticação de instrumento de escrituração;

IV - certidão de inexistência de condenação criminal, que será substituída por declaração do titular ou administrador, firmada sob as penas da lei, de não estar impedido de exercer atividade mercantil ou a administração de sociedade, em virtude de condenação criminal;

V – (VETADO).

§ 1º Eventuais exigências no curso de processo de registro e legalização de empresário ou de pessoa jurídica serão objeto de comunicação pelo órgão competente ao requerente, com indicação das disposições legais que as fundamentam.

§ 2º Os atos de inscrição fiscal e tributária, suas alterações e baixas efetuados diretamente por órgãos e entidades da administração direta que integrem a Redesim não importarão em ônus, a qualquer título, para os empresários ou pessoas jurídicas.

Art. 8º Verificada pela fiscalização de qualquer órgão componente da Redesim divergência em dado cadastral do empresário ou da pessoa jurídica originário de instrumento de constituição, alteração ou baixa, deverá constar do auto a que seja reduzido o ato de fiscalização a obrigatoriedade de atualização ou correção daquele, no prazo de 30 (trinta) dias, mediante registro de instrumento próprio no órgão executor do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins ou do Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso.

CAPÍTULO II

DOS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE APOIO AO REGISTRO E À LEGALIZAÇÃO DE EMPRESAS

Art. 9º Será assegurada ao usuário da Redesim entrada única de dados cadastrais e de documentos, resguardada a independência das bases de dados e observada a necessidade de informações por parte dos órgãos e entidades que a integrem.

§ 1º Os órgãos executores do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e do Registro Civil das Pessoas Jurídicas colocarão à disposição dos demais integrantes da Redesim, por meio eletrônico:

I - os dados de registro de empresários ou pessoas jurídicas, imediatamente após o arquivamento dos atos;

II - as imagens digitalizadas dos atos arquivados, no prazo de 5 (cinco) dias úteis após o arquivamento.

§ 2º As imagens digitalizadas suprirão a eventual exigência de apresentação do respectivo documento a órgão ou entidade que integre a Redesim.

§ 3º Deverão ser utilizadas, nos cadastros e registros administrativos no âmbito da Redesim, as classificações aprovadas por órgão do Poder Executivo Federal designado em regulamento, devendo os órgãos e entidades integrantes zelar pela uniformidade e consistência das informações.

Art. 10. Para maior segurança no cumprimento de suas competências institucionais no processo de registro, com vistas na verificação de dados de identificação de empresários, sócios ou administradores, os órgãos executores do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e do Registro Civil de Pessoas Jurídicas realizarão consultas automatizadas e gratuitas:

I - ao Cadastro Nacional de Documentos Extraviados, Roubados ou Furtados;

II - a sistema nacional de informações sobre pessoas falecidas;

III - a outros cadastros de órgãos públicos.

Art. 11. O Poder Executivo Federal criará e manterá, na rede mundial de computadores - internet, sistema pelo qual:

I - será provida orientação e informação sobre etapas e requisitos para processamento de registro, inscrição, alteração e baixa de pessoas jurídicas ou empresários, bem como sobre a elaboração de instrumentos legais pertinentes;

II - sempre que o meio eletrônico permitir que sejam realizados com segurança, serão prestados os serviços prévios ou posteriores à protocolização dos documentos exigidos, inclusive o preenchimento da ficha cadastral única a que se refere o art. 9º desta Lei;

III - poderá o usuário acompanhar os processos de seu interesse.

Parágrafo único. O sistema mencionado no caput deste artigo deverá contemplar o conjunto de ações que devam ser realizadas envolvendo os órgãos e entidades da administração federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, observado o disposto no art. 2º desta Lei, aos quais caberá a responsabilidade pela formação, atualização e incorporação de conteúdo ao sistema.

CAPÍTULO III

DA CENTRAL DE ATENDIMENTO EMPRESARIAL - FÁCIL

Art. 12. As Centrais de Atendimento Empresarial - FÁCIL, unidades de atendimento presencial da Redesim, serão instaladas preferencialmente nas capitais e funcionarão como centros integrados para a orientação, registro e a legalização de empresários e pessoas jurídicas, com o fim de promover a integração, em um mesmo espaço físico, dos serviços prestados pelos órgãos que integrem, localmente, a Redesim.

§ 1º Deverá funcionar uma Central de Atendimento Empresarial - FÁCIL em toda capital cuja municipalidade, assim como os órgãos ou entidades dos respectivos Estados, adiram à Redesim, inclusive no Distrito Federal, se for o caso.

