REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL



DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

SECRETARIA-GERAL DA MESA
1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA

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

EXERCÍCIO FINANCEIRO - 2010

(Aviso nº 16/2011 - CN - nº 703 - Seses - TCU - Plenário,
do Presidente do Tribunal de Contas da União)

ANO LXVI – SUP. Nº 95 – SÁBADO, 11 DE JUNHO DE 2011 – BRASÍLIA-DF

MESA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE
José Sarney - (PMDB-AP)
1ª VICE-PRESIDENTE
Marta Suplicy - (PT-SP)
2º VICE-PRESIDENTE
Wilson Santiago - (PMDB-PB)
1º SECRETÁRIO
Cícero Lucena - (PSDB-PB)
2º SECRETÁRIO
João Ribeiro - (PR-TO)[2]

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

SUPLENTES DE SECRETÁRIO
1º - Gilvam Borges - (PMDB-AP)[1]
2º - João Durval - (PDT-BA)
3ª - Maria do Carmo Alves - (DEM-SE)
4ª - Vanessa Grazziotin - (PC DO B-AM)

Notas:
1. Em 29.03.2011, o Senador Gilvam Borges licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 29.03.11, conforme RQS nº 291/2011, deferido na sessão de 29.03.11.
2. Em 03.05.2011, o Senador João Ribeiro licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, pelo período de 3 de maio a 31 de agosto de 2011, conforme Requerimento nº 472/2011, aprovado na sessão de 03.05.11.

LIDERANÇAS

Bloco de Apoio ao Governo (PT/PR/PDT/PSB/PC DO B/PRB) - 28	**Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSC/PMN/PV) - 27**	**Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) - 16**
Líder **Humberto Costa - PT** ..... **Líder do PT - 14** **Humberto Costa** Vice-Líderes do PT Gleisi Hoffmann (11) João Pedro Lindbergh Farias Walter Pinheiro Wellington Dias **Líder do PR - 4** **Magno Malta** **Líder do PDT - 4** **Acir Gurgacz** Vice-Líder do PDT Cristovam Buarque **Líder do PSB - 3** **Antonio Carlos Valadares** Vice-Líder do PSB Lídice da Mata **Líder do PC DO B - 2** **Inácio Arruda** **Líder do PRB - 1** **Marcelo Crivella**	**Líder** **Renan Calheiros - PMDB** ..... **Líder do PMDB - 19** **Renan Calheiros** Vice-Líderes do PMDB Vital do Rêgo Eduardo Braga Gilvam Borges (10) Waldemir Moka Ricardo Ferraço Casildo Maldaner **Líder do PP - 5** **Francisco Dornelles** Vice-Líder do PP Ana Amélia **Líder do PSC - 1** **Eduardo Amorim** **Líder do PMN - 1** **Sérgio Petecão** **Líder do PV - 1** **Paulo Davim**	**Líder** **Mário Couto - PSDB (8)** Vice-Líderes Jayme Campos (5) Ataídes Oliveira Maria do Carmo Alves Cyro Miranda ..... **Líder do PSDB - 11** **Alvaro Dias** Vice-Líderes do PSDB Aloysio Nunes Ferreira (9) Paulo Bauer (7) Flexa Ribeiro (6) **Líder do DEM - 5** **Demóstenes Torres (3,4)** Vice-Líder do DEM Jayme Campos (5)
		PTB - 6 **Líder** **Gim Argello - PTB** Vice-Líderes João Vicente Claudino Mozarildo Cavalcanti
PSOL - 2 **Líder** **Marinor Brito - PSOL**	**PPS - 1** **Líder** **Itamar Franco - PPS**	**Governo** **Líder** **Romero Jucá - PMDB** Vice-Líderes Gim Argello Benedito de Lira João Pedro Lídice da Mata Jorge Viana Vital do Rêgo

Notas:
1. Senadora Vanessa Grazziotin passou a exercer a Liderança do PCdoB entre os dias 6 e 11 de fevereiro do corrente, conforme o OF. GSINAR Nº 28/2011,lido na sessão do dia 7 de fevereiro de 2011.
2. Senador José Agripino exercerá a Liderança do Democratas até o dia 15 de março do corrente, conforme o OF. GLDEM Nº 5/2011, lido na sessão do dia 8 de fevereiro de 2011.
3. Senador Demóstenes Torres passou a exercer a Liderança do DEM entre os dias 1º e 3 de março do corrente, conforme o OF. GLDEM Nº 017/2011,lido na sessão do dia 1º de março de 2011.
4. Senador Demóstenes Torres é designado Líder do Partido, conforme o Ofício da Liderança dos Democratas, lido na sessão do dia 15 de março de 2011.
5. Senador Jayme Campos é designado Vice-Líder do DEM, conforme OF. GLDEM Nº 028/2011, lido na sessão do dia 22 de março de 2011.
6. Senador Flexa Ribeiro é designado 3º Vice-Líder do PSDB, conforme OF. GLPSDB Nº 69/2011, lido na sessão do dia 23 de março de 2011.
7. Senador Paulo Bauer é designado 2º Vice-Líder do PSDB, conforme OF. GLPSDB Nº 69/2011, lido na sessão do dia 23 de março de 2011.
8. Senador Mário Couto é designado Líder do Bloco Parlamentar Minoria (PSBD/DEM), conforme comunicação das Lideranças do PSDB e do DEM, lida na sessão do dia 23 de março de 2011.
9. Senador Aloysio Nunes Ferreira é designado 1º Vice-Líder do PSDB, conforme OF. GLPSDB Nº 69/2011, lido na sessão do dia 23 de março de 2011.
10. Senador Gilvam Borges licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 29.03.11, conforme Requerimento nº 291/2011, aprovado na sessão de 29.03.11.
11. Senadora Gleisi Hoffmann comunicou, nos termos do inciso II do art. 39 do Regimento Interno do Senado Federal, ter tomado posse no cargo de Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (D.O.U. nº 109, Seção 2, de 8 de junho de 2011).

EXPEDIENTE

Doris Marize Romariz Peixoto Diretora-Geral do Senado Federal	**Claudia Lyra Nascimento** Secretária-Geral da Mesa do Senado Federal
Florian Augusto Coutinho Madruga Diretor da Secretaria Especial de Editoração e Publicações	**Maria Amália Figueiredo da Luz** Diretora da Secretaria de Ata
José Farias Maranhão Diretor da Subsecretaria Industrial	**Patrícia Freitas Portella Nunes Martins** Diretora da Secretaria de Taquigrafia

AVISO Nº 16, DE 2011 - CN

Aviso nº 703-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 1º de junho de 2011.

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 Aroldo Cedraz sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2010, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo, aprovado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Extraordinária realizada no dia 1º do corrente mês.

Respeitosamente,

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 004.748/2011-5
Natureza: Contas do Governo da República.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2010. ANÁLISE DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO, DO RELATÓRIO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO E DEMAIS DEMONSTRATIVOS E RELATÓRIOS EXIGIDOS PELA LEGISLAÇÃO. RESSALVAS. PARECER PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

INTRODUÇÃO

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União, pela 76ª vez, desempenha uma de suas mais importantes atribuições: a de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Presidente da República, nos termos do inciso I do art. 71 da Constituição Federal, deve anualmente prestar ao Congresso Nacional. Esta Corte de Contas oferece ao órgão de cúpula do Poder Legislativo os elementos técnicos de que necessita para emitir seu julgamento político e, assim, atender o anseio da sociedade por transparência e correção na gestão dos recursos públicos federais.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, no dia 11 de abril de 2011, as presentes Contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010, último ano de gestão do segundo mandato do Governo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Consistem nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

O TCU emite parecer prévio apenas sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República. Contudo, o relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República contém informações sobre os demais Poderes e sobre o Ministério Público, o que permite compor um panorama da Administração Pública Federal e conhecer o resultado de sua atividade.

O Relatório está estruturado em oito partes, das quais a primeira é esta introdução.

O capítulo 2 apresenta breve síntese do desempenho da economia brasileira em 2010, com indicação de alguns dos principais dados macroeconômicos, que delimitam o contexto em que o Governo precisou atuar.

O capítulo 3 contém uma análise de receitas e despesas estimadas, fixadas e realizadas. Ali são examinados, entre outros aspectos, a priorização de ações no exercício, o cumprimento das metas fiscais, o desempenho da arrecadação federal, a arrecadação das multas, a distribuição das despesas por função de governo, a execução dos restos a pagar, o cumprimento dos limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a consolidação do Tema de Maior Significância – TMS concernente a Desenvolvimento Regional.

No capítulo 4, é feita uma consolidação das ações de controle relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. É apresentada, também, a ação setorial dos órgãos que integram a

Administração Pública Federal, além de ser analisado o cumprimento de metas físicas dos programas de governo em comparação com a execução dos respectivos recursos orçamentários. São verificados, ainda, o cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos em educação e em saúde, o financiamento da seguridade social, o resultado financeiro da Previdência Social, a execução dos recursos destinados à promoção cultural e os resultados das políticas de segurança pública.

O capítulo 5 trata especificamente dos balanços gerais apresentados. São analisadas as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União quanto à abrangência institucional, aos critérios e procedimentos contábeis e à apresentação e consolidação desses demonstrativos. Ao final, são apresentadas conclusões sobre o nível de evidenciação contábil na União.

O capítulo 6 aborda temas em destaque, em especial os riscos envolvidos nas políticas federais na área de mobilidade urbana e a atuação das agências reguladoras nas questões relacionadas a direitos dos consumidores dos serviços públicos concedidos de energia elétrica, telecomunicações, petróleo e gás natural e aviação.

No capítulo 7, é apresentada síntese das providências adotadas pelo governo para correção das falhas apontadas nas recomendações formuladas nas Contas referentes ao exercício de 2009.

Finalmente, o capítulo 8 contém considerações finais e o parecer deste relator, com um conjunto de recomendações destinadas a aprimorar a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal sob os aspectos legais e operacionais.

2. DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2010

Este capítulo analisa a conjuntura econômica do exercício e o alcance dos dois principais objetivos declarados da política macroeconômica: a meta de inflação e o nível de emprego da economia. São apresentados os resultados obtidos pela Administração com o manejo tanto dos instrumentos clássicos quanto dos não convencionais de política macroeconômica, assim como o conjunto de variáveis que interferiram no desempenho da economia e que estão fora do controle da Administração, como os preços das *commodities*.

Procura-se descrever a causalidade entre os resultados obtidos e a condução da política macroeconômica pelo Governo, aqui entendida como o conjunto das políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial e a coordenação entre elas. No primeiro caso, busca-se verificar se a política fiscal expandiu (postura pró-cíclica) ou conteve (postura anticíclica) as despesas governamentais em um exercício em que o crescimento da economia aproximou-se de 8%, assim como o impacto da despesa sobre a dívida pública bruta e líquida. Utilizam-se basicamente cinco indicadores: o superávit primário, o superávit primário recorrente, o superávit ajustado pelo ciclo econômico, a dívida bruta e a líquida do governo central.

O primeiro deles é a diferença entre as receitas e despesas primárias do exercício, que, ajustada por receitas extraordinárias, resulta no denominado primário recorrente. É pequena a diferença entre os dados decorrentes da metodologia "necessidades de financiamento do setor público" publicados pelo Banco Central, que é a métrica para a meta fiscal, e o resultado primário do Governo Central, que permite a identificação de receitas e despesas em detalhe. Com esse procedimento, pode-se escoimar das parcelas que geram o superávit aqueles valores de receita e de despesa que são extraordinários ou não recorrentes ou que não afetam a demanda, tais como o montante depositado no Fundo Soberano.

Para a política monetária, analisa-se o comportamento da inflação em função do manejo da taxa básica de juros e dos percentuais estabelecidos para o depósito compulsório das instituições financeiras no Banco Central. A alteração do depósito compulsório das instituições financeiras também tem efeito sobre a disponibilidade de crédito para a população. A regulação de prazos menores para o financiamento de bens duráveis complementa o conjunto de medidas referentes à política creditícia.

O aumento dos gastos correntes, o esforço do Governo para induzir o investimento com a atuação das instituições financeiras oficiais de fomento e a acumulação de reservas internacionais trazem custo fiscal para o Tesouro, o que resulta em elevação da taxa básica de juros. Essa falta de coordenação das políticas fiscal e monetária acarreta fluxo de moeda estrangeira para o país, com o intuito de se beneficiar dos diferenciais de taxas de juros interna e externa.

Por último, verifica-se o balanço de transações correntes, buscando enfatizar o impacto da variação internacional de preços das commodities sobre a apreciação da taxa de câmbio e as medidas de imposição de encargos sobre operações financeiras para deter os fluxos de moeda estrangeira.

2.1. Panorama Econômico Nacional e Externo

Em 2010, a produção dos bens e serviços no Brasil, a preços de mercado, cresceu, em termos reais, 7,5% em relação ao Produto Interno Bruto – PIB de 2009, registrando um total de R$ 3,7 trilhões. As taxas de crescimento de cada trimestre de 2010 em relação aos mesmos trimestres de 2009 mostram variações positivas diferenciadas, equivalentes a 9,3%, 9,2%, 6,7% e 5,0%. Na década de 2001 a 2010, o crescimento anual médio do PIB foi de 3,6%, superior aos 2,6% da década passada. O PIB *per capita* teve evolução de 6,5%, passando a registrar o valor de R$ 19 mil em 2010. Na década, evoluiu 2,4% na média anual, valor superior aos 1,1% da década passada.

Entre os países membros do G20, sigla que reúne as maiores economias desenvolvidas e emergentes do mundo, o crescimento do PIB brasileiro em 2010 obteve a 5ª colocação, sendo superado apenas pela China, Índia, Argentina e Turquia.

O registro das taxas de variação do PIB, trimestre a trimestre, a preços de mercado, durante o exercício de 2010, sugere que o País conseguiu recuperar-se da crise financeira internacional ocorrida em 2008, retomando sua produção a níveis superiores ao período pré-crise. Sob a ótica da produção, analisado cada trimestre em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, verifica-se que o setor industrial teve desempenho de 15,1%, 14,1%, 8,3% e 4,3%, respectivamente.

A despesa de consumo das famílias, que se elevou continuamente ao longo dos últimos sete anos, registrou variação positiva, em 2010, de 7%, em função não apenas da manutenção da concessão de crédito às famílias – fruto do acréscimo, em termos nominais, de 17,6% ao saldo de operações de crédito do sistema financeiro com recursos livres para as pessoas físicas – mas também devido ao crescimento em termos reais de 8,2% da massa salarial dos trabalhadores.

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), conjunto de máquinas, equipamentos e material de construção utilizados no parque industrial para produzir riquezas, apresentou variação positiva de 21,8% em 2010. O setor da construção civil, com 12,9% de variação, a produção de máquinas e equipamentos, com crescimento de 30,5%, e as importações contribuíram para o nível alcançado da FBKF.

Beneficiado por um clima favorável, em 2010/2011 o setor agropecuário obteve taxas de produtividade elevadas, obtendo safra de aproximadamente 150 milhões de toneladas. Na indústria, destaque para os subsetores extração mineral, com 15,7% de variação, construção civil, com 11,6%, e de transformação, com 9,7%. No setor de serviços, sobressaíram os subsetores comércio, intermediação financeira, e transporte e armazenagem, com 10,7%, 10,7%, e 8,9%, respectivamente.

As operações de crédito do sistema financeiro ao setor público e privado em 2010 atingiram o total de R$ 1,7 trilhão, com crescimento de 20,5% no período.

Em 2010, registrou-se crescimento das exportações para todos os blocos econômicos, com incremento de 32,0%, pela média diária.

O maior comprador do Brasil no Mercosul, a Argentina, ocupou a terceira posição entre os destinos de nossas exportações, com compras de US$ 18,5 bilhões, 44,3% superior a 2009. As vendas para o Mercosul registraram acréscimo de 42,2%, passando de US$ 15,8 bilhões para US$ 22,6 bilhões.

As exportações para o bloco asiático registraram variação positiva de 39,3%, passando de US$ 40,2 bilhões em 2009 para US$ 56,3 bilhões em 2010. Para a China, as exportações cresceram 46,0%, atingindo US$ 30,8 bilhões, o que a torna o principal importador de produtos brasileiros, seguida por Estados Unidos e Argentina.

As vendas para União Europeia tiveram aumento de 26,2%. Os maiores parceiros brasileiros no bloco foram Países Baixos, com US$ 10,2 bilhões (crescimento de 25,5%), Alemanha, com US$ 8,1 bilhões (crescimento de 31,8%), Reino Unido, com US$ 4,6 bilhões (crescimento de 24,4%), Itália, com US$ 4,2 bilhões (crescimento de 40,4%), Espanha, com US$ 3,9 bilhões (crescimento de 46,2%), Bélgica, com US$ 3,5 bilhões (variação de 10,8%), e França, com US$ 3,6 bilhões (crescimento de 23,1%).

As exportações para o mercado norte-americano cresceram 23,2% e registraram US$ 19,5 bilhões. Sua participação na pauta de exportações declinou de 10,3% para 9,6%.

No encerramento de 2010, a conta Transações Correntes aumentou seu déficit, passando de US$ 24,3 bilhões para US$ 47,5 bilhões. A compensação deste déficit foi possível em função dos investimentos diretos no País e em títulos de renda fixa e em ações, gerando um resultado positivo no Balanço de Pagamentos.

O saldo das Reservas Internacionais registrou o valor de US$ 288,6 bilhões, com variação de 20,7% sobre o exercício anterior.

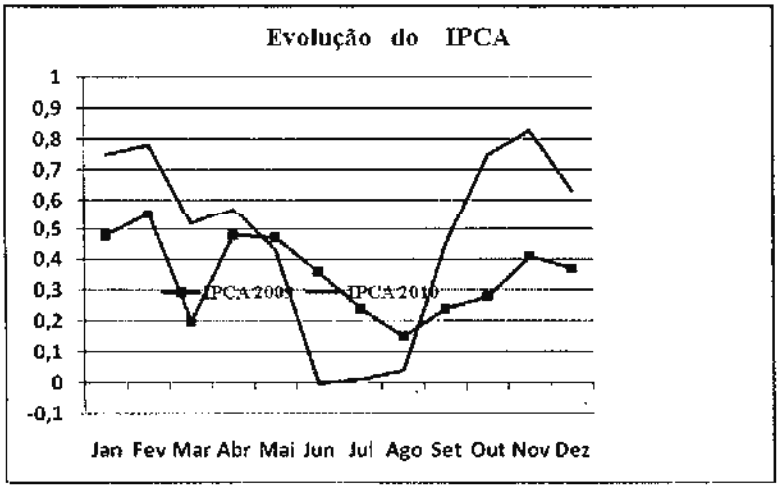
A dívida total do setor público líquida como proporção do PIB atingiu o percentual de 40,4% do PIB, o que correspondeu a R$ 1,47 trilhão, valor inferior, em percentual do PIB, aos 43,4% de 2009, quando o montante daquela dívida foi de R$ 1,36 trilhão.

A taxa de risco-país ao final de 2010 manteve a indicação do Brasil como atraente para investidores internacionais, com o indicador encerrando o ano em 186 pontos, inferior ao valor de 196 pontos registrado ao fim de 2009.

2.2. Atividade Econômica

2.2.1 Variação dos Preços e Taxas de Inflação em 2010

O acompanhamento da meta de inflação – estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional em 4,5% a.a. para 2010, valor idêntico ao da meta de 2008 e de 2009, com margem de 2 p.p. para menos ou para mais – é realizado pelo Banco Central – Bacen com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que mede o consumo das famílias com renda de até 40 salários mínimos e é calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ao longo do exercício de 2010, a taxa de inflação 5,91% a.a., superior ao exercício de 2009, situado em 4,31% a.a.



Fonte: IBGE

O IPCA, no início de 2010, apresentou variações mensais superiores às do início de 2009, com tendência declinante até o mês de junho. No decorrer do segundo semestre, iniciou preocupante

elevação, atingindo em novembro valor em percentual igual ao dobro do valor de 2009, e finalmente encerrando o período com ligeiro recuo.

A elevação do IPCA, se comparada a 2009, pode ser explicada em função da variação do grupo "Alimentação e Bebidas", responsável por 23,31% do orçamento das famílias, que variou 3,18% em 2009 e 10,39% em 2010. Os grupos "Vestuário" e "Despesas Pessoais" apresentaram, após o grupo com variação mais expressiva, as maiores oscilações em 2010 (7,52% e 7,37%).

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, que pesquisa itens de consumo das famílias que recebem até 6 salários mínimos, também apresentou variação em 2010 superior a de 2009, e da mesma forma o grupo "Alimentação e Bebidas" foi o principal responsável, com variação de 10,82% e maior peso no orçamento das famílias de menor poder aquisitivo. De forma inversa, o grupo "Despesas Pessoais", que em 2009 apresentou a maior variação, de 9,80%, teve reduzida tanto sua variação, para 5,26%, como seu peso no orçamento, de 0,79 para 0,38.

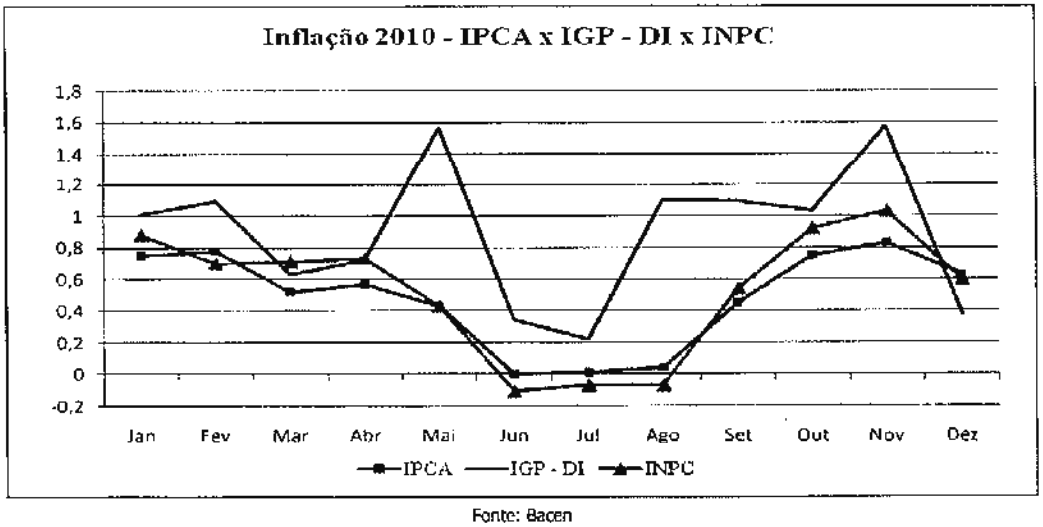
A variação do Índice Geral de Preços – IGP-DI em 2010 foi de 11,30% (-1,43% em 2009), e a variação do IPA (Índice de Preços no Atacado), que corresponde a 60% do IGP-DI, foi de 13,85%, em função da persistente elevação do preço das commodities. O Índice de Preços ao Consumidor – IPC, responsável por 30% do IGP-DI, registrou elevação de 6,24% em 2010 e de 3,95% em 2009. O Índice Nacional de Construção Civil – INCC (10% do IGP-DI) variou 7,77% em 2010, em virtude do aumento dos preços de mão de obra, que continuou persistente mesmo no encerramento do período. Em 2009, a variação do INCC foi de 3,25%.

Taxas de Inflação acumuladas no ano em 2009 e 2010

Índice/Entidade	Critério	2009	2010
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	-1,43% aa	11,30% aa
INPC/IBGE	Famílias 1 a 6 s.m.	4,11% aa	6,46% aa
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	4,31% aa	5,91% aa

Fonte: IBGE e FGV

A variação mensal dos índices de preços no exercício de 2010 está demonstrado nos gráficos adiante.



Fonte: Bacen

Dentro do IPCA, a inflação dos produtos com preços livres atingiu 7,09% em 2010 (4,14% em 2009), e a variação dos preços monitorados atingiu 3,13% (4,73% em 2009).

IPCA – variação dos valores dos produtos com preços livres e com preços monitorados
em %

2010	Preços livres			Monitorados [3]
	Geral	Comercializáveis [1]	Não-comercializáveis [2]	
	Peso: 70,6	Peso: 33,1	Peso: 37,5	Peso: 29,4
Jan	4,50	3,32	5,58	4,82
Fev	4,77	3,68	5,76	4,97
Mar	5,37	4,08	6,54	4,67
Abr	5,67	4,21	6,99	4,28
Mai	5,60	3,79	7,24	4,31
Jun	5,11	2,98	7,06	4,21
Jul	4,88	2,58	6,97	3,95
Ago	4,79	3,03	6,39	3,77
Set	5,17	3,92	6,32	3,58
Out	5,93	4,67	7,08	3,46
Nov	6,59	6,04	7,09	3,39
Dez	7,09	6,87	7,28	3,13

Fonte: Bacen

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

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

3 Serviços públicos e residenciais, IPTU, taxa de água e esgoto, gás de botijão, gás encanado, energia elétrica residencial, transporte público (ônibus urbano, ônibus intermunicipal, ônibus interestadual), *ferry-boat*, avião, metrô, navio, barco, táxi, trem, emplacamento e licença, pedágio, gasolina, álcool, óleo, óleo diesel, plano de saúde, produtos farmacêuticos, cartório, jogos lotéricos, correios, telefone fixo, telefone público e telefone celular.

2.2.2 Alta dos Alimentos e Preços das *Commodities* Agrícolas

Por influenciar diretamente os preços dos alimentos no Brasil, merece destaque a atípica elevação da cotação das principais *commodities* (produtos básicos) agrícolas comercializadas pelo mercado internacional através das bolsas de mercadorias de Chicago e de Nova Iorque. Verificou-se, ao longo de todo o ano de 2010, variação positiva de 45,7% no Índice de Commodities Agrícolas, divulgado pelo Banco Central e composto por carne de boi, algodão, óleo de soja, trigo, açúcar, milho, café e carne de porco. No período de junho a dezembro de 2010, a variação foi de 43,4%. A título de comparação, a variação entre dezembro de 2005 e dezembro de 2009, foi de 16,9%. A análise especificamente das cotações do milho, soja e do trigo, para os contratos futuros de primeira posição de entrega negociados na Bolsa de Chicago, mostra que as variações das cotações no período de junho a dezembro de 2010 foram de 77,6%, 46,9%, e 70,9%, respectivamente.

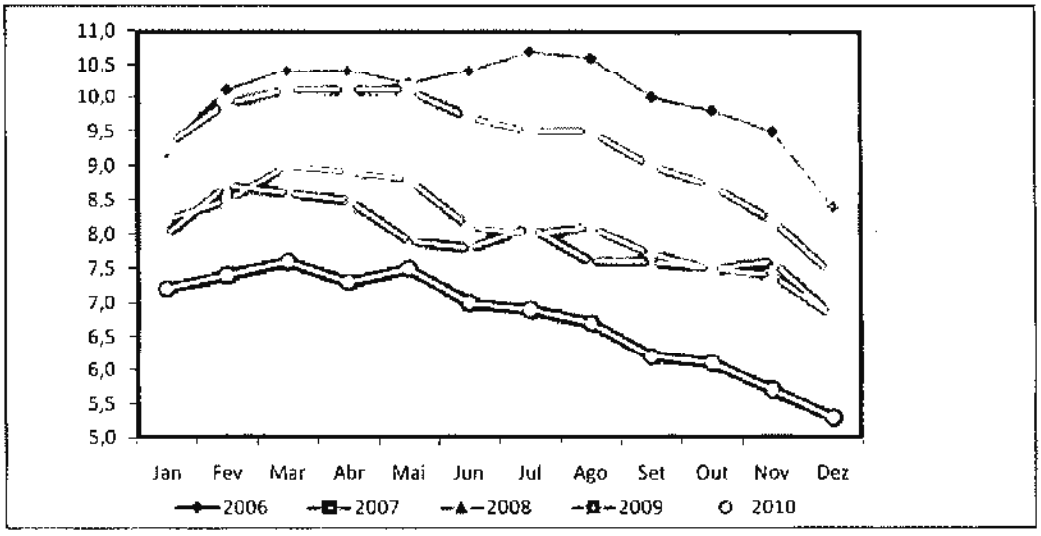
Finalmente, a presença dos fundos de investimentos internacionais no mercado de commodities também contribuiu para aumentar as oscilações de preço destas mercadorias.

2.2.3 Nível de Emprego e Salários

Verificou-se em 2010 redução da taxa de desocupação e elevação do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal. A evolução do emprego formal no exercício de 2010 foi superior ao exercício anterior.

As taxas de desemprego mensal ao longo de 2010, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego – PME, elaborada pelo IBGE, foram inferiores às do exercício anterior, conforme gráfico a seguir. Como pode ser observado, as taxas de desemprego vêm sofrendo constante redução desde 2006. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2010, ao final do exercício, foi de 5,3%.

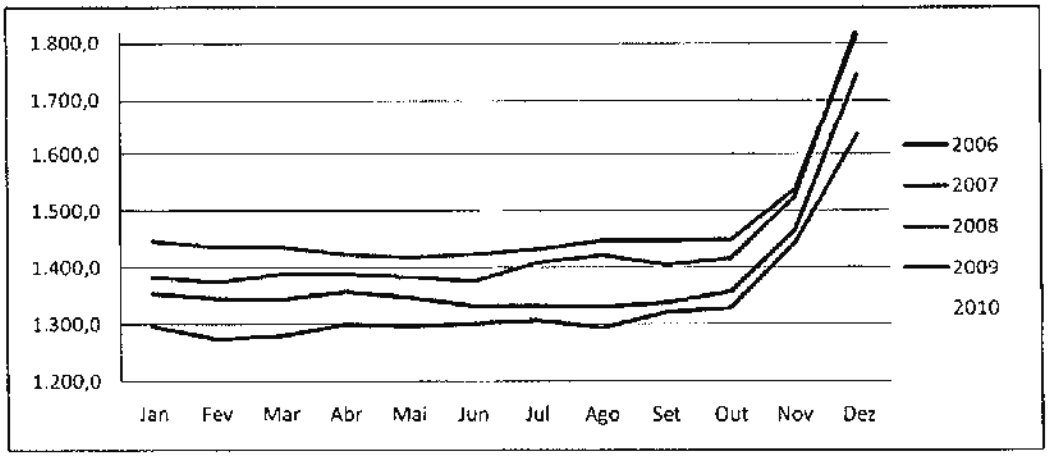
Taxa de Desocupação



Fonte: IBGE

A observação dos rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2006 a 2010, a preços de dezembro de 2010, demonstram contínua elevação na renda do trabalhador.

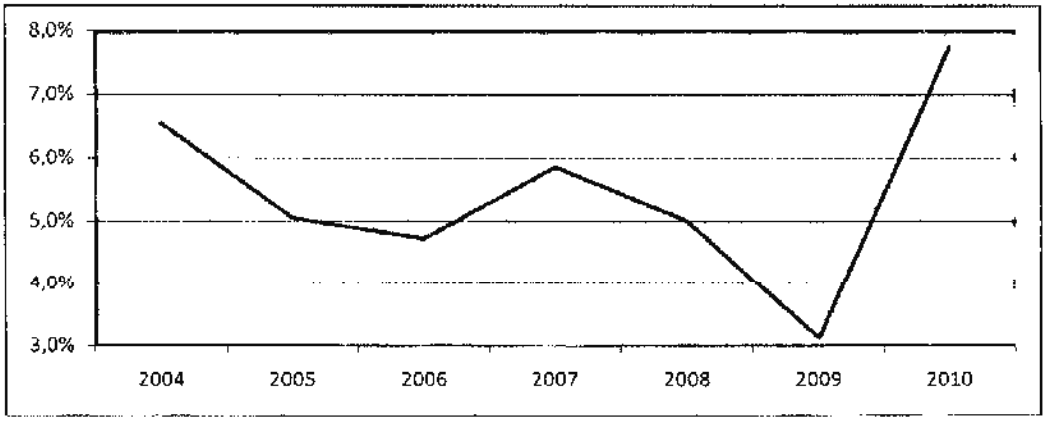
Rendimento Médio Real Mensal
em R$



Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego – mar.2002-dez.2010

O saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada em 2010, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego – Caged/MTE, pode ser considerado excepcional. A diferença entre os admitidos e os desligados em doze meses foi de 2,5 milhões de trabalhadores, uma evolução de 7,7% sobre o estoque dos trabalhadores empregados em 2009, que, por sua vez, havia registrado a criação de 995 mil vagas, com variação de 3,11% sobre o ano anterior. A tendência declinante das contratações observada nos últimos seis anos parece ter se alterado.

Evolução do Emprego Formal



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

Obs.: O resultado acumulado do ano inclui as declarações recebidas fora do prazo e os acertos no período de janeiro a novembro de 2010.

Os setores da atividade econômica com as maiores ofertas de vagas, em termos proporcionais, foram construção civil (evolução de 14,77%), extrativa mineral (crescimento de 10,34%), comércio (8,27%) e serviços (7,72%). A indústria de transformação, que ao longo de 2009 sofreu redução de vagas decorrente da crise internacional de crédito que se disseminou pela economia mundial, registrou uma variação positiva expressiva, com a criação de 544.367 postos de trabalho (7,34%). O setor público, apesar de realizar quase 120 mil contratações, encerrou o período com saldo reduzido de oferta, devido às aposentadorias. A agropecuária também foi responsável por elevadas contratações, mas encerrou o ano com saldo negativo.

Evolução do Emprego Formal – Setores da Economia – 2010

Tipo de Atividade	Nº de empregos formais (saldo)	Variação %
Construção Civil	334.311	14,77
Extrativa Mineral	17.715	10,34
Comércio	611.900	8,27
Serviços	1.018.052	7,72
Indústria de Transformação	544.367	7,34
Serviço Indústria Utilidade Pública	20.034	5,69
Administração Pública	10.417	1,41
Agropecuária	-1.375	-0,09
Total	**2.555.421**	**7,74**

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

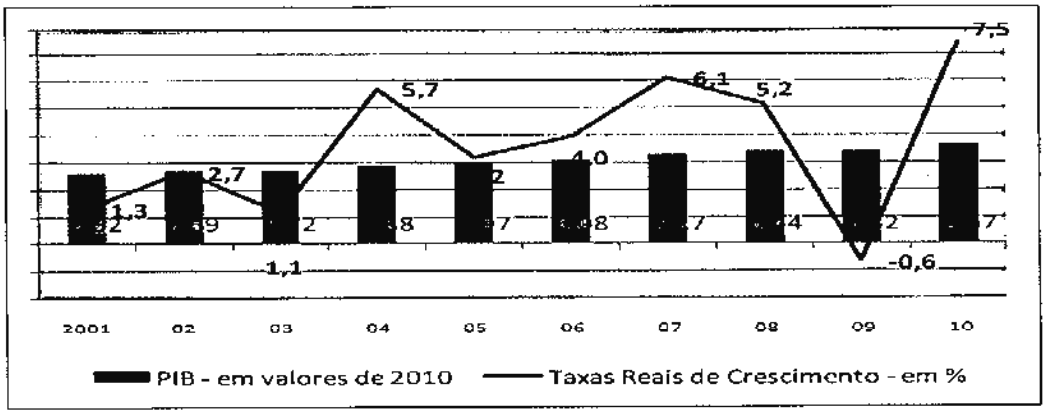
2.2.4 Produto Interno Bruto

Conforme mencionado acima, o total dos bens e serviços produzidos no Brasil em 2010, a preços de mercado, cresceu, em termos reais, 7,5% em relação ao PIB de 2009, registrando um total de

R$ 3,7 trilhões. Note-se que, em 2009, o PIB sofreu uma redução de 0,6%, depreciando a base de comparação.

Com o crescimento do PIB, o valor *per capita* teve evolução de 6,5%, segundo estimativas populacionais do IBGE, passando a registrar o valor de R$ 19.016,38 em 2010. Ao preço do dólar turismo no encerramento do exercício de 2010, cotado a R$ 1,78, o PIB *per capita* registrou o valor de US$ 10.448,56. Segundo estudos de consultorias independentes, o PIB *per capita* em 2010 pelo valor de mercado teria chegado a US$ 10.800,00 (US$ 8.327 em 2009 e US$ 8.715 em 2008), tendo ficado a frente do PIB *per capita* mundial de 2010, situado em US$ 9.000. Segundo dados do Banco Mundial, em 2009, último registro existente, uma vez que as informações relativas a 2010 só estarão disponíveis em julho de 2011, o PIB *per capita* mundial atingiu US$ 10.691,44, pela paridade com o poder de compra (critério que pretende isolar os efeitos do câmbio, que se apresenta superior ao valor de mercado). Na zona do euro, o PIB *per capita* em 2009, pela paridade do poder de compra, foi de US$ 34.096,49, e nos Estados Unidos, de US$ 45.989,18.

PIB em trilhões de reais



Fonte: IBGE – Contas Trimestrais – valores constantes de 2010

Entre os países do G20, sigla que reúne as maiores economias desenvolvidas e emergentes do mundo, o crescimento do PIB do Brasil ficou atrás apenas da China, da Índia, da Argentina e da Turquia.

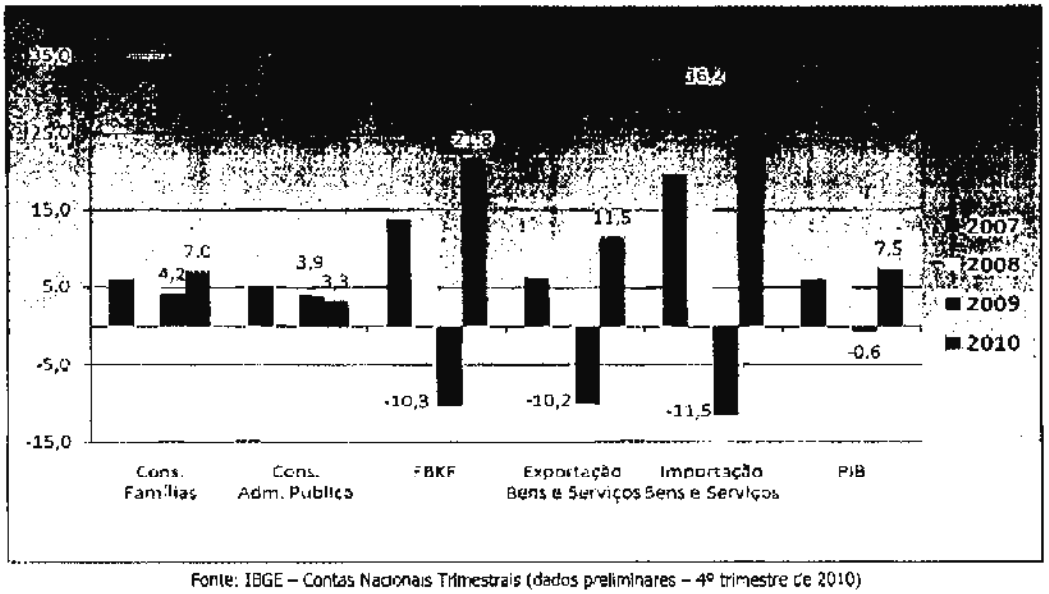
A China registrou aumento de 10,3%, tendo em 2010 superado o PIB do Japão e ficado em 2° lugar entre as maiores economias, atrás apenas dos Estados Unidos. O Brasil ocupou em 2010 a 8ª posição. O PIB da Índia evoluiu 8,6%, mantendo o 11° lugar entre os países com maior produção de bens e serviços. Turquia e Argentina figuram em 17° e 28° lugar na posição dos maiores PIB em 2010. Entre os países desenvolvidos, os Estados Unidos cresceram 2,8%, e a União Europeia registrou alta de 1,7%. A Alemanha cresceu 3,6%.

Considerando apenas o grupo dos países emergentes, o Brasil ficou em terceiro lugar, atrás da China e Índia, vindo em seguida a Rússia, com crescimento de 3,8% em 2010.

As taxas de variação do PIB a preços de mercado, ao longo de 2010, trimestre a trimestre, indicam que o País conseguiu recuperar-se da crise econômica internacional, retornando sua produção a níveis superiores ao período pré-crise. O consumo das famílias elevou-se 7%, em função da manutenção da concessão de crédito às famílias e do crescimento em termos reais de 8,2% da massa salarial dos

trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, tendo sido superior ao registrado em 2007, quando ainda não havia sido deflagrada a crise internacional. Por sua vez, o consumo da Administração Pública em 2010 teve variação de 3,3%, inferior ao verificado em 2009, período em que, junto com o consumo das famílias, os gastos governamentais sustentaram o PIB. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), por sua vez, ajudada por uma base de comparação em 2009 extremamente deprimida (-10,3%), apresentou variação positiva de 21,8%. O setor da construção civil, com 12,9% de variação, a produção de máquinas e equipamentos, com crescimento de 30,5%, e as importações contribuíram para o nível alcançado da FBKF. As exportações, e as importações, principalmente, em função de uma taxa de câmbio favorável, com o real apreciado, registraram variação positiva em 2010, de 11,5% e 36,2%, respectivamente.

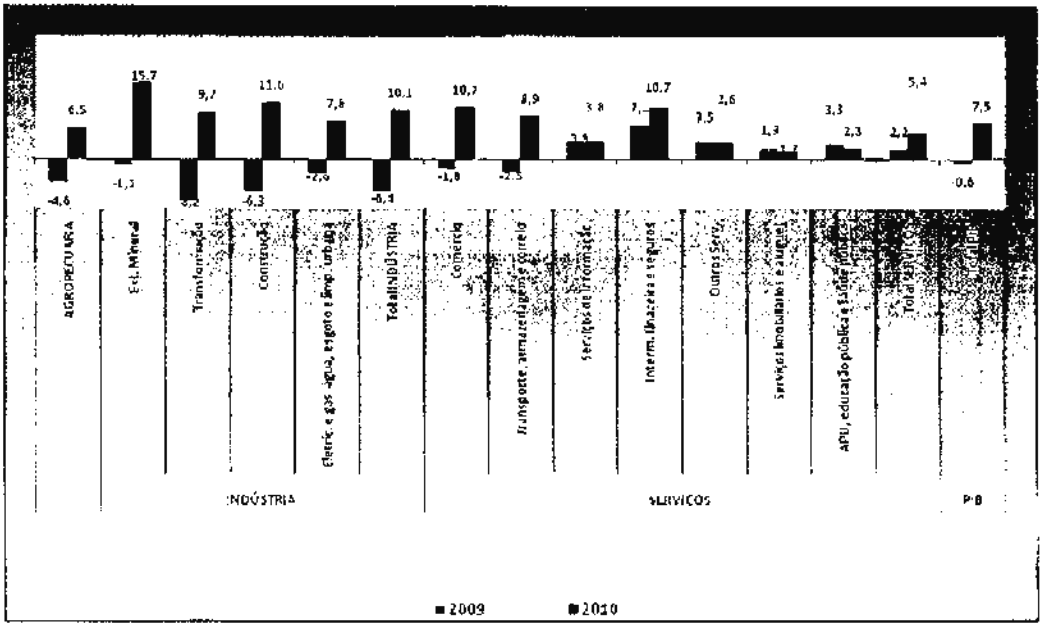
PIB – Componentes da Demanda



Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais (dados preliminares – 4º trimestre de 2010)

O crescimento do PIB em 2010 resultou do aumento de 6,7% do Valor Adicionado a preços básicos, reflexo do desempenho de 6,5% na atividade agropecuária, 10,1% na indústria e 5,4% em serviços. O destaque ficou por conta dos subsetores extração mineral (15,7%), construção civil (11,6%), e transformação (9,7%), todos na indústria, e subsetores comércio (10,7%), intermediação financeira (10,7%), e transporte e armazenagem (8,9%), no setor de serviços.

PIB e Subsetores – taxa acumulada em 4 trimestres



Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais

Em 2010, o setor agropecuário se beneficiou de um clima favorável o que, aliado a técnicas modernas de plantio e colheita, permitiu obterem-se taxas de produtividade elevadas, com safras de cereais, oleaginosas e leguminosas recordes, de aproximadamente 150 milhões de toneladas. Na indústria, além do subsetor extrativa mineral, verificou-se crescimento da construção civil de 11,6%, em parte devido à elevação das operações de crédito com recursos direcionados, com expansão de 31% em 2010. No setor de serviços, os subsetores comércio e intermediação financeira se beneficiaram do aumento da massa salarial e do aumento do crédito ao consumo.

A variação em 2010 dos Impostos Líquidos (de Subsídios) sobre Produtos, igual a 12,5%, decorreu, entre outros fatores, do aumento de 42% do Imposto de Importação (II), de 17,3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e do aumento de 11,3% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Taxa Acumulada de Crescimento do PIB

Variação em volume em relação ao mesmo período do ano anterior – em %

Setor de Atividade	2009.IV	2010.I	2010.II	2010.III	2010.IV
Agropecuária	**(-) 4,6**	**5,4**	**8,1**	**7,8**	**6,5**
Indústria	**(-) 6,4**	**15,1**	**14,5**	**12,3**	**10,1**
Extrativa Mineral	(-) 1,1	14,7	15,6	16,0	15,7
Transformação	(-) 8,2	17,3	15,6	12,5	9,7
Construção Civil	(-) 6,3	15,1	15,9	13,6	11,6
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	(-) 2,6	8,4	9,2	8,8	7,8
Serviços	**2,2**	**6,2**	**6,1**	**5,7**	**5,4**
Comércio	(-) 1,8	15,3	13,6	12,0	10,7
Transporte, armazenagem e correio	(-) 2,5	12,5	11,8	10,3	8,9
Serviços de informação	3,8	2,9	3,2	3,5	3,8

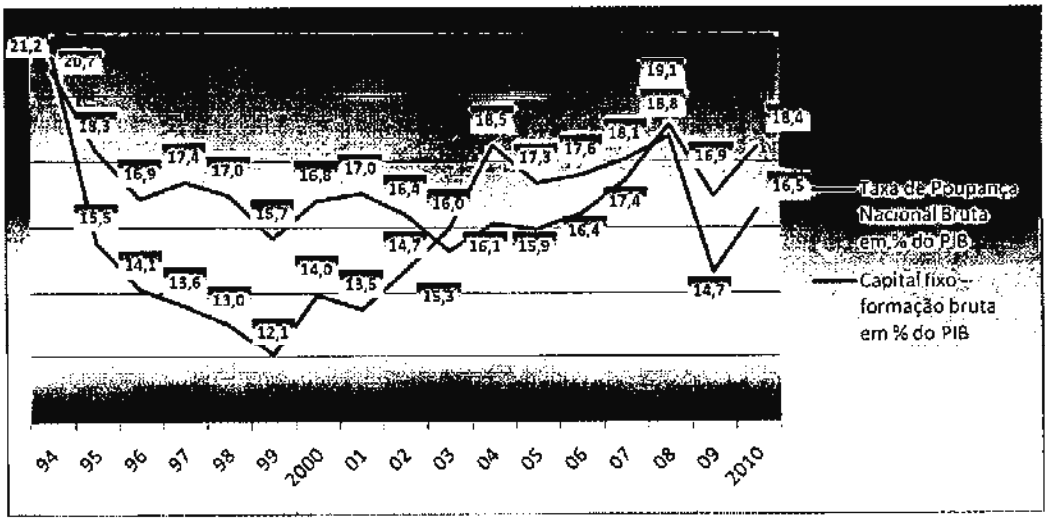
Setor de Atividade	2009.IV	2010.I	2010.II	2010.III	2010.IV
Intermed. financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	7,1	9,6	9,9	10,4	10,7
Outros Serviços	3,5	3,4	3,8	3,5	3,6
Atividades imobiliárias e aluguel	1,9	1,6	1,7	1,6	1,7
Administração, saúde e educação públicas	3,3	2,5	2,7	2,6	2,3
Valor Adicionado a Preços Básicos	**(-) 0,6**	**8,4**	**8,4**	**7,5**	**6,7**
Impostos líquidos sobre produtos	**(-) 0,9**	**14,7**	**14,0**	**13,3**	**12,5**

Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais (dados preliminares – 4º Trimestre de 2010)

2.2.5 Poupança Nacional Bruta e Investimento

A taxa de investimento registrada ao fim de 2010 foi de 18,4% do PIB, superior à taxa encontrada em 2009, igual a 16,9%. A taxa de poupança nacional bruta foi de 16,5% em 2010, e de 14,7% no ano anterior.

Taxa de Poupança e de Investimento
Em % do PIB



Fonte: IBGE

2.2.6 A Carga Tributária Nacional

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

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

Existem dificuldades metodológicas para se aferir a carga tributária líquida, como a ausência de informações seguras sobre subvenções econômicas e sociais, subsídios e até mesmo sobre as transferências do Governo para a sociedade, concretizadas nos programas de assistência, saúde e

previdência, sobretudo nas esferas estadual e municipal. Além do mais, a carga tributária bruta reflete melhor o ônus imposto ao contribuinte do que a líquida.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas em 2010 em comparação com o exercício de 2009, bem como a estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária nacional para 2010.

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

Tributos	2009	Part. %	% PIB	2010	Part. %	% PIB	Evolução %	
							Da Arrec.	Part.PIB
Tributos Federais	7266.280	**67,22**	**22,80**	851.939	**67,92**	**23,18**		**1,67**
Impostos, Taxas e Contribuições	652.448	60,38	20,48	771.038	61.47	20,98	18,18	2,42
Receita de Dívida Ativa (*)	5.727	0,53	0,18	3.021	0,24	0.08	-47,25	-54,28
Outras Contribuições	13.379	1,24	0,42	16.083	1,28	0,44	20,22	4,19
Sistema "S"	9.788	0,91	0,31	12.454	0,99	0,34	27,24	10,28
Outras Contribuições Sindicais	2.179	0,20	0,07	2.319	0,18	0,06	6,38	-7,80
Órgãos fisc. Prof. regulament.	1.411	0,13	0,04	1.311	0,10	0,04	-7,10	-19,48
Contribuição para o FGTS	54.726	5,06	1,72	61.797	4,93	1,68	12,92	-2,13
Tributos Estaduais	291.244	**26,95**	**9,14**	328.353	**26,18**	**8,93**	**12,74**	**-2,29**
Tributos Municipais	62.987	**5,83**	**1,98**	74.032	**5,90**	**2,01**	**17,53**	**1,87**
Total dos Tributos	1.080.511	**100,00**	**33,92**	1.254.324	**100.00**	**34,13**	**16,09**	**0,61**
PIB (IBGE)	3.185.125		**100.00**	3.674.964		**100,00**	**Evol.% PIB**	**15,38**
Coeficiente Tributário			**33.92**			**34,13**	**Evol.%CT**	**0,61**

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 2010, a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento nominal de 16,09%, em relação ao exercício de 2009, enquanto, no mesmo período, o PIB cresceu 15,38%, 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 IpcaData, foi de 7,34% em 2010 em relação a 2009, a arrecadação federal apresentou crescimento real acumulado de 10,40% (Análise da Arrecadação das Receitas Federais – RFB, dezembro de 2010) e o PIB de 7,5%, conforme divulgado pelo IBGE, em 3 de março de 2011. Assim, a carga tributária nacional apresentou crescimento de 33,92% do PIB em 2009 para 34,13% em 2010, significando variação positiva de 0,61%.

Assim como a federal, as arrecadações estaduais e municipais, no período de janeiro a dezembro de 2010, também apresentaram crescimento, nos valores de 12,74% e 17,53%, respectivamente.

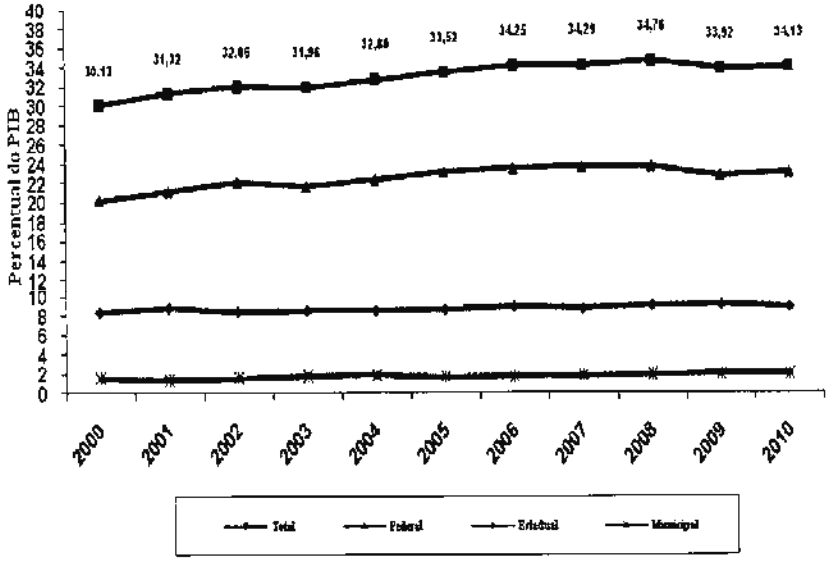
O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) rendeu, em 2010, R$ 268,6 bilhões aos cofres públicos, representando alta nominal de 17%. Este desempenho foi influenciado pela expansão da demanda doméstica, que proporcionou aos governos estaduais elevada arrecadação com a cobrança do imposto sobre energia elétrica, telefonia, combustíveis e bebidas, cujas alíquotas variam de 18% a 27% e são as maiores fontes de recursos para os estados. No mesmo período, os mais de 64 milhões de proprietários de veículos de todo o País pagaram R$ 21,7 bilhões de Imposto sobre Propriedade de Veículos e Automotores (IPVA), sendo que o estado de São Paulo apresentou maior arrecadação, enquanto que a menor foi registrada em Roraima.

Nos municípios a arrecadação do IPTU e do ISS cresceu, no ano de 2010, em torno de 13%. A arrecadação positiva do ISS deve-se, em especial, ao forte desempenho do setor de serviços.

Devido a sua elevada participação no componente tributário (67,92%), os tributos federais influenciam significativamente o resultado do coeficiente tributário. Neste item os tributos que apresentaram melhor desempenho no acumulado do ano foram o IPI, PIS/Cofins e a Contribuição Previdenciária, que apresentaram crescimento nominal de R$ 37,25 bilhões (34,99%), R$ 178,6 bilhões (14,66%) e R$ 209,5 bilhões (18,07%), respectivamente, em relação ao ano imediatamente anterior. Este desempenho foi, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), reflexo da recuperação dos indicadores da produção industrial, da venda de bens e da massa salarial.

No ano de 2010, a carga tributária retornou aos patamares de 2006, conforme evidenciado no gráfico a seguir.

Evolução da Carga Tributária



Fonte: Elaboração TCU com dados Siafi, Cotepe/Confaz/MF, CEF, STN (Municípios) e Entidades (Sistema "S" e Conselhos Federais de Profissões).

2.3 Política Macroeconômica

2.3.1 Política Fiscal

A política fiscal em 2010 foi mais expansionista do que a verificada em 2009. No âmbito do governo central, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R$ 779,1 bilhões, crescendo dois pontos percentuais em relação ao ano de 2009. Quanto à despesa primária, o montante foi substancialmente ampliado, alcançando o total de R$ 700,1 bilhões, o que representa aumento de mais de 1 ponto percentual do PIB em relação ao ano anterior.

No tocante às metas fiscais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 (Lei 12.017/2009) havia estabelecido, inicialmente, meta de resultado primário para a União em de 2,35% do PIB, sendo 2,15% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,20% para o Programa de Dispêndios Globais. Posteriormente, por intermédio da Lei 12.377, de 2010, as empresas do Grupo Eletrobrás, assim como ocorrera com as do Grupo Petrobras, foram excluídas do rol de empresas estatais que necessitavam obter metas de resultado fiscal. Essa lei, ainda no âmbito das empresas estatais federais, reduziu a zero a meta de resultado fiscal a ser alcançado por referidas entidades, fato que alterou para 2,15% do PIB a meta de resultado primário a ser obtida pela União no ano de 2010.

Apesar disso, considerando-se o PIB de 2010 (R$ 3,67 trilhões) divulgado pelo IBGE, há que se observar que o resultado primário superavitário (R$ 78,10 bilhões) ficou, em termos absolutos, cerca de R$ 911 milhões abaixo do valor que, de acordo com a LDO 2010, deveria ter sido alcançado (R$ 79,01 bilhões ou 2,15% do PIB). No entanto, referida meta pode ser considerada alcançada se, da meta de 2,15% do PIB, for deduzido o montante correspondente à realização, no conceito "caixa", das despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conforme estabelecia o art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2010. Tal questão é analisada em detalhe no item referente ao cumprimento das metas fiscais deste relatório.

2.3.2 Políticas Monetária e Creditícia

Ao longo de 2010, a taxa básica de juros Selic aumentou de 8,75% a.a., vigente de janeiro até o final de abril, para 9,50% a.a. durante o mês de maio, 10,25% a.a. durante junho até meados de julho e para 10,75% a.a., nível em que permaneceu até o encerramento do exercício. Como foi apresentado no item 2.2.1 Variação dos Preços e Taxas de Inflação em 2010, os índices de inflação IPCA, INPC e IGP-DI apresentaram forte elevação no período de julho e agosto até o encerramento do exercício, intervalo em que as taxas Selic foram mantidas estáveis em 10,75% a.a. A política monetária, com a elevação das taxas de juros, e a creditícia, com medidas denominadas macroprudenciais, de aumento dos depósitos compulsórios e elevação do IOF e das exigências mínimas de capital para financiamento de bens, mostraram-se contracionistas.

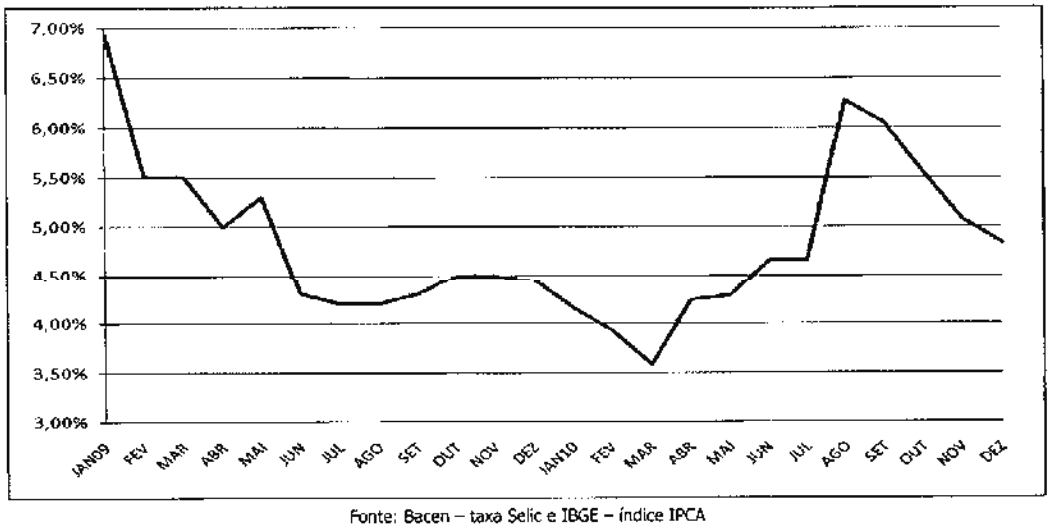
O Banco Central elevou ao longo de 2010, por diversas vezes, os recolhimentos compulsórios sobre os depósitos à vista e a prazo, com a intenção de reduzir a liquidez na economia e evitar que o aumento do ritmo do crédito pressionasse a demanda acima das possibilidades de atendimento da economia real. Em março de 2010, o Bacen elevou os recolhimentos na tentativa de reverter os efeitos da medida anticíclica adotada em fins de 2008, quando reduziu o compulsório para diminuir a retração da liquidez. Em junho de 2010, a autoridade monetária mais uma vez elevou os recolhimentos sobre os depósitos à vista e estabeleceu um aumento progressivo nos compulsórios, definindo os patamares de 43%, 44% e 45%, para julho de 2010, julho de 2012 e julho de 2014, respectivamente. Na oportunidade, também reduziu a exigência de percentual mínimo para destinação à área rural, passando de 30% exigidos à época para 25% em julho de 2014, o que impediu que esses recursos fossem aplicados no aumento do crédito. Em outubro, foi elevada a alíquota do IOF incidente sobre o fluxo de recursos estrangeiros destinados à aplicação na renda fixa, passando primeiramente de 2% para 4% na primeira quinzena e para 6% ao final do período. Finalmente, no início de dezembro, o Conselho Monetário Nacional – CMN e a diretoria colegiada do Banco Central adotaram um conjunto de medidas de natureza macroprudencial para aperfeiçoar os instrumentos de regulação existentes, manter a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional – SFN e permitir a continuidade do desenvolvimento sustentável do mercado de crédito.

As iniciativas visam, ainda, a dar prosseguimento ao processo de retirada gradual dos incentivos introduzidos para minimizar os efeitos da crise financeira internacional de 2008. Elevaram-se as exigências de capital para operações de crédito às pessoas físicas com prazos superiores a 24 meses,

fazendo-se exceção às operações no setor rural, crédito habitacional e aquisição de veículos de carga. Elevou-se, ainda, o compulsório sobre depósitos à vista e a prazo. Pelas estimativas do Bacen, essas últimas medidas, adotadas em dezembro passado, retiraram do mercado aproximadamente R$ 61 bilhões.

As taxas de juros em termos reais situaram-se próximas de 4% a.a. durante os 2 primeiros trimestres de 2010, elevaram-se a 6,3% em agosto e encerraram o ano com 4,8% a.a.

Taxa de Juros Reais – 2009 e 2010
em %



Fonte: Bacen – taxa Selic e IBGE – índice IPCA

Política Monetária

O Decreto 3.088, de 21 de junho de 1999, estabeleceu como diretriz para fixação do regime de política monetária a sistemática de metas para a inflação. Essas metas, fixadas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda, são representadas pela variação anual do IPCA. Considera-se que a meta foi cumprida quando a variação acumulada da inflação relativa ao período de janeiro a dezembro de cada ano calendário situa-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância. Caso a meta não seja cumprida, o Presidente do Banco Central do Brasil (Bacen) divulgará publicamente as razões do descumprimento, por meio de carta aberta ao Ministro de Estado da Fazenda, que deverá conter: (i) descrição detalhada das causas do descumprimento; (ii) providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos; e (iii) prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

O Bacen, a quem compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas, deve divulgar, até o último dia de cada trimestre civil, Relatório de Inflação, abordando o desempenho do regime de "metas para a inflação", os resultados das decisões passadas de política monetária e a avaliação prospectiva da inflação. Desde 1999, as metas para a inflação e os índices do IPCA efetivamente observados no Brasil, de acordo com o sítio eletrônico do Bacen, foram os seguintes:

Histórico de Metas para a Inflação no Brasil

Ano	Resolução	Data	Meta	Banda Inferior	Banda Superior	Inflação Efetiva
1999			8	6	10	8,94
2000	2615	30/6/1999	6	4	8	5,97

Ano	Resolução	Data	Meta	Banda Inferior	Banda Superior	Inflação Efetiva
2001			4	2	6	7,67
2002	2744	28/6/2000	3,5	1,5	5,5	12,53
2003[1]	2842	28/6/2001	3,25	1,25	5,25	9,3
2003[1]	2972	27/6/2002	4	1,5	6,5	
2004[1]	2972	27/6/2002	3,75	1,25	6,25	7,6
2004[1]	3108	25/6/2003	5,5	3	8	
2005	3108	25/6/2003	4,5	2	7	5,69
2006	3210	30/6/2004	4,5	2,5	6,5	3,14
2007	3291	23/6/2005	4,5	2,5	6,5	4,46
2008	3378	29/6/2006	4,5	2,5	6,5	5,9
2009	3463	26/6/2007	4,5	2,5	6,5	4,31
2010	3584	1/7/2008	4,5	2,5	6,5	5,91
2011	3748	30/6/2009	4,5	2,5	6,5	
2012	3880	22/6/2010	4,5	2,5	6,5	

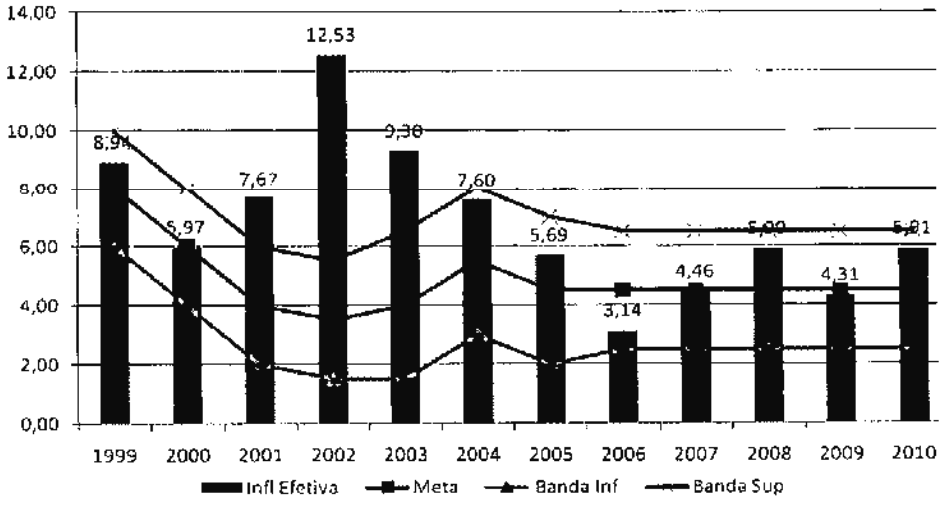
[1] A Carta Aberta, de 21/1/2003, estabeleceu metas ajustadas de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004.

Menciona-se no *Working Paper Series, 1*, divulgado no sítio eletrônico do Bacen que, nas palavras de Alan Greenspan, "Implícita em qualquer ação ou inação de política monetária está uma expectativa de como o futuro deve se comportar, isto é, uma previsão". Continua ainda o mesmo documento: "Sem dúvida, acreditamos que o que os bancos centrais realmente fazem ao perseguir uma meta de inflação é buscar alcançar a inflação prevista". "Mais que reagir aos atos presentes, os formuladores de política tomam decisões baseadas em previsões de inflação futura, condicionados às trajetórias da inflação futura, à melhor estimativa do estado corrente da economia e ao provável desenvolvimento futuro de variáveis exógenas".

Dois problemas podem ser relacionados aos aspectos acima mencionados da política monetária. O primeiro deles é que a defasagem entre a aplicação das medidas e o surgimento do resultado pode ensejar comportamento oportunista do regulador. O segundo é a eventual existência de outro objetivo, tal como o comportamento da variação do Produto Interno Bruto (PIB), ou um pretenso dilema entre inflação e nível da atividade econômica. Assim, a despeito de tão grande intervalo para as bandas, dando flexibilidade à política monetária e evitando que o regulador tenha que se justificar pelo não cumprimento da meta, fato já ocorrido em 2003, há um parâmetro objetivo para julgar a política: quanto mais próxima ficar a inflação do centro da meta, ao longo do tempo, melhor.

Conforme se observa no gráfico seguinte, a inflação efetiva situou-se fora das faixas definidas e, portanto, não foi cumprida no triênio 2001-2003, enquanto que em 2000, 2006, 2007 e 2009 situou-se abaixo da meta definida. Por conseguinte, nos outros exercícios a inflação efetiva situou-se acima do centro da meta, inclusive em 2010, quando ela alcançou 5,91%, mas abaixo da faixa superior de 6,5% que havia sido estipulada pela Resolução 3.584, de 1º/7/2008:

Histórico de Metas para a Inflação no Brasil



Fonte: Bacen

O instrumento primário de política monetária é a taxa básica de juros de curto prazo estabelecida pelo Bacen. Ela pode ser secundada pela variação nos percentuais dos depósitos compulsórios a serem recolhidos pelas instituições financeiras no caixa da autoridade monetária, diminuindo ou aumentando as disponibilidades dos bancos para a concessão de empréstimos e financiamentos. Há ainda medidas de natureza impositiva ou outros limites sobre o crédito das instituições financeiras ao público que também exercem efeito redutor sobre a atividade econômica. A literatura prescreve que, para enfrentar choques de oferta, esses instrumentos sejam utilizados com parcimônia, mas caso a economia esteja se comportando diferentemente do que se espera, deve-se ajustar a política para a necessária correção de rumos.

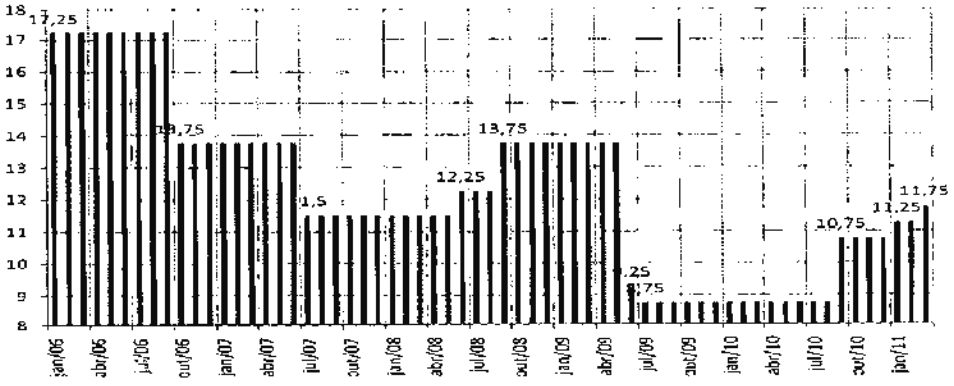
Um sistema de metas de inflação requer que a autoridade monetária adote uma atitude prospectiva sobre a variação de preços e tome ações preventivas para garantir que a inflação esperada convirja para o centro da meta ou para o intervalo estabelecido, dado o tempo necessário para que as decisões de política monetária tenham efeitos sobre os preços e o produto. Estudo do Bacen (*Working Paper Series, 18*, pg. 16/17) informa que o "mecanismo de transmissão monetária da taxa de juros para inflação implica que cada acréscimo de 1% na taxa real de juros deve provocar um decréscimo de 0,12% na inflação depois de dois trimestres e um decréscimo de 0,6% no longo prazo."

A taxa de juros é obtida a partir do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), mediante o cálculo da taxa média ponderada e ajustada das operações de financiamento por um dia, lastreadas em títulos públicos federais e cursadas no referido sistema ou em câmaras de compensação e liquidação de ativos na forma de operações compromissadas. Trata-se de operações de venda de títulos com compromisso de recompra assumido pelo vendedor, concomitantemente com compromisso de revenda assumido pelo comprador, para liquidação no dia útil seguinte.

O Comitê de Política Monetária (Copom) usa essa taxa de juros de um dia como instrumento para conduzir a política monetária, estabelecendo a meta para essa taxa em suas reuniões, que ocorrem a cada 45 dias. Sob essa orientação, a Mesa do Departamento de Operações do Mercado Aberto do Bacen ajusta a liquidez do mercado monetário em uma base diária para manutenção da taxa efetiva

próxima da meta. O resultado dessas decisões, com a defasagem esperada, é mostrado no gráfico seguinte, para o período que começa em janeiro de 2006 e alcança março de 2011.

Evolução da Taxa Básica de Juros – Selic (em % ao ano)



Fonte:Bacen

De acordo com o relatório de inflação de março de 2011, sobre o comportamento dos preços em 2010, divulgado pelo Departamento Econômico do BCB, "considerando os dois grandes grupos de preços que compõem o IPCA, a inflação de preços livres encerrou o ano em 7,08%, e a dos preços administrados em 3,13%". No entanto, conforme se verifica no gráfico, até a reunião de 22/7/2009, a taxa Selic vigente era de 8,75%, tendo aumentado para 10,25% apenas em 1º/9/2010. Além disso, o aumento em 0,5% só ocorreu na reunião de 19/1/2011, para 11,25%.

Adicionalmente, o conjunto de medidas tomadas pela autoridade monetária para aumentar a liquidez e estimular a economia durante a crise de 2008 se estendeu para além de um prazo razoável e o crescimento do PIB de 7,5% de 2010 cobra agora medidas para fazer os preços voltarem ao centro da meta, uma vez que em março de 2011 a variação do IPCA dos últimos doze meses já está em 6,3%. Portanto, a intempestividade na utilização dos instrumentos de política monetária causou o repique inflacionário em 2010, cujas estimativas estão acima do limite superior para 2011.

Base Monetária

Durante o ano de 2010, a base monetária aumentou cerca de R$ 40,8 bilhões, o que representou uma expansão de 24,6% em relação ao saldo de dezembro de 2009, resultado de aumentos de R$ 19,3 bilhões e de R$ 21,5 bilhões, respectivamente, no montante de papel moeda emitido e das reservas bancárias.

O quadro abaixo mostra os fatores que condicionaram referida variação, com destaque para a expansão proporcionada pelas operações do setor externo, que expressam, principalmente, as transações de compra e venda de moeda estrangeira realizadas pelo Bacen no mercado interbancário de câmbio, e para a contração ocasionada pelas operações do Tesouro Nacional, as quais incluem os saques e depósitos na Conta Única do Tesouro junto ao Bacen, incluídas as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Fatores Condicionantes da Base Monetária
R$ milhões

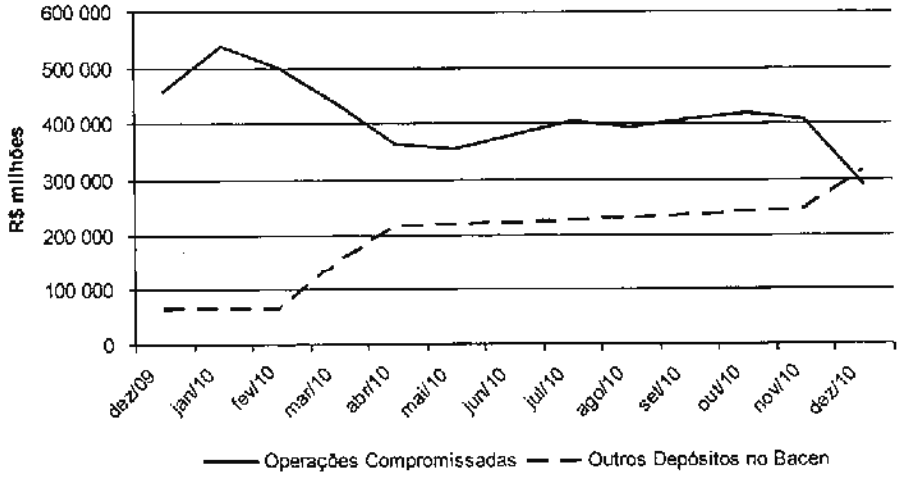
Período	Tesouro Nacional	Tít. Publ. Federais	Setor Externo	Depósitos Inst. Financ.	Derivativo e ajustes	Outras contas e ajustes	Var. Base Monetária
2009	-52.312	11.281	62.937	-3.425	-3.199	3.242	18.523
2010	-51 204	249 513	75 553	-236 911	- 1	3 830	40 780

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Monetária – Março/2011

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

Vale destacar que, em 2010, como mostram os dados acima e o gráfico a seguir, o Banco Central do Brasil passou a remover os estímulos monetários expansionistas adotados em 2009, aumentando, gradualmente, as alíquotas dos depósitos compulsórios sobre recursos a prazo e as dos recolhimentos referentes às exigibilidades adicionais dos depósitos à vista e a prazo das instituições financeiras, proporcionando contração expressiva da base monetária no valor de R$ 236,9 bilhões, abrindo espaço para o resgate de títulos e de operações compromissadas no valor de R$ 249,5 bilhões.

Operações Compromissadas x Outros Depósitos no Bacen



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2011

O quadro seguinte oferece uma perspectiva da evolução dos fatores condicionantes da base monetária para os últimos sete exercícios.

Fatores Condicionantes da Base Monetária – 2002 a 2010
R$ milhões

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

Período	Tesouro Nacional	Tít. Públ. Federais	Setor Externo	Demais Operações	Var. Base Monetária
2010	-51 204	249 513	75 553	-233.082	40 780

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Monetária – Março/2011

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

Saldo e Prazos das Operações Compromissadas

Em dezembro de 2010, o saldo dos contratos de operações compromissadas diminuiu para R$ 259,2 bilhões, ante o montante de R$ 427,9 bilhões registrado em dezembro de 2009. O quadro abaixo mostra que houve expressiva redução no saldo das operações com prazo de vencimento até três meses (de R$ 316,6 bilhões em 2009 para R$ 116,5 bilhões em 2010). Parte dessa redução foi substituída pelo aumento, em R$ 63,3 bilhões, das operações com prazo de vencimento maior que três meses.

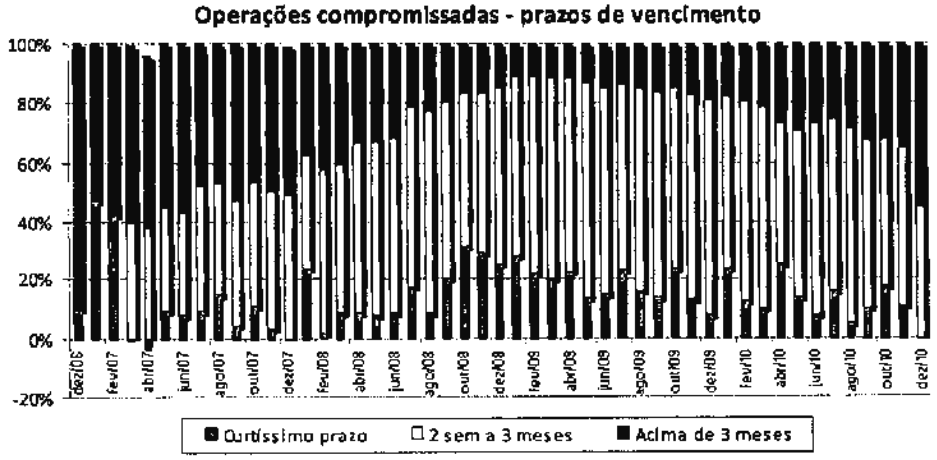
A principal função das operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil é possibilitar o ajuste fino de liquidez da economia (dinheiro em circulação), mas elas podem cumprir outras duas serventias, quais sejam, contribuir para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros e enxugar a liquidez provocada por uma recusa do Tesouro de rolar dívida vincenda, cujas propostas não se coadunem com as expectativas de custo do dinheiro. Ao que parece, o alongamento dos prazos ocorrido em 2010 mostra que as operações compromissadas têm servido cada vez menos ao propósito de ajuste fino de liquidez.