§ 2º Poderão fazer parte das Centrais de Atendimento Empresarial - FÁCIL, na qualidade de parceiros, as entidades representativas do setor empresarial, em especial das microempresas e empresas de pequeno porte, e outras entidades da sociedade civil que tenham como foco principal de atuação o apoio e a orientação empresarial.

§ 3º Em cada unidade da Federação, os centros integrados de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas poderão ter seu nome próprio definido pelos parceiros locais, sem prejuízo de sua apresentação juntamente com a marca "FÁCIL".

Art. 13. As Centrais de Atendimento Empresarial - FÁCIL serão compostas por:

I - um Núcleo de Orientação e Informação, que fornecerá serviços de apoio empresarial, com a finalidade de auxiliar o usuário na decisão de abertura do negócio, prestar orientação e informações completas e prévias para realização do registro e da legalização de empresas, inclusive as consultas prévias necessárias, de modo que o processo não seja objeto de restrições após a sua protocolização no Núcleo Operacional;

II - um Núcleo Operacional, que receberá e dará tratamento, de forma conclusiva, ao processo único de cada requerente, contemplando as exigências documentais, formais e de informação referentes aos órgãos e entidades que integrem a Redesim.

Parágrafo único. As Centrais de Atendimento Empresarial - FÁCIL que forem criadas fora das capitais e do Distrito Federal poderão ter suas atividades restritas ao Núcleo de Orientação e Informação.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 14. No prazo de:

I - 180 (cento e oitenta) dias, serão definidas pelos órgãos e entidades integrantes da Redesim competentes para emissão de licenças e autorizações de funcionamento as atividades cujo grau de risco seja considerado alto e que exigirão vistoria prévia;

II - 18 (dezoito) meses, serão implementados:

a) pelo Poder Executivo federal o cadastro a que se refere o inciso I do caput do art. 10 desta Lei, no âmbito do Ministério da Justiça, para ser disponibilizado na rede mundial de computadores - internet;

b) pelos Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes que aderirem à Redesim os procedimentos de consulta prévia a que se referem os incisos I e II do § 1º do art. 4º desta Lei;

III - 3 (três) anos, será implementado pelo Poder Executivo federal sistema informatizado de classificação das atividades que uniformize e simplifique as atuais codificações existentes em todo o território nacional, com apoio dos integrantes da Redesim.

Parágrafo único. Até que seja implementado o sistema de que trata o inciso III do caput deste artigo, os órgãos integrantes da Redesim deverão:

I - promover entre si a unificação da atribuição de códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas–Fiscal - CNAE–Fiscal aos estabelecimentos empresariais de uma mesma jurisdição, com a utilização dos instrumentos de apoio à codificação disponibilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

II - buscar condições para atualização permanente da codificação atribuída aos agentes econômicos registrados.

Art. 15. (VETADO).

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. O disposto no art. 7º desta Lei aplica-se a todos os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios competentes para o registro e a legalização de empresários e pessoas jurídicas, relativamente aos seus atos constitutivos, de inscrição, alteração e baixa.

Art. 17. Os arts. 43 e 45 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 43. Os pedidos de arquivamento constantes do art. 41 desta Lei serão decididos no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contados do seu recebimento; e os pedidos constantes do art. 42 desta Lei serão decididos no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, sob pena de ter-se como arquivados os atos respectivos, mediante provocação dos interessados, sem prejuízo do exame das formalidades legais pela procuradoria." (NR)

"Art. 45. O Pedido de Reconsideração terá por objeto obter a revisão de despachos singulares ou de Turmas que formulem exigências para o deferimento do arquivamento e será apresentado no prazo para cumprimento da exigência para apreciação pela autoridade recorrida em 3 (três) dias úteis ou 5 (cinco) dias úteis, respectivamente." (NR)

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 19. (VETADO).

.....

LEI Nº 11.959, DE 29 DE JUNHO DE 2009.

Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 462, DE 14 DE MAIO DE 2009.

Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, e dá outras providências.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 132, DE 7 DE OUTUBRO DE 2009

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.019, DE 21 DE AGOSTO DE 2009.

Insere inciso III no art. 3º da Lei no 8.038, de 28 de maio de 1990, para prever a possibilidade de o relator de ações penais de competência originária do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal convocar desembargador ou juiz para a realização de interrogatório e outros atos de instrução.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei acrescenta inciso III ao art. 3º da Lei no 8.038, de 28 de maio de 1990, para permitir ao relator, nos processos penais de competência originária do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, delegar poderes instrutórios.