Operações Compromissadas – Prazos de Vencimento
R$ milhões

Período	Curtíssimo prazo	2 semestres 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
jun/09	56.029	272.136	57.458	385.624
dez/09	31.846	316.634	79.394	427.874
jun/10	25.853	231.049	93.827	350.729
dez/10	-	116.509	142.739	259.248

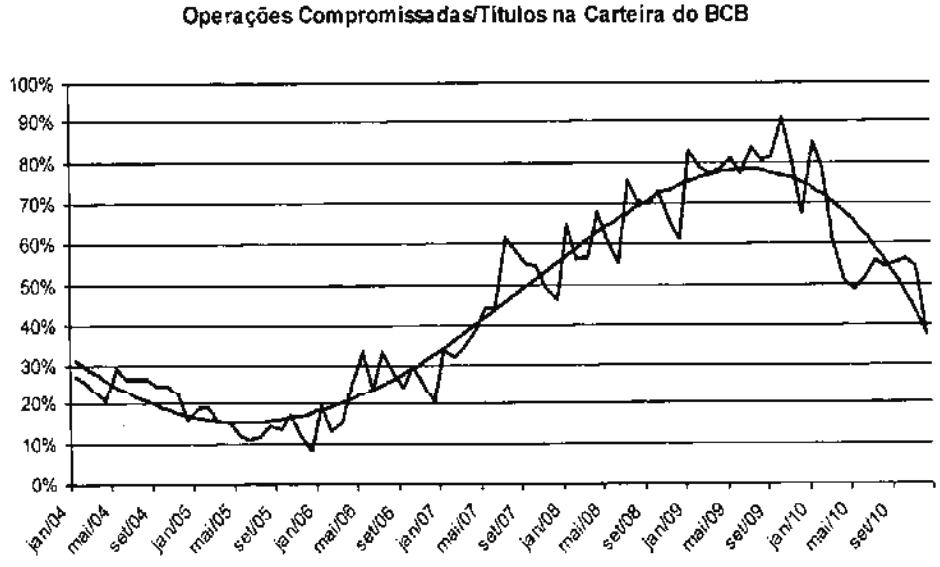
Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2011

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



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2011

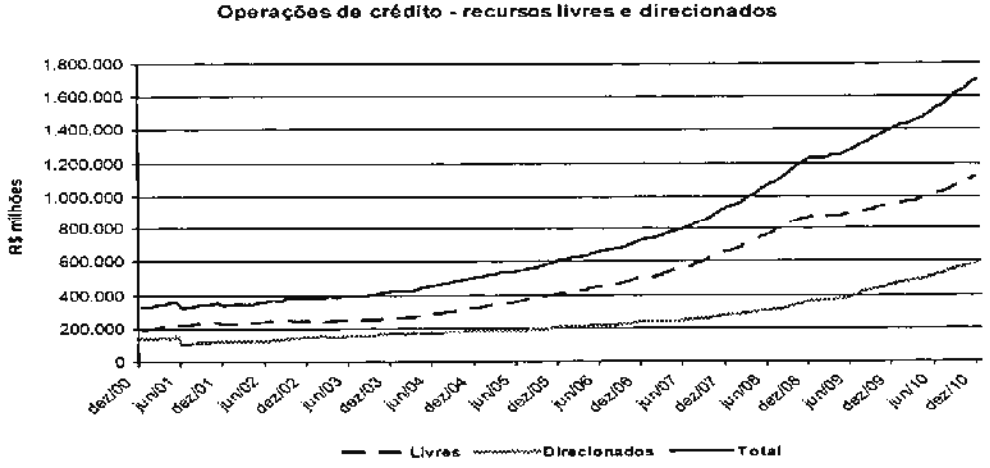
Em 2010, ao contrário do ocorrido em 2008 e 2009, o percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen comprometido com contratos de operações compromissadas apresentou forte retração, sendo que, em dezembro de 2010, referida relação recuou para o menor valor, desde o mês de março de 2007, conforme se pode ver no gráfico seguinte, ajustado por uma linha de tendência polinomial de 4ª ordem.



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2011

Política Creditícia

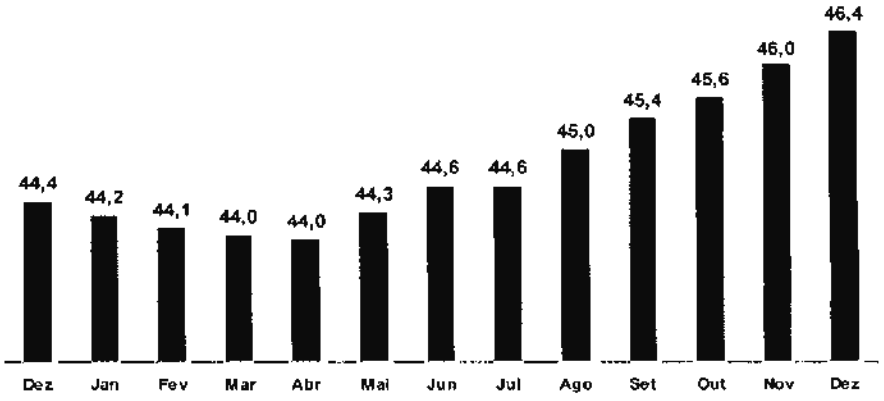
Em 2010, as operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas atingiram o maior patamar da série histórica, alcançando a marca de R$ 1,7 trilhão, o que corresponde a 46,4% do PIB. Referida variação representa um aumento de 22,9% em relação ao mês de dezembro de 2009, com destaque para a expansão de 31,1% nas operações de crédito realizadas com recursos direcionados, em especial as de repasse do BNDES, que aumentaram 43,9% (de R$ 124,9 bilhões, em 2009, para R$ 179,8 bilhões, em 2010), e os recursos destinados a habitação, que expandiram 50,4% (R$ 87,1 bilhões, em 2009, para R$ 131,1 bilhões, em 2010) em relação ao ano anterior.



Fontes: 1. Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Monetária – Março/2011; e 2. Banco Central do Brasil – Séries Temporais.

Em relação ao PIB, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro apresentou, em 2010, dois comportamentos distintos. Até o mês de abril, referida relação recuou 0,4 ponto percentual em relação ao mês de dezembro de 2009, recuando para o patamar de 44% do PIB. No entanto, a partir do mês de maio de 2010 o saldo das operações de crédito, em relação ao PIB, voltou a subir fortemente, registrando, ao final do ano, o percentual de 46,4%.

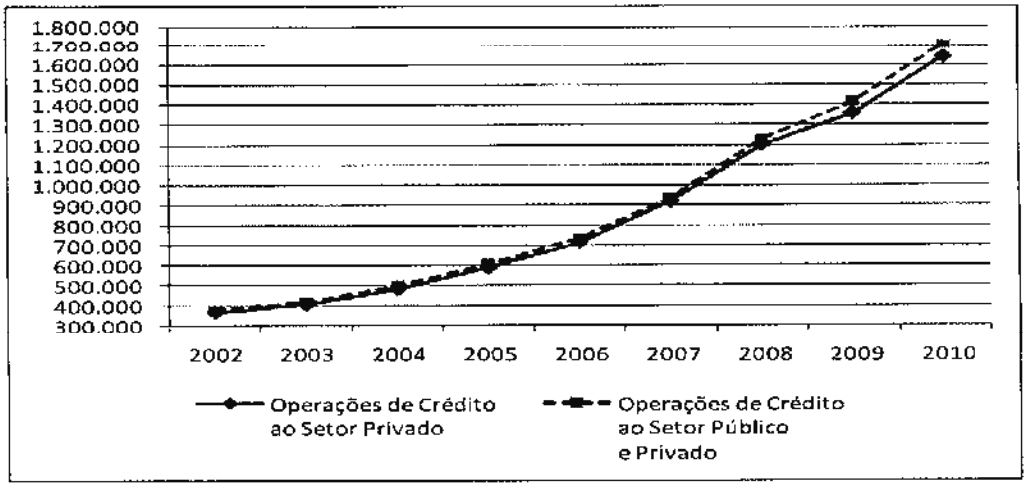
Operações de crédito como percentual do PIB - 2010



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Monetária – Março/2011

No setor público, com total de R$ 67,8 bilhões, as operações direcionadas aos governos estaduais e municipais apresentaram crescimento de 27,7%, totalizando R$ 33,2 bilhões. O governo federal utilizou R$ 34,6 bilhões, com evolução de 4,9% no ano. No setor privado, a parcela das operações contratadas com as pessoas físicas, exceto para o setor rural e habitacional, atingiu R$ 549,2 bilhões, um crescimento de 18,7% se comparado a 2009. A maior variação ocorreu no segmento Habitação, com operações voltadas para pessoas físicas e cooperativas habitacionais, chegando a 51% sobre o ano anterior, totalizando R$ 138,8 bilhões. A segunda maior variação foi no segmento Comércio, com 26,6% de crescimento, atingindo R$ 172,6 bilhões. As operações com recursos livres atingiram R$ 1,1 trilhão, crescimento de 16,9% no ano, e as com recursos direcionados R$ 589,8 bilhões, crescimento de 28,3% em 2010.

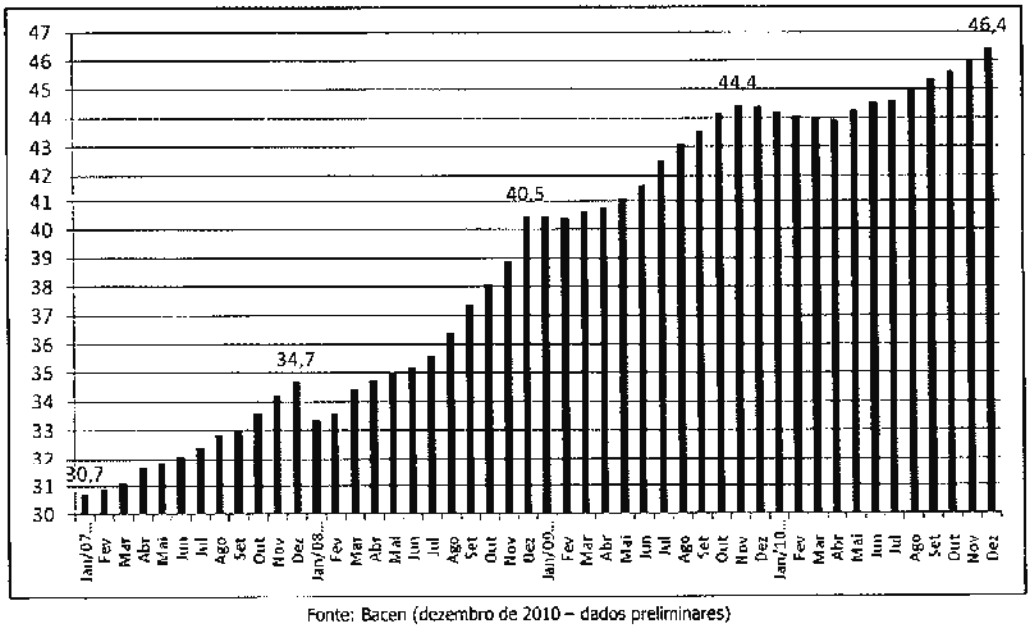
Evolução das Operações de Crédito do Sistema Financeiro ao Setor Público e Privado
R$ milhões



Fonte: Bacen

Em relação à participação das operações de crédito frente ao PIB, observou-se em 2010 a continuação da elevação desta participação, tendo ao final do exercício alcançado o montante de 46,4%. Em janeiro de 2007 esse percentual correspondia a 30,7% do PIB. Da parcela dos recursos livres, as operações de crédito do sistema financeiro contratadas com as pessoas físicas somaram R$ 560 bilhões, uma evolução de 19,2% sobre 2009. Com as pessoas jurídicas, foram contratados R$ 556 bilhões, valor 14,7% superior às operações de 2009.

Operações de Crédito como percentual do PIB – 2007 a 2010



Fonte: Bacen (dezembro de 2010 – dados preliminares)

2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

No período de janeiro a dezembro de 2010 os principais países compradores dos produtos brasileiros foram a China, com US$ 30,8 bilhões, os Estados Unidos, com US$ 19,5 bilhões, a Argentina, com US$ 18,5 bilhões, Países Baixos, com US$ 10,2 bilhões, e Alemanha, com US$ 8,1 bilhões. Entre os anos de 2008 a 2010 os EUA perderam o posto de principal País comprador dos produtos brasileiros, passando de 14,0% do total exportado em 2008 para 9,6% das exportações brasileiras em 2010. A China, por sua vez, aumentou sua participação de 8,3% em 2008 para 15,2% do total exportado pelo Brasil em 2010.

Comparando-se a 2009, verificou-se aumento das exportações brasileiras, em valor monetário, para todos os blocos econômicos. A Ásia, devido à China, ocupa o 1° lugar, com 27,9% do total, vindo em seguida a América Latina e Caribe, com 23,8%, e em seguida a União Europeia, com 21,4%. Outros países compradores dentro da Ásia são o Japão, com US$ 7,1 bilhões, a Coreia do Sul, com US$ 3,8 bilhões, e a Índia, com US$ 3,5 bilhões. Na União Europeia, destacam-se ainda o Reino Unido, com US$ 4,6 bilhões, a Itália, com US$ 4,2 bilhões, além da Espanha, Bélgica, França e Portugal.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos
US$ milhões FOB

Blocos Econômicos e Países	Janeiro a Dezembro	Participação %

	2010	2009	2008	2010	2009	2008
Ásia	56.273	40.239	37.442	27,9	26,3	18,9
China	30.786	21.004	16.403	15,2	13,7	8,3
America Latina e Caribe	48.008	35.655	51.196	23,8	23,3	25,9
Mercosul	22.602	15.829	21.737	11,2	10,3	11,0
Argentina	18.523	12.785	17.606	9,2	8,4	8,9
Outros países AL e Caribe	25.406	19.826	29.459	12,6	13,0	14,9
União Europeia	43.135	34.037	46.395	21,4	22,2	23,4
EUA (*)	19.462	15.740	27.648	9,6	10,3	14,0
Oriente Médio	10.525	7.552	10.170	5,2	4,9	5,1
África	9.262	8.692	8.055	4,6	5,7	4,1
Europa Oriental	4.788	3.383	5.580	2,4	2,2	2,8
Outros	10.462	7.697	11.456	5,2	5,0	5,8
Total	**201.915**	**152.995**	**197.942**	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secex/MDIC – Janeiro-Dezembro/2010

(*) Inclui Porto Rico

A categoria de produtos básicos teve um incremento, em valores monetários, de 44,7%, pela média diária, considerando o período janeiro a dezembro de 2010. O crescimento dos produtos semimanufaturados e manufaturados foi de 37,1% e 17,7%. A participação dos produtos básicos no total dos produtos exportados passou de 40,5% para 44,6%, a dos semimanufaturados de 13,4% para 14%, e a dos manufaturados diminuiu de 44% para 39,4% do total.

Exportação Brasileira por Categoria de Produto
US$ milhões FOB

	Janeiro/Dezembro		Var.% 2010/09 p/ média diária	Part. %	
	2010	2009		2010	2009
Básicos	90.005	61.957	44,7	44,5	40,5
Industrializados	107.770	87.848	22,2	53,4	57,4
Semimanufaturados	28.207	20.499	37,1	14,0	13,4
Manufaturados	79.563	67.349	17,7	39,4	44,0
Op. Especiais	4.140	3.189	29,3	2,1	2,1
Total	**201.915**	**152.995**	**31,4**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secex/MDIC

Janeiro-Dezembro/2010: 251 dias úteis; Janeiro-Dezembro/2009: 250 dias úteis

Entre os produtos exportados, dois produtos básicos foram os que mais contribuíram para o resultado das exportações: minério de ferro e petróleo, responsáveis, em 2010, por 22,3% do total exportado, em virtude de um crescimento de 118,3% e 76,5%, respectivamente. Esse resultado ocorreu principalmente em virtude de uma correção do preço-médio em US$ por tonelada, com o minério de ferro tendo se valorizado 86,7% e o petróleo 44,8%, muito mais do que em função de maiores quantidades exportadas, uma vez que o minério de ferro teve um aumento de 16,9% e o petróleo de 21,9%.

Exportação Brasileira

Principais Produtos por Categoria
US$ milhões FOB

	2010	Participação % sobre total exportado	2009	Participação % sobre total exportado	Variação % 2010/2009
Produtos Básicos	90,0	44,6	62,0	40,5	45,3
Minério de Ferro	28,9	14,3	13,2	8,7	*118,3*

	2010	Participação % sobre total exportado	2009	Participação % sobre total exportado	Variação % 2010/2009
Petróleo	16,2	**8,0**	9,2	**6,0**	*76,5*
Produtos Industrializados	107,8	53,4	87,8	57,4	22,7
Semimanufaturados	28,2	14,0	20,5	13,4	37,6
Açúcar de cana	9,3	**4,6**	6,0	**3,9**	*55,7*
Pastas químicas de madeira	4,8	**2,4**	3,3	**2,2**	*43,6*
Manufaturados	79,6	39,4	67,3	44,0	18,1
Automóveis de passageiros	4,4	**2,2**	3,2	**2,1**	*36,1*
Aviões	4,0	**2,0**	3,9	**2,5**	*2,9*
Outros	4,1	2,1	3,2	2,1	
Total Produtos Exportados	**201,9**	**100,0**	**153,0**	**100,0**	-

Fonte: Secex/MDIC

2.4.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

Evolução do Balanço de Pagamentos
US$ milhões

Discriminação	2010*	2009
Transações Correntes	**-47.518**	**-24.302**
Balança Comercial (FOB)	20.267	25.290
Exportação de Bens	201.915	152.995
Importação de Bens	-181.649	-127.705
Serviços e Rendas	-70.630	-52.930
Transferências Unilaterais Correntes (líquido)	2.845	3.338
Conta Capital e Financeira	**100.102**	**71.301**
Conta Capital	1.119	1.129
Conta Financeira	98.983	70.172
Investimento Direto (líquido)	36.962	36.033
No exterior	-11.500	10.084
No país	48.462	25.949
Investimentos em Carteira (Ativo menos Passivo – Ações e Títulos de Renda Fixa)	64.458	50.283
Outros Invest (créditos comerciais, empréstimos, moedas e depósitos, e outros)	-2.324	-16.300
Erros e Omissões	-3.484	-347
Resultado do Balanço (=Variação de reservas)	**49.101**	**46.651**
Transações Correntes/PIB (%)	-2,29	-1,52

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

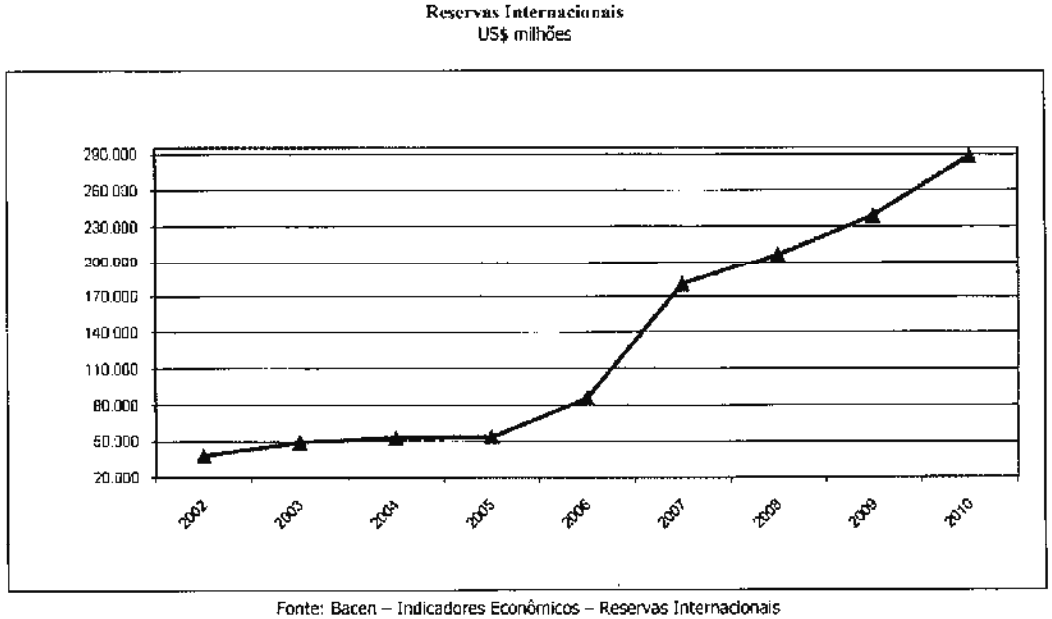
O superávit da balança comercial acumulado em 2010 totalizou US$ 20,3 bilhões, com as exportações apresentando valor de US$ 201,9 bilhões e as importações de US$ 181,6 bilhões. Em relação ao ano anterior, o superávit sofreu uma redução de 19,8%, quando foi registrado o valor de US$ 25,3 bilhões. As exportações evoluíram 32% e as importações 42,2% em comparação a 2009. A soma dos fluxos comerciais resultou em valores recordes, equivalendo a US$ 383,6 bilhões, superior inclusive ao ano de 2008, que totalizou US$ 370,9 bilhões. Em 2007 e em 2009 os valores foram próximos a US$ 280 bilhões.

O total da rubrica Serviços (transportes, viagens, seguros, financeiros, *royalties*, aluguel de equipamentos) foi deficitário em US$ 31,0 bilhões, e o de Rendas (de investimento: direto – lucros, dividendos e juros intercompanhias; e em carteira – lucros, dividendos e títulos da dívida da renda fixa) também se apresentou deficitário em US$ 39,6 bilhões. Com o resultado das Transferências Unilaterais Correntes (bens e rendas para consumo corrente) – US$ 2,8 bilhões, chegou-se ao valor negativo de US$ 47,5 bilhões das Transações Correntes.

O valor desse déficit em Transações Correntes em 2010 foi compensado pelos Investimentos Diretos no país, no montante de US$ 48,5 bilhões, correspondente a participações no capital de empresas nacionais. A Conta Financeira inclui ainda Investimentos em Carteira (investimentos

em ações e títulos de renda fixa), no valor de US$ 64,5 bilhões, gerando o resultado de US$ 49,1 bilhões do Balanço de Pagamentos.

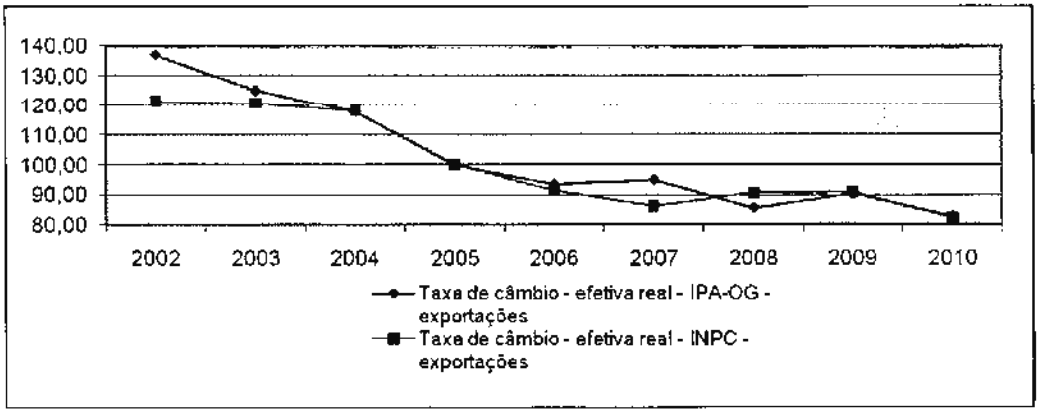
O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US$ 288,6 bilhões, com variação de 20,7% sobre o exercício anterior, situado em US$ 239,0 bilhões.



Fonte: Bacen – Indicadores Econômicos – Reservas Internacionais

A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras. Denomina-se taxa de câmbio real o resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e o índice de preços no atacado ou ao consumidor do Brasil (IPA ou INPC). O quociente obtido é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa efetiva. Desde 2002, observa-se constante perda de competitividade dos produtos exportados fabricados no país, especificamente sob este ponto de vista.

Taxa de Câmbio Efetiva Real

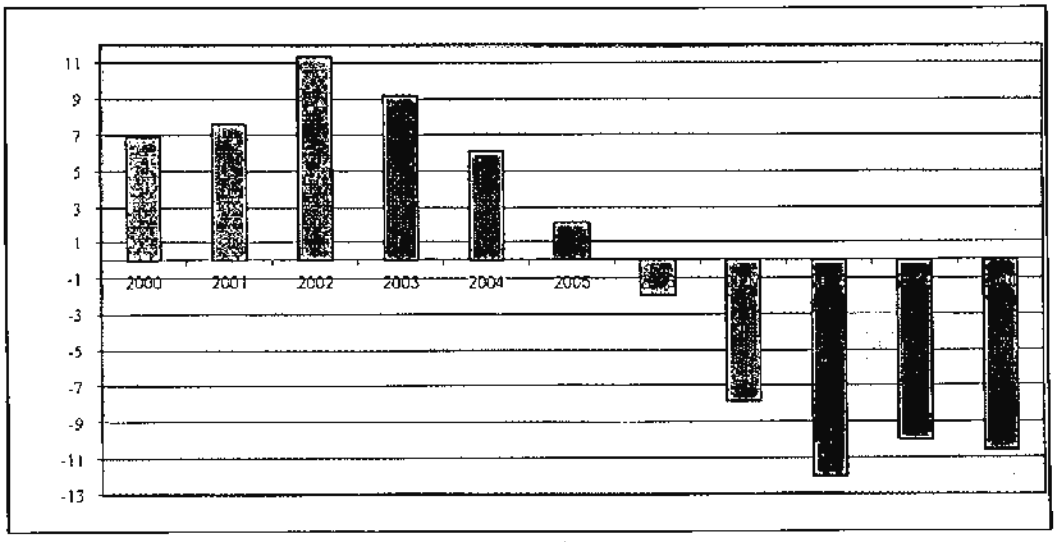


Fonte: Ipeadata

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

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, desde 2006, tornou-se um crédito. Em 2009, esse crédito atingiu o montante de R$ 313,2 bilhões, correspondente a 10% do PIB, passando em 2010 a R$ 386,4 bilhões, ou 10,6% do PIB conforme apresentado a seguir.

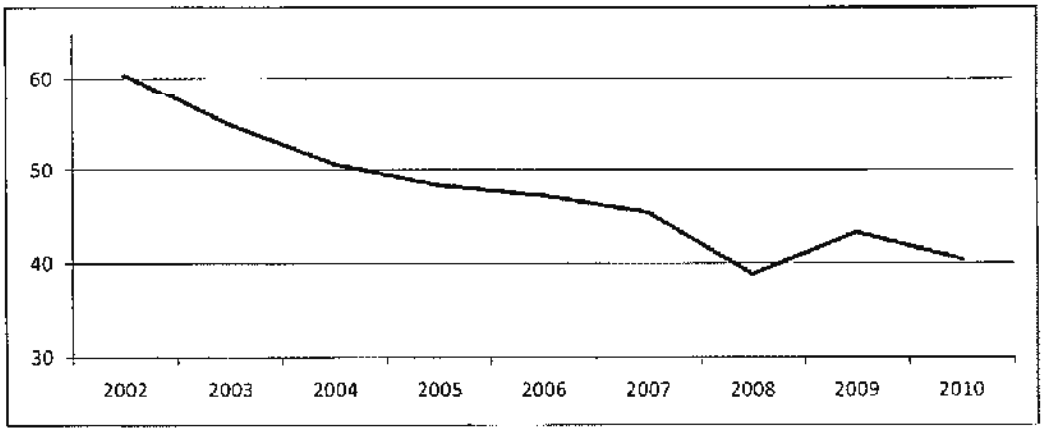
Dívida externa líquida – Gov. Federal e Banco Central
% PIB



Fonte: Ipeadata

A dívida total do setor público, líquida, que contabiliza os ativos, em proporção do PIB, atingiu, em 2008, 38,9% do PIB (R$ 1,17 trilhão), mas voltou a subir em 2009, atingindo 43,4% dos produtos e serviços produzidos no País (R$ 1,36 trilhão). Em 2010 a dívida líquida, em percentual do PIB, se reduziu, equivalendo em dezembro a 40,4% do PIB (R$ 1,47 trilhão).

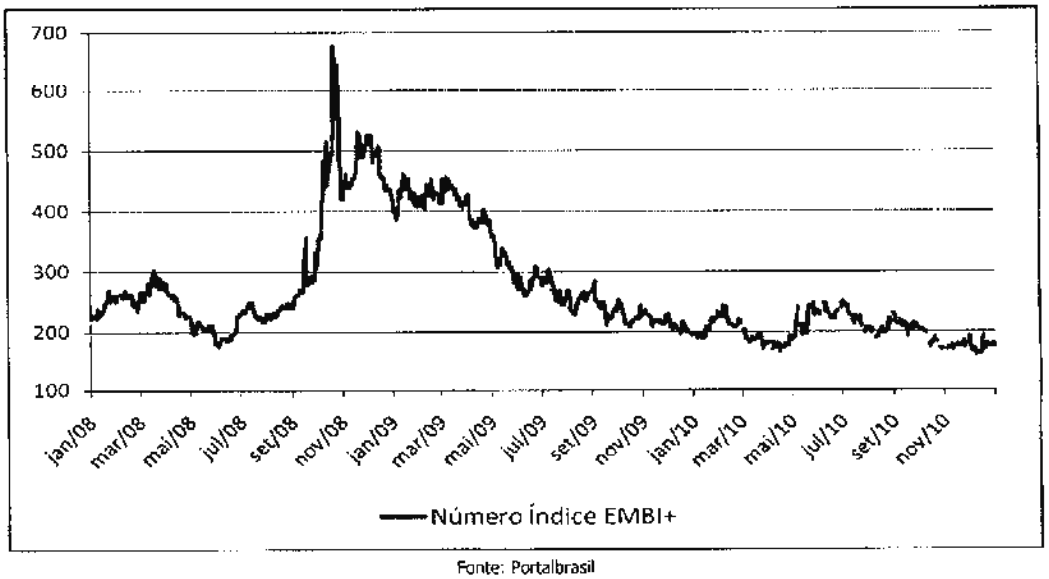
Dívida Total do Setor Público – líquida
% do PIB



Fonte:Bacen

A taxa de risco- 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. Durante a crise de crédito ocorrida em 2008 o indicador Embi+ alcançou, em 22 de outubro daquele ano, 677 pontos. Ao longo de 2009 o indicador voltou a ceder, encerrando o ano cotado a 196 pontos. Ao final de 2010 o indicador encerrou o ano em 186 pontos.

Risco Brasil – 2008 a 2010



Fonte: Portalbrasil

2.5 Dívida pública

Dívida pública é o montante levantado pelo Governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as atividades governamentais. Com o propósito de financiar gastos e investimentos, o Tesouro Nacional assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite diversos tipos de títulos, que variam em sua maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados. A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor público não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, com os entes federais abrangidos, sob a perspectiva bruta e líquida, e, com ou sem a exclusão de algumas empresas, como a Petrobras e a Eletrobras, no caso da União.

Em vista dessa sistemática, a dívida bruta do governo geral – DBGG, que abrange União, estados e municípios, aumentou R$ 38,1 bilhões no exercício, alcançando R$ 2,011 trilhões, ou 55% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2010. O critério de apuração da DBGG está explicitado no item 2.6.1. Já no critério dos orçamentos fiscal e da seguridade social – OFSS, publicado no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, a dívida consolidada da União aumentou R$ 296,6 bilhões, desde 2009, alcançando o montante de R$ 2,476 trilhões em 2010. Quanto à Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, cresceu R$ 113,1 bilhões no exercício, atingindo R$ 1,476 trilhão, ou 40,35% do PIB.

A principal causa do aumento do endividamento em termos nominais é a geração de superávit primário insuficiente para cobrir o déficit nominal do exercício. De fato, conforme se verifica na tabela que explicita os fatores condicionantes da variação da DLSP, para um resultado primário de R$ 101,7 bilhões, ou 2,78% do PIB, em 2010, foi gerado um déficit nominal de R$ 195,4 bilhões, ou 5,34% do PIB. Já em proporção desse mesmo produto, houve diminuição da DLSP causada principalmente pelo crescimento da economia, que contribuiu com 5,52% para a diminuição total da DLSP em 2,43% do produto.

Uma consequência do endividamento é a necessidade de ressarcir ou refinanciar o principal e seus encargos às fontes do financiamento levantado pelo Governo. Nesse sentido, a carga dos juros e encargos pagos ou apropriados, conforme comentado acima, alcançou R$ 195,4 bilhões em 2010, ou 5,34% do Produto Interno Bruto (PIB), comparados com R$ 171 bilhões em 2009 ou 5,37% do PIB. Outro efeito do endividamento é a majoração da taxa básica de juros pela concorrência do seu financiamento junto ao setor privado da economia.

Os indicadores de endividamento divulgados pela União evidenciam a acumulação de ativos e passivos decorrentes da atuação do Governo na capitalização da Petrobras, de emissões não competitivas de títulos em favor de entidades gestoras de políticas públicas e programas oficiais de fomento e do custo de manutenção das reservas internacionais. Além de aumentarem a dívida bruta, sem o mesmo impacto sobre a dívida líquida, a maioria desses créditos e débitos embutem um diferencial de taxas que também trazem custo ao Tesouro Nacional.

Também resulta em custo fiscal a acumulação de reservas internacionais pelo Banco Central. Elas são aplicadas em títulos internacionais, que remuneram a taxas bem inferiores às taxas dos títulos do Tesouro Nacional que precisam ser transferidos ao Bacen para o enxugamento da liquidez decorrente da monetização necessária para a compra da moeda estrangeira. É preciso enfatizar procedimentos heterodoxos que combinam emissões de títulos para capitalização da Petrobras que depois retornam ao cofre do Tesouro sob a forma de receita pela cessão onerosa de direitos de exploração do petróleo.

Adicionalmente, as operações subsidiadas do Tesouro Nacional com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ao mesmo tempo em que criam um custo fiscal para o

Tesouro, acarretam um aumento do lucro da instituição financeira, que termina por se tornar receita de dividendos para o Tesouro. De fato, em 2010 o lucro do BNDES foi de R$ 9,9 bilhões, dos quais R$ 8,4 bilhões como "resultado com aplicações em títulos e valores mobiliários", de acordo com as demonstrações financeiras da estatal. Cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional indica subsídio direto de R$ 8,9 bilhões concedido ao BNDES nos exercícios de 2009 e 2010.

A comparação do custo médio da dívida com a taxa usada na planilha encaminhada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN embute uma incorreção da ordem de R$ 3,2 bilhões, em face da utilização do custo médio da Dívida Pública Federal – DPF e não do custo médio da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi. De fato, para o biênio 2009-2010, o procedimento de concessão de crédito de R$ 100 bilhões ao BNDES embute subsídio no período da ordem de R$ 11,9 bilhões, em vista do diferencial de taxas de captação do Tesouro e de retorno da aplicação no BNDES. É preciso lembrar ainda que o benefício financeiro ou creditício aos tomadores de crédito do BNDES não são captados integralmente pelo Demonstrativo de Benefícios Tributários, Creditícios e Financeiros, pela metodologia nele utilizada.

Este subtópico contém cinco análises. A primeira examina as alterações metodológicas da DBGG e seu impacto sobre esse indicador, tanto em termos nominais quanto em percentual do PIB. A segunda aborda as variações da DLSP entre os exercícios de 2009 e 2010 e seus fatores condicionantes. A terceira compara a taxa Selic e a taxa implícita da DLSP, dos ativos e passivos. A quarta comenta o relatório e o Plano Anual de Financiamento – PAF da Dívida Pública Federal para 2010. A quinta, examina o demonstrativo da dívida consolidada do RGF. As informações foram coletadas nos Relatórios de Política Fiscal e de Política Monetária e nas Demonstrações Financeiras do Bacen e do BNDES, no PAF para 2010 e em seu Relatório, da STN, e, no RGF, publicado em conjunto pela Secretaria Federal de Controle – SFC e pela STN, além de documentos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

2.5.1 Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)

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

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

Item	2009	% do PIB	2010	% do PIB
Dívida bruta do governo geral-DBGG (1)	2 156 529	67,71	2 426 059	66,33
Dívida interna (1)	2 045 089	64,21	2 316 662	63,34
Títulos na carteira do BCB (A)	637 815	20,02	703 203	19,23
Operações compromissadas do BCB (B)	454 710	14,28	288 666	7,89
Títulos livres na carteira do BCB (C=A-B)	183 105	5,75	414 537	11,33
Dívida bruta do governo geral-DBGG (2)	1 973 424	61,96	2 011 522	55,00
Dívida interna (2)	1 861 984	58,46	1 902 125	52,01
Produto Interno Bruto (3)	3 185 125		3 657 366	

Fonte: Nota de Política Fiscal/BCB – Série histórica

Antes e (2) depois da alteração metodológica. (3) PIB dos últimos 12 meses, a preços de dezembro do ano.

As modificações diminuem tanto a dívida interna quanto a dívida bruta do governo geral em R$ 414,5 bilhões ao final de 2010, em vista da exclusão dos títulos livres na carteira do Bacen.

Conforme comentado no relatório e no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2008 e de 2009, "a mudança evidencia melhor a situação fiscal, uma vez que as operações compromissadas demandam despesas de juros, enquanto a dívida em carteira do BCB tem sua remuneração compensada pela transferência do resultado do BCB ao Tesouro Nacional". Houve, ainda, exclusão da Petrobras do cálculo do superávit primário em 2009, conforme a Lei 12.017/2009, e da Eletrobras, nos termos da Lei 12.377/2010.

Os Anexos de Metas Fiscais que acompanham as leis de diretrizes orçamentárias que excluíram as empresas do grupo Petrobras (2009) e Eletrobras (2010) explicitam o resultado das alterações. No primeiro caso, afirma que "possui ativos líquidos financeiros de cerca de 3,0% do PIB". Quanto à Eletrobras, "cabe mencionar que, tendo em vista a posição credora líquida do grupo Eletrobras, o impacto da exclusão no nível da dívida líquida do setor público é de cerca de 0,05 ponto percentual. No entanto, mesmo com o menor resultado primário, a dívida terá trajetória decrescente, passando de 43,3% do PIB em 2009 para cerca de 40,8% do PIB em 2010."

Em dezembro de 2010, de acordo com o item 36.1 das Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras do Bacen, havia crédito a receber decorrente de resultado da equalização cambial no montante de R$ 48,6 bilhões. Já a programação inicial da Lei 12.381/2011 contém, na ação 0699, denominada "Cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil", um montante de R$ 24,82 bilhões, alocado ao órgão "71101 Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda", sendo financiado com a fonte "144 Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional". Mesmo conjugando o Resultado Positivo do 2º semestre de 2010, de R$ 4,9 bilhões, há necessidade de complementação de R$ 18,9 bihões dos recursos a receber do Tesouro Nacional pelo Bacen à conta de crédito adicional na referida programação.

Há outras variações que recomendam a apresentação completa do quadro da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral divulgado pelo Bacen na Nota de Política Fiscal. Uma delas é a diminuição da dívida líquida do setor público em 2,43% do PIB entre 2009 e 2010. A segunda é o crescimento de R$ 148,5 bilhões nos créditos internos no período, quais sejam dos créditos concedidos a instituições financeiras oficiais, que aumentam R$ 111,8 bilhões; das aplicações em fundos e programas, em R$ 22,1 bilhões; das aplicações na rede bancária, em R$ 6,4 bilhões; dos recursos do FAT na rede bancária, em R$ 6,3 bilhões; e das disponibilidades do governo federal no Bacen, em R$ 6,1 bilhões. Essas e outras variações podem ser apreciadas no quadro seguinte.

Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral
R$ milhões

Item	2009	% do PIB	2010	% do PIB
Dívida Líquida do Setor Público (A= B+K+L)	**1 362 711**	**42,78**	**1 475 820**	**40,35**
Dívida líquida do governo geral (B=C+F+I+J)	**1 378 129**	**43,33**	**1 495 285**	**40,88**
Dívida bruta do governo geral (C=D+E)	**1 973 424**	**62,02**	**2 011 522**	**55,00**
Dívida interna (D)	**1 861 984**	**58,46**	**1 902 125**	**52,01**
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	1 369 262	42,99	1 569 450	42,91
Dívida mobiliária em mercado	1 381 841	43,38	1 590 719	43,49
Títulos sob custódia do FGE5/	0	0,00	- 2 654	-0,07
Dívidas securitizadas e TDA	16 575	0,52	13 221	0,36
Aplicaç. de entidades da adm. Federal	- 24 380	-0,77	- 28 231	-0,77
Aplicações dos governos subnacionais	- 4 773	-0,15	- 3 606	-0,10
Operações compromissadas do BCB	454 710	14,28	288 666	7,89
Dívida bancária do Governo federal	2 262	0,07	4 405	0,12
Dívida assumida pela União Lei 8.727/93	17 630	0,55	14 588	0,40

14

Item	2009	% do PIB	2010	% do PIB
Dívida bancária – governos estaduais	12 546	0,39	18 932	0,52
Dívida bancária – governos municipais	5 574	0,18	6 085	0,17
Dívida externa (E)	**111 440**	**3,56**	**109 397**	**2,99**
Governo federal	94 993	3,03	87 503	2,39
Governos estaduais	14 440	0,46	18 904	0,52
Governos municipais	2 007	0,06	2 989	0,08
Créditos do governo geral (F=G+H)	**- 830 612**	**-26,08**	**- 979 408**	**-26,78**
Créditos internos (G)	**- 830 612**	**-26,08**	**- 979 100**	**-26,77**
Disponibilidades do governo geral	- 445 177	-13,98	- 451 320	-12,34
Aplic.da Previdência Social	- 58	0,00	- 1 579	-0,04
Arrecadação a recolher	- 1 767	-0,06	- 2 035	-0,06
Depósitos à vista (inclui ag.descentral.)	- 7 746	-0,24	- 7 517	-0,21
Disponibilidades do gov federal no BCB	- 406 354	-12,76	- 404 516	-11,06
Aplicações na rede bancária (estadual)	- 29 252	-0,92	- 35 673	-0,98
Créditos concedidos a Inst. Fin. Oficiais	- 144 787	-4,55	- 256 602	-7,02
Instrum híbridos de capital e dívida	- 15 550	-0,49	- 19 879	-0,54
Créditos junto ao BNDES	- 129 237	-4,06	- 236 723	-6,47
Aplicações em fundos e programas	- 73 851	-2,32	- 95 910	-2,62
Créditos junto às estatais	- 16 518	-0,52	- 15 274	-0,42
Demais créditos do governo federal	- 10 249	-0,32	- 13 634	-0,37
Recursos do FAT na rede bancária	- 140 030	-4,40	- 146 360	-4,00
Créditos externos (H)	**0,0**	**0,0**	**-307,2**	**0,0**
Títulos livres na carteira do Bacen (I)	**183 105**	**5,75**	**414 537**	**11,33**
Equalização Cambial (J)	**52 212**	**1,64**	**48 634**	**1,33**
Dívida líquida do Banco Central (K)	**- 39 189**	**-1,23**	**- 43 401**	**-1,19**
Dívida líquida das empresas estatais (L)	**23 771**	**0,75**	**23 937**	**0,65**

Fonte: Nota de Política Fiscal – Série histórica

2.5.2 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

A DLSP aumentou R$ 113,1 bilhões entre 2009 e 2010, quando alcançou o montante de R$ 1,476 trilhão, já considerado o ajuste de exclusão da Petrobras e Eletrobras desse cálculo. Houve diminuição da DLSP em 2,43 como percentual do PIB, de 42,78% em dezembro de 2009 para 40,35% ao final de 2010. O Governo Federal diminuiu o endividamento líquido em relação ao PIB em 1,95%, enquanto o Bacen e as estatais federais aumentaram o endividamento marginalmente em 0,04%, cada. Os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) também reduziram o endividamento líquido em 0,57% do PIB.

Evolução da Dívida Líquida do Setor Público
R$ milhões

Itens	dez/08		dez/09		dez/10		Variação	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Dívida líquida total	**1 168 238**	**38,53**	**1 362 711**	**42,78**	**1 475 820**	**40,35**	**113 109**	**-2,43**
Governo Federal	760 249	25,08	971 724	30,51	1 044 518	28,56	72 794	-1,95
Bacen	- 31 922	-1,05	- 39 189	-1,23	- 43 401	-1,19	- 4 212	0,04
Federais	- 9 473	-0,31	- 7 515	-0,24	- 7 053	-0,19	462	0,04
Demais entes	449 385	14,82	437 690	13,74	481 756	13,17	44 066	-0,57
Dívida interna líquida	**1 500 678**	**49,50**	**1 655 242**	**51,97**	**1 835 512**	**50,19**	**180 270**	**-1,78**

Itens	dez/08		dez/09		dez/10		Variação	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Governo Federal	633 793	20,90	876 731	27,53	957 322	26,18	80 590	-1,35
BCB	451 188	14,88	368 999	11,59	430 187	11,76	61 188	0,18
Federais	- 9 837	-0,32	- 7 685	-0,24	- 7 359	-0,20	326	0,04
Demais entes	425 534	14,04	417 197	13,10	455 363	12,45	38 166	-0,65
Dívida externa líquida	**- 332 440**	**-10,96**	**- 292 532**	**-9,18**	**- 359 692**	**-9,83**	**- 67 161**	**-0,65**
Governo Federal	126 456	4,17	94 993	2,98	87 196	2,38	- 7 797	-0,60
Bacen	- 483 110	-15,93	- 408 188	-12,82	- 473 588	-12,95	- 65 400	-0,13
Federais	364	0,01	171	0,01	306	0,01	136	0,00
Demais entes	23 850	0,79	20 493	0,64	26 393	0,72	5 900	0,08
PIB[12/*]	**3 031 864**		**3 185 125**		**3 657 366**			

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

*Exclusive Petrobras e Eletrobras

O aumento de R$ 72,8 bilhões no endividamento líquido total do Governo Federal decorreu, basicamente, da diferença entre o déficit nominal de R$ 195,4 bilhões e o superávit primário de R$ 101,7 bilhões, uma vez que metade dos créditos concedidos às instituições financeiras oficiais de fomento não têm impacto sobre o estoque líquido. Por último, as estatais federais contribuíram marginalmente para a menor variação do endividamento líquido total, em vista da exclusão da Petrobras e da Eletrobras do cálculo desse indicador.

Os condicionantes da variação da DLSP/PIB estão evidenciados na tabela abaixo, 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 3,09%, enquanto o crescimento do PIB diminuiu o endividamento em 5,52%. A conjugação dos dois fatores resultou em diminuição da Dívida Líquida como percentual do PIB em 2,43%. Esses movimentos resultaram em aumento nominal de R$ 113,1 bilhões na Dívida Líquida total.

Contribuíram para o aumento da dívida líquida os seguintes fatores: juros nominais, com R$ 195,4 bilhões (5,34% do PIB), ajuste cambial/metodológico da dívida, com R$ 17,7 bilhões (ou 0,48% do PIB), outros ajustes da dívida externa, com R$ 1,5 bilhão (ou 0,04% do PIB), e reconhecimento de dívidas, com R$ 3,0 bilhões (ou 0,08% do PIB). Para a redução da dívida líquida, contribuíram o resultado primário, com R$ 101,7 bilhões (ou 2,78% do PIB) e as privatizações, com R$ 2,7 bilhões (ou 0,07% do PIB).

É importante chamar a atenção que, de um montante de R$ 400,1 bilhões previsto como necessidade de financiamento do Tesouro Nacional no Plano Anual de Financiamento – PAF 2010, os recursos orçamentários eram da ordem de R$ 79,5 bilhões. Os números abaixo mostram que o superávit primário foi suficiente para fazer frente à estimativa do PAF em vista do acréscimo de R$ 31,9 bilhões de superávit resultante de R$ 74,8 bilhões de receita de cessão onerosa pela exploração do petróleo à Petrobras e R$ 42,9 bilhões de despesa de capitalização da mesma estatal, registrados em setembro de 2010.

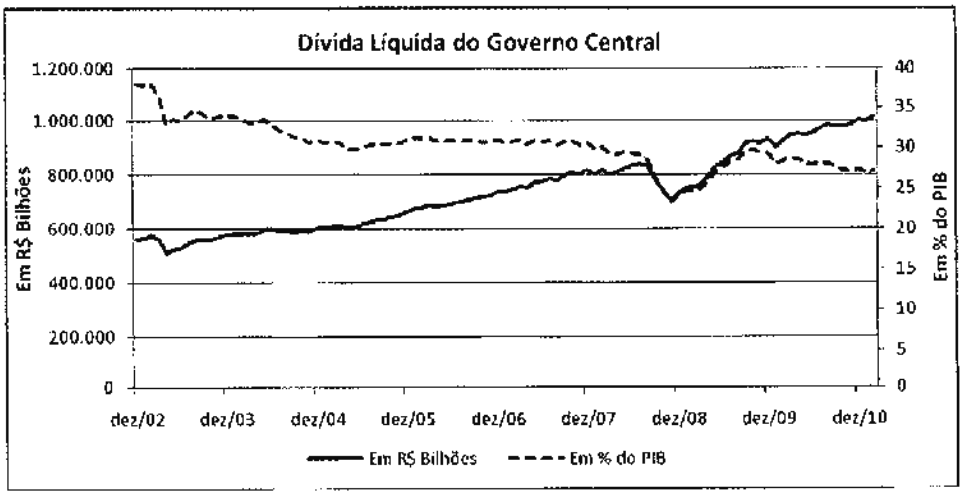
Fatores Condicionantes da Variação da DLSP/PIB em 2010
R$ milhões

Item	2008		2009		2010	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Dívida líquida total – saldo	**1 168 238**	**38,53**	**1 362 711**	**42,78**	**1 475 820**	**40,35**

Item	2008		2009		2010	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Dívida líquida – var. acum. no ano	**-43 524**	**-7,00**	**194 472**	**4,25**	**113 109**	**-2,43**
Fatores condicionantes:	**-43 524**	**-1,44**	**194 472**	**6,11**	**113 109**	**3,09**
NFSP	61 927	2,04	106 242	3,34	93 673	2,56
Primário	-103 584	-3,42	-64 769	-2,03	-101 696	-2,78
Juros nominais	165 511	5,46	171 011	5,37	195 369	5,34
Ajuste cambial	-78 426	-2,59	80 886	2,54	17 677	0,48
Dívida interna indexada ao câmbio	3 180	0,10	-3 414	-0,11	1 513	0,04
Dívida externa – metodológico	-81 606	-2,69	84 300	2,65	16 163	0,44
Dívida externa – outros ajustes	-26 394	-0,87	10 907	0,34	1 533	0,04
Reconhecimento de dívidas	135	0,00	-345	-0,01	2969	0,08
Privatizações	-767	-0,03	-3217	-0,10	-2742	-0,07
Efeito crescimento PIB – dívida		**-5,56**		**-1,85**		**-5,52**
PIB últimos 12 meses val correntes	**3 031 864**		**3 185 125**		**3 657 366**	

Fonte: Nota de Política Fiscal/BCB

A manutenção de déficits nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da Dívida Líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um pequeno decréscimo.



Fonte: Nota de Política Fiscal/BCB

Relações Financeiras entre o Tesouro, o Bacen e as Instituições Financeiras Oficiais de Crédito

Um conjunto de normativos tem alterado as relações entre o Tesouro Nacional, o Bacen e as instituições financeiras oficiais de crédito. O resultado tem sido um aumento da alavancagem financeira do Governo Central, ao mesmo tempo em que o impacto desses movimentos não tem sido inteiramente captado pelos indicadores de endividamento, em vista dos mecanismos utilizados.

Os diversos créditos abertos às instituições financeiras oficiais de fomento e a programas de governo atestam o aumento da intervenção da União na economia, alguns deles "sem impacto no estoque". De fato, dos R$ 181,2 bilhões de emissões diretas em 2010, apenas R$ 90,5 bilhões aumentam

o estoque da dívida, conforme Tabela 2 do Relatório Anual da Dívida de 2010, cujos normativos estão listados abaixo:

- arts. 34 a 36 da Lei 12.249, de 11/6/2010 – autorizam a União a conceder crédito aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante, de até R$ 15 bilhões, para financiamentos aprovados pelo seu Conselho Diretor;
- art. 44 da Lei 12.249, de 11/6/2010 – autoriza a União a conceder crédito ao BNDES, no montante de até R$ 180 bilhões, com o superávit financeiro do exercício de 2008 (acréscimo de R$ 80 bilhões em relação ao art. 1º da Lei 11.948, de 16/6/2009);
- art. 63 da Lei 12.249, de 11/6/2010 – autoriza a União a conceder crédito ao BNB no montante de até R$ 1 bilhão;
- art. 64 da Lei 12.249, de 11/6/2010 – autoriza a União a enquadrar como instrumento híbrido de capital e dívida operações de crédito realizadas com o BNB até o montante de R$ 1 bilhão.
- Medida Provisória 470/2009 – concessão de crédito à CEF no montante de R$ 4 bilhões;
- Medida Provisória 500/2010, convertida na Lei 12.380, de 10/1/2011 – autoriza a União e as entidades da administração indireta a contratarem diversas operações financeiras reciprocamente ou com fundo privado do qual o Tesouro Nacional seja cotista único.
- Medida Provisória 505/2010, convertida na Lei 12.397, de 23/3/2011 – concessão de crédito ao BNDES, no montante de R$ 30 bilhões, para participação no processo de capitalização da Petrobras.
- Lei 12.276, de 30 de junho de 2010 – autoriza a União a subscrever ações do capital social da Petrobras e a integralizá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal (R$ 42,9 bilhões);
- Lei 10.179/2001 – permuta de títulos com a Petros, no montante de R$ 16,3 bilhões;
- Medida Provisória 2.196/2001 – permuta de títulos com a CEF, no montante de R$ 2,9 bilhões;
- Lei 9.818/2001 – permuta de títulos com o FGE, no montante de R$ 2,7 bilhões;
- Medida Provisória 526, de 4/3/2011 – autoriza mais R$ 83 bilhões de concessão de crédito ao BNDES, com títulos da dívida pública mobiliária federal, e R$ 1 bilhão à Finep;
- Lei 12.017, de 12/8/2009 – exclui a Petrobras do cálculo do superávit primário;
- Lei 12.377, de 30/12/2010 – exclui a Eletrobras do cálculo do superávit primário.

Os três itens mais representativos das modificações do passivo do balanço patrimonial do Bacen foram o aumento dos depósitos das instituições financeiras em R$ 282,4 bilhões e a diminuição das operações com compromisso de recompra em R$ 166 bilhões. Do lado do ativo, os títulos públicos federais aumentaram R$ 63 bilhões, os títulos em moeda estrangeira cresceram R$ 26,9 bilhões e os depósitos a prazo em instituições financeiras aumentaram R$ 36,6 bilhões. Quanto ao resultado da "equivalência cambial", o montante a receber do exercício anterior de R$ 53,9 bilhões foi atualizado em R$ 1,5 bilhão, resultando em R$ 55,4 bilhões recebidos em 2010, restando R$ 48,6 bilhões a receber da "equivalência cambial" do exercício.

Uma das fontes de receita para abertura de créditos adicionais é o superávit financeiro da União, que nos últimos exercícios tem sido desvinculado para amortização da dívida. Eis a variação desse item no triênio 2007/2010:

Variação do Superávit Financeiro 2010/2007
R$

Item	2010	2009	2008	2007

Item	2010	2009	2008	2007
Ativo financeiro	549.411.832.267	531.258.765.890	994.523.972.226	890.496.864.188
Passivo financeiro	191.560.330.261	165.906.685.728	751.820.866.839	596.944.965.879
Superávit financeiro	357.851.502.006	365.352.080.162	242.703.105.387	293.551.898.309
SF Ex atual – SF Ex ant		-7.500.578.156	122.648.974.775	-50.848.792.922

Fonte: Siafi e Balanço Geral da União.

Outra fonte de recursos não devidamente explicitada nas Demonstrações Financeiras do Bacen, conforme texto da "Nota 3.8 Demonstração do Fluxo de Caixa", é a senhoriagem obtida pelo Banco Central na emissão de moeda. De acordo com o Bacen o "objetivo da Demonstração do Fluxo de Caixa é demonstrar a capacidade de uma entidade de gerar caixa para fazer face às suas necessidades de liquidez. Tendo em vista que o Bacen é a instituição responsável pela liquidez do sistema financeiro e, portanto, detentor do direito de emissão, a Administração entende que a demonstração referente às suas operações deve se limitar àquelas em moedas estrangeiras, pois essas se encontram fora de sua prerrogativa de emissão."

Comentando a justificativa do Bacen para a não explicitação da receita decorrente da emissão de numerário em seu Demonstrativo de Fluxo de Caixa, os autores do documento "*Central bank accountability and transparency: A comparative study of central bank financial reporting practices*", que compara demonstrativos contábeis de treze bancos centrais, assim se pronuncia: "alguns bancos centrais têm abordagem inovadora para a demonstração do fluxo de caixa, objetivando fornecer informação mais significativa ao leitor. O Banco Central do Brasil publica um demonstrativo de fluxo de caixa usando o método direto que cobre apenas a movimentação das reservas em moeda estrangeira" (tradução livre, p. 37). Essa omissão das receitas decorrentes da senhoriagem no Demonstrativo de Fluxo de Caixa não parece razoável, motivo pelo qual se recomenda sua inclusão nas demonstrações contábeis do próximo exercício.

O Banco Central do Chile publica duas demonstrações similares ao demonstrativo de fluxo de caixa, denominadas "demonstração de variações na base monetária" e "demonstração de variações nas reservas internacionais". A primeira inclui as obrigações do Banco que contribuem para a formação dos agregados monetários (incluindo cédulas e moedas) e depósitos feitos pelo sistema financeiro no Banco. A segunda apresenta os ativos estrangeiros que são prontamente disponíveis e controlados pelas autoridades monetárias para financiar diretamente desequilíbrios de pagamento, indiretamente regulando tais desequilíbrios através de intervenções no mercado de câmbio e para outros propósitos (tradução livre, p. 37 do documento indicado acima).

2.5.3 Evolução da Taxa Selic e das taxas implícitas da DLSP dos Ativos e Passivos

O aumento da intervenção da União na atividade econômica, acumulando ativos e passivos, mantém a DLSP sob controle, mas carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa paga quando a União vende seus títulos (taxa Sistema Especial de Liquidação – Selic) e a taxa que recebe de suas instituições financeiras oficiais de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP). De acordo com a Nota de Inflação do Bacen de março de 2011, entre 2003 e 2010 "a taxa Sistema Especial de Liquidação recuou 13,5%, enquanto a taxa implícita da DLSP decresceu 2,6%." Ou seja, expandiu-se o custo fiscal dessas operações. Isso se explica pela diminuição de 7,9% da taxa implícita sobre os ativos da União, enquanto a taxa implícita sobre os passivos da União diminuiu apenas 4,9%.

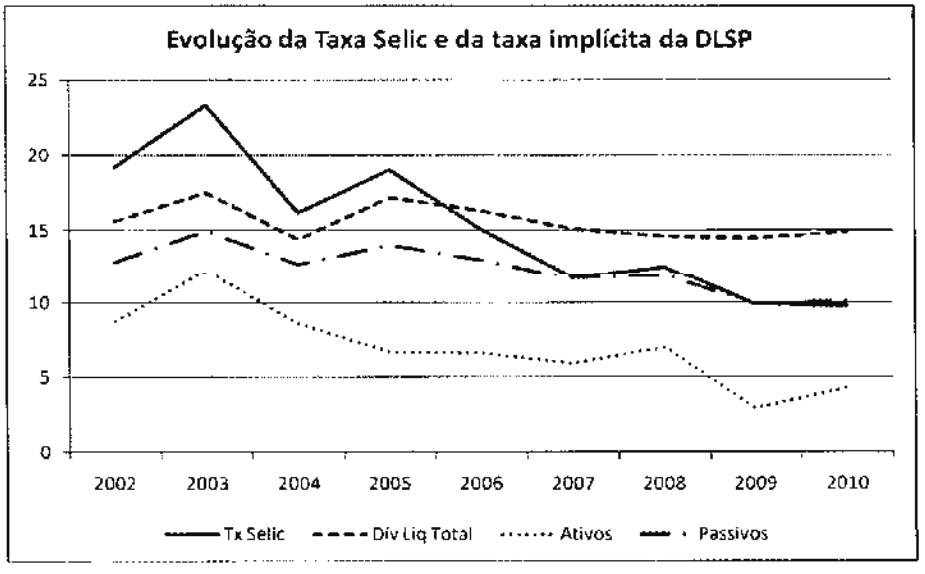
Para exemplificar, as taxas de captação do Tesouro Nacional para o prazo médio dos recursos transferidos ao BNDES estão compreendidas no intervalo de 10 a 12%. Para um montante de

R$ 236,7 bilhões a uma taxa de aplicação de entre 4 e 6% no banco, o diferencial resulta num custo fiscal anual para o Tesouro Nacional de aproximadamente R$ 14,2 bilhões. Somente para as transferências de R$ 100 bilhões iniciais, sob a égide da Lei 11.948/2009, o cálculo resulta em subsídios de R$ 3,1 bilhões no biênio 2009/2010. De fato, transcrevem-se os incisos I e II do § 5° da Lei 11.148/2009, que autoriza a transferência de até R$ 180 bilhões ao BNDES:

§ 5o O Tesouro Nacional fará jus à seguinte remuneração:
I – sobre até 30% (trinta por cento) do valor de que trata o caput, com base no custo de captação externo, em dólares norte-americanos, do Tesouro Nacional, para prazo equivalente ao do ressarcimento a ser efetuado pelo BNDES à União;
II – sobre o valor remanescente, com base no custo financeiro equivalente à Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP. (Redação dada pela Lei nº 12.096, de 2009)

Também o § 3° do art.1° da Lei 12.397, de 23/3/2011, que concede crédito de até R$ 30 bilhões ao banco, especifica que "o Tesouro Nacional fará jus à remuneração com base no custo financeiro equivalente à Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP".

Outro efeito dos mecanismos financeiros de repasse do Tesouro Nacional para o BNDES é a geração de receita de dividendos no exercício e nos subsequentes ao das transferências em vista do diferencial de custo pago pelo banco ao Tesouro pelas transferências e a remuneração dos títulos transferidos ao BNDES. De acordo com suas demonstrações financeiras, o "resultado com aplicações em títulos e valores mobiliários" consolidado em 2009 e 2010 foi, respectivamente, de R$ 5,2 bilhões e R$ 8,4 bilhões, em comparação com o lucro líquido de R$ 6,7 e R$ 9,9 bilhões (fl. 5 das Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas Referentes aos Exercícios Findos em 31/12/2010 e 2009 e Relatório dos Auditores Independentes).



Fonte: Relatório de Inflação/março-2011 BCB

2.5.4 Plano Anual de Financiamento – PAF e Relatório da Dívida Pública Federal

De acordo com o PAF 2010, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de R$ 320,6 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 400,1 bilhões, deduzidos recursos orçamentários da ordem de R$ 79,5 bilhões. Essa necessidade bruta está dividida

entre R$ 359,7 bilhões de dívida interna em mercado, R$ 27,8 bilhões de encargos no Banco Central e R$ 12,6 bilhões de dívida externa. É relevante chamar atenção sobre o procedimento de não explicitação da utilização do superávit financeiro e do Resultado do Banco Central, inclusive equivalência cambial, nas necessidades de financiamento do Tesouro Nacional.

Pela programação, o estoque ocorrido ao final de 2009, de R$ 1,497 trilhão, deveria crescer em 2010 para um intervalo entre R$ 1,60 trilhão e R$ 1,73 trilhão. Os resultados abaixo apresentados demonstram que a DPF cresceu R$ 196,6 bilhões, alcançando R$ 1,694 trilhão, dentro das previsões do PAF 2010.

É importante ressaltar que o cumprimento dos indicadores apresentados no quadro seguinte foi possível em vista das emissões diretas, sem contrapartida financeira, de R$ 89,9 bilhões, com destaque para a subscrição de R$ 42,9 bilhões em ações da Petrobras, a concessão de crédito de R$ 24,8 bilhões ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a permuta de títulos com a Petros no montante de R$ 16,3 bilhões.

Dívida Pública Federal

Indicadores DPF	dez/03	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	dez/09	dez/10	PAF 2010
Estoque em mercado (R$ bilhões)	965,8	1.013,9	1.157,1	1.237,0	1.333,8	1.397,3	1.497,4	1.694,0	1600/1730
Prazo médio (meses)	39	35,3	33,3	35,5	39,2	42,0	42,4	42,0	40,8/44,4
% vencimento em 12 meses	30,7	39,3	36,3	32,4	28,2	25,4	23,6	23,9	24/28
Composição do Estoque da DPF									
Prefixado (%)	9,5	16,1	23,6	31,9	35,1	29,9	32,2	36,6	31 – 37
Índice de preços (%)	10,3	11,9	13,1	19,9	24,1	26,6	26,7	26,6	24 – 28
Selic (%)	46,5	45,7	43,9	33,4	30,7	32,4	33,4	30,8	30 – 34
Câmbio (%)	32,4	24,2	17,6	12,7	8,2	9,7	6,6	5,1	5 8
TR e outros (%)	1,4	2,1	1,8	2	1,9	1,4	1,1	0,8	0 1

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2010/STN

2.5.5 Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal

Em atendimento aos acórdãos 435/2009 – 1ª Câmara e 5.403/2009 – 1ª Câmara, a partir do 1º Quadrimestre de 2010 o demonstrativo supracitado passou a ser gerado com os dados do Siafi. Assim, os dados apresentados no presente demonstrativo, na coluna "Saldo do Exercício 2009", têm por fonte o Banco Central do Brasil, e, nas colunas "Até o 1º Quadrimestre", "Até o 2º Quadrimestre" e "Até o 3º Quadrimestre de 2010", a Coordenação-Geral de Contabilidade da União da Secretaria do Tesouro Nacional, a partir de dados do Siafi.

Também como resultado dos acórdãos mencionados, passou a ser publicada a metodologia de elaboração do demonstrativo da dívida consolidada líquida, nos termos da alínea "b" do inciso I do art. 55 da Lei Complementar 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Esse procedimento permite a identificação da conta contábil para cada valor registrado no quadro demonstrativo da dívida consolidada da União, permitindo verificar a completude, integralidade e fidelidade dos registros.

Ainda que a comparação fique prejudicada pela diferença parcial de base entre as colunas inicial e final, a Dívida Consolidada Líquida – DCL cresceu R$ 43,7 bilhões entre dezembro de 2009 e dezembro de 2010, como resultado da expansão de R$ 296,4 bilhões dos passivos e R$ 252,9 bilhões dos ativos. No período, a DCL aumentou 4,5% e a Receita Corrente Líquida – RCL) cresceu 14,3%, o que acarretou decréscimo de 8,6% na relação DCL/RCL, de 2,22 para 2,03. Essa relação está longe do limite de 3,5 proposto pelo Poder Executivo, ainda não apreciado pelo Senado Federal. O aumento de 21% nos

ativos, conjugado com um crescimento de 13,6% nos passivos, ou na Dívida Consolidada, diminuiu a relação DCL/RCL de 4,98 para 4,95, distante do ainda não apreciado Projeto de Lei 54/2009, que limita essa relação a 6,5.

Entre os passivos da DCL, quatro itens merecem menção. O primeiro deles é a equalização cambial autorizada no art. 6º da Lei 11.803, de 5/11/2008, correspondente ao resultado negativo do Bacen e ao custo das reservas internacionais. Em vista do dispositivo, a equalização negativa de R$ 52,2 bilhões em 2009 e a equalização negativa de R$ 48,5 bilhões em 2010 totalizam uma variação negativa de R$ 100,7 bilhões nos dois exercícios. Os outros dois itens de maior expansão foram a Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional Interna – DMTNI em custódia do mercado, no montante de R$ 225,4 bilhões, e a DMTNI em custódia do Bacen, no valor de R$ 68,6 bilhões, que, somados, alcançam R$ 294 bilhões. Por último, houve aumento de R$ 24,9 bilhões no estoque da dívida contratual entre os dois períodos em vista da mudança de critério contábil e da variação cambial do período.

Quanto aos ativos da DCL, e de acordo com nota de rodapé do RGF do 3º quadrimestre de 2010, "os valores comparativos do exercício anterior referentes às linhas 'Aplicações de Fundos Diversos Junto ao Setor Privado' e 'Outros Créditos Bancários' foram reclassificados, conforme orientam as normas internacionais aplicadas ao setor público". Dessa forma, para harmonizar a metodologia vigente com a anterior e permitir comparação não enviesada de valores, os créditos concedidos ao BNDES de R$ 129.236.657.873,86, que integravam a linha "Aplicações de Fundos Diversos Junto ao Setor Privado", a partir de 2010 passaram a ser alocados na linha "Outros Créditos Bancários". Em vista desse procedimento, o conjunto dos dois ativos aumenta R$ 232,2 bilhões, de R$ 227,5 bilhões em 2009 para R$ 460,8 bilhões em 2010.

Relatório de Gestão Fiscal da União

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: Jan a Dez de 2009 e Quadrimestres de 2010

Detalhamento do demonstrativo da dívida consolidada líquida
R$ milhares

Especificação	Saldo Exercício 2009	Até o 1º Quadr	Var Perc	Até o 2º Quadr	Var Perc	Até o 3º Quadr	Var Perc
Dívida Consolidada – DC (I)	**2.179.091.992**	**2.291.019.122**	5,14	**2.330.649.497**	1,73	**2.475.696.960**	6,22
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	2.087.639.820	2.218.690.480	6,28	2.256.294.780	1,69	2.368.029.688	4,95
Dívida Mobil. do TN Interna (mercado)	1.381.840.951	1.492.662.025	8,02	1.526.100.751	2,24	1.607.284.038	5,32
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-24.379.921	-29.100.984	19,36	-31.130.637	6,97	-30.689.430	-1,42
Dívida Mobil. do TN Interna (cart BC)	637.815.048	664.946.807	4,25	670.842.069	0,89	706.369.588	5,30
Dívida Securitizada	16.574.542	16.135.711	-2,65	15.176.401	-5,95	13.617.657	-10,27
Dívida Mobiliária Externa	75.789.199	74.046.921	-2,30	75.306.195	1,70	71.447.834	-5,12
Operações de Equalização Cambial	52.211.888	12.544.263	-75,97	14.934.116	19,05	48.529.720	224,96
Dívida Contratual	19.203.574	41.236.658	114,73	43.282.793	4,96	44.128.274	1,95
Precatórios a Pagar (LRF, art. 30, § 7º)	144.695	1.528.880	956,62	110.651	-92,76	74.585	-32,59
Dív Assumida pela União (Lei 8.727/93)	17.629.613	17.018.841	-3,46	16.027.157	-5,83	14.934.693	-6,82
Outras	2.262.403	0	-100,00				
Deduções (II)	**1.207.223.067**	**1.348.186.760**	11,68	**1.337.099.174**	-0,82	**1.460.152.571**	9,20
Ativo Disponível	407.029.516	369.864.933	-9,13	337.215.000	-8,83	405.585.450	20,28
Depósitos do TN no BCB	406.354.420	351.136.388	-13,59	326.129.098	-7,12	405.019.005	24,19
Depósitos à vista	559.244	197.256	-64,73	348.014	76,43	415.242	19,32
Arrecadação a Recolher	115.852	18.531.289	15.895,66	10.737.888	-42,06	151.203	-98,59

Especificação	Saldo Exercício 2009	Até o 1° Quadr	Var Perc	Até o 2° Quadr	Var Perc	Até o 3° Quadr	Var Perc
Aplicações Financeiras	229.431.359	317.892.634	38,56	328.969.047	3,48	342.576.275	4,14
Dispon. do FAT no BNDES e Sist Banc	140.030.197	141.062.884	0,74	142.409.235	0,95	147.714.630	3,73
Aplic. Fundos Divs ao Setor Priv	89.310.488	176.829.750	97,99	186.559.812	5,50	194.861.645	4,45
Recursos da Reserva Monetária	90.673	0	-100,00	0		0	
Reneg de Div. de Entes da Federação	432.529.660	442.077.088	2,21	451.170.406	2,06	471.501.534	4,51
Div. Ren. Est/Mun:Lei 9496/97	366.707.096	374.107.300	2,02	384.457.616	2,77	405.875.267	5,57
Créditos da Lei 8.727/93	37.630.680	36.341.681	-3,43	35.144.892	-3,29	33.876.704	-3,61
Div. Ext. Ren. (Aviso MF n° 30 e outros)	6.002.249	5.976.449	-0,43	5.828.195	-2,48	5.288.745	-9,26
Demais (Roy, créds CEF ced União/outs)	22.189.636	25.651.659	15,60	25.739.703	0,34	26.460.818	2,80
Demais Ativos Financeiros	138.232.531	235.233.073	70,17	241.140.000	2,51	265.885.255	10,26
Outros Créditos Bancários	138.232.531	235.233.073	70,17	241.140.000		265.885.255	
(-) Restos a Pagar Processados	0	-16.880.969		-21.395.280	26,74	-25.395.944	18,70
Dívida Consolid. Líq – DCL (III) = (I – II)	**971.868.925**	**942.832.362**	**-2,99**	**993.550.324**	**5,38**	**1.015.544.388**	**2,21**
Receita Corrente Líquida – RCL	**437.199.421**	**468.699.862**	**7,21**	**479.816.372**	**2,37**	**499.866.613**	**4,18**
% da DC sobre a RCL	**498,42%**	**488,80%**	**-1,93**	**485,74%**	**-0,63**	**495,27%**	**1,96**
% da DCL sobre a RCL	**222,29%**	**201,16%**	**-9,51**	**207,07%**	**2,94**	**203,16%**	**-1,89**

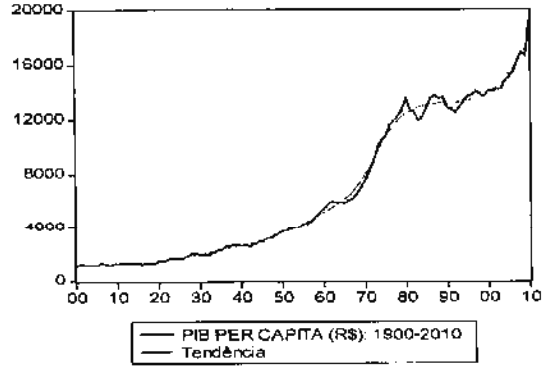
Fonte: Siafi – STN/COONT/Geinc e Bacen

2.6 Desafios para o Crescimento Sustentável

A teoria do crescimento econômico se preocupa em explicar a evolução da qualidade de vida ou do bem-estar da população de um país. A renda *per capita* é a variável indicada para medir o bem estar da população, pois possui elevada correlação positiva com outros indicadores de qualidade de vida.

Ao longo dos últimos 110 anos, a economia brasileira tem experimentado uma tendência de crescimento da renda *per capita*, indicando, assim, evolução no bem-estar da população. O gráfico apresentado a seguir mostra a evolução do PIB *per capita* anual para o período de 1900 a 2009, a preços de 2009, com base em informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). É possível observar que a linha de tendência suaviza a série, indicando de forma mais clara a direção e evolução da variável analisada.

Evolução anual do PIB *per capita* no Brasil (preços de 2009)



Fonte: Ipea

A tabela apresentada a seguir mostra o crescimento da renda *per capita* subdividida em períodos. Tomando como ano base a renda *per capita* de 1900, pode-se observar que o crescimento anualizado até 1963, é de 2,62%. Se considerado o período até o fim do mandato do então presidente João Figueiredo, em 1984, observa-se uma elevação desta taxa para 2,85%. Com o início da redemocratização, o Brasil obteve uma menor taxa de crescimento quando incorporamos o período até 1993, que se caracterizou por um período de elevadas taxas de inflação. A economia brasileira obteve uma taxa média de crescimento anual de 2,63% de 1900 a 1993. Com a implantação do Plano Real e a estabilização do nível geral de preços a economia brasileira obteve uma taxa de crescimento para todo o período de 2,48%.

Taxa anualizada de crescimento da renda *per capita* no Brasil: 1900-2009 (Ipea)

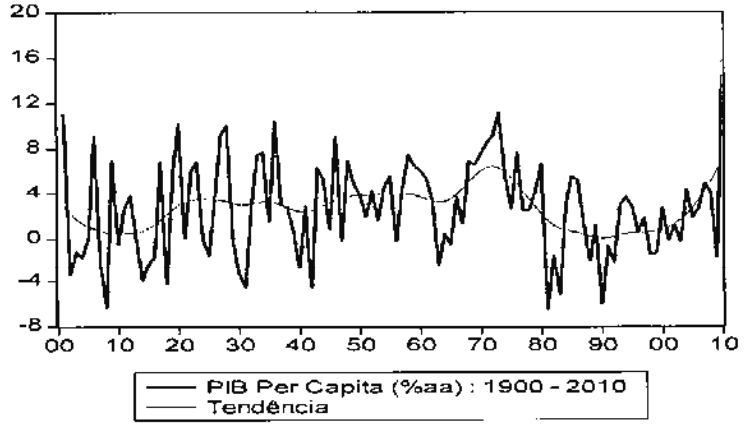
Ano	Renda *per capita*	Período de tempo (n)	Taxa de crescimento da renda *per capita* (i)
1900	R$ 1.120,50	0	0
1963	R$ 5.881,20	64 anos	2,62%
1984	R$ 12.237,59	85 anos	2,85%
1993	R$ 12.878,08	94 anos	2,63%
2009	R$ 16.634,19	110 anos	2,48%

Nota – As taxas foram calculadas com base na fórmula de juros compostos onde ano base = 1900.

Pequenas diferenças são decorrentes de aproximações decimais.

A tendência da taxa de crescimento em termos *per capita* da economia brasileira apresenta uma forte desaceleração a partir de meados dos anos 1970. A recuperação começa em meados de 1993.

Evolução da taxa de crescimento anual do PIB *per capita* no Brasil



Fonte: Ipea

A análise da renda *per capita* com base no Produto Nacional Bruto de doze países latino-americanos em 2009 revela alguns aspectos interessantes. Com base na tabela apresentada a seguir, verifica-se que o Brasil apresenta renda *per capita* superior a apenas cinco países (Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru) e apresenta renda inferior aos demais (Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela). O Brasil apresenta uma renda pouco superior à média (US$ 10.274,12) e inferior à mediana (US$ 10.531,68). Essa avaliação com base numa amostra de países latino-americanos nos remete a uma pergunta clássica da teoria do crescimento econômico: por que alguns países são ricos e outros são pobres? Em outras palavras, por que o Brasil apresenta renda *per capita* inferior a países como Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela?

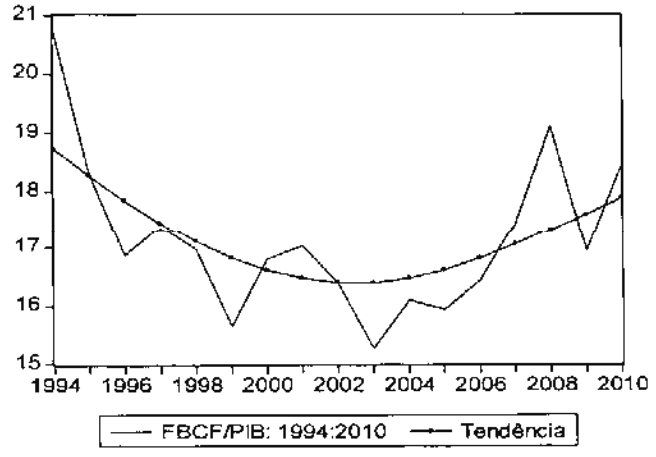
Renda *per capita* (PNB) com base na paridade de poder de compra (PPP) em 2009 Dólar corrente internacional

Países	Renda *per capita*	Países	Renda *per capita*
Argentina	14.525,023	Brasil	10.498,881
Chile	14.315,758	Colômbia	9.046,456
México	13.608,819	Peru	8.626,198
Uruguai	13.144,357	Equador	7.764,925
Venezuela	12.183,656	Paraguai	4.559,888
Costa Rica	10.564,281	Bolívia	4.451,139

Fonte: International Monetary Fund – Data and Statistics – World Economic Outlook Database

Um dos principais fatores de explicação de crescimento está relacionado à capacidade de poupar e investir na economia. Com base no gráfico apresentado a seguir observa-se que a taxa de investimento, que é definida como a formação bruta de capitais fixos como proporção do PIB, passou de 20,7% em 1994 para 15,3% em 2003, para se recuperar e alcançar 18,4% em 2010.