Art. 2º O art. 3º da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

"Art. 3º .....

.....

III – convocar desembargadores de Turmas Criminais dos Tribunais de Justiça ou dos Tribunais Regionais Federais, bem como juízes de varas criminais da Justiça dos Estados e da Justiça Federal, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até o máximo de 2 (dois) anos, para a realização do interrogatório e de outros atos da instrução, na sede do tribunal ou no local onde se deva produzir o ato." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

.....

LEI Nº 11.906, DE 20 DE JANEIRO DE 2009.

Cria o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, cria 425 (quatrocentos e vinte e cinco) cargos efetivos do Plano Especial de Cargos da Cultura, cria Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas, no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.029, DE 15 DE SETEMBRO DE 2009.

Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.085, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2009.

Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA, por desmembramento da Universidade Federal do Pará - UFPA e da Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA, e dá outras providências.

.....

DECRETO Nº 7.022, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2009.

Estabelece medidas organizacionais de caráter excepcional para dar suporte ao processo de implantação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada pela Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício o cargo de Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 5º da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008,

DECRETA:

Art. 1º Nos exercícios de 2009 e 2010, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada pela Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008, poderão utilizar, em caráter excepcional, as Unidades Orçamentárias, Gestoras, Organizacionais, Pagadoras, de Serviços Gerais e demais classificações de outras unidades de ensino em processo de transformação e integração, para a prática dos atos de gestão necessários ao seu funcionamento.

§ 1º Às Reitorias dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia compete supervisionar a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos campi que os integram, devendo disponibilizar suas contas anuais e relatórios gerenciais de modo transparente, permitindo a avaliação, pela sociedade e órgãos de controle interno e externo, do andamento do processo de integração dos campi e da efetiva consolidação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnologia.

§ 2º A partir de janeiro de 2010, os órgãos centrais dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal abaixo indicados prestarão orientação e assistência técnica prioritária ao Ministério da Educação e às Reitorias dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, objetivando assegurar a efetiva operacionalização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica:

I - de Planejamento e de Orçamento Federal;

II - de Administração Financeira Federal;

III - de Contabilidade Federal;

IV - de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

V - de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG;

VI - de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA;

VII - de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC;

VIII - de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP;

IX - de Serviços Gerais - SISG; e

X - demais Sistemas, conforme demanda específica proveniente do Ministério da Educação.

Art. 2º Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia serão constituídos com personalidade jurídica própria diversa das personalidades jurídicas dos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e demais Unidades de Ensino que os antecederam e foram por eles absorvidos mediante integração ou transformação.

Parágrafo único. À Secretaria da Receita Federal do Brasil compete viabilizar o registro dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ sob a forma multicampi, tendo a Reitoria por matriz e os campi que os integram por filiais, a fim de que os códigos de CNPJ gerados sejam tempestivamente disponibilizados para registro nos demais Sistemas Estruturadores do Governo Federal, observado o prazo previsto no § 2o do art. 1o.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

.....

DECRETO Nº 7.055 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2009.

Regulamenta o Fundo Soberano do Brasil - FSB, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º da Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o Fundo Soberano do Brasil - FSB, conforme dispõe o art. 3º da Lei no 11.887, de 24 de dezembro de 2008.

Art. 2º Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

I - realizar operações, praticar os atos que se relacionem com o objeto do FSB e exercer os direitos inerentes aos bens e direitos integrantes do Fundo, podendo adquirir e alienar títulos dele integrantes, observados os dispositivos legais e estatutários e determinações do Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil - CDFSB; e

II - assessorar o CDFSB e o Ministro de Estado da Fazenda nos assuntos relacionados à operação do FSB, prestando-lhes todas as informações solicitadas.

Parágrafo único. A Secretaria do Tesouro Nacional deverá agir sempre no único e exclusivo benefício da União, empregando na defesa de seus direitos a diligência exigida pelas circunstâncias e praticando os atos necessários a assegurá-los, bem como administrando os recursos do FSB de forma judiciosa.

Art. 3º As aplicações do FSB deverão atender às suas finalidades, previstas no art. 1o da Lei no 11.887, de 2008, observado o seguinte:

I - as aplicações em ativos financeiros no exterior deverão ter rentabilidade mínima equivalente à taxa Libor (London Interbank Offered Rate) de seis meses;

II - as aplicações em ativos financeiros no Brasil deverão ter rentabilidade mínima equivalente à Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, fixada pelo Conselho Monetário Nacional; e

III - as aplicações do FSB serão realizadas em instrumentos financeiros emitidos por entidades que detenham grau de investimento atribuído por, no mínimo, duas agencias de risco.