Razão (%) Formação Bruta Capital Fixo/PIB.



Fonte: Ipea

Pode-se observar, com base na tabela apresentada a seguir, que a participação da formação bruta de capital fixo (investimento) no PNB do Brasil em 2009 foi de 17%. Apenas o Paraguai apresenta uma proporção menor do que a do Brasil com 16% do PNB. O fato é que a taxa de investimento no Brasil é muito baixa, quando comparamos com outros países e também quando comparamos com taxa de investimento no passado. Na época do chamado "milagre econômico", ela alcançava 28% a.a. Uma das razões para a explicação da baixa taxa de investimento deve-se ao fato de que o governo gasta mais do que arrecada (déficit nominal), o que equivale a uma "despoupança", visto que parte da poupança privada gerada pelas famílias e empresas é utilizada para financiar o déficit público, via compra de títulos públicos. Em outras palavras, a "despoupança" do governo transforma parte da poupança privada em consumo do governo. Destaque-se que a poupança doméstica é igual à poupança do governo mais a poupança privada. Pode-se aumentar a poupança doméstica reduzindo o déficit do governo. O mais indicado seria uma redução das despesas de custeio, com base em critérios de eficiência e de qualidade dos gastos, visando a aumentar o nível de investimentos do setor público.

Uma redução do consumo do governo poderia liberar recursos para o setor público, que, em parceria com o setor privado, poderia investir em infraestrutura nas áreas que apresentam gargalos para o crescimento e reduzir a pressão de demanda, que, no curto prazo, significa mais pressão inflacionária.

Formação Bruta de Capital Fixo/PNB (%) em 2009

Países	FBCF/PNB (%)	Países	FBCF/PNB (%)
Equador	32	Costa Rica	20
Venezuela	25	Chile	19
Colômbia	23	Uruguai	18
México	22	Bolívia	17
Peru	22	Brasil	17
Argentina	21	Paraguai	16

Fonte: The World Bank – Data

O capital humano também é um fator relevante para retomada do crescimento. A qualificação da mão de obra é uma das questões preocupantes na atualidade. Enquanto ainda há mão de obra pouco qualificada desempregada no Brasil, sobram vagas para serem ocupadas por mão de obra qualificada. Esse também é um dos pontos de estrangulamento que emperram o crescimento da economia brasileira. Conforme informações do IBGE, em 2001, a média de anos de estudo para a população com quinze anos ou mais foi de apenas 4,74 anos. Isto significa que, em média, tal faixa da população estudou pouco mais da metade do tempo necessário para completar o ensino fundamental, cuja conclusão demanda oito anos de estudo. Em 2009, o tempo médio de estudo aumentou para 7,41 anos. Apesar do aumento, os trabalhadores brasileiros com quinze anos ou mais, em média, sequer concluíram o ensino fundamental, encerrado na 8ª série.

A pesquisa e o desenvolvimento – P&D são considerados um dos principais fatores determinantes do crescimento econômico. Com base em dados apresentados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, o Brasil, em 2008, teve uma taxa de 1,09% do PIB de dispêndio nacional público e privado em P&D. Entre dezessete países relacionados pelo MCT, utilizando informações dos anos mais recentes disponíveis, as quatro economias que mais investiram em P&D no exercício de 2008 foram Japão (3,42%), Coreia (3,37%), EUA (2,77%) e Cingapura (2,68%). Por outro lado, os quatro países que menos investiram em P&D foram: México em 2007 (0,38%), Argentina em 2007 (0,51%), Rússia em 2008 (1,04%) e Brasil em 2008 (1,09%). Outro aspecto interessante apresentado no sítio do MCT refere-se à participação do governo e das empresas quanto ao financiamento da P&D. Os quatro países que mais investem em P&D têm como principal fonte de financiamento (mais de 50%) as empresas, enquanto que os quatro que menos investem têm como principal fonte de financiamento o governo. Em geral, as economias mais maduras apresentam maiores incentivos para o setor privado interagir com as instituições de P&D. Nesses países, o governo atua de forma complementar.

Por fim, os pesquisadores da área de crescimento econômico têm destacado, nas últimas décadas, a relevância de um ambiente de negócios favorável ao crescimento, em que haja um sistema de incentivos para os agentes econômicos não se desviarem da produção de bens e serviços. A título de exemplo, podem-se destacar alguns tipos de desvios: i) elevada carga tributária, ii) burocracia excessiva, iii) corrupção, iv) insegurança jurídica.

3. ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS DO EXERCÍCIO DE 2010

O capítulo de análise das receitas e despesas no exercício de 2010 abrange análises: (i) do Plano Plurianual; (ii) da Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusive no tocante a execução das ações prioritárias e a cumprimento das metas fiscais; e (iii) da Lei Orçamentária Anual, com exame da disponibilidade de recursos no exercício no que se refere a abertura de créditos adicionais, limites de movimentação e empenho, pagamentos do Poder Executivo e dos demais Poderes e disponibilidades por fonte de recursos.

São feitas análises, ainda: (i) da arrecadação da receita, (ii) da execução da despesa, inclusive das transferências voluntárias; (iii) das renúncias de receitas; (iv) da gestão fiscal; e (v) do orçamento de investimento das empresas estatais.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, define o conjunto das normas orçamentárias, entre as quais a lei que institui o Plano Plurianual – PPA. A este cumpre estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA 2008/2011 compõe-se de 10 Objetivos Estratégicos e 147 Objetivos Setoriais, aos quais estão vinculados 215 Programas Finalísticos e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais.

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a Constituição Federal de 1988 estabelece, como uma das atribuições daquele diploma legal, a de estabelecer metas e prioridades da Administração Pública, de forma a orientar a elaboração do orçamento anual. Nesse contexto, foram verificadas, no item deste capítulo relativo a Ações Prioritárias, a dotação e a execução das ações que LDO arrolou como prioritárias. No exercício de 2010, foram 808 ações selecionadas, das quais 652 obtiveram dotações, com empenho, no conjunto, de 86% do valor dotado.

A Lei Orçamentária Anual – LOA, tratada no artigo 165, inciso III, §5º, da Carta Magna, compreende os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social. Em 2010, a LOA estimou a receita e fixou a despesa em cerca de R$ 1,860 trilhão, do qual R$ 1,766 trilhão destinou-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social – OFSS, sendo R$ 596,2 bilhões para refinanciamento da dívida pública federal. Já o Orçamento de Investimento – OI, que abrange empresas públicas e sociedades de economia mista, totalizou R$ 94,4 bilhões.

Com abertura de créditos adicionais, o orçamento anual foi acrescido em R$ 89,88 bilhões (4,83%), dos quais R$ 82,18 bilhões foram destinados ao OFSS, que aumentou 4,65%, e R$ 7,70 bilhões ao orçamento de investimento, com um acréscimo de 8,16%.

Para garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na LDO, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF prevê limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público, que deve ser feita no prazo de 30 dias após o encerramento de cada bimestre. Independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, as limitações de movimentação e empenho e de pagamento têm gerado, ao longo dos anos, significativas restrições ao alcance dos objetivos dos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

A conta "Disponibilidades por Fonte de Recursos" indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na Conta Única, cujo saldo, ao final do exercício de 2010, era de R$ 357,8 bilhões, dos quais R$ 166,7 bilhões referiam-se à fonte de recursos 43 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, composta de recursos oriundos de emissão de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional.

No item relativo à despesa orçamentária verificou-se que as despesas empenhadas tiveram incremento de 6% em relação ao exercício de 2009. As áreas com maiores incrementos percentuais foram Comunicações (82%) e Educação (32%). Houve significativas reduções de despesas nas funções Saneamento (-42%) e Habitação (-83%). Do valor global empenhado, 77% se referiam às funções Previdência Social e Encargos Especiais. Observou-se, ainda, na comparação entre despesa com terceirização e despesa com pessoal, que o Poder Executivo tem a maior proporção de gastos com terceirização (9% dos gastos com pessoal).

Em 2010 as transferências voluntárias atingiram quase R$ 30 bilhões, em um aumento de 5% em relação a 2009. Nos últimos cinco exercícios, as transferências a municípios têm representado cerca de metade do total; as transferências a estados e ao Distrito Federal, cerca de 40%; aquelas destinadas a instituições privadas sem fins lucrativos, aproximadamente 10%.

No que tange às prestações de contas, houve um aumento de 8% no total de prestações de contas não apresentadas dentro do prazo legal. Em termos de valor, o acréscimo foi de 39% em relação à posição do final de 2009. O atraso médio caiu para 2,9 anos, em parte como resultado dos arquivamentos dos processos de pequeno valor ocorridos durante o exercício.

As prestações de contas apresentadas, mas ainda não analisadas, sofreram uma pequena redução em relação a 2009 (2%), mas o estoque ainda é 13% superior ao verificado em 2008. Da mesma forma, tanto os valores firmados quanto o atraso médio foram superiores ao ano anterior.

No item referente à Gestão Fiscal no âmbito da União, procedeu-se à análise das informações que integram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2010, divulgado pelo Poder Executivo, e os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais referentes ao 3° quadrimestre daquele exercício, no tocante a receita corrente líquida, despesa de pessoal e inscrição em restos a pagar.

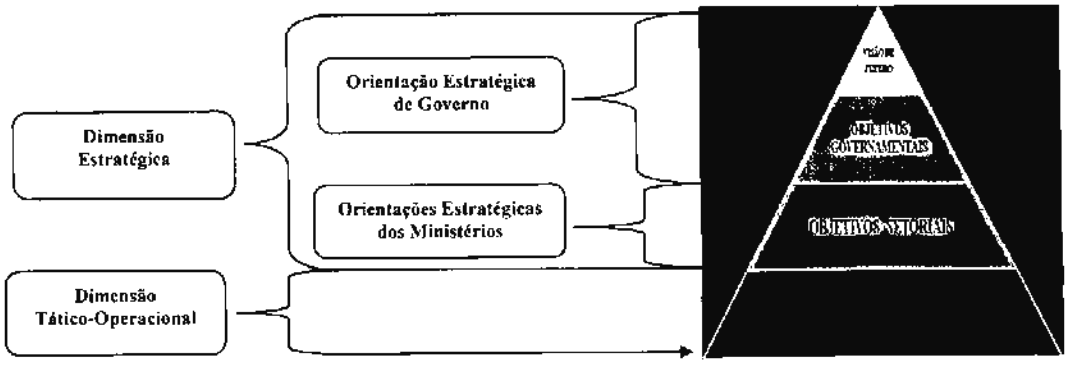
A despesa líquida com pessoal apresentou elevação de R$ 16,2 bilhões em relação a 2009 (11,8%) . Os valores das deduções da despesa de pessoal mantiveram-se estáveis quando comparados com o exercício de 2009.

Em relação ao orçamento de investimento das estatais, que abrange gastos com aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil, bem como as benfeitorias realizadas em bens da União, conforme estabelecido na LDO para 2010 (Lei 12.017/2009), percebe-se que, no exercício de 2010, as empresas estatais realizaram investimentos de R$ 84,0 bilhões, correspondentes a cerca de 82% da dotação final autorizada. O valor realizado cresceu 18% em relação ao ano anterior.

3.1. Plano Plurianual – PPA 2008/2011

Instituído pela Lei 11.653/2008, o PPA 2008/2011 incorpora os citados regramentos, bem como as orientações da Portaria MPOG 42/1999, do "Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011" e do Decreto 6.601/2008. Ficou evidenciado, assim, um modelo de gestão que pode ser esquematizado por meio de uma pirâmide, conforme figura seguinte.

Estrutura PPA 2008-2011



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O ápice da pirâmide consiste de uma visão de futuro, Orientação Estratégica de Governo – OEG, que estabelece, para o longo prazo, prioridades para o período do Plano, com objetivos a serem alcançados. É a base para a formulação das políticas públicas no âmbito de cada Ministério.

Os Objetivos de Governo perseguidos com maior ênfase para que se concretize a visão estratégica são divulgados para os Ministérios, como orientação para elaboração das Orientações Estratégicas dos Ministérios – OEM. Estas, por sua vez, fundamentam a elaboração de diagnósticos, por meio dos quais se definem os respectivos Objetivos Setoriais (objetivos prioritários do órgão), que devem englobar as políticas setoriais finalísticas que geram resultados imediatos para o atendimento de "demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas".

Os Objetivos Setoriais são a base para a definição dos Programas. São "elaborados e caracterizados de modo a possibilitar sua tradução em programas para enfrentamento dos problemas da sociedade relacionados ao setor ou área de atuação do órgão".

O Programa, por fim, é o instrumento de organização da ação governamental. É concebido mediante articulação de ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais) e não-orçamentárias para concretização de um objetivo dirigido ao enfrentamento de um problema ou ao atendimento de uma demanda social.

O PPA 2008/2011, conforme tabela a seguir, compõe-se de 10 Objetivos Estratégicos e 147 Objetivos Setoriais, aos quais estão vinculados 215 Programas Finalísticos e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais.

Objetivos Governamentais	
Objetivos Estratégicos	**Objetivos Setoriais (Quantidade)**
Promover a inclusão social e a redução das desigualdades	15
Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda	16
Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade	9
Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos	26
Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional	14
Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional	24
Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana	15
Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica	8
Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos	9
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	11

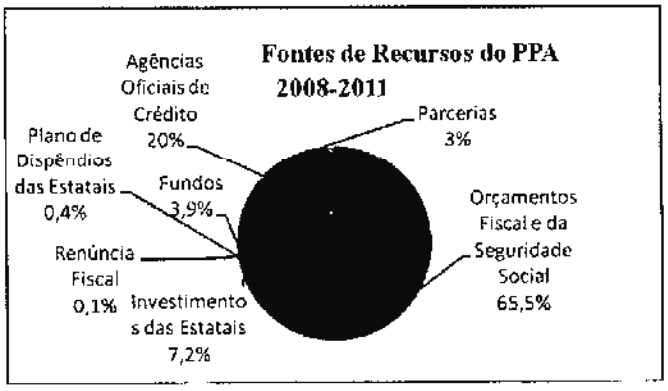
Fonte: Mensagem Presidencial do PPA 2008/2011; SIGPlan

De acordo com o art. 4º, inciso I, alínea "a", da Lei 11.653/2008, os programas do PPA 2008/2011 classificam-se em Finalísticos ou de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. Por meio dos primeiros, ofertam-se 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, gestão de políticas e apoio administrativo.

Os Objetivos Estratégicos serão atendidos por meio do cumprimento de três agendas prioritárias: (i) 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; (ii) o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que contém iniciativas dirigidas ao sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica; e (iii) o Programa de

Accleração do Crescimento – PAC, que busca viabilizar a consecução de um conjunto de investimentos de infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento, habitação, incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

Para atender aos Objetivos de Governo e Setoriais, previram-se, para o período do PPA 2008/2011, dispêndios da ordem de R$ 3,6 trilhões. O gráfico a seguir ilustra a participação das fontes de recursos, destacando-se os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (65,5%) e as Agências Oficiais de Crédito (20%).



Fonte: Mensagem Presidencial do PPA 2008/2011.

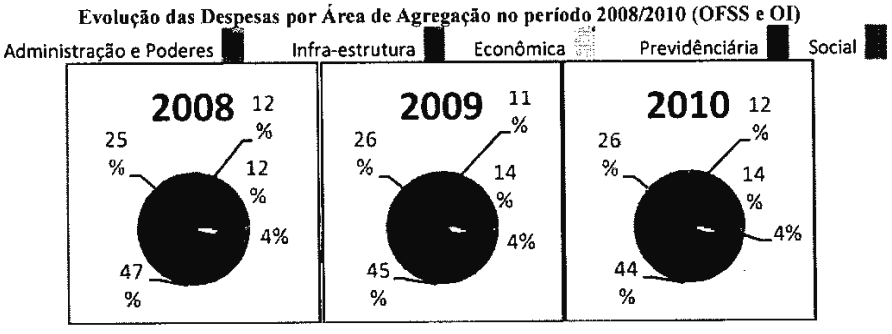
Com o fim de acompanhar a evolução das despesas liquidadas (OFSS e OI) de forma agregada, promoveu-se a categorização das funções, exceto encargos especiais, em cinco grandes áreas, conforme tabela que segue. Os gráficos apresentam a evolução desses agregados e demonstram que, exceto quanto aos gastos previdenciários, com uma pequena queda ano a ano, há, em relação ao aspecto quantitativo, regularidade no montante das despesas relativas.

Despesas Liquidadas no período 2008/2010 – OFSS e OI
R$ milhões

Área de Agregação	Liquidado 2008/2010
Área Previdenciária	**875.314**
Previdência Social	875.314
Área Econômica	**83.948**
Comércio e Serviços	13.541
Agricultura	34.380
Ciência e Tecnologia	17.165
Organização Agrária	10.820
Indústria	8.042
Área Social	**499.005**
Saúde	166.386
Trabalho	83.152
Educação	107.361
Assistência Social	100.893
Segurança Pública	22.281
Gestão Ambiental	9.833

Área de Agregação	Liquidado 2008/2010
Direitos da Cidadania	4.413
Cultura	2.938
Desporto e Lazer	1.748
Área de Infraestrutura	**263.324**
Energia	198.021
Transporte	45.346
Comunicações	2.621
Urbanismo	10.659
Habitação	1.872
Saneamento	4.805
Área de Administração e Poderes	**224.863**
Administração	50.049
Defesa Nacional	78.171
Judiciária	60.799
Legislativa	15.601
Essencial à Justiça	14.913
Relações Exteriores	5.330

Fonte: Siafi.



Fonte: Siafi.

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

Ações de Controle Externo

Em 2009, o TCU realizou auditoria operacional (processo TC 014.899/2009-2) com o objetivo de analisar: (i) o processo de coordenação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; (ii) os resultados dos índices apurados nos indicadores e nas metas físicas e financeiras, bem como a qualidade dessas informações; (iii) a execução das ações do PAC.

Constatou-se a ausência de um canal de comunicação eficiente de incentivo e conscientização à participação dos órgãos setoriais no processo de planejamento, o que requer que se estabeleça uma estratégia de divulgação e envolvimento dos órgãos setoriais no processo de capacitação, bem assim orientação e efetivo suporte para que os mesmos definam ou redefinam programas com base

nos objetivos governamentais e setoriais, fazendo, ainda, com que estes constem do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SIGPlan de forma ordenada e relacionada ao atual modelo legal de gestão.

Do mesmo modo que em exercícios anteriores, como se verá também no item 4.2.1 deste Relatório, constatou-se a ausência de preenchimento do SIGPlan com os valores referentes aos índices dos indicadores, além de incongruência significativa na sensibilidade dos indicadores, caracterizada pela relação de causalidade entre a execução de ações e a variação do índice dos indicadores associados ao mesmo programa.

Por tal motivo, o TCU, por meio do acórdão 117/2011 – Plenário, determinou ao Comitê de Gestão do PPA, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos a adoção de um conjunto de providências estruturantes, a fim de permitir que o SIGPlan possa atender plenamente aos objetivos para os quais foi criado.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2010

O art. 165, § 2º, 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.

Assim, a LDO deve antecipar a direção dos gastos públicos, definindo parâmetros que nortearão a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente. Para 2010, o projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional, em 15/4/2009, pela Mensagem 255, e as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei 12.017/2009, da qual 31 dispositivos aprovados foram vetados (Mensagem 648, de 12/08/2009).

3.2.1 Metas e Prioridades da LDO 2010

A LDO deve estabelecer a direção dos gastos públicos, principalmente mediante fixação de metas e prioridades que servirão de parâmetro para elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

No projeto de LDO para 2010, as prioridades correspondiam às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e às constantes do Anexo de Ações Prioritárias, que indicava 110 ações. Na LDO sancionada, entretanto, além das ações do PAC, havia 808 ações listadas como prioritárias, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Ações Prioritárias no Projeto de LDO, na LDO e na LOA – 2010

Projeto de LDO		LDO		LOA		
Programas	Ações	Programas	Ações	Programas	Ações	Dotação (R$ milhões)
59	110	150	808	140	652	98.980

Fontes: Projeto de Lei – EM 00055 /2009/MP; LDO 2010 – Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009; LOA; e Siafi

O Quadro seguinte apresenta a execução orçamentária das ações prioritárias. Dos R$ 94,5 bilhões empenhados, R$ 70,1 bilhões foram liquidados e R$ 24,4 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária das Ações Prioritárias – 2010
R$ milhões

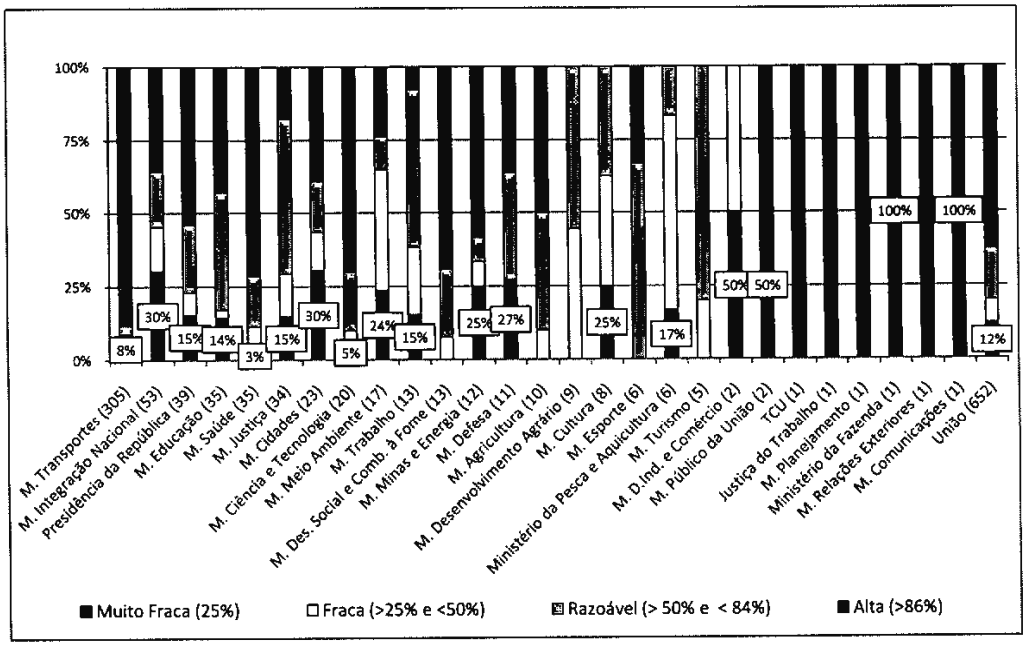
Dotação Atualizada (A)	Despesas Empenhadas (B)	Despesas Liquidadas	RPNP*	% do número de ações	% do Empenhado	% (B)/(A)
109.355	94.512	70.139	24.372	100%	100%	86%

Fontes: Siafi

Nota: Valor inscrito em restos a pagar não processados para ser executado no exercício seguinte.

O gráfico de Execução das Ações Prioritárias apresenta a classificação da execução das ações nos diversos Ministérios (órgãos superiores). Os percentuais são calculados sobre o número de ações, indiferente ao 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: (i) muito fraca (percentual de execução menor que 25%); (ii) fraca, (entre 25% e 50%); (iii) razoável (entre 50% e 86%); e (iv) alta (acima de 86%). O percentual de 86% corresponde ao valor total empenhado em ações prioritárias em relação ao total da dotação.

Execução das Ações Prioritárias por Órgão Superior 2010



Fonte: Siafi

Nota: Percentuais calculados sobre o número de ações.

Das 652 ações prioritárias da União: (i) 12% tiveram execução muito fraca (para 52 ações não houve sequer empenho); (ii) 8% tiveram execução fraca; (iii) 17% apresentaram execução razoável; e (iv) 63% tiveram uma execução alta, acima de 86%. Esses dados representam uma melhora em relação a 2009, quando das 375 ações prioritárias da União: (i) 16% tiveram execução muito fraca; (ii) 8% tiveram execução fraca; (iii) 28% apresentaram uma execução razoável; e (iv) 48% tiveram uma execução alta, acima de 84%.

Diante da situação identificada, segundo a qual 20% das ações prioritárias tiveram a execução considerada fraca ou muito fraca, faz-se necessário recomendar ao Poder Executivo que adote providências para que as referidas ações tenham sua execução priorizada frente às demais despesas discricionárias.

3.2.2. Cumprimento das metas fiscais

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101, de 4/5/2000) estatui, no § 1° do seu art. 4°, que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Metas, 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 2010 (Lei 12.017/2009) fixou, inicialmente, a meta de superávit primário em 3,30% do PIB para todo o setor público não-financeiro, de 2010 a 2012. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em 2,35% do PIB, sendo 2,15% relativos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e 0,20% ao Programa de Dispêndios Globais (empresas estatais federais não-dependentes), podendo tais resultados ser compensados entre si. Como consequência, pode-se concluir 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 2010, o referido Anexo estipulou ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em 0,29% do PIB e de montante da dívida líquida em 23,00% do PIB.

Posteriormente, por intermédio da Lei 12.377/2010, a meta de resultado fiscal foi reduzida para 3,10% do PIB, sendo 2,15% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,95% para o Programa de Dispêndios Globais. Foram alteradas, ainda, a meta de resultado nominal para o período, que passou a admitir déficits da ordem de 1,28% do PIB, e a meta de endividamento líquido, que aumentou de R$ 795,977 bilhões para R$ 983,263 bilhões, correspondentes a 27,72% do PIB.

No que tange ao Programa de Dispêndios Globais, vale frisar que, para 2010, da mesma forma como ocorreu em 2009 com as empresas do Grupo Petrobras, as do Grupo Eletrobrás ficaram dispensadas de obter metas de resultado fiscal, sob o argumento, entre outros, de que tais empresas estão plenamente orientadas para o mercado e de que a necessidade de obtenção de metas provocaria limitações quanto às possibilidades de investimentos em projetos economicamente viáveis, comprometendo, sobremaneira, sua capacidade competitiva nos respectivos setores de atuação.

Em desfecho, é importante ressaltar que, mediante aprovação da Lei 12.182/2009, foi ampliado para R$ 29,8 bilhões o valor da parcela associada ao PAC que poderia ser utilizada para redução das metas de resultado primário em 2010. O valor originariamente aprovado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (Lei 12.017/2009) era de R$ 22,5 bilhões.

Metas Fiscais da União para 2010

Discriminação	2010			
	Metas Iniciais		Metas Finais	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	816.717,0	24,18	908.595,5	25,60
II. Despesa Primária	744,106,5	22,03	832.299,3	23,45
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	72.610,5	2,15	76.296,2	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	6.754,5	0,20	0,00	0,00
V. Resultado Primário da União (III + IV)	79.364,9	2,35	76.296,2	2,15
VI. Resultado Nominal Governo Federal	(9.728,0)	(0,29)	(45.313,6)	(1,28)
VII. Dívida Líquida Governo Federal	795.977,0	23,00	983.263,4	27,73

Fontes: 1. Lei 12.017/2009 (LDO para 2010); e 2. Alterações introduzidas pela Lei 12.182/2009 e Lei 12.377/2010.

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

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

Dívida Líquida e resultados primário e nominal da União

Itens da Análise	Realizado 2009		Metas 2010				Realizado 2010	
			Iniciais		Finais			
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
Dívida Líquida	925.021	29,00	795.977	23,00	983.263	27,73	994.064	27,00
Ajustes patrimoniais e metodológicos	95.630	3,00					22.872	0,62
Resultado Nominal	109.378	3,43	9.728	0,29	45.313	1,28	46.171	1,26
Governo Central	107.363	3,37					45.785	1,25
Governo Federal	109.399	3,43					62.960	1,71
Bacen	-2.036	-0,06					-17.175	-0,47
Empresas Estatais Federais	2.015	0,06					386	0,01
Juros Nominais	150.212	4,72					124.271	3,38
Governo Central	149.806	4,70					124.509	3,39
Governo Federal	152.472	4,79					142.203	3,87
Bacen	-2.666	-0,08					-17.694	-0,48
Empresas Estatais Federais	405	0,01					-238	-0,01
Resultado Primário	-40.834	-1,28	-79.364	-2,35	-76.296	-2,15	-78.100	-2,13
Governo Central	-42.443	-1,33	-72.610	-2,15	-76.296	-2,15	-78.723	-2,14
Governo Federal	-85.941	-2,70					-79.243	-3,32
Bacen	630	0,02					520	0,01
Empresas Estatais Federais	1.609	0,05	-6.754	-0,20	0,0	0,00	624	0,02
PIB	3.185.126						3.674.964	

Fontes: 1. Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2011; 2. Lei 12.017/2009 (LDO para 2010); e 3. Alterações introduzidas pela Lei 12.182/2009 e Lei 12.377/2010.

Conforme a tabela em análise, a União apresentou superávit primário de 2,14% do PIB, percentual abaixo da meta de 2,15% fixada para o ano de 2010. Em termos absolutos, considerando o PIB de 2010 de R$ 3,675 trilhões divulgado pelo IBGE, a meta de resultado primário a ser alcançada seria de R$ 79,011 bilhões. Portanto, o resultado superavitário de R$ 78,100 bilhões ficou cerca de R$ 911 milhões abaixo da meta. No entanto, levando em consideração o art. 3° da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (Lei 12.017/2009), referida diferença pode ser suprida pela dedução da meta correspondente à realização, no conceito "caixa", das despesas com o PAC.

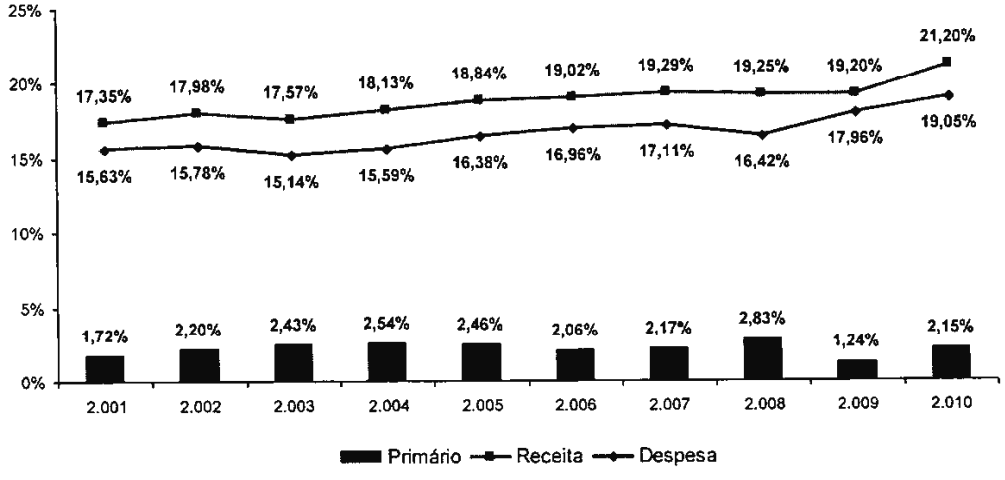
As metas de resultado nominal e de montante da dívida líquida foram alcançadas em 2010. O resultado nominal foi deficitário em 1,26% do PIB, ante a meta deficitária de 1,28% do Produto Interno Bruto estabelecida. A dívida líquida, por seu turno, também ficou abaixo do percentual de 27,73% do PIB determinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, situando-se em 27% do PIB ao final do mês de dezembro de 2010. Vale observar, porém, que os resultados obtidos ficaram muito distantes daqueles que, inicialmente, a LDO para 2010 havia estabelecido: 23% do PIB para a dívida líquida e 0,29% do PIB para o resultado nominal deficitário.

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 ajustes patrimoniais e metodológicos implicaram acréscimo de R$ 22,9 bilhões (0,62% 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.

Cabe destacar o montante dos juros nominais apropriados em 2010 aos estoques da dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais). No período, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento líquido do governo federal em cerca de R$ 124,2 bilhões, ou 3,38% do PIB. Se comparados aos valores apurados pelo Banco Central do Brasil para o ano de 2009, observa-se redução do impacto negativo, visto que, no último exercício mencionado, os juros nominais fizeram o saldo do endividamento líquido do governo federal aumentar em R$ 150,2 bilhões (4,72% do PIB).

Abordados os principais pontos atinentes aos resultados fiscais da União, em 2010, persiste a necessidade de reforçar a análise realizada em 2008 e em 2009. Naquelas oportunidades, registrou-se que, ao longo dos anos que sucederam a edição da LRF, as metas de resultado primário, no âmbito do governo central, têm seguido a 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 2010, de acordo com dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, as receitas primárias alcançaram o valor de R$ 779,1 bilhões, crescendo dois pontos percentuais do PIB em relação ao ano de 2009. Quanto às despesas primárias, houve, em relação ao PIB, aumento de mais de um ponto percentual, ultrapassando o patamar de 19% do PIB em 2010.

Resultado primário - Receitas e Despesas Primárias - % PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional – 2001 a 2010

3.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

A Constituição Federal, por seu art. 165, inciso III e § 5°, determina que lei de iniciativa do Poder Executivo estabeleça o orçamento anual, o qual 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; e (iii) o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo entidades e órgãos da administração direta ou indireta a ela vinculados, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

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

3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2010

A Lei Orçamentária Anual – LOA referente ao exercício financeiro de 2010 (Lei 12.214/2010) estimou a receita e fixou a despesa em cerca de R$ 1,860 trilhão. Deste valor, R$ 1,766 trilhão destinaram-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social, sendo R$ 596,2 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 R$ 94,4 bilhões.

Alterações dos Orçamentos

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o Orçamento Anual foi acrescido em R$ 89,88 bilhões (4,83%), dos quais R$ 82,18 bilhões foram destinados ao OFSS, que aumentou 4,65%, e R$ 7,70 bilhões ao Orçamento de Investimento, com um acréscimo de 8,16%.

Os quadros a seguir registram, para os exercícios de 2009 e 2010, os valores abertos por cada tipo de crédito no âmbito do OFSS e no âmbito do orçamento de investimento, sendo de relevo observar que parcela da abertura foi suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA, sendo tais valores também objeto de registro no quadro.

Abertura de Créditos Adicionais – OFSS – 2009 e 2010
R$ bilhões

Créditos Adicionais	2009	2010
Suplementares	260,8	110,8
Especiais	19,5	8,7
Extraordinários	8,3	13,2
Total Bruto	**288,6**	**132,8**
Cancelamentos	164,9	50,6
Total Líquido	**123,7**	**82,1**

Fonte: BGU

Abertura de créditos adicionais – Orçamento de Investimentos – 2009 e 2010
R$ bilhões

Créditos Adicionais	2009	2010
Suplementares	3,9	2,8
Especiais	1,3	0,2
Extraordinários	15,6	23,4
Total Bruto	**20,8**	**26,4**
Cancelamentos	17,9	18,7
Total Líquido	**2,9**	**7,7**

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

Abertura de créditos extraordinários

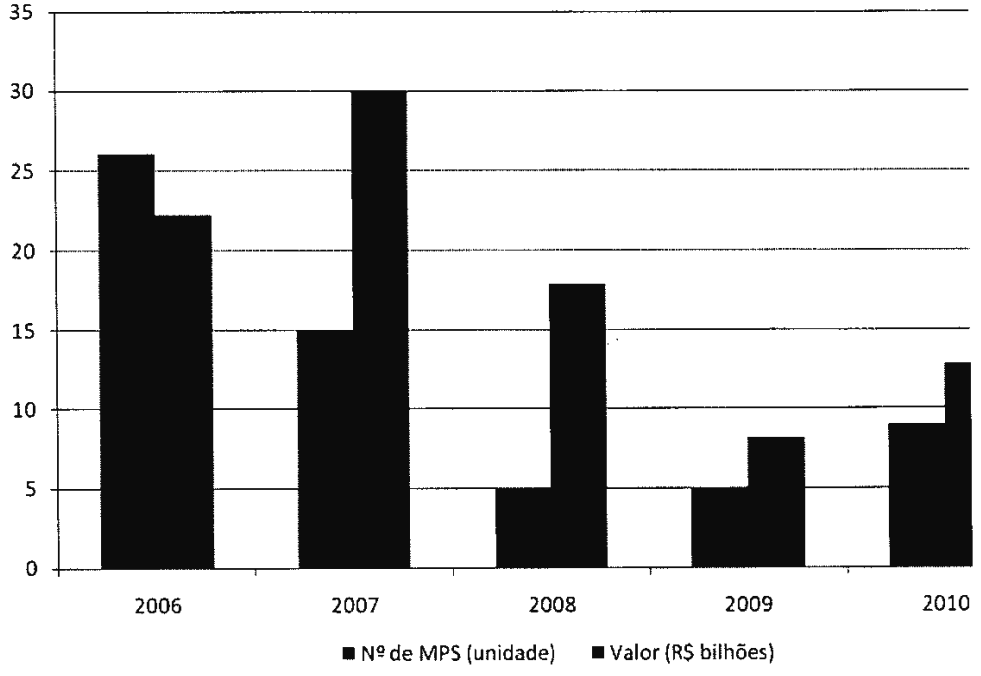
Desde a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que concedeu, em 2008, medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048-1/2007 para suspender a vigência da Medida Provisória 405/2007 (MP 405/2007), que abrira crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, 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 diminuiu significativamente até o exercício de 2009, com um total de cinco medidas provisórias que abriram créditos extraordinários no valor total de R$ 8,2 bilhões.

Entretanto, no exercício de 2010, o número de medidas provisórias utilizadas para abertura de crédito extraordinário voltou a subir, chegando a um total de nove medidas provisórias ,que abriram créditos extraordinários no valor total de R$ 12,9 bilhões.

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

Medidas Provisórias sobre Créditos Extraordinários – 2006-2010 (*)



Fonte: BGU e Sitio da Presidência da República

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

Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

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

Adicionalmente, no art. 4º da LRF é estabelecida competência da LDO para dispor sobre critérios e a forma de limitação de empenho. No esteio da referida competência, desde o exercício

financeiro de 2005, os projetos denominados Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI tinham tratamento destacado na estimativa da meta de superávit primário a ser atingida. Ao seguir essa lógica, a LDO 2010 autorizou a redução de até R$ 22,5 bilhões no valor do superávit primário para o atendimento da programação relativa ao PAC, que incorporou toda a programação orçamentária dos PPI.

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$ 21,8 bilhões da Lei Orçamentária para 2010 (LOA 2010). Esse total representa 21,9% das despesas primárias discricionárias (total de R$ 93,7 bilhões do Executivo e R$ 5,9 bilhões dos demais Poderes, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, no início do exercício). Destarte, as dotações orçamentárias do Poder Executivo foram bloqueadas em R$ 21,5 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 em março de 2010, conforme previsto no art. 70 da LDO 2010, foram, entre outras:

- redução na expectativa de arrecadação da receita total em R$ 23,0 bilhões em relação à previsão contida na LOA-2010; as maiores reduções concentraram-se no Imposto de Renda – IR, na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins e na Contribuição sobre o Lucro Liquido – CSLL;
- redução da projeção das transferências constitucionais, no valor de R$ 5,2 bilhões, ocorrida, principalmente, em função da queda na projeção de arrecadação do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI;
- acréscimo na projeção das despesas obrigatórias, exceto Regime Geral de Previdência Social – RGPS, no valor de R$ 1,4 bilhão;
- aumento no déficit do RGPS em R$ 4,0 bilhões;
- aumento da meta do superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social em razão da revisão do PIB em R$ 2,4 bilhões; no entanto, considerando os restos a pagar de créditos extraordinários abertos em exercícios anteriores relativos ao PAC, no valor de R$ 3,8 bilhões, que, segundo o art. 3º da LDO 2010 poderão ser deduzidos da meta de resultado primário, a projeção da meta de resultado primário foi reduzida em R$ 1,4 bilhão.