Art. 4º A execução orçamentária e financeira do FSB dar-se-á em unidade gestora específica no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, onde serão registrados individualmente todos os atos de gestão pertinentes.

Art. 5º O FSB terá suas contas auditadas pelos órgãos de controle da administração pública federal.

Art. 6º O exercício social do FSB será coincidente com o ano civil e encerra-se em 31 de dezembro de cada ano.

Art. 7º As demonstrações financeiras do FSB serão divulgadas semestralmente e conterão as seguintes notas explicativas:

I - valor de mercado dos ativos;

II - informações sobre os gastos com a taxa de administração do FSB e seus percentuais em relação ao patrimônio líquido médio semestral; e

III - informações sobre as despesas relativas à sua operacionalização.

Art. 8º A Secretaria do Tesouro Nacional elaborará, semestralmente, relatório de administração do FSB, que deverá conter, no mínimo:

I - descrição das operações realizadas no semestre, especificando, em relação a cada uma, os objetivos, os montantes dos investimentos efetuados, as receitas auferidas e a origem dos recursos investidos, bem como a rentabilidade apurada no período;

II - diretrizes de investimentos aprovadas pelo CDFSB;

III - informações sobre:

a) conjuntura econômica do segmento do mercado financeiro em que se concentrarem as operações do FSB, relativas ao semestre findo; e

b) cenário macroeconômico utilizado para o semestre seguinte;

IV - a rentabilidade nos últimos quatro semestres calendário; e

V - a relação dos encargos debitados ao FSB em cada um dos dois últimos exercícios, especificando valor e percentual em relação ao patrimônio líquido médio semestral em cada exercício.

Art. 9° O CDFSB autorizará o percentual máximo de cada classe de ativos que o gestor do FSB poderá manter, direta ou indiretamente, na carteira do Fundo.

Art. 10. Fica o Ministro de Estado da Fazenda autorizado a integralizar quotas no Fundo de que trata o art. 7o da Lei no 11.887, de 2008, observadas as disposições legais e orçamentárias.

Art. 11. O relatório de desempenho de que trata o art. 10 da Lei no 11.887, de 2008, conterá, no mínimo, o valor de mercado dos ativos que compõem a carteira do FSB, separando os ativos externos e internos, bem como sua variação acumulada no trimestre e nos últimos doze meses, se for o caso.

Parágrafo único. O relatório será encaminhado ao Congresso Nacional até o último dia do trimestre subseqüente ao trimestre de referência.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

.....

LEI Nº 12.114, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2009.

Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, dispondo sobre sua natureza, finalidade, fonte e aplicação de recursos e altera os arts. 6° e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Art. 2º Fica criado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.

Art. 3º Constituem recursos do FNMC:

I - até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2o do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997;

II - dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;

III - recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;

IV - doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

V - empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;

VI - reversão dos saldos anuais não aplicados;

VII - recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos.

Art. 4º O FNMC será administrado por um Comitê Gestor vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, que o coordenará, cuja competência e composição serão estabelecidos em regulamento, assegurada a participação de 6 (seis) representantes do Poder Executivo federal e 5 (cinco) representantes do setor não governamental.

Art. 5º Os recursos do FNMC serão aplicados:

I - em apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente operador;

II - em apoio financeiro, não reembolsável, a projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, aprovados pelo Comitê Gestor do FNMC, conforme diretrizes previamente estabelecidas pelo Comitê.

§ 1º Cabe ao Comitê Gestor do FNMC definir, anualmente, a proporção de recursos a serem aplicados em cada uma das modalidades previstas no caput.

§ 2º Os recursos de que trata o inciso II do caput podem ser aplicados diretamente pelo Ministério do Meio Ambiente ou transferidos mediante convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos previstos em lei.

§ 3º Até 2% (dois por cento) dos recursos do FNMC podem ser aplicados anualmente:

I - no pagamento ao agente financeiro;

II - em despesas relativas à administração do Fundo e à gestão e utilização dos recursos.

§ 4º A aplicação dos recursos poderá ser destinada às seguintes atividades:

I - educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas;

II - Ciência do Clima, Análise de Impactos e Vulnerabilidade;

III - adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas;

IV - projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa - GEE;

V - projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal, com prioridade a áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade;

VI - desenvolvimento e difusão de tecnologia para a mitigação de emissões de gases do efeito estufa;

VII - formulação de políticas públicas para solução dos problemas relacionados à emissão e mitigação de emissões de GEE;

VIII - pesquisa e criação de sistemas e metodologias de projeto e inventários que contribuam para a redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e para a redução das emissões de desmatamento e alteração de uso do solo;

IX - desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam para a dinâmica de conservação ambiental e estabilização da concentração de gases de efeito estufa;

X - apoio às cadeias produtivas sustentáveis;

XI - pagamentos por serviços ambientais às comunidades e aos indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais;

XII - sistemas agroflorestais que contribuam para redução de desmatamento e absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda;

XIII - recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente e as áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade dos serviços ambientais.

Art. 6º O financiamento concedido com recursos do FNMC terá como garantia os bens definidos a critério do agente financeiro.

Art. 7º O FNMC terá como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Parágrafo único. O BNDES poderá habilitar o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e outros agentes financeiros públicos para atuar nas operações de financiamento com recursos do FNMC, continuando a suportar os riscos perante o Fundo.

Art. 8º A aprovação de financiamento com recursos do FNMC será comunicada imediatamente ao Comitê Gestor do FNMC.

Parágrafo único. Os agentes financeiros manterão o Comitê Gestor do FNMC atualizado sobre os dados de todas as operações realizadas com recursos do Fundo.

Art. 9º O Conselho Monetário Nacional, sem prejuízo de suas demais atribuições, estabelecerá normas reguladoras dos empréstimos a serem concedidos pelo FNMC no que concerne:

I - aos encargos financeiros e prazos;

II - às comissões devidas pelo tomador de financiamento com recursos do FNMC, a título de administração e risco das operações.

Art. 10. O art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXVII:

"Art. 6º .....

.....

XXVII - cadeia produtiva do petróleo: sistema de produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e seus derivados, incluindo a distribuição, a revenda e a estocagem, bem como o seu consumo." (NR)

Art. 11. O inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 50. .....

§ 2º .....

.....

II - 10% (dez por cento) ao Ministério do Meio Ambiente, destinados, preferencialmente, ao desenvolvimento das seguintes atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo, incluindo as consequências de sua utilização:

a) modelos e instrumentos de gestão, controle (fiscalização, monitoramento, licenciamento e instrumentos voluntários), planejamento e ordenamento do uso sustentável dos espaços e dos recursos naturais;

b) estudos e estratégias de conservação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais e recuperação de danos ambientais;

c) novas práticas e tecnologias menos poluentes e otimização de sistemas de controle de poluição, incluindo eficiência energética e ações consorciadas para o tratamento de resíduos e rejeitos oleosos e outras substâncias nocivas e perigosas;

d) definição de estratégias e estudos de monitoramento ambiental sistemático, agregando o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental específicos, na escala das bacias sedimentares;

e) sistemas de contingência que incluam prevenção, controle e combate e resposta à poluição por óleo;

f) mapeamento de áreas sensíveis a derramamentos de óleo nas águas jurisdicionais brasileiras;

g) estudos e projetos de prevenção de emissões de gases de efeito estufa para a atmosfera, assim como para mitigação da mudança do clima e adaptação à mudança do clima e seus efeitos, considerando-se como mitigação a redução de emissão de gases de efeito estufa e o aumento da capacidade de remoção de carbono pelos sumidouros e, como adaptação as iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima;

h) estudos e projetos de prevenção, controle e remediação relacionados ao desmatamento e à poluição atmosférica;

i) iniciativas de fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

.....

§ 3º (Revogado)." (NR)

Art. 12. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Fica revogado o § 3º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

.....

DECRETO Nº 7.050 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências.

.....

DECRETO Nº 6.976, DE 7 DE OUTUBRO DE 2009.

Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.

.....

LEI Nº 12.214, DE 26 DE JANEIRO DE 2010.

Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010.

.....

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF
OS: 13458/2010

SENADO FEDERAL
Secretaria Especial de Editoração e Publicações
Subsecretaria de Edições Técnicas

Legislação Eleitoral e Política



Nova Edição, agora acrescendo as Leis nºs 9.504/97, 4.737/65 e 9.096/95, a Lei Complementar nº 64/90, todas imprescindíveis à compreensão do processo eleitoral brasileiro.

Código de Trânsito Brasileiro



Este trabalho apresenta o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/1997, acrescido da Lei nº 11.705/2008 e do Decreto nº 6.489/2008, normas disciplinadoras da comercialização de bebidas alcoólicas em rodovias federais.

Conheça nossa livraria virtual, acesse:
www.senado.gov.br/livraria



Edição de hoje: 610 páginas
OS: 2010/13458