Determinantes do Contingenciamento Orçamentário – 1ª Avaliação Orçamentária
R$ milhões

Discriminação	Variação em relação à LOA 2010
1. Receita Primária Total, exceto Contribuição para o RGPS	23.016,5
2. Transferências a Estados e Municípios	(5.243,5)
3. Receita Líquida (1-2)	**17.773,0**
4. Despesas Obrigatórias e Créditos dos Demais Poderes e MPU, exceto Benefícios Previdenciários	1.420,4
5. Créditos Adicionais dos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	13,0
6. Déficit do RGPS	3.968,6

Discriminação	Variação em relação à LOA 2010
6. Meta de Resultado Primário	1.369,3
7. Ampliação de Despesas Discricionárias (3-4-5-6)	**(21.805,8)**

Fonte: SOF

Nas avaliações orçamentárias subseqüentes, houve 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 2010:

Avaliações Orçamentárias Bimestrais
R$ milhões

Avaliações Bimestrais	1° Bimestre	2° Bimestre	3° Bimestre	4° Bimestre	5° Bimestre
Limitação/ampliações indicadas nas respectivas avaliações bimestrais	(21.805,8)	(7.613,9)	2.547,9	1.728,9	18.579,9

Fonte: SOF

Ao fim do segundo bimestre de 2010, foi efetuada reavaliação das receitas e das despesas primárias do Governo Federal. Verificou-se, então, a necessidade de limitação adicional de empenho e movimentação financeira e de pagamento em relação à primeira avaliação bimestral de 2010, no montante de R$ 7,6 bilhões, o que implicou redução total das despesas primárias obrigatórias e discricionárias de R$ 10,0 bilhões. A queda de R$ 9,4 bilhões na projeção da receita foi a principal responsável pela restrição orçamentária adicional, em grande parte em função de uma reavaliação a menor de receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil – RFB. As despesas primárias de execução obrigatória, por outro lado, tiveram suas projeções minoradas em R$ 1,5 bilhão. A previsão do PIB, outro item que impacta diretamente o resultado primário, passou de 5,2% para 5,5 %, o que provocou um acréscimo de R$ 758 milhões na meta de resultado primário em relação à estimada na primeira avaliação.

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 2010 foi reestimada para 6,5% e a projeção relativa à inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo -IPCA para 5,2%. Assim, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R$ 2,5 bilhões em relação ao valor da segunda avaliação bimestral de 2010, nos termos do art. 9° da LRF.

Para o quarto bimestre de 2010, mais uma vez foi efetuada reavaliação com base na realização de receitas e despesas primárias até o mês de agosto. Tal reavaliação resultou na ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R$ 1,7 bilhão.

No quinto bimestre, atualizaram-se os parâmetros macroeconômicos para refletir a realidade e as expectativas até o final do exercício e reestimaram-se as receitas e as despesas primárias do Governo Federal com base em valores realizados até o mês de outubro. A revisão das estimativas de receita líquida de transferências a estados e municípios, exceto Contribuição ao Regime Geral de Previdência Social, e o efeito positivo provocado pela cessão onerosa dos cinco bilhões de barris de petróleo à Petrobras, demonstrou um acréscimo de R$ 65,4 bilhões em relação à quarta avaliação bimestral de 2010. Por essa razão, verificou-se mais uma vez a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R$ 10,0 bilhões para a execução de créditos extraordinários e R$

8,6 bilhões para as demais despesas discricionárias em relação ao valor da quarta avaliação bimestral de 2010.

Conforme mencionado anteriormente, esse resultado só foi possível pela inclusão da receita obtida pelo Tesouro Nacional com a cessão onerosa de cinco bilhões de barris de petróleo à Petrobras, que totalizou R$ 74,8 bilhões, enquanto a despesa com a capitalização da empresa, por meio da emissão de títulos públicos, foi de R$ 42,9 bilhões.

No que concerne ao acompanhamento da execução orçamentária em 2010, no processo TC 013.811/2010-0, apreciado pelo Tribunal mediante o acórdão 1.143/2011 – Plenário, verificou-se a necessidade de determinar à Secretaria de Orçamento Federal – SOF que adote providências para que a estimativa dos impactos primários decorrentes das despesas com "fabricação de cédulas e moedas" e "Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)" passem a ser consideradas quando da elaboração da proposta orçamentária, tendo em vista que tais despesas são previsíveis e que, quanto mais for possível incorporar ao planejamento orçamentário o impacto de desembolsos primários já esperados, maior será o realismo do cálculo do resultado primário presente na proposta orçamentária e menor será a necessidade de limitação de movimentação e empenho durante a execução orçamentária, que tem repercussão inclusive nos demais Poderes.

Contingenciamento no Poder Executivo

Em relação ao contingenciamento do Poder Executivo, foram editados cinco decretos de Programação Orçamentária e Financeira ao longo do exercício de 2010.

Em 30 de março de 2010, foi publicado o Decreto 7.144/2010, que estabeleceu a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício, a partir da primeira avaliação bimestral. O limite de empenho do Poder Executivo foi fixado inicialmente em R$ 165,2 bilhões, dos quais R$ 64,7 bilhões destinados ao atendimento das despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira, R$ 95,2 bilhões ao atendimento das despesas discricionárias, cujo valor total em 30 de março de 2010 era de R$ 124 bilhões, e R$ 5,3 bilhões de reserva destinados à ampliação de empenho mediante portaria interministerial.

O quadro a seguir indica, por órgão/unidade orçamentária do Poder Executivo, os limites de movimentação e de empenho finais fixados sobre a base submetida à programação financeira, no final do exercício de 2010.

Restrição de Movimentação e Empenho no Poder Executivo – 2010
R$ milhões

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Sujeita a Programação Financeira[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Presidência da República	3.872	3.251	621	16,0%
Gabinete da Vice-Presidência da República	4	3	1	24,3%
Advocacia-Geral da União	315	276	39	12,4%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.883	2.313	571	19,8%
Ministério da Ciência e Tecnologia	6.139	5.792	348	5,7%
Ministério da Fazenda	3.354	3.183	171	5,1%
Ministério da Educação	23.535	20.441	3.094	13,1%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.040	713	328	31,5%
Ministério da Justiça	4.044	3.076	968	23,9%
Ministério de Minas e Energia	1.122	652	470	41,9%
Ministério da Previdência Social	2.145	1.982	163	7,6%
Ministério das Relações Exteriores	1.285	1.022	262	20,4%

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Sujeita a Programação Financeira[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Ministério da Saúde	54.904	52.854	2.050	3,7%
Ministério do Trabalho e Emprego	1.423	1.009	414	29,1%
Ministério dos Transportes	17.309	15.345	1.963	11,3%
Ministério das Comunicações	531	326	205	38,6%
Ministério da Cultura	1.829	1.116	713	39,0%
Ministério do Meio Ambiente	1.078	705	373	34,6%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.562	2.090	472	18,4%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3.711	2.357	1.354	36,5%
Ministério do Esporte	2.035	997	1.038	51,0%
Ministério da Defesa	16.170	14.555	1.615	10,0%
Ministério da Integração Nacional	5.141	3.571	1.570	30,5%
Ministério do Turismo	4.166	2.317	1.849	44,4%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	16.965	16.679	286	1,7%
Ministério das Cidades	15.359	12.525	2.834	18,5%
Ministério da Pesca e Aquicultura	746	290	455	61,1%
Encargos Financeiros da União	1.278	612	666	52,1%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	132	85	47	35,7%
Rec. Superv. Fundo Financ. Est. Ensino Superior/FIEES-MEC	116	111	6	4,9%
Rec. Superv. Fundo Nacional de Desenvolvimento/FND-MDIC	10	10	-	0,0%
Rec. Superv. Fundo Nacional de Cultura	1	1	0	0,0%
Total	**195.203**	**170.257**	**24.946**	**12,8%**

Fonte: Portaria Interministerial 28, de 11 de janeiro de Dezembro de 2010.

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 2010 a base sujeita à programação financeira alcançou o montante de R$ 195,2 bilhões, com uma restrição orçamentária final de R$ 24,9 bilhões, ou seja, o que significa que, ao longo do exercício, R$ 170,2 bilhões foram liberados para movimentação e empenho.

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

Assim, em 2010, os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recurso em relação à base sujeita a programação financeira foram: o Ministério da Pesca e Aquicultura, com 61,1% da base contingenciada; o Ministério do Esporte, com 51,0%; o Ministério do Turismo, com 44,4% de restrição orçamentária; e o Ministério de Minas e Energia, com 41,9% de contingenciamento da base sujeita à programação financeira. Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 1,7%; e o Ministério da Saúde, com apenas 3,7% de restrição orçamentária.

Em termos absolutos, verificou-se que o Ministério da Educação, o Ministério das Cidades e o Ministério da Saúde foram os órgãos com maior volume de recursos contingenciados (R$ 3,1 R$ 2,8 e R$ 2,0 bilhões, respectivamente).

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

No Decreto 7.144/2010, o limite de pagamento foi fixado inicialmente em R$ 159,9 bilhões, para os órgãos e unidades orçamentárias, incluído o valor de R$ 33,5 bilhões atinentes ao PAC. No Decreto 7.189/2010. o limite de pagamento foi reduzido para R$ 155,4 bilhões ,devido ao resultado da avaliação orçamentária e financeira do 2° bimestre de 2010.

Ao longo do exercício, os limites de pagamento foram ampliados gradualmente, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 170,2 bilhões. Os limites de pagamento atendem ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente e ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Nos Anexos III e IV do Decreto 7.144/2010, 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$ 6,7 bilhões e R$ 56,5 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.

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

Contingenciamento nos Demais Poderes

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

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 (Lei 12.017/2009), a exemplo das anteriores, determinou, em seu art. 70, que o Poder Executivo apuraria o montante da limitação de empenho e informaria, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberia a cada um dos Poderes, de forma proporcional ao montante da base contingenciável.

A LDO 2010 estabeleceu, 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 menor que a constante da proposta orçamentária, as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário constantes da proposta orçamentária.

Destarte, as limitações realizadas nas duas primeiras avaliações bimestrais ocorreram proporcionalmente à participação de cada Poder na base contingenciável, definida nos §§ 1° e 2° do art. 70 da LDO 2010. Assim, o Poder Executivo informou redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público da União de,

respectivamente, R$ 67,4 milhões, R$ 246,5 milhões e R$ 37,1 milhões na primeira avaliação, e de R$ 24,4 milhões, R$ 88,9 milhões e R$ 11,7 milhões, na segunda avaliação.

Ao longo do exercício, em decorrência das avaliações orçamentárias bimestrais, a capacidade de movimentação e empenho dos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público da União foram sendo ampliadas, de modo que, ao final do exercício, a restrição orçamentária ficou em R$ 21,4 milhões para o Poder Legislativo, R$ 77,6 milhões para o Poder Judiciário e R$ 10,2 milhões para o Ministério Público da União e para o Conselho Nacional do Ministério Público.

Disponibilidade por Fonte de Recursos

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

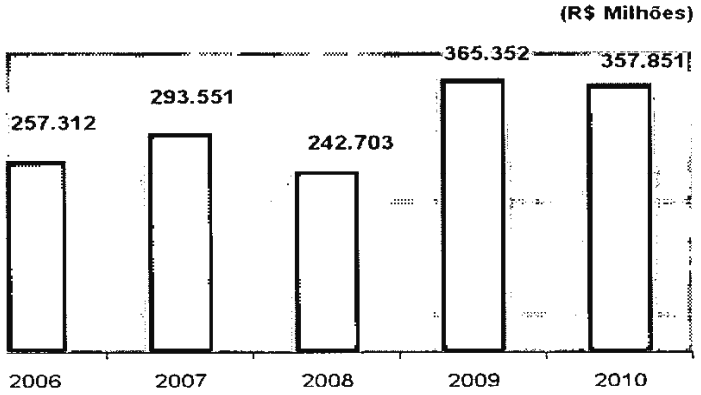
Em razão do parágrafo único do art. 8º da LRF, que estipula que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, os valores arrecadados e classificados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

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

A conta "Disponibilidades por Fonte de Recursos" indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na conta única, cujo saldo ao final do exercício de 2010 correspondeu a R$ 357,8 bilhões, dos quais R$ 166,7 bilhões referem-se à fonte de recursos 43 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, composta de recursos oriundos de emissão de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, destinados ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

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

Disponibilidades por Fonte De Recursos – 2006 a 2010



Fonte: STN

As disponibilidades existentes ao final do exercício de 2010 eram bastante expressivas. No entanto, houve um decréscimo de 2% em relação aos valores registrados no final do exercício de 2009.

No âmbito da verificação das disponibilidades por fonte de recursos, verificou-se que algumas destinações/vinculações de recursos ao final do exercício de 2010 estavam com o saldo a descoberto.

Fontes de Recursos com Saldo a Descoberto em 31/12/2010
R$ mil

Fonte de Recursos		Disponibilidades por Fonte de Recursos
54	Contribuição dos Emp. e dos Trabalhadores para a Seg. Social	(4.601.403)
32	Juros de Mora da Receita Administrados pela SRF/SF	(2.293.738)
60	Recursos das Operações Oficiais de Crédito	(2.149.409)
69	Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social dos Servidores	(1.751.550)
74	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	(1.132.787)
49	Operações de Crédito Externas – Bens/Serviços	(598.793)
56	Contribuição ao Plano de Seguridade Social Servidor	(595.280)
42	Compensações Financeiras para Exploração de Petróleo ou Gás Natural	(476.732)
53	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	(367.082)
84	Contribuições sobre Remunerações Dev. ao Trabalhador – FGTS	(336.506)
79	Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza	(115.341)
77	Fonte a Classificar	(86.600)
72	Outras Contribuições Econômicas	(65.539)
78	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	(64.376)
81	Recursos de Convênios	(47.400)
31	Selos de Controle, Lojas Francas – Fundaf	(46.753)
57	Receitas de Honorários de Advogados	(36.514)
16	Rec. Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos – ANA	(24.977)
55	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	(18.743)

Fonte de Recursos		Disponibilidades por Fonte de Recursos
15	Contribuição para os Programas Especiais – PIN-Proterra	(4.641)
64	Títulos da Divida Agrária	(1.668)
45	Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza – Financ.	(1.235)
10	Rec.Cont.para o Plano Seguridade Social dos Servidores – Condicionados	(3)

Fonte: Siafi – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

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

Ao ser questionada acerca das razões que levaram algumas fontes de recursos a fecharem o exercício de 2010 com saldo negativo, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN alegou diversos motivos, entre os quais, erros em procedimentos internos por parte de unidades gestoras, inscrição de restos a pagar em montante superior à disponibilidade na respectiva fonte de recursos e liberações de recursos por parte da STN com base na estimativa de arrecadação do 3° decênio de 2010, cuja classificação ocorreu apenas em janeiro de 2011, ocasionando a inversão de saldo em diversas fontes de recursos em 31/12/2010.

A solução apresentada pela STN compreende a utilização de superávit apurados nas fontes de recursos 00 – recursos ordinários, 51 – Contribuição Social Sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas e 86 – Outras fontes originárias, respectivamente no valor de R$ 8,291 bilhões, R$ 1,819 bilhão e R$ 7,351 bilhões para equilibrar a disponibilidade das fontes deficitárias.

Ocorre que a proposta da STN, além de não evitar que os problemas verificados voltem a ocorrer, gera distorções nos relatórios de execução da despesa por fontes de recursos e inviabiliza a certificação de que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica estão sendo utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (parágrafo único do art. 8° da LRF).

Nesse sentido, faz-se necessário ressalvar as contas do Governo da República em razão de execução de despesas orçamentárias à conta de fontes de recursos sem a suficiente disponibilidade financeira. Pelo mesmo motivo recomenda-se que seja apresentado em 90 dias estudos com de soluções adequadas que visem coibir ou evitar que essas falhas voltem a ocorrer.

3.3.2. Receita

O presente tópico aborda aspectos relevantes acerca da receita em 2010 e desdobra-se em sua execução, desempenho e recuperação dos créditos tributários.

No tocante à execução, observou-se que o volume arrecadado atingiu R$ 1,470 trilhão, ante uma previsão na LOA 2010 de R$ 1,752 trilhão. A arrecadação se dividiu em R$ 890,137 bilhões em receitas correntes (2,02% abaixo da previsão inicial de R$ 908,470 bilhões) e R$ 208,373 bilhões em receitas de capital, excluído o refinanciamento da dívida (inferior em 15,96% ao montante previsto). Essa diferença na rubrica capital se deve fundamentalmente às dificuldades metodológicas envolvidas na sua previsão, que é fortemente influenciada pelo comportamento do mercado financeiro, naturalmente irregular e pouco cognoscível.

Como a economia brasileira teve expansão de 7,5% em 2010, conforme variação do PIB divulgada pelo IBGE, a Receita Tributária de 2010 teve aumento de 17,13%, em termos nominais, comparativamente à de 2009. Este desempenho deveu-se, principalmente, à recuperação dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, tais como a produção industrial, a venda de bens e a massa salarial.

Por seu turno, a receita do conjunto de contribuições foi inferior ao previsto no Orçamento da União (R$ 475,432 bilhões ante previsão inicial de R$ 479,506 bilhões). Contudo, a arrecadação deste item continua a ser a maior fonte de arrecadação dentre os itens da Receita Corrente (53,41% do total arrecadado).

As receitas não financeiras alcançaram R$ 921,155 bilhões (25,07% do PIB), 0,89% acima da meta.

Quanto à Recuperação de Créditos Tributários, verificou-se que o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu R$ 1,55 trilhão (R$ 67,65 bilhões em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, R$ 578,82 bilhões de débitos com exigibilidade suspensa e R$ 899,53 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa).

O estoque de parcelamentos tributários e previdenciários aumentou 24,7% em relação ao exercício anterior. A arrecadação de R$ 12,21 bilhões foi 20,5% inferior à registrada em 2009. Como resultado, o percentual de realização da receita diminuiu de 28,3% para 18,1%.

Tais avaliações devem ser tomadas com certa reserva, haja vista que, embora tenham sido contabilizados na arrecadação, os valores referentes aos parcelamentos instituídos pelas Leis 11.941 e 11.960, ambas de 2009, não constam dos totais de créditos em estoque informados pela RFB na PCPR 2010.

No que tange à Lei 11.941/2009, a RFB esclareceu que as quatorze modalidades de parcelamento criadas por força daquela lei exigiram a conjugação de uma série de condições com vistas a viabilizar, até 30/11/2009, a adesão dos contribuintes em débito com o fisco. Em virtude da complexidade envolvida, a implementação do sistema informatizado destinado ao controle dos parcelamentos instituídos pela Lei 11.941/2009 dar-se-á de forma escalonada, com conclusão prevista para julho de 2011.

Com relação à Lei 11.960/2009, que trata do parcelamento de contribuições previdenciárias de municípios, suas autarquias e suas fundações, o cronograma de implementação das etapas referentes aos sistemas de parcelamentos previdenciários administrativos sofreu alterações, que repercutiram sobre a etapa dos parcelamentos previdenciários da dívida ativa, cuja previsão de conclusão foi postergada para o primeiro semestre de 2012.

Assim, o estágio de implementação desses sistemas será verificado oportunamente por este Tribunal, no âmbito de fiscalizações futuras.

Quanto aos débitos com exigibilidade suspensa, os valores contestados totalizaram mais de R$ 578 bilhões em 2010. Tal montante é 67,3% superior ao saldo de R$ 345,97 bilhões existente em 31/3/2009, última posição divulgada pela RFB.

O estoque da dívida ativa apresentou crescimento de 7,7% em comparação a 2009, alcançando R$ 899,53 bilhões.

A arrecadação da dívida ativa correspondeu a R$ 3,86 bilhões, representando um percentual de 0,4% em relação ao total em estoque. Se este percentual for comparado com aquele da participação da arrecadação frente ao estoque em 2009 (0,9%), verifica-se um decréscimo de 50,6%, evidenciando que a capacidade de recuperação de ativos da União se encontra abaixo de 1,0% do estoque da dívida ativa.

Foi constatada divergência de R$ 1,44 bilhão entre os valores de arrecadação da dívida ativa registrados no Siafi e nos sistemas de informação da PGFN, tendo sido recomendada ao Ministério da Fazenda a adoção de um plano de ação visando à conciliação desses saldos.

Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A LOA 2010 estimou em R$ 1,860 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$ 1,752 trilhão, conforme tabela a seguir.

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias – 2010
R$ milhões

Discriminação da Receita	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
I – RECEITAS DO TESOURO	1.752.641	1.470.040	-16,12
I.1- Receitas Correntes	908.470	890.137	-2,02
Receita Tributária	293.541	281.815	-3,99
Receita de Contribuições	479.506	475.432	-0,85
Receita Patrimonial	54.777	65.241	19,10
Receita Agropecuária	24	20	-17,95
Receita Industrial	696	604	-13,20
Receita de Serviços	34.435	40.446	17,46
Transferências correntes	463	269	-41,84
Outras receitas correntes	45.028	26.310	-41,57
I.2- Receitas de Capital	844.170	579.903	-31,30
I.2.1- Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	247.935	208.373	-15,96
Operações de Crédito Internas	175.914	126.657	-28,00
Operações de Crédito Externas	2.407	3.837	59
Alienação de bens	4.875	798	-83,63
Amortização de Empréstimos	24.299	24.799	2,06
Transferências de Capital	315	101	-67,80
Outras Receitas de Capital	40.126	52.180	30,04
I.2.2-Refinanciamento da Dívida Pública Federal	596.235	371.530	-37,69
Operações de Crédito Internas	596.235	367.494	-38,36
Operações de Crédito Externas	-	4.036	-

Fonte: Balanço Geral da União

A Receita Realizada do Tesouro, que alcançou R$ 1,470 trilhão, fica reduzida a R$ 1,098 trilhão se descontados os R$ 371,5 bilhões correspondentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal. Nessa linha, o montante previsto era de R$ 1,156 trilhão, ou seja, R$ 1,752 trilhão menos R$ 596,2 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 5,01% abaixo do previsto.

A diferença observada entre o valor total previsto e o efetivamente realizado, de R$ 57,9 bilhões, deveu-se, principalmente, à dificuldade de previsão das receitas de capital, uma vez que estas são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. Observa-se que a receita de capital

realizada, exceto refinanciamento da dívida, R$ 208,4 bilhões, ficou 18,99% acima da previsão total que era de R$ 247,4 bilhões. Os itens transferência de capital e alienação de bens apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado (-67,80% e -83,63%), respectivamente.

Quanto ao item Outras Receitas de Capital, observa-se que o "Resultado do Banco Central" foi o que mais contribuiu para a variação positiva de 30,04% entre a previsão e a realização da receita, conforme se verá adiante, no subitem referente a receitas de capital.

As receitas correntes atingiram R$ 890,1 bilhões (-2,02% em relação à previsão inicial). Dentre os itens que contribuíram para este resultado, o de transferências correntes e o de outras receitas correntes foram os que apresentaram maior divergência entre a previsão da Lei Orçamentária e a Receita Realizada no ano de 2010.

Critério Gerencial

A meta para as Receitas Primárias Não-Financeiras estabelecida na LDO/2010 ficou em 24,18% do PIB. As receitas primárias compreendem aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado.

Com base no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 69 e 70 da LDO/2010, o Poder Executivo publicou o Decreto 7.094/2010, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso daquele Poder, com a finalidade de cumprir a 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 LRF e na LDO 2010.

Receitas Não Financeiras – 2010
R$ milhões

Discriminação	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada jan-dez (B)	% Realização (B/A)	% PIB*
Receita Primária Total	**862.002**	**921.155**	**107**	**25,07**
1. Receita Adm. RFB	561.533	531.207	**95**	**14,45**
1.1. Imp. de Importação	17.186	21.093	**123**	**0,57**
1.2. IPI	39.723	37.554	**95**	**1,02**
1.3. Imposto de Renda	207.637	194.672	**94**	**5,30**
1.4. IOF	27.596	26.576	**96**	**0,72**
1.5. Cofins	152.066	141.234	**93**	**3,84**
1.6. Pis/Pasep	38.347	40.794	**106**	**1,11**
1.7. CSLL	56.226	46.370	**82**	**1,26**
1.8. CPMF	0	24	-	**0,00**
1.9. Cide – Combustíveis	7.306	7.759	**106**	**0,21**
1.10. Outras**	15.445	15.131	**98**	**0,41**
2. Receita do RGPS	202.139	211.968	**105**	**5,77**
3. Receitas Não-Admin.	98.329	177.979	**181**	**4,84**
3.1. Concessões	1.967	1.158	**59**	**0,03**
3.2. Dividendos	15.491	22.415	**145**	**0,61**
3.3. CPSSS	8.755	8.574	**98**	**0,23**
3.4. Cota-Parte de Comp. Fin.	28.416	24.420	**86**	**0,66**
3.5. Demais Receitas	17.155	20.344	**119**	**0,55**

Discriminação	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada jan-dez (B)	% Realização (B/A)	% PIB*
3.6. Receita Própria	13.424	12.688	**95**	**0,35**
3.7. Salário-Educação	10.868	11.049	**102**	**0,30**
3.8. FGTS	2.253	2.524	**112**	**0,07**
3.9 Operações com Ativos	2.400	74.808	**3.117**	**2,04**
4.Incentivos Fiscais	(102)	(99)	**97**	**0,00**
PIB* acumulado (jan-dez/2010)		**3.674.964**		

Fonte: LOA 2010, SOF e IBGE.

*PIB divulgado pelo IBGE em 3/3/2011

** O item 1.10 Outras é composto por Imposto de Exportação, ITR, Contribuição ao Fundaf e Demais Contribuições.

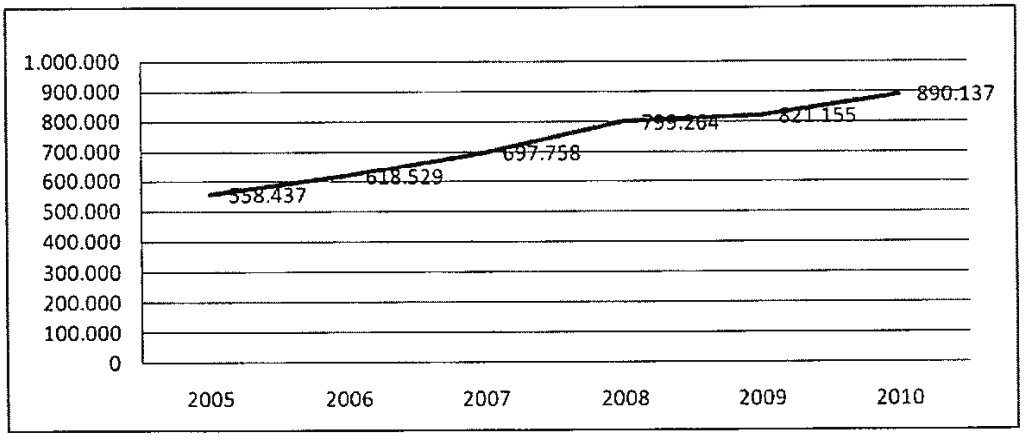
O percentual de arrecadação em relação ao PIB divulgado pelo IBGE (25,07%), ficou 0,89% acima da meta estabelecida na Lei 12.017/2009.

Desempenho da Arrecadação Federal

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das Receitas Correntes alcançou R$ 890,14 bilhões, um aumento real de 8,40% relativamente ao ano anterior. Conforme mostrado no gráfico a seguir, a Receita Corrente Total, corrigida pelo IPCA, mantém a trajetória de crescimento observada nos últimos anos.

Receita Corrente Total
R$ milhões



Fonte: Balanço Geral da União; IPCA: IBGE

Como apresentado no quadro a seguir, as Receitas de Contribuições continuam sendo a maior fonte de arrecadação dentre os itens da Receita Corrente, representando 53,41% do total arrecadado no ano, com um crescimento real de 12,10% frente ao ano anterior.

Desempenho das Receitas Correntes – 2009/2010
R$ milhões

Receita	2009	2010	Variações %

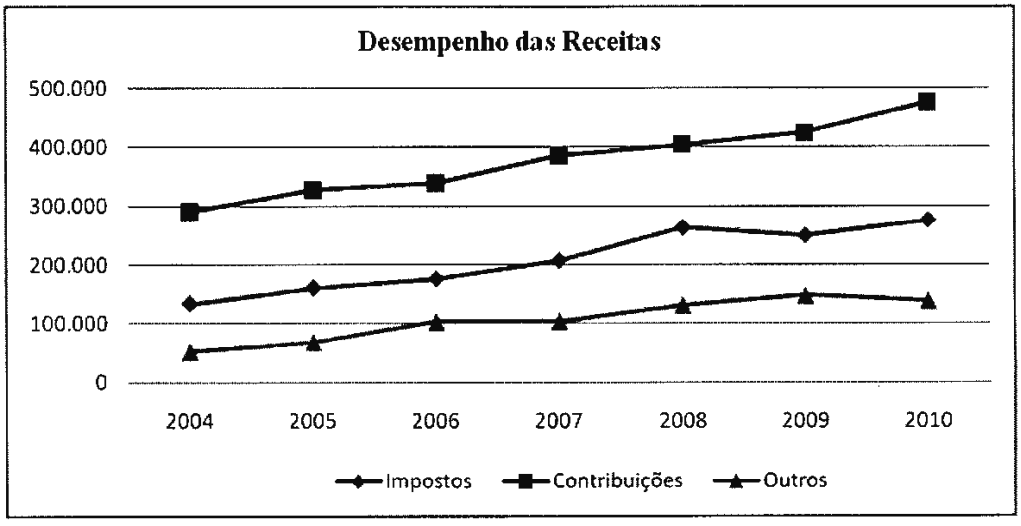
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	IPCA
Receita Tributária	**240.598**	31,03	**281.815**	31,66	17,13	**10,61**
Impostos	**235.609**	30,39	**275.891**	30,99	17,10	**10,57**
sobre Comércio Exterior	15.807	2,04	21.081	2,37	33,36	**25,93**
sobre Propr. Territorial Rural	409	0,05	476	0,05	16,38	**9,89**
sobre a Renda e Prov.Qq.Natureza	**172.601**	22,26	**190.550**	21,41	10,40	**4,25**
Pessoa Física	13.457	1,74	16.174	1,82	20,19	**13,49**
Pessoa Jurídica	76.987	9,93	82.430	9,26	7,07	**1,10**
Retido nas Fontes	81.935	10,57	91.946	10,33	12,22	**5,97**
sobre Produtos Industrializados	**27.599**	3,56	**37.255**	4,19	34,99	**27,47**
Fumo	3.314	0,43	3.705	0,42	11,81	**5,58**
Bebidas	2.303	0,30	2.430	0,27	5,52	**-0,36**
Automóveis	2.097	0,27	5.786	0,65	175,93	**160,56**
Vinculado à Importação	8.384	1,08	11.259	1,26	34,29	**26,81**
Outros	11.440	1,48	13.834	1,55	20,92	**14,19**
sobre Operações Financeiras	**19.193**	2,48	**26.530**	2,98	38,23	**30,52**
Taxas	**4.989**	0,64	**5.924**	0,67	18,74	**12,12**
Contribuições	**400.471**	51,65	**475.432**	53,41	18,72	**12,10**
Contribuições Sociais	**390.477**	50,36	**461.902**	51,89	18,29	**11,70**
COFINS	114.723	14,80	138.636	15,57	20,84	**14,11**
CPMF	-55	-0,01	-45	-0,01	-17,72	**-22,31**
CPSSS	7.596	0,98	8.601	0,97	13,23	**6,92**
Contribuições Reg. Geral de Prev. Social	177.422	22,88	209.478	23,53	18,07	**11,49**
PIS e Pasep	30.439	3,93	40.008	4,49	31,44	**24,11**
CSLL	42.808	5,52	45.200	5,08	5,59	**-0,30**
Demais contribuições Sociais	17.544	2,26	20.026	2,25	14,15	**7,79**
Contribuições Econômicas	**9.993**	1,29	**13.530**	1,52	35,39	**27,85**
CIDE Combustíveis	4.910	0,63	7.758	0,87	58,01	**49,20**
Demais contribuições econômicas	5.083	0,66	5.772	0,65	13,55	**7,22**
Receita Patrimonial	**58.700**	7,57	**65.241**	7,33	11,14	**4,95**
Receitas Imobiliárias	667	0,09	849	0,10	27,34	**20,24**
Receitas de Valores Mobiliários	35.529	4,58	31.813	3,57	-10,46	**-15,45**
Compensações Financeiras	19.412	2,50	24.420	2,74	25,80	**18,79**
Receita de Concessões e Permissões	3.077	0,40	1.160	0,13	-62,29	**-64,39**
Outras receitas patrimoniais	15	0,00	7	0,00	-56,62	**-59,03**
Receita Agropecuária	**21**	0,00	**20**	0,00	-2,67	**-8,09**
Receita Industrial	**574**	0,07	**604**	0,07	5,11	**-0,75**
Receita de Serviços	**34.930**	4,50	**40.446**	4,54	15,79	**9,34**
Transferências Correntes	**142**	0,02	**269**	0,03	89,38	**78,83**
Outras Receitas Correntes	**39.970**	5,15	**26.310**	2,96	-34,18	**-37,84**
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	11.832	1,53	8.422	0,95	-28,82	**-32,79**
Multas e Juros da Dív. Ativa de Trib.e Contrib.	2.984	0,38	810	0,09	-72,86	**-74,38**
Receita da Dívida Ativa dos Tributos	641	0,08	529	0,06	-17,55	**-22,14**
Receita da Dívida Ativa não Tributária	3.734	0,48	2.335	0,26	-37,47	**-40,95**
Demais receitas correntes	20.779	2,68	14.215	1,60	-31,59	**-35,40**
Total das Receitas Correntes	**775.406**	**100,00**	**890.137**	**100,00**	**14,80**	**8,40**

Fonte: Balanço Geral da União

A arrecadação real da Receita Tributária foi superior em 10,61% à arrecadação de 2009.

O gráfico a seguir apresenta o comportamento das receitas, no período de 2004 a 2010, em valores corrigidos pelo IPCA.

R$ milhões



Fonte: BGU; IPCA: IBGE

O desempenho positivo da arrecadação em 2010 deveu-se, principalmente, à recuperação dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, tais como a produção industrial, a venda de bens e a massa salarial.

A arrecadação do IRPJ e da CSLL tiveram resultado real de 1,10% e de -0,30%, respectivamente. Este desempenho foi, segundo a Receita Federal do Brasil, reflexo: (i) do significativo aumento na arrecadação do lucro presumido, que decorre do aumento no volume de vendas de dezembro de 2009 a setembro de 2010; (ii) da arrecadação extraordinária de aproximadamente 2 bilhões de reais em abril e julho de 2009; (iii) transferências, em 2009, de depósitos judiciais da CEF e outros bancos à conta da União, conforme Portaria MF 510/2009 e MP 468/2009; e (iv) pagamento de IRPJ e CSLL ocorridos em novembro de 2009, decorrentes da Lei 11941/2009, que trata da nova modalidade de parcelamento intitulada "Refis da Crise".

Os fatores mais relevantes que contribuíram para aumento real da arrecadação da Cofins e do PIS/Pasep (14,11% e 24,11%, respectivamente, relativamente a 2009), foram: (i) crescimento de 14,43% do volume de vendas no acumulado de dezembro de 2009 a novembro de 2010 em relação a dezembro de 2008 a novembro de 2009; (ii) acréscimo significativo da Cofins/PIS incidente sobre as importações; e (iii) arrecadação extraordinária de PIS/Pasep em função de depósito judicial efetuado por entidade financeira, no valor de R$ 4 bilhões, em dezembro de 2010.

O desempenho do IRPF foi atribuído pela RFB ao aumento da arrecadação de pagamentos do ajuste do IRPF 2010, ano base 2009, em razão da combinação de crescimento da massa salarial de 16,39% em 2009 e do reajuste da tabela de incidência do IRPF, e do crescimento do item ganhos líquidos em bolsa, decorrente de operação de fiscalização, por parte da RFB, focada nas pessoas físicas com indícios de irregularidades nas operações em bolsa de valores.

A variação real de 49,20% da Cide-Combustíveis, comparativamente a 2009, deveu-se ao aumento das alíquotas específicas sobre gasolina e diesel, a partir dos fatos geradores de junho de 2009 (Decreto 6.875/2009) e compensações realizadas em 2009.

Merecem destaque, também, a arrecadação do IPI-automóveis que foi fortemente influenciada pelo fim da redução temporária das alíquotas a partir de 31 de março de 2010, e do IOF, cuja variação decorreu do aumento da alíquota nas liquidações de operações de câmbio para ingresso de recursos no País realizadas por investidor estrangeiro para aplicação no mercado financeiro e de capitais e do crescimento de 16,91% no volume de operações de crédito.

A arrecadação negativa da CPMF refletiu o volume de restituições, uma vez que esta contribuição foi extinta em 31 de dezembro de 2007.

Por fim, vale destacar que, no ano de 2010, o STF julgou favoravelmente à União a questão relativa à incidência da CSLL e da CPMF incidentes sobre as receitas decorrentes de exportações (RREE 564413 e 474132), cuja estimativa de impacto financeiro era da ordem de R$ 36 bilhões para o período de 1996 a 2008.

Receitas de Capital

O valor total das Receitas de Capital foi de R$ 579,9 bilhões. Excetuando-se o Refinanciamento da Dívida Pública Federal, a Receita de Capital representou 35,93% do total, ou seja, R$ 208,4 bilhões.

Diante da necessidade de 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).

Relativamente ao aumento na arrecadação do item Alienação de Bens (+68,35) comparativamente ao ano imediatamente anterior, observou-se um crescimento da participação das alienações de Bens Móveis, em decorrência, principalmente, de alienação de Estoques da política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que registrou crescimento de mais de 100%.

Desempenho das Receitas de Capital – 2009/2010
R$ milhões

Receitas de Capital	2009		2010		Variações %
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nom. (B/A)
I. Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	**382.265**	**51,65**	**208.373**	**35,93**	**-45,49**
Operações de Crédito Internas	137.061	18,52	126.657	21,84	-7,59
Operações de Crédito Externas	2.850	0,39	3.837	0,66	34,65
Alienação de bens	474	0,06	798	0,14	68,35
Amortização de Empréstimos	25.670	3,47	24.799	4,28	-3,39
Transferências de Capital	85	0,01	101	0,02	19,31
Outras Receitas de Capital	216.125	29,20	52.180	9,00	-75,86
Resultado do Banco Central	185.352	25,04	17.681	3,05	-90,46
Remuneração de Disp. Tesouro Nacional	30.768	4,16	34.499	5,95	12,13
II. Refinanciamento da Dívida Pública Federal	**357.833**	**48,35**	**371.530**	**64,07**	**3,83**
Operações de Crédito Internas	351.787	47,53	367.494	63,37	4,46
Operações de Crédito Externas	6.046	0,82	4.036	0,70	-33,24
Total (I + II)	**740.098**	**100,00**	**579.903**	**100,00**	**-21,65**

Fonte: Balanço Geral da União

Por fim, o resultado do item Outras Receitas de Capital (variação de -75,86%) decorreu principalmente da arrecadação com "Resultado do Banco Central". Ocorre que, a partir de 2009, essa rubrica passou a contemplar o resultado do Banco Central propriamente dito, a partir do balanço apurado

e aprovado pelo Conselho Monetário Nacional, e o reconhecimento como receita orçamentária do resultado positivo do custo das reservas do Banco Central. Não houve, portanto, registro de valor.

Recuperação de Créditos Tributários

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

O parcelamento de débitos tributários e previdenciários, bem como a inscrição e posterior cobrança de créditos da dívida ativa, constituem importantes instrumentos de que a União dispõe para recuperação de suas receitas. Entretanto, a exigibilidade dos valores cobrados pode ser suspensa em decorrência de contestação administrativa ou judicial dos débitos pelos contribuintes.

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

Em termos gerais, observa-se que, ao final de 2010, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu valor aproximado de R$ 1,55 trilhão, composto por R$ 67,65 bilhões em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, R$ 578,82 bilhões de débitos com exigibilidade suspensa e R$ 899,53 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Parcelamentos

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

Além da distinção quanto à abrangência, os parcelamentos se diferenciam pela natureza dos débitos que os compõem, podendo ser tributários, previdenciários ou mistos. Considerando essas hipóteses de classificação, bem como a ressalva de que os valores aqui tratados não abrangem os parcelamentos da dívida ativa, que se encontram sob gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, a análise subsequente leva em conta a natureza dos débitos parcelados e a modalidade de parcelamento. 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	2009			2010		
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	(A/B) %	Arrecadação (C)	Estoque (D)	(C/D) %
Tributários	10.049,75	29.841,11	33,7	8.757,88	45.129,97	19,4
Previdenciários	5.306,27	24.402,91	21,7	3.456,64	22.520,53	15,3
Total	**15.356,02**	**54.244,02**	**28,3**	**12.214,52**	**67.650,50**	**18,1**

Fontes: PCPR 2010 e RFB

Observa-se que o estoque consolidado atingiu R$ 67,65 bilhões ao final de 2010, refletindo um aumento de 24,7% em relação ao exercício anterior. Em paralelo, a arrecadação total de R$ 12,21 bilhões foi cerca de 20,5% inferior à registrada em 2009. Como resultado, o percentual de realização da receita diminuiu de 28,3% para 18,1%.

Tais avaliações devem ser tomadas com certa reserva, haja vista que, embora tenham sido contabilizados na arrecadação, os valores referentes aos parcelamentos instituídos pelas Leis 11.941 e 11.960, ambas de 2009, não constam dos totais de créditos em estoque informados pela RFB na PCPR 2010.

Objeto de ressalva e recomendação no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2009, a ausência de registro desses montantes deve-se, sobretudo, à complexidade das hipóteses de parcelamento previstas naqueles diplomas legais.

No que tange à Lei 11.941/2009, a RFB esclareceu que as diversas modalidades de parcelamento criadas por força daquela lei exigiram conjugação de uma série de condições com vistas a viabilizar, até 30/11/2009, a adesão dos contribuintes em débito com o Fisco. Com efeito, o quadro a seguir elenca os 14 tipos de parcelamento derivados da Lei 11.941/2009.

Lei 11.941/2009 – Modalidades de parcelamento

Abrangência dos débitos	Administração dos débitos	Natureza dos débitos
Débitos vencidos até 30/11/2008 e não parcelados até 27/5/2009	RFB	1) Tributária – aproveitamento indevido de créditos de IPI 2) Tributária – demais débitos 3) Previdenciária
	PGFN	4) Tributária – aproveitamento indevido de créditos de IPI 5) Tributária – demais débitos 6) Previdenciária
Saldos remanescentes de parcelamentos anteriores a 27/5/2009	RFB	7) Tributária 8) Previdenciária
	PGFN	9) Tributária 10) Previdenciária
Pagamento a vista de débitos vencidos até 30/11/2008, com utilização de créditos decorrentes de prejuízos fiscais e bases negativas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	RFB	11) Tributária 12) Previdenciária
	PGFN	13) Tributária 14) Previdenciária

Fonte: RFB

Nota-se que, além da extensa amplitude, que alcança desde débitos nunca antes parcelados até saldos remanescentes de programas especiais como Refis, Paes e Paex, a variação dos parcelamentos instituídos pela Lei 11.941/2009 decorre da natureza dos débitos a serem parcelados – tributários e previdenciários – e da sua situação de cobrança – inscritos e não inscritos em dívida ativa.

Como fatores agravantes do processo de enquadramento dos contribuintes nas respectivas modalidades, a RFB ressaltou as seguintes hipóteses, previstas na Lei 11.941/2009: (i) possibilidade de uma pessoa física responsabilizada pelo não recolhimento de um tributo de uma pessoa jurídica requerer parcelamento nas modalidades acima enumeradas, desde que haja anuência da pessoa jurídica; (ii) possibilidade de um optante amortizar o valor correspondente a 12 prestações, aplicando-se, sobre esse valor, as reduções previstas para o pagamento a vista; e (iii) possibilidade de migração dos pedidos efetuados na forma dos arts. 1º a 3º da Medida Provisória 449, de 3/12/2008.

Ademais, a Lei 11.941/2009 determinou que os atos normativos necessários à execução dos novos parcelamentos fossem editados até 27/7/2009, encerrando-se em 30/11/2009 o prazo de adesão dos contribuintes. Nesse sentido, deve-se reconhecer as limitações alegadas pela RFB quanto à impossibilidade de implementar um sistema informatizado de tamanha complexidade em tão curto período de tempo.

Ainda de acordo com a RFB, em virtude das peculiaridades da Lei 11.941/2009, não foi possível aproveitar as funcionalidades dos sistemas existentes, que controlam outros parcelamentos. Constatou-se, pois, a necessidade de elaboração de um novo sistema, com vistas a integrar informações oriundas daquela Secretaria, bem como da PGFN e da Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social – Dataprev, responsável pelos sistemas de cobrança previdenciários.

Nesse contexto, por meio da Portaria RFB 1.856/2009, constituiu-se grupo de trabalho destinado a especificar e homologar o novo sistema. Consoante informado na Parte VII da PCPR 2010, que trata do cumprimento das recomendações formuladas por este Tribunal no Relatório e Parecer Prévio do exercício anterior, a implementação do sistema informatizado destinado ao controle dos parcelamentos instituídos pela Lei 11.941/2009 dar-se-á de forma escalonada, com conclusão prevista para julho de 2011.

Com relação à Lei 11.960/2009, que trata do parcelamento de contribuições previdenciárias de municípios, suas autarquias e fundações, a intenção inicial da RFB era que o respectivo sistema fosse implementado de forma concomitante às modificações nos sistemas de parcelamentos Simplificado e Ordinário, instituídos pela Lei 10.522/2002 e também alterados por força da Lei 11.941/2009. Contudo, em razão de sua maior complexidade, sobretudo em termos de quantidade de contribuintes, priorizou-se a implementação das alterações trazidas pela Lei 11.941/2009. Destarte, na Parte VII da PCPR 2010 a RFB previu para junho de 2011 o início da construção do sistema de controle dos parcelamentos instituídos pela Lei 11.960/2009.

Ocorre que, no âmbito do processo TC 022.107/2010-0, ainda não apreciado conclusivamente pelo TCU, em que se avalia a eficiência operacional da gestão dos processos tributários relacionados às contribuições de natureza previdenciária, a 2ª Secretaria de Controle Externo do TCU questionou a RFB acerca dos sistemas de controle de parcelamentos previdenciários.

Em sua resposta, a RFB esclareceu que, embora o Termo de Ajuste de Conduta firmado entre RFB, MPF e TCU tenha priorizado a construção dos sistemas de controle de parcelamentos previdenciários na então plataforma alta da Dataprev (linguagem Cobol), por questões tecnológicas e de economicidade, tais demandas seriam construídas na nova plataforma, do tipo baixa (linguagem Java), com conclusão então prevista para setembro de 2011.

Contudo, em reunião entre técnicos da RFB e da Dataprev, realizada em 31/3/2011, o cronograma de implementação das etapas referentes aos sistemas de parcelamentos previdenciários administrativos sofreu alterações, que repercutiram sobre a etapa dos parcelamentos previdenciários da dívida ativa, cuja previsão de conclusão foi postergada para o primeiro semestre de 2012.

Assim, o objeto da recomendação desta Corte de Contas encontra-se em atendimento, sendo dispensável sua reiteração. Entretanto, o estágio de implementação dos sistemas relativos aos parcelamentos instituídos pelas Leis 11.941/2009 e 11.960/2009 será verificado oportunamente por este Tribunal, no âmbito de fiscalizações futuras relativas à arrecadação de receitas públicas e, sobretudo, por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.

Parcelamentos Tributários

Na tabela a seguir, estão demonstrados os valores arrecadados e a arrecadar (estoque), nos exercícios de 2009 e 2010, de débitos de natureza tributária, destacando-se o montante abrangido em cada modalidade de parcelamento.

Arrecadação e estoque dos créditos tributários
R$ milhões

Parcelamentos	2009			2010		
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	(A/B) %	Arrecadação (C)	Estoque (D)	(C/D) %
Convencional [1]	3.975,04	3.359,79	118,3	3.224,00	12.246,55	26,3
Refis [2]	277,42	12.695,40	2,2	189,72	19.608,85	1,0
Paes [2]	1.677,37	7.963,82	21,1	801,83	7.659,03	10,5
Paex [2]	687,62	2.072,60	33,2	177,46	1.754,10	10,1
Simples Nacional [1]	266,26	3.443,77	7,7	235,29	3.449,18	6,8
Timemania [1]	6,00	305,73	2,0	6,93	332,99	2,1
Outros* [1]	3.160,04	ND**	-	4.122,66	79,25	-
Total	**10.049,75**	**29.841,11**	**33,7**	**8.757,88**	**45.129,95**	**19,4**

Fontes: PCPR 2010 e RFB

Arrecadação bruta

Arrecadação líquida de deduções

Engloba a arrecadação e o estoque do Simples Federal e a arrecadação dos parcelamentos da Lei 11.941/2009

** Não disponível

Em termos consolidados, a comparação com o exercício anterior revela aumento de 51,2% no volume em estoque. Deve-se ressalvar, no entanto, a indisponibilidade de informações relativas aos parcelamentos da Lei 11.941/2009. O decréscimo na arrecadação foi de aproximadamente 13%. Ao atentar para materialidade da arrecadação frente ao estoque, percebe-se que, em 2010, o percentual de realização da receita correspondeu a 19,4%.

Ainda em relação aos valores agregados, cabe destacar que a arrecadação de tais parcelamentos em 2010 correspondeu a apenas 3,1% do total das receitas tributárias arrecadadas, que somaram R$ 281,81 bilhões. Já o montante em estoque apurado ao final do exercício é equivalente a 16% da arrecadação tributária do ano, ressalvada a ausência do montante referente aos parcelamentos da Lei 11.941/2009. Assim, embora a presente análise restrinja-se a dois exercícios, os dados indicam potencial de maior incremento das receitas tributárias via parcelamento, haja vista o expressivo – e ainda subavaliado – montante em estoque.

Nessa mesma linha, convém trazer a lume as conclusões de estudo que teve por objetivo verificar em que medida a instituição de programas especiais de parcelamento de débitos tem

influenciado a arrecadação tributária da União (CAVALCANTE, Renato Lima. *Estudo exploratório acerca da influência do parcelamento de débitos sobre a arrecadação tributária da União*. 2010. 36p. Trabalho de conclusão de curso – Artigo científico (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF).

Com base em dados de janeiro de 2005 a junho de 2010, referentes à arrecadação tributária federal (somatório das receitas de tributos e da dívida ativa tributária, contemplados os montantes de multas e juros e de parcelamentos), e utilizando um modelo de regressão múltipla com variáveis binárias no intercepto, o citado autor inferiu que:

> "(...) a edição de normativos que permitiram o parcelamento de débitos tributários federais resulta em valores tão baixos de arrecadação via parcelamento em relação à arrecadação convencional normalizada pela produção industrial, que terminam por não afetar significativamente essa variável, ao longo do intervalo temporal da amostra. Em complemento, apurou-se que os sucessivos normativos editados pelo Governo Federal também não afetaram de maneira significativa, durante o período analisado, a arrecadação tributária proveniente do parcelamento de débitos normalizada pela produção industrial."

O pesquisador ressaltou que os resultados obtidos "apontam para a potencial ineficiência de um dos principais instrumentos de recuperação de créditos utilizados pelo Governo Federal, qual seja, o parcelamento de débitos tributários".

No que tange à arrecadação de cada modalidade, merece destaque o parcelamento convencional, com recursos arrecadados da ordem de R$ 3,22 bilhões em 2010, o que resultou em um percentual de realização da receita de 26,3%. Também houve elevação em seu estoque, que saltou de R$ 3,36 bilhões em 2009 para R$ 12,24 bilhões em 2010.

Segundo informado pela RFB, tal crescimento deveu-se principalmente: (i) à regulamentação dos novos parcelamentos Ordinário e Simplificado, efetivada por meio de diversas portarias conjuntas da PGFN e RFB; e (ii) ao advento da figura do "reparcelamento", que consiste na possibilidade de concessão de parcelamento para débitos anteriormente parcelados. Ademais, verificou-se que contribuintes optantes pelas modalidades de parcelamento da Lei 11.941/2009 recorreram aos parcelamentos Ordinário e Simplificado para sanarem pendências relativas a débitos subsistentes.

O Programa de Recuperação Fiscal (Refis), instituído pela Lei 9.964/2000, apresentou o percentual de realização da receita mais baixo entre as modalidades (1%). Conforme registrado na PCPR 2010, o acréscimo no estoque deveu-se à reinclusão de grandes devedores, por determinação judicial. Em paralelo, a sistemática de pagamento do Refis vincula o valor da parcela a um percentual da receita bruta do contribuinte, o que, em alguns casos, resulta em um montante insuficiente para amortizar os juros e o principal da dívida, ocasionando aumentos no estoque.

Parcelamentos Previdenciários

A tabela seguinte mostra a arrecadação e o estoque relativos aos parcelamentos de débitos de natureza previdenciária. Os valores estão dispostos por modalidade de parcelamento e se referem aos exercícios de 2009 e 2010.

Arrecadação e estoque dos créditos previdenciários
R$ milhões

Parcelamentos	2009	2010

	Arrecadação (A)	Estoque (B)	(A/B) %	Arrecadação (C)	Estoque (D)	(C/D) %
Convencional [1]	1.704,15	4.346,27	39,2	456,95	3.988,08	11,5
Refis [2]	222,21	ND**	-	129,28	ND**	-
Paes [2]	834,67	4.137,69	20,2	356,73	3.562,99	10,0
Paex [2]	589,16	1.328,48	44,3	164,84	926,60	17,8
Simples Nacional [1]	ND**	1,04	-	1,27	26,33	-
Timemania [1]	13,84	466,91	-	15,76	502,55	1,1
Órgãos do Poder Público [1]	1.488,64	13.260,80	11,2	945,68	12.837,66	7,4
Outros* [1]	453,60	861,71	52,6	1.386,13	676,33	204,9
Total	**5.306,27**	**24.402,90**	**21,7**	**3.456,64**	**22.520,54**	**15,3**

Fontes: PCPR 2010 e RFB

Arrecadação bruta

Arrecadação líquida de deduções

Engloba a arrecadação e o estoque do Fies e do Simples Federal e a arrecadação dos parcelamentos das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009

** Não disponível

Os totais demonstram que houve diminuição de aproximadamente 34,8% na arrecadação e de 7,7% do montante em estoque (ressalvando-se a indisponibilidade dos dados de estoque dos parcelamentos da Lei 11.960/2009). Quanto ao percentual de realização da receita, equivalente a 21,7% em 2009 e 15,3% em 2010, observa-se que os índices são inferiores aos apurados no conjunto dos parcelamentos de débitos tributários.

Adicionalmente, cumpre registrar que, em relação ao total das receitas de contribuições arrecadadas em 2010, da ordem de R$ 475,43 bilhões, a arrecadação dos parcelamentos em tela correspondeu a apenas 0,7% do referido montante. Por sua vez, o total em estoque equivale 4,7% da receita de contribuições auferida no exercício.

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

No âmbito de cada modalidade, destacam-se o Parcelamento Excepcional (Paex), pelos altos índices de realização da receita, e o parcelamento denominado "Órgãos do Poder Público", pelo expressivo volume em estoque, composto por dívidas de estados e municípios oriundas de contribuições sociais e de outras importâncias devidas ao INSS.

Débitos com exigibilidade suspensa

Os débitos com exigibilidade suspensa diferenciam-se dos parcelamentos de débitos e dos créditos inscritos em dívida ativa em virtude de, enquanto discutidos, não constituírem direito líquido e certo da União contra o devedor. Com efeito, tal condição é decorrente dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que asseguram ao contribuinte o direito de contestar administrativa ou judicial débitos contra ele lançados.

Conforme exposto na seção 5.2.2 deste relatório, que trata das mudanças de critérios contábeis ocorridas em 2010, a RFB passou a contabilizar como ativos de longo prazo os créditos tributários e previdenciários em situação de suspensão de exigibilidade.

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

Créditos tributários e previdenciários com exigibilidade suspensa – UG 170010 – RFB – 2010
R$ bilhões

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

Fonte: Siafi

De acordo com esses registros, os valores contestados totalizaram mais de R$ 578 bilhões em 2010. Tal montante é cerca de 67,3% superior ao saldo de R$ 345,97 bilhões existente em 31/3/2009, última posição divulgada pela RFB em seu Relatório de Análise da Arrecadação das Receitas Federais.

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.

Com relação à arrecadação da DAU em 2010, o valor da Receita Realizada, obtido por consulta ao Siafi Gerencial do saldo da conta contábil 1911140000 do plano de contas da Administração Pública Federal, foi de R$ 3,860 bilhões, enquanto o total do recebimento do principal e dos juros e multas da dívida ativa somaram R$ 3,989 bilhões, segundo o Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República de 2010. A diferença de R$ 129,27 milhões se deve ao fato de que o valor obtido da consulta ao saldo mencionado da conta contábil é líquido de deduções, conforme informação da Coordenação-Geral de Contas do Governo da CGU.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa da União por órgão e gestão – 2009 e 2010
R$

Órgão	2009		2010		(A/B)%	(C/D)%	(C/A)%	(D/B)%
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	Estoque (D)				
MAPA	4.307.722,84	-	210.380,27	-	-	-	(95,12)	-
MF	5.595.645.101,15	831.033.293.361,35	2.471.205.491,96	894.895.398.012,01	0,67	0,28	(55,84)	7,68
MCT	-	-	20.794,15	-	-	-	-	-
MDIC	19.177.317,36	250.468.955,30	19.588.311,40	282.440.421,66	7,66	6,94	2,14	12,76
MJ	730.990,16	-	763.251,86	1.573.308,56	-	-	4,41	-
MME	3.938.060,29	138.233.985,83	8.365.676,73	250.929.528,88	2,85	3,33	112,43	81,53
MPS	1.625.454.690,50	1.223.202.553,09	1.359.131.188,95	1.291.062.260,71	132,89	105,27	(16,38)	5,55
MS	247.999,17	78.684.213,75	159.358,60	152.426.976,22	0,32	0,10	(35,74)	93,72
MT	25,97	7.271.234,85	168,84	9.518.062,52	-	-	550,13	30,90
MMA	7,12	1.796.607.590,76	1.909,78	2.026.244.391,81	-	-	26.722,75	12,78
MD	67.767,10	521.971,80	907.179,30	7.801.988,69	12,98	11,63	1.238,67	1.394,71
MEC	-	523.259.666,45	-	572.635.928,64	-	-	-	-

Órgão	2009		2010		(A/B)%	(C/D)%	(C/A)%	(D/B)%
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	Estoque (D)				
MC	-	24.849.839,49	-	24.849.839,49	-	-	-	-
MINC	-	285.080,66	-	285.080,66	-	-	-	-
MPOG	-	282.462,74	-	677.133,71	-	-	-	-
MDA	-	-	-	16.137.702,29	-	-	-	-
Justiça Eleitoral	-	14.813,34	-	17.735,93	-	-	-	-
Presidência da República	-	107.705,51	-	148.766,60	-	-	-	-
Total	7.249.569.681,66	835.077.083.434,92	3.860.353.711,84	899.532.147.138,38	0,87	0,43	(46,75)	7,72

Fonte: Siafi

No que se refere à diferença de R$ 1,440 bilhão entre os valores de arrecadação da dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) no valor de R$ 5,429 bilhões e aquela do Siafi no montante de R$ 3,989 bilhões, ambos informados na PCPR 2010, aquela Coordenação-Geral mencionou a explicação apresentada pela PGFN (disposta nas págs. 162 e 163 da PCPR 2010), reproduzida abaixo:

> "Quanto à diferença entre os valores de Estoque e Arrecadação da Dívida Ativa da União evidenciados nos quadros a seguir e os registrados no SIAFI, por meio de Nota Técnica, a PGFN informa que, juntamente com o Ministério da Fazenda, está realizando um trabalhando de verificação e análise das contas relativas à Dívida Ativa da União os valores contabilizados no SIAFI. Segundo a PGFN, foram constatadas, em consultas ao SIAFI, a existência de ausências/divergências de parâmetros sobre a estrutura das informações dos números da dívida, relativas às contas contabilizadas. Estas ausências/divergências referem-se aos valores do CIDA em batimento com os valores registrados no SIAFI, o que inviabiliza a prestação da informação, de forma segura."

Acrescenta ainda que:

> "[...] as incongruências traduzem-se da seguinte forma:
>
> Os créditos não tributários, em função da metodologia utilizada na automatização do registro da dívida, estão contabilizados conjuntamente com os créditos tributários (Não Previdenciários). Esses créditos estão inscritos na conta 122110301, conta corrente PF0170995 – Série Diversas Origens;
>
> Não existe conta específica e/ou não estão sendo alimentadas as contas no SIAFI dos Créditos Tributários – Não Previdenciários/ Previdenciários e Créditos Não-Tributários no que diz respeito aos créditos parcelados e não parcelados, bem como em ajuizados e não ajuizados (termos retirados da solicitação do anexo B, do Ofício nº 36.475/2010/SE/CGU/PR, de 08/11/10);
>
> No SIAFI, consta que Órgão Superior da Administração Direta é o Ministério da Fazenda. No caso, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é responsável pela arrecadação e estoque da Dívida Ativa da União, não incluindo nestes registros a SUSEP e a CVM;
>
> Todos os valores constantes de saldos relativos à Dívida Ativa da União derivam do MAPA TCU, fita alimentada mensalmente, com dados extraídos do Sistema SIDA. As regras de negócio, com todas as informações que derivam os registros automatizados foram elaborados pela CDA/PGFN, CCONT e TCU);
>
> A única gestão da PGFN e de suas unidades descentralizadas é a GESTÃO TESOURO."

Considerando que a divergência acima apontada entre os valores de arrecadação da dívida ativa de 2010 registrados no Siafi e aqueles registrados no sistema Cadastro Integrado da Dívida Ativa

(Cida) da PGFN também foi registrada nas Contas de Governo de 2009, deve-se recomendar ao Ministério da Fazenda que adote um plano de ação, no prazo de 30 dias, para compatibilizar os valores da arrecadação da dívida ativa contidos no sistema Cida com os valores constantes no Siafi.

A arrecadação de dívida ativa de 2010 em relação a 2009 teve uma variação negativa de 46,75% Segundo o Relatório da PCPR 2010, essa diminuição da arrecadação é devida à Lei 11.941/2009, que alterou a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários e concedeu diversos benefícios ao pagamento à vista dos valores inscritos em dívida ativa, ao passo que essa situação não se repetiu em 2010. Por isso, a razão entre arrecadação e dívida ativa evoluiu de 0,87% para 0,43% de 2009 para 2010. A queda dessa razão reflete uma diminuição da capacidade arrecadação da dívida ativa, que 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. A variação do estoque de dívida ativa de 2009 a 2010 foi de 7,72%, alcançando o montante de R$ 899,53 bilhões.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa da União por órgão e gestão – 2009 e 2010
R$

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2009	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2010	Var %
JUSTIÇA ELEITORAL	14000				
Justiça Eleitoral		00001	14.813,34	17.735,93	19,73
PRESIDÊNCIA DA REÚBLICA					
Presidência da República	20000	11302	107.705,51	148.766,60	38,12
MINISTÉRIO DO PLAN. ORÇ. E GESTÃO	20113				
Fundação Instituto Bras. Geografia e Estatística		11301	282.462,74	677.133,71	139,72
MINISTÉRIO DA FAZENDA	25000				
MF – Tesouro Nacional		00001	829.193.405.294,52	892.964.706.962,13	7,69
Comissão de Valores Mobiliários		17202	756.137.753,22	807.971.811,93	6,86
Superintendência de Seguros Privados		17203	1.083.750.313,61	1.122.719.237,95	3,60
MINISTÉRIO DA EDUCACAO	26000				
Instituto Fed. de Educ , Cienc. e Tec. Do Maranhão		15209	1.600.843,05	1.602.766,68	0,12
Universidade Federal Fluminense		15227	1.784.040,41	1.909.561,73	7,04
Universidade Federal do Rio Grande do Sul		15235	2.539.809,31	2.778.479,16	9,40
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação		15253	516.918.598,36	565.765.070,10	9,45
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul		15269	357.749,15	357.749,15	-
Fundação Joaquim Nabuco		34202	58.626,17	65.083,90	11,02
Universidade Federal do Rio Grande do Norte		26243	-	148.318,13	-
Universidade Fed.Vales Jequitinhonha e Mucuri		26255	-	8.899,79	-
MIN. DO DESENV, IND. E COM. EXTERIOR	28000				
Instituto Nac. de Metr. Norm. e Qual. Industrial		18205	237.824.107,12	237.824.107,12	-
Superintendência da Zona Franca de Manaus		19205	12.644.848,18	44.616.314,54	252,84
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	32000				
MME – Tesouro Nacional		00001	-	1.210,43	-
Agência Nacional do Petróleo		32205	138.233.985,83	250.928.318,45	81,52
MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	33000				
Instituto Nacional do Seguro Social		57202	1.223.202.553,09	1.291.062.260,71	5,55
MINISTÉRIO DA SAUDE	36000				
Agência Nacional de Vigilância Sanitária		57202	2.254.507,30	2.254.507,30	-
Agência Nacional de Saúde Suplementar		57202	76.429.706,45	150.172.468,92	96,48
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	39000				
Agência Nacional de Transportes Terrestres		39250	7.271.234,85	9.212.371,67	26,70
Depto. Nac. de Infraestrutura de Transportes			-	305.690,85	-

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2009	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2010	Var %
MINISTÉRIO DAS COMUNICACOES	41000				
Fundo de Univers. dos Serv. de Telecomunicações			260.094,77	-	-
Agência Nacional de Telecomunicações		14902	24.589.744,72	24.849.839,49	1,06
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	44000				
IBAMA		19211	1.796.607.590,74	2.026.244.391,79	12,78
Instituto Chico Mendes de Cons. Da Biodiversidade			0,02	0,02	-
MINISTÉRIO DA CULTURA	42000				
Agência Nacional do Cinema		20203	285.080,66	285.080,66	-
MINISTÉRIO DA DEFESA					
Agência Nacional de Aviação Civil			521.971,80	7.801.988,69	1.394,71
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	49000				
Instit. Nac. de Colonização e Reforma Agrária		22201	-	16.137.702,29	-
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	30000				
Fundação Nacional do Índio		30202	-	1.573.308,56	-
TOTAL CONTA 1.2.1.1.00.00 – DÍVIDA ATIVA			**835.077.083.434,92**	**899.532.147.138,38**	**7,72**

Fonte: Siafi

Ressalte-se, em 2010, o crescimento do saldo do estoque da dívida ativa da União, principalmente, nos seguintes órgãos: Agência Nacional de Aviação Civil, Superintendência da Zona Franca de Manaus, Instituto Brasileiro de Geografia Estatística e Agência Nacional de Saúde Suplementar, respectivamente, de 1.395%, 253%, 140% e 396%. Merece destaque também o estoque de dívida ativa do Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e da Agência Nacional do Cinema, que permaneceram constantes entre 2009 e 2010.

Arrecadação de Multas

Em prosseguimento ao trabalho iniciado no relatório sobre as Contas do Governo de 2009, foi novamente realizado um amplo levantamento sobre a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades de regulação e fiscalização da administração pública federal, abrangendo dados referentes ao período de 2008 a 2010. Com a atualização dos dados fornecidos pelas entidades, os valores referentes ao ano de 2008 representam diferenças em relação ao levantamento realizado no ano anterior.

Nesse contexto, trata-se a seguir da demonstração e análise do comportamento da arrecadação das multas aplicadas pelos seguintes entes públicos: Agência Nacional de Águas, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional do Cinema, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Petróleo, Agência Nacional de Saúde, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Banco Central do Brasil, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Comissão de Valores Mobiliários, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, Superintendência de Seguros Privados e Tribunal de Contas da União.

Quantidade de multas aplicadas

Os dados referentes ao quantitativo de multas aplicadas por cada entidade, no período de 2008 a 2010, bem como os valores totalizados por exercício, são apresentados na tabela abaixo.

Série histórica da quantidade de multas aplicadas
em Unidades

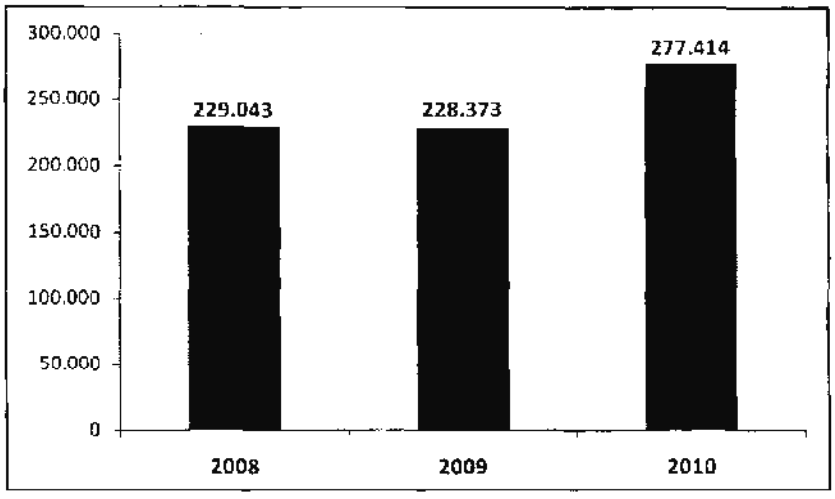
Entidade	2008	2009	2010	Total das Entidades
INMETRO	66.603	74.928	84.584	226.115
ANTT	51.218	60.714	91.147	203.079
BACEN	57.985	46.194	51.655	155.834
IBAMA	30.394	22.223	18.686	71.303
ANP	5.124	5.181	8.950	19.255
ANATEL	6.943	4.948	5.691	17.582
ANS	3.347	4.150	3.088	10.585
ANAC	1.377	2.723	4.285	8.385
TCU	1.850	2.237	3.271	7.358
ANVISA	1.343	2.213	3.760	7.316
CVM	1.618	1.421	1.040	4.079
SUSEP	773	655	651	2.079
ANEEL	290	349	287	926
ANCINE	139	390	259	788
CADE	29	26	18	73
ANTAQ	7	14	30	51
ANA	3	7	12	22
Acumulado	**229.043**	**228.373**	**277.414**	**734.830**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Os dados acima demonstram grandes disparidades entre as quantidades de multas aplicadas pelas diversas entidades. Nos dois extremos da tabela, a partir dos valores acumulados no período de três anos, encontram-se o Inmetro, com 226.115 multas, e a ANA, com apenas 22 multas.

Para os valores acumulados durante a série histórica, obtém-se a quantidade média anual de 14.408 multas aplicadas por cada entidade. O gráfico a seguir ilustra a evolução do quantitativo total no período.

Série histórica da quantidade de multas aplicadas
em unidades



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Acerca da evolução da quantidade total de multas aplicadas, demonstrada no gráfico anterior, destacam-se a estabilidade do biênio 2008-2009 e o crescimento significativo em 2010, superior a 20%. Em números absolutos, a maior contribuição para essa elevação deve-se à atuação da ANTT, do Inmetro e do Bacen: as três entidades, em conjunto, aplicaram 45.500 multas a mais em 2010, na comparação como o exercício anterior.

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 2008 a 2010.

Série histórica dos montantes relativos às multas aplicadas
R$ milhares

Entidade	2008	2009	2010	Total das Entidades
IBAMA	4.430.873,82	3.531.595,62	2.545.463,82	10.507.933,26
ANATEL	948.350,44	3.197.503,31	1.703.085,10	5.848.938,85
CADE	113.928,38	357.265,82	2.341.863,15	2.813.057,34
CVM	904.382,63	65.801,78	28.234,47	998.418,88
ANEEL	157.255,04	290.190,69	462.517,30	909.963,03
ANS	263.942,53	351.949,44	270.934,09	886.826,06
BACEN	379.168,95	342.895,22	48.416,33	770.480,50
ANP	117.203,00	134.745,30	250.805,00	502.753,30
INMETRO	88.568,54	126.833,72	165.412,72	380.814,98
TCU	31.640,52	28.028,89	53.010,98	112.680,39
ANTT	29.683,77	28.363,16	32.672,70	90.719,63
ANVISA	14.997,00	31.649,00	21.444,70	68.090,70
ANAC	9.486,38	20.411,72	36.032,00	65.930,10
SUSEP	27.227,98	19.055,60	13.426,25	59.709,82

Entidade	2008	2009	2010	Total das Entidades
ANCINE	1.097,00	7.360,18	4.256,25	12.713,43
ANTAQ	105,00	578,59	786,33	1.469,91
ANA	4,40	9,40	13,14	26,94
Acumulado	**7.517.915,38**	**8.534.237,42**	**7.978.374,33**	**24.030.527,13**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

O valor acumulado das multas aplicadas no período, por todas as entidades, atingiu R$ 24,03 bilhões, que corresponde ao valor médio anual de R$ 8,01 bilhões. Isso significa um montante médio anual, por entidade, de R$ 471,18 milhões em multas aplicadas no exercício de fiscalização. A sequência de valores totalizados em cada ano da série mostra que os números têm oscilado no período, verificando-se uma relativa estabilidade dos valores acumulados para o conjunto de órgãos e entidades. Dessa forma, o aumento da quantidade de multas aplicadas não foi acompanhado de semelhante elevação do montante financeiro associado: ao contrário, há uma redução quando se comparam os valores de 2010 e de 2009, indicado que o valor médio das infrações foi reduzido no exercício considerado.

Um fator importante a ressaltar é a expressividade dos valores de multas aplicadas pelo Ibama. No valor acumulado da série, seu montante de multas aplicadas chegou a R$ 10,5 bilhões, o que corresponde a 43,7% do valor total de multas geradas pelo conjunto de dezessete entidades de fiscalização analisados neste trabalho.

No extremo inferior da anterior encontram-se os valores muito reduzidos da aplicação de multas pela ANA, com R$ 26,9 mil ao longo de três anos. Trata-se da única entidade cujo montante acumulado de multas aplicadas no período não atingiu a casa dos milhões de reais, fato que é compatível com o reduzido número de multas aplicadas pela agência, conforme já demonstrado na primeira tabela.

Montantes financeiros relativos à arrecadação efetivada

Na tabela a seguir são demonstradas as séries históricas das arrecadações provenientes de multas, por cada entidade, anualmente, também abrangendo o período de 2008 a 2010.

Série histórica dos montantes financeiros da arrecadação de multas
R$ milhares

Entidade	2008	2009	2010	Total das Entidades
INMETRO	91.696,49	103.196,12	140.978,28	335.870,89
ANATEL	108.379,49	65.458,79	76.772,41	250.610,68
CADE	64.114,66	46.026,11	23.863,45	134.004,21
ANEEL	41.771,61	46.825,78	13.070,95	101.668,34
ANP	16.244,14	23.110,83	39.198,94	78.553,91
BACEN	21.614,21	22.681,86	13.150,87	57.446,95
IBAMA	9.499,45	14.487,65	12.715,93	36.703,04
ANVISA	4.983,85	10.170,65	13.093,73	28.248,23
ANAC	1.672,88	7.357,59	17.441,21	26.471,68
SUSEP	12.793,25	9.125,60	3.241,91	25.160,75
ANS	4.773,58	6.492,67	10.448,66	21.714,91
TCU	2.240,97	3.558,01	3.565,74	9.364,71
CVM	3.008,12	3.255,46	2.622,32	8.885,90
ANTT	2.545,93	2.674,62	3.061,50	8.282,05

Entidade	2008	2009	2010	Total das Entidades
ANTAQ	75,00	275,09	449,53	799,61
ANCINE	16,00	42,18	113,35	171,54
ANA	3,80	8,23	13,26	25,29
Acumulado	**385.433,42**	**364.747,25**	**373.802,03**	**1.123.982,70**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

A análise da série demonstra que os montantes relativos à arrecadação de multas oscilaram no período, apresentando redução de 5,4% de 2008 para 2009, e uma elevação de 2,5% de 2009 para 2010. O total apurado para o período, de R$ 1,12 bilhão, corresponde a uma média anual de R$ 364,7 mil, o que equivale a R$ 22 mil anuais por entidade.

O volume de arrecadação mais expressivo coube ao Inmetro, com R$ 335,87 milhões nos três anos avaliados, o que representa 29,9% do total. No extremo inferior, três entidades aparecem com valores muito inferiores às demais, situando-se abaixo de R$ 1 milhão no total do período: a Antaq arrecadou o valor de R$ 799,61 mil; a Ancine obteve R$ 171,54 mil; e a ANA arrecadou R$ 25,29 mil. Dessa forma, o ente com maior arrecadação alcançou um valor mais de 13.000 vezes superior ao da entidade com menor arrecadação, evidenciando a distância existente entre os montantes efetivamente recebidos em cada caso.

Comparação entre os montantes das multas aplicadas e da arrecadação efetivada

Na tabela a seguir comparam-se dois montantes financeiros: os valores efetivamente arrecadados e os valores das multas aplicadas. Para isso, é apresentada a relação percentual entre os dois montantes, para cada entidade, anualmente, abrangendo o período de 2008 a 2010.

Comparação entre os montantes de multa arrecadados e os valores aplicados em %

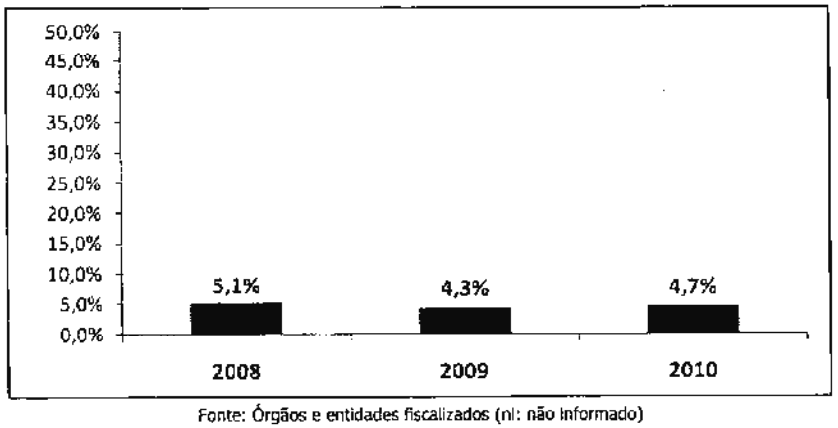
Entidade	2008	2009	2010	Total das Entidades
ANA	86,4%	87,6%	100,9%	93,9%
INMETRO	103,5%	81,4%	85,2%	88,2%
ANTAQ	71,4%	47,5%	57,2%	54,4%
SUSEP	47,0%	47,9%	24,1%	42,1%
ANVISA	33,2%	32,1%	61,1%	41,5%
ANAC	17,6%	36,0%	48,4%	40,2%
ANP	13,9%	17,2%	15,6%	15,6%
ANEEL	26,6%	16,1%	2,8%	11,2%
ANTT	8,6%	9,4%	9,4%	9,1%
TCU	7,1%	12,7%	6,7%	8,3%
BACEN	5,7%	6,6%	27,2%	7,5%
CADE	56,3%	12,9%	1,0%	4,8%
ANATEL	11,4%	2,0%	4,5%	4,3%
ANS	1,8%	1,8%	3,9%	2,4%
ANCINE	1,5%	0,6%	2,7%	1,3%
CVM	0,3%	4,9%	9,3%	0,9%
IBAMA	0,2%	0,4%	0,5%	0,3%
Acumulado	**5,1%**	**4,3%**	**4,7%**	**4,7%**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Embora haja exceções por parte de algumas entidades, no decorrer do período ou em anos específicos, a comparação geral é bastante desfavorável aos números que indicam a arrecadação dos recursos provenientes de multas. Observando os valores acumulados em três anos, nota-se que, das dezessete entidades, quatorze ficaram abaixo de 50%, e 11 estão abaixo de 20%. Os maiores percentuais de arrecadação de multas couberam à ANA (94%) e ao Inmetro (88%). Deve-se ressaltar, entretanto, que o percentual da ANA refere-se a um universo de somente sete multas aplicadas em média a cada ano, enquanto a média do Inmetro alcança 75.372 multas anualmente.

O valor médio para o período, de 4,7 %, demonstra o reduzido valor da arrecadação efetivada, em comparação com o montante financeiro das multas aplicadas. O gráfico a seguir mostra a evolução dos percentuais totais de arrecadação, nos três anos da série em estudo.

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



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados (nl: não informado)

A situação não se mostra favorável em nenhum exercício: considerando o agregado das dezessete entidades, o percentual dos montantes arrecadados, tomados em relação ao montante de multas aplicadas, tem seu ponto mais elevado no ano de 2008, quando atingiu 5,1%. 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. Essa ressalva não elide, no entanto, a persistência do descompasso entre os dois números na série considerada. A aplicação de multas vultosas em um ano não corresponde a arrecadações significativamente maiores nos anos seguintes, como nota-se na tabela anterior. Além disso, ao longo do tempo, os totais deveriam guardar certa compatibilidade, o que também não se verifica.

Resta, portanto, 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$ 1,1 bilhão, enquanto o montante de multas aplicadas corresponde a R$ 24,03 bilhões. Em termos absolutos, verifica-se que deixou de ser recolhido aos cofres públicos um valor de R$ 22,9 bilhões ao longo do período analisado, o que corresponde a um valor médio anual de R$ 7,6 bilhões. Para efeito comparativo, pode-se mencionar que esse montante supera as despesas liquidadas pela União em funções orçamentárias como Organização Agrária (R$ 3,64 bilhões), Ciência e Tecnologia (R$ 6,47 bilhões) e Cultura (R$ 1,1 bilhão), conforme dados do Siafi relativos a 2010.

Quantidade de inscrições no Cadin

Conforme estabelece a Lei 10.522/2002, 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 expedir normas e orientações acerca do Cadin.

Na tabela seguinte 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
em unidades

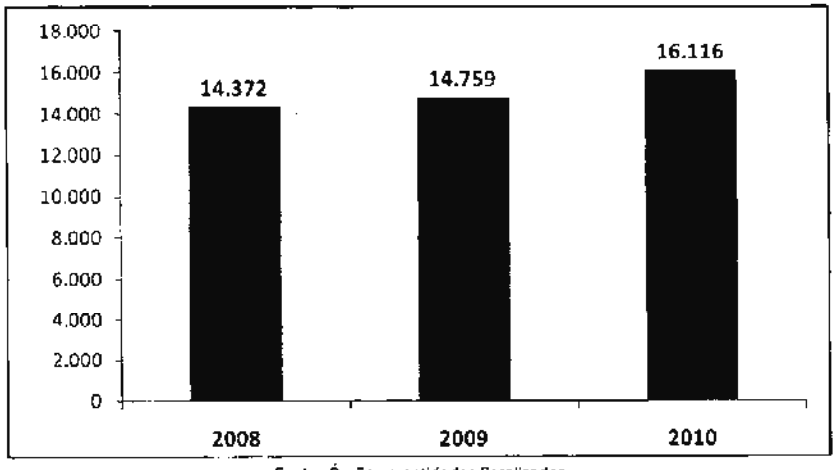
Entidade	2008	2009	2010	Total das Entidades
INMETRO	7.342	8.688	6.814	22.844
ANP	1.808	3.035	8.128	12.971
ANATEL	2.292	1.221	298	3.811
IBAMA	2.065	465	10	2.540
ANVISA	213	469	332	1.014
BACEN	329	368	179	876
CVM	203	353	48	604
ANS	17	35	191	243
ANAC	0	43	87	130
CADE	50	15	4	69
ANEEL	16	31	15	62
SUSEP	37	19	ni	56
ANCINE	0	13	6	19
ANTAQ	0	3	4	7
ANA	0	1	0	1
ANTT	ni	ni	ni	ni
TCU	- *	- *	- *	- *
Acumulado	**14.372**	**14.759**	**16.116**	**45.247**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados (ni: não informado)

A análise dos dados demonstra que parte expressiva dos órgãos e entidades inscreveu uma pequena quantidade de devedores no Cadin, em todo o período citado: considerando os números acumulados em três anos, encontram-se oito entes que inscreveram menos de 100 devedores. A quantidade média de inscrições, acumuladas no período, é de cerca de 2.662 devedores por entidade, o que corresponde a 887 inscrições, por entidade, em cada ano – um valor aparentemente muito reduzido, pois, como demonstrado na Tabela 1 deste tópico, de 2008 a 2010 foi aplicada uma quantidade média anual de 14.408 multas, e que a arrecadação efetivada atingiu um percentual de meros 4,7%, em relação ao valor das multas aplicadas.

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
em unidades



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Verifica-se, a partir de 2010, um crescimento de 9,2% das inscrições no Cadin, o que é de extrema importância face aos baixos percentuais de arrecadação das multas administrativas e ao acréscimo do número de multas aplicadas no período.

Entretanto, o crescimento global verificado deve-se sobretudo ao aumento de inscrições realizadas pela ANP (168%), enquanto a maioria das entidades apresentaram reduções preocupantes, das quais pode-se destacar os casos do Ibama (-98%) e da Anatel (-76%). Dessa forma, a redução verificada nas inscrições no Cadin pode corresponder a irregularidades cometidas pelos órgãos e entidades responsáveis. Deve-se ressaltar que o Cadin é um dos poucos mecanismos administrativos com força coercitiva para estimular o pagamento dos débitos, de forma que sua não utilização pode implicar a redução da eficácia na arrecadação das multas, o que requer atenção especial por parte dos órgãos e entidades de fiscalização.

Outro ponto a considerar refere-se à inexistência de débitos inscritos no Cadin relativos às multas aplicadas pelo TCU, cuja responsabilidade cabe à STN, consoante a Decisão Normativa TCU 52/2003. 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 à manifestação jurídica contida no Parecer PGFN/CDA 1.081/2004, de 16/7/2004. A questão vem sendo tratada no âmbito do processo TC 022.631/2009-0, a partir de tratativas envolvendo o TCU, a STN e a AGU, no sentido de dirimir as divergências para que possam ser procedidas às inscrições do estoque de inadimplentes referente ao período de 2005 a 2010, assim como para o estabelecimento de uma sistemática a ser adotada a partir do último exercício.

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	2008	2009	2010	Total das Entidades
BACEN	254.871,30	117.187,42	96.876,77	468.935,48
CADE	92.797,09	3.831,16	182.046,88	278.675,13
ANP	44.956,04	76.715,99	100.249,09	221.921,13
TCU	50.305,01	24.586,36	17.889,99	92.781,35
ANEEL	26.210,77	26.515,57	8.250,98	60.977,33
INMETRO	11.916,64	13.356,53	29.994,18	55.267,35
SUSEP	4.636,56	46.676,31	171,84	51.484,70
IBAMA	28.615,06	2.848,17	5,51	31.468,74
ANAC	0,00	552,98	4.935,01	5.487,99
ANTT	1.713,08	922,89	1.849,41	4.485,39
ANVISA	318,86	391,55	1.440,46	2.150,86
ANTAQ	0,00	570,17	0,00	570,17
CVM	332,46	54,92	2,34	389,72
ANATEL	7,06	0,00	0,00	7,06
ANCINE	0,00	0,00	0,00	0,00
ANA	ni	ni	ni	ni
ANS	ni	ni	ni	ni
Acumulado	**516.679,93**	**314.210,01**	**443.712,47**	**1.274.602,40**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados (ni: não informado)

Embora as variações das entidades não obedeçam a um padrão nítido, o montante total de 2010 é 14% inferior ao montante de 2008. Novamente, os números ensejam preocupação, pois ocorrem simultaneamente à manutenção dos baixos patamares para o percentual efetivamente arrecadado e à inexistência de redução do quantitativo de multas aplicadas.

Na tabela a seguir, demonstra-se a relação entre os montantes dos débitos para os quais foi ajuizada execução fiscal, de 2008 a 2010, 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 2008 a 2010
SUSEP	149,0%
INMETRO	123,0%
TCU	89,8%
ANTAQ	85,1%
BACEN	65,8%
ANP	52,3%
ANAC	13,9%
CADE	10,4%
ANEEL	7,5%
ANTT	5,4%
ANVISA	5,4%
IBAMA	0,3%
CVM	0,04%
ANATEL	0,0%

Entidade	Relação entre valores em execução judicial e o montante não arrecadado no período 2008 a 2010
ANCINE	0,0%
ANA	ni
ANS	ni
Acumulado	**5,6%**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados (ni: não informado)

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 nos casos da Susep e do Inmetro.

Entretanto, como está sendo avaliado um período de três anos, a existência de uma discrepância elevada entre os números acumulados requer atenção. Apenas seis entidades alcançaram percentuais superiores a 15% entre valores em execução fiscal e valores devidos, sendo que o percentual para o total dos dezessete entes fiscalizados foi de somente 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 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-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".

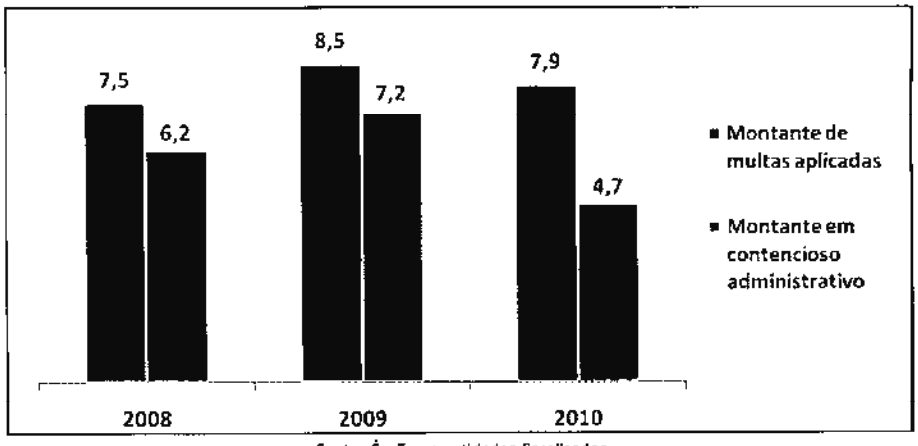
Portanto, com o decorrer do tempo sem que as providências necessárias sejam tomadas nos prazos legalmente estabelecidos, pode-se incorrer na impossibilidade de efetivar a qualquer tempo essa arrecadação, dando caráter definitivo ao reduzido percentual de quitação das multas aplicadas.

Tramitação das multas em instâncias administrativas

Um ponto que também merece destaque é o nível 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. Os dados relativos ao triênio em análise mostram um percentual reduzido de multas canceladas, mas uma elevada quantidade de penalidades em contencioso administrativo, de forma a impedir a efetiva arrecadação.

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos montantes das multas aplicadas e dos valores em contencioso administrativo, em cada ano da série. Assim, o valor total ainda pendente de decisão nas instâncias administrativas alcança uma média anual de R$ 6 bilhões, enquanto a média dos montantes de multas aplicadas é de R$ 8 bilhões. Como mencionado, a elevada quantidade de multas pendentes de decisões definitivas no âmbito dos órgãos e entidades atua contra a efetivação da arrecadação, com seus consequentes reflexos sobre os resultados da atuação dos entes de fiscalização.

Montantes aplicados e em contencioso administrativo – 2008 a 2010
R$ bilhões



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Conclusões

Assim como havia sido apurado no exercício anterior, o fato mais notável ao longo do período foi a discrepância entre os valores de multa aplicados e o montante de recursos arrecadado. Entre 2008 e 2010, os percentuais da arrecadação proveniente das multas, tomados em relação à aplicação das penalidades, foram de 5,1%, 4,3% e 4,7%, resultando em um percentual acumulado, em todo o período, de apenas 4,7%.

É importante reiterar, portanto, que 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.

Portanto, é necessário que sejam adotadas providências céleres no sentido de estabelecer mecanismos apropriados para incrementar a capacidade de arrecadação de recursos provenientes de multas, em duas instâncias: a ampliação das atividades de cobrança administrativa, com vistas à quitação do débito evitando-se a tramitação judiciária, se possível; e o aumento da celeridade na condução dos processos de execução fiscal. Nesse sentido, atenção especial deve ser dada à questão do contencioso administrativo, cujos procedimentos devem ser suficientemente ágeis para produzir decisões tempestivas, sem atentar contra o pleno exercício do direito de defesa por parte das pessoas físicas e jurídicas sancionadas com 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.

Especificamente em relação ao Cadin, deve-se registrar que ao longo de 2010 foram conduzidas tratativas envolvendo o TCU, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o Banco Central do Brasil – Bacen, a Advocacia Geral da União – AGU e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PFGN, com vistas ao aprimoramento do Cadin, o que deve envolver a definição dos órgãos aos quais serão

incumbidas a gestão e a normatização do Cadin, assim como a inclusão de novos recursos para aperfeiçoar a utilização do correspondente sistema informatizado. O resultado das referidas tratativas está sendo monitorado no âmbito do processo TC 022.631/2009-0.

3.3.3 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social aprovadas pela Lei 12.214/2010 foram de R$ 1,766 trilhão. Ao final do exercício de 2010, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R$ 1,848 trilhão. A despesa empenhada correspondeu a 81,4% 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 – 2010
R$ milhões

Esfera Orçamentária/ Identificador de Resultado Primário	LOA 2010	LOA + créditos	Despesas Empenhadas (A)	% Empenho	Valores Pagos (B)	% B/A	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados
Orçamento Fiscal	**1.300.135**	**1.365.777**	**1.027.843**	**75%**	**960.074**	**93%**	**4.545**	**63.224**
Primária Obrigatória	257.995	258.808	248.204	96%	233.803	94%	191	14.210
Primária Discricionária	81.850	92.519	70.819	77%	43.117	61%	3.103	24.600
Primária Discricionária – PAC	25.799	29.391	27.136	92%	8.903	33%	1.015	17.217
Financeira	934.491	985.060	681.685	69%	674.251	99%	236	7.198
Orçamento da Seguridade Social	**465.887**	**482.423**	**477.108**	**99%**	**454.416**	**95%**	**13.560**	**9.132**
Primária Obrigatória	443.036	457.590	456.555	100%	440.882	97%	13.140	2.532
Primária Discricionária	18.245	19.769	16.023	81%	11.200	70%	273	4.551
Primária Discricionária – PAC	2.749	3.027	2.592	86%	545	21%	2	2.045
Financeira	1.856	2.037	1.937	95%	1.789	92%	145	4
Total = Fiscal + Seguridade Social	**1.766.022**	**1.848.200**	**1.504.951**	**81%**	**1.414.490**	**94%**	**18.105**	**72.356**

Fonte: Siafi

Do total autorizado, foram empenhados 81%. Desse montante, em 94% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1,2%) e não processados (4,8%).

Desconsideradas as despesas classificadas como primária obrigatória e financeira, o percentual de pagamento é próximo a 55%. Como consequência, constata-se elevada inscrição em restos a pagar nessas despesas. Se a análise se limitar ao PAC, esse percentual cai ainda mais, chegando a 32%. O restante das despesas do Programa, portanto, foi inscrito em restos a pagar.

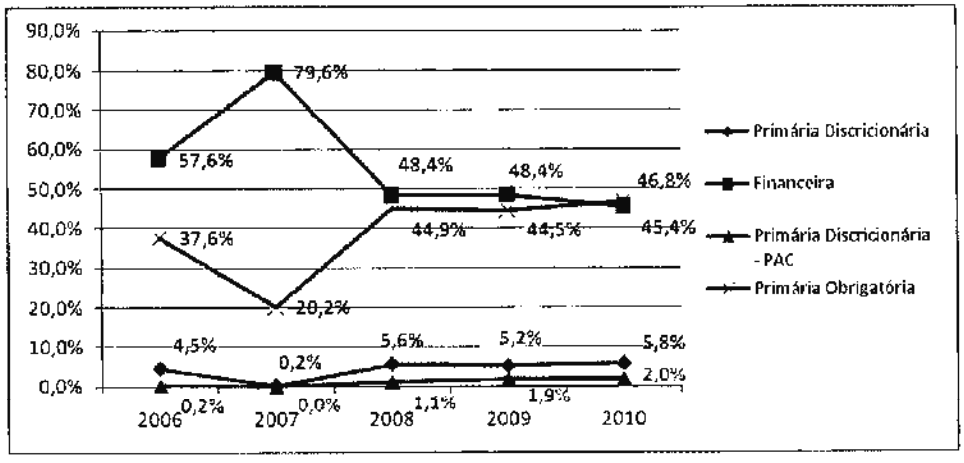
Paralelamente à execução do Orçamento do exercício, foram pagos R$ 61,9 bilhões relativos a restos a pagar processados e não processados inscritos em exercícios anteriores, bem como cancelados outros R$ 14,8 bilhões. A execução de restos a pagar será vista com maior detalhe mais adiante, dentro deste tópico.

A classificação por identificador de resultado primário tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO. Analisado o comportamento dos identificadores ao longo dos últimos cinco exercícios, observou-se certa convergência na participação relativa dos dois

maiores grupos, Primário Obrigatório e Financeiro. Se, em 2006, as despesas financeiras eram bem superiores às obrigatórias (57,6% contra 37,6%), em 2010, pela primeira vez na série, as despesas obrigatórias superaram as financeiras (46,8% contra 45,4%).

É importante observar o crescimento nas despesas primárias sem impacto fiscal, que chegaram a 2% do total em 2010. Ocorre que, desde 2009, as despesas do PAC passaram a ser classificadas inteiramente neste grupo; até então, parte era classificada como Primária Discricionária. Daí terem passado de 1,1% em 2008 para 1,9% no exercício seguinte.

Participação dos identificadores de resultado primário no total de despesas empenhadas nos últimos cinco exercícios



Fonte: Siafi

Nota: O Identificador Primária Discricionária relativa ao PAC passou a ter essa denominação a partir de 2009, tendo em vista a Lei 12.053, de 9 de outubro de 2009, ter alterado a redação que inicialmente constava da LDO para aquele exercício. Até então, o identificador era denominado Primária Discricionária relativa ao PPI.

Despesas por Função

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções (Portaria SOF 42/1999) e serve como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento – 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 2009 e 2010, estão dispostas adiante.

Despesas empenhadas por função – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

Função	2009	Desp. Emp./ Dotação	2010	Desp. Emp./ Dotação	% 2010/2009
Encargos Especiais	819.086	71%	830.802	74%	1%

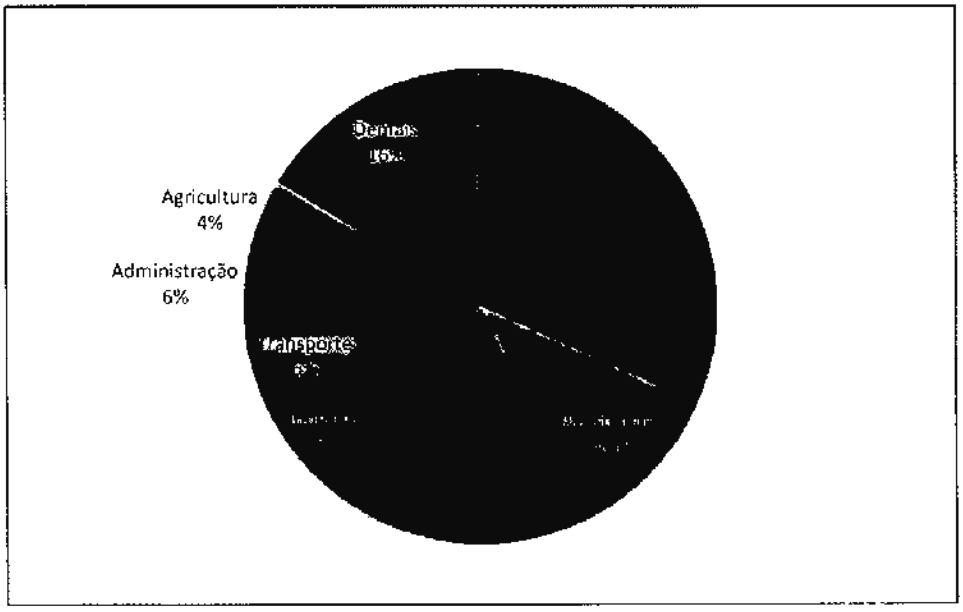
Função	2009	Desp. Emp./ Dotação	2010	Desp. Emp./ Dotação	% 2010/2009
Previdência Social	291.079	90%	326.551	100%	12%
Saúde	58.149	86%	61.874	96%	6%
Educação	36.680	90%	48.502	91%	32%
Assistência Social	33.336	99%	39.112	99%	17%
Defesa Nacional	26.147	97%	32.282	94%	23%
Trabalho	29.301	82%	31.449	99%	7%
Judiciária	20.464	99%	22.410	98%	10%
Transporte	16.505	67%	20.628	83%	25%
Administração	17.078	92%	19.988	94%	17%
Agricultura	14.723	97%	14.725	74%	0%
Segurança Pública	7.991	96%	9.728	89%	22%
Ciência e Tecnologia	6.190	88%	7.545	93%	22%
Legislativa	5.164	78%	5.661	95%	10%
Essencial à Justiça	4.995	98%	5.481	98%	10%
Urbanismo	4.711	97%	4.867	66%	3%
Organização Agrária	4.845	48%	4.270	75%	-12%
Comercio e Serviços	4.036	82%	3.844	67%	-5%
Gestão Ambiental	3.697	75%	3.713	76%	0%
Relações Exteriores	1.549	89%	1.897	86%	22%
Direitos da Cidadania	1.569	92%	1.831	81%	17%
Indústria	1.602	84%	1.804	65%	13%
Saneamento	3.019	70%	1.745	74%	-42%
Cultura	1.120	94%	1.385	63%	24%
Desporto e Lazer	982	84%	1.036	50%	6%
Comunicações	534	86%	971	82%	82%
Energia	810	83%	675	61%	-17%
Habitação	1.011	86%	175	56%	-83%
Total	**1.416.371**	**84%**	**1.504.951**	**82%**	**6%**

Fonte: Siafi

As despesas empenhadas em 2010 tiveram incremento de 6% em relação ao exercício de 2009. As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos percentuais no período foram Comunicações e Educação. Na primeira, cujo incremento foi da ordem de 82%, o aumento é em grande parte explicado pelo empenho de R$ 300 milhões na ação "Participação da União no Capital – Telebrás", estatal responsável pelo cumprimento dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), instituído em 2010, valor este integralmente inscrito em restos a pagar não processados. Por outro lado, houve significativas reduções de despesas nas funções Saneamento e Habitação. Conforme será tratado posteriormente, tais reduções se concentraram em despesas de investimentos.

As funções Previdência Social e Encargos Especiais, que agregam as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais, representam, juntas, 77% do total das despesas empenhadas em 2010. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Defesa Nacional, Trabalho, Judiciária, Transporte, Administração e Agricultura. Desconsiderando as despesas com Encargos Especiais e Previdência Social, pode-se obter o seguinte quadro, que reflete a participação relativa das despesas empenhadas em cada função em relação ao total.

Despesas por função: Principais funções em termos de volume de recursos – 2010



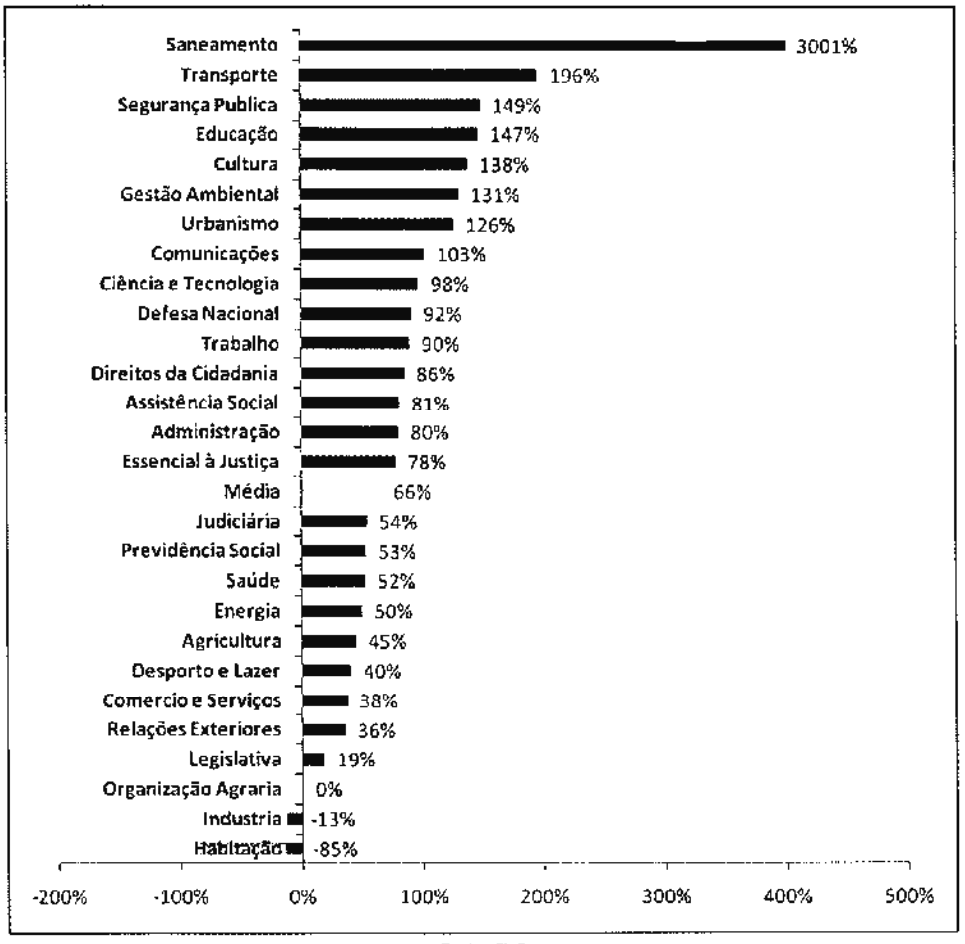
Fonte: Siafi

Nota: Excluídas as funções Encargos Especiais e Previdência Social

Em complemento à análise acima, que mostrou o comportamento das funções em 2010 relativamente ao exercício de 2009, bem como a participação relativa das principais funções, o quadro a seguir expande a série histórica e compara o crescimento percentual dos valores empenhados nas diversas funções nos últimos cinco exercícios em relação ao crescimento percentual do total das despesas no mesmo período.

Em razão de sua especificidade, não foi considerada no gráfico a função Encargos Especiais. Vale registrar, no entanto, que para esta função o crescimento percentual dos valores empenhados entre 2006 e 2010 foi de 6,7%.

Despesas por função: Crescimento percentual das despesas empenhadas entre 2006 e 2010



Fonte: Siafi

Nota: Excluída a função Encargos Especiais.

Na média, o volume de despesas empenhadas nas funções consideradas no gráfico cresceu 66% no período. Assim, chama atenção a função Saneamento, cujo crescimento percentual entre os exercícios de 2006 e 2010 foi de expressivos 3.000%. Tal acréscimo explica-se pelas ações do governo federal no setor por meio do PAC. Repisa-se, no entanto, que, de 2009 para 2010 os empenhos da função caíram 42%. Dentre aquelas que mais cresceram estão algumas das principais funções, em termos de valor, como Transporte (196%) e Educação (147%). Por outra parte, os valores empenhados em funções materialmente relevantes, como Saúde (52%) e Previdência Social (53%) cresceram menos que a média no período em análise.

As despesas em Habitação e Indústria, por sua vez, tiveram crescimento negativo no período. O resultado da função Habitação em muito reflete a redução no último exercício, quando as despesas passaram de R$ 1 bilhão em 2006 para apenas R$ 175 milhões em 2010.

O tópico 4.3 deste relatório apresenta de forma detalhada o comportamento das despesas em cada função, utilizando como parâmetro os valores referentes à liquidação.

Despesas por Órgão Superior

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

Cumpre destacar que, a partir do Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2009, 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. Contudo, 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 2009 e 2010.

Despesas empenhadas por órgão superior – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

Órgão Superior	2009	% Total	2010	% Total	% 2010/2009
Câmara dos Deputados	3.197	0,2%	3.537	0,2%	10,6%
Senado Federal	2.615	0,2%	3.015	0,2%	15,3%
Tribunal de Contas da União	1.278	0,1%	1.327	0,1%	3,8%
Poder Legislativo	**7.090**	**0,5%**	**7.878**	**0,5%**	**11,1%**
Justiça do Trabalho	11.989	0,8%	12.027	0,8%	0,3%
Justiça Federal	11.478	0,8%	6.732	0,4%	-41,3%
Justiça Eleitoral	4.277	0,3%	5.067	0,3%	18,5%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	1.419	0,1%	1.579	0,1%	11,3%
Superior Tribunal de Justiça	913	0,1%	879	0,1%	-3,7%
Supremo Tribunal Federal	546	0,0%	477	0,0%	-12,5%
Justiça Militar	315	0,0%	341	0,0%	8,4%
Conselho Nacional de Justiça	-	0,0%	149	0,0%	-
Poder Judiciário	**30.935**	**2,2%**	**27.251**	**1,8%**	**-11,9%**
Ministério da Fazenda	780.916	55,1%	790.232	52,5%	1,2%
Ministério da Previdência Social	238.142	16,8%	267.566	17,8%	12,4%
Ministério da Saúde	62.919	4,4%	67.339	4,5%	7,0%
Ministério da Educação	49.598	3,5%	62.460	4,2%	25,9%
Ministério da Defesa	51.283	3,6%	59.890	4,0%	16,8%
Ministério do Trabalho e Emprego	42.186	3,0%	46.781	3,1%	10,9%
Ministério do Desenv. Social e Comb. à Fome	33.336	2,4%	39.411	2,6%	18,2%
Ministério dos Transportes	17.157	1,2%	21.564	1,4%	25,7%
Ministério de Minas e Energia	16.030	1,1%	17.514	1,2%	9,3%
Ministério da Integração Nacional	15.956	1,1%	16.857	1,1%	5,6%
Ministério das Cidades	13.895	1,0%	13.141	0,9%	-5,4%
Minist. do Planejamento., Orçamento e Gestão	4.095	0,3%	10.789	0,7%	163,5%
Ministério da Agricultura Pec. e Abastecimento	10.638	0,8%	9.816	0,7%	-7,7%
Ministério da Justiça	8.841	0,6%	9.750	0,6%	10,3%
Ministério da Ciência e Tecnologia	6.444	0,5%	7.869	0,5%	22,1%

Órgão Superior	2009	% Total	2010	% Total	% 2010/2009
Presidência da Republica	5.237	0,4%	5.410	0,4%	3,3%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5.445	0,4%	4.904	0,3%	-9,9%
Ministério do Turismo	2.508	0,2%	2.391	0,2%	-4,7%
Advocacia-Geral da União	2.116	0,1%	2.328	0,2%	10,0%
Ministério das Relações Exteriores	1.762	0,1%	2.136	0,1%	21,2%
Ministério do Meio Ambiente	1.676	0,1%	1.968	0,1%	17,4%
Ministério das Comunicações	1.407	0,1%	1.889	0,1%	34,3%
Ministério da Cultura	1.225	0,1%	1.501	0,1%	22,5%
Ministério do Desenvolv., Indústria e Comércio	1.197	0,1%	1.281	0,1%	7,0%
Ministério do Esporte	1.066	0,1%	1.141	0,1%	7,0%
Ministério da Pesca e Aquicultura	-	0,0%	316	0,0%	-
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	6	0,0%	6	0,0%	9,7%
Poder Executivo	**1.375.082**	**97,1%**	**1.466.249**	**97,4%**	**6,6%**
Ministério Público da União	3.265	0,2%	3.544	0,2%	8,6%
Conselho Nacional do Ministério Público	-	0,0%	28	0,0%	-
Total Geral	**1.416.371**	**100,0%**	**1.504.951**	**100,0%**	**6,3%**

Fonte: Siafi

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

Das despesas empenhadas no exercício de 2010 (R$ 1,505 trilhão), 97,4% referem-se ao Poder Executivo, 1,8%, 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 70% das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. As despesas desses órgãos guardam relação com as funções Encargos Especiais e Previdência Social. Representam, portanto, dispêndios efetuados principalmente com operações oficiais de crédito, pagamento de serviço da dívida pública interna e externa, refinanciamento da dívida pública mobiliária federal e transferências constitucionais, além das despesas referentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Em termos de aumento de despesas, merecem destaque os Ministérios das Comunicações (34%), da Educação (25,9%) e dos Transportes (25,7%). Alguns órgãos tiveram redução no volume de despesas empenhadas, como os Ministérios da Agricultura (7,7%), das Cidades (5,4%) e do Turismo (4,7%).

A redução na Justiça Federal (41%) e o aumento no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestao (163%), em grande parte, decorrem da mudança na sistemática orçamentária adotada para os débitos judiciais prevista no art. 29 da LDO 2010. Em 2010, as dotações correspondentes aos débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor da Administração Direta Federal passaram a ser consignadas no Ministério do Planejamento, e não na Justiça Federal, diferentemente do que ocorria até então. A maior parte se refere a despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais. A execução das despesas, no entanto, não sofreu alterações: as dotações, em regra, são integralmente descentralizadas aos Tribunais que proferirem as decisões exequendas.

Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Despesa

As despesas empenhadas no biênio 2009/2010 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 2009 e 2010
R$ milhões

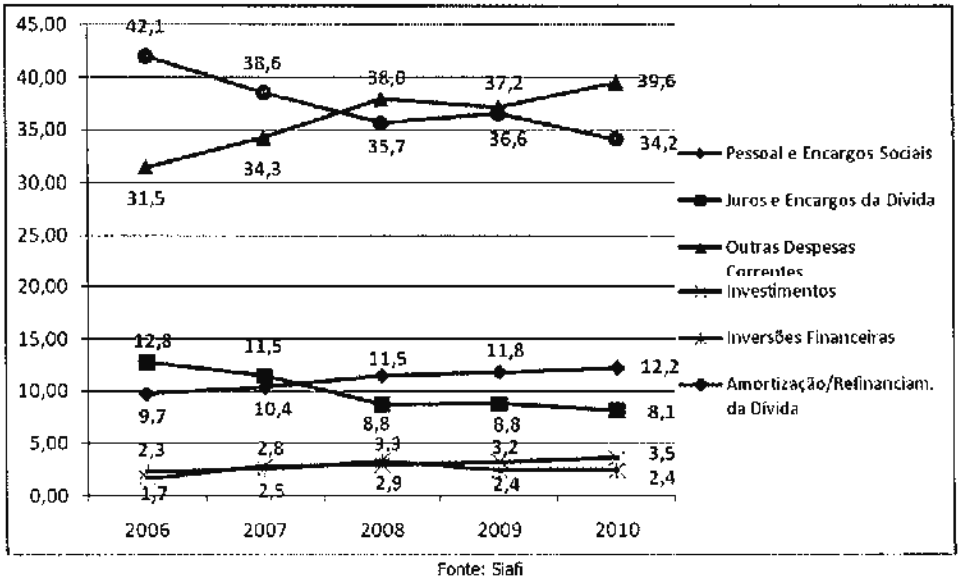
Cód.	Grupo de Despesa	2009	% Total	2010	% Total	% 2010/2009
1	Pessoal e Encargos Sociais	167.066	11,8	183.278	12,2	9,7%
2	Juros e Encargos da Dívida	124.609	8,8	122.422	8,1	-1,8%
3	Outras Despesas Correntes	526.781	37,2	595.597	39,6	13,1%
Subtotal Despesas Correntes		**818.457**	**57,8**	**901.297**	**59,9**	**10,1%**
4	Investimentos	45.849	3,2	53.364	3,5	16,4%
5	Inversões Financeiras	34.154	2,4	36.249	2,4	6,1%
6	Amortização/Refinanciam. da Dívida	517.912	36,6	514.041	34,2	-0,7%
Subtotal Despesas Capital		**597.915**	**42,2**	**603.654**	**40,1**	**1,0%**
Total Geral		**1.416.371**	**100,0**	**1.504.951**	**100,0**	**6,3%**

Fonte: Siafi

O grupo Investimentos foi o que teve maior incremento em relação a 2009 (16,4%). Já as despesas com Juros e Encargos da Dívida e Amortização/Refinanciamento da Dívida sofreram redução de 1,8% e 0,7%, respectivamente. O grupo Outras Despesas Correntes – ODC continua sendo o responsável pela maior parte das despesas (39,6%), seguido por Amortização/Refinanciamento da Dívida (34,2%).

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

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



Fonte: Siafi

Nota-se a tendência de crescimento, ao longo dos últimos cinco exercícios, da participação do grupo ODC no total das despesas orçamentárias (de 31,5% em 2006 para 39,6% em 2010). As despesas com Pessoal e Encargos Sociais e Investimentos também aumentaram sua participação durante toda a série. As despesas com Investimentos mais que dobraram sua parcela no total das despesas no período.

Em trajetória oposta, as despesas tipicamente financeiras, como Amortização/ Refinanciamento da Dívida e Juros e Encargos da Dívida, que representavam em 2006 quase 55% do total, em 2010 somavam 42,3%. Esses grupos compõem a função Encargos Especiais e serão mais bem abordados no item 4.3.22 deste Relatório.

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

Despesas com Pessoal

A discriminação dos gastos com pessoal por elemento de despesa, nos exercícios de 2009 e 2010, está demonstrada abaixo.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais, por elemento de despesa – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2009	% Total	2010	% Total	% 2010/2009
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	62.039	37,13	68.758	37,52	11%
01	Aposentadorias e Reformas	41.823	25,03	46.496	25,37	11%
03	Pensões	24.468	14,65	26.889	14,67	10%
12	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar	13.504	8,08	14.987	8,18	11%
13	Obrigações Patronais	12.427	7,44	14.052	7,67	13%
91	Sentenças Judiciais	7.620	4,56	6.061	3,31	-20%
92	Despesas de Exercícios Anteriores	1.863	1,12	2.419	1,32	30%
17	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar	1.201	0,72	1.222	0,67	2%
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	648	0,39	905	0,49	40%
04	Contratação por Tempo Determinado	532	0,32	560	0,31	5%
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	415	0,25	446	0,24	7%
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	155	0,09	172	0,09	11%
08	Outros Benefícios Assistenciais	126	0,08	142	0,08	13%
94	Indenizações Trabalhistas	152	0,09	64	0,04	-58%
67	Depósitos Compulsórios	25	0,02	59	0,03	131%
41	Contribuições	65	0,04	42	0,02	-36%
34	Out. Desp. Pessoal Dec. de Contr. Terceirização	0	0,00	2	0,00	3.862%
09	Salário-Família	1	0,00	1	0,00	14%
Total		**167.066**	**100,00**	**183.278**	**100,00**	**10%**

Fonte: Siafi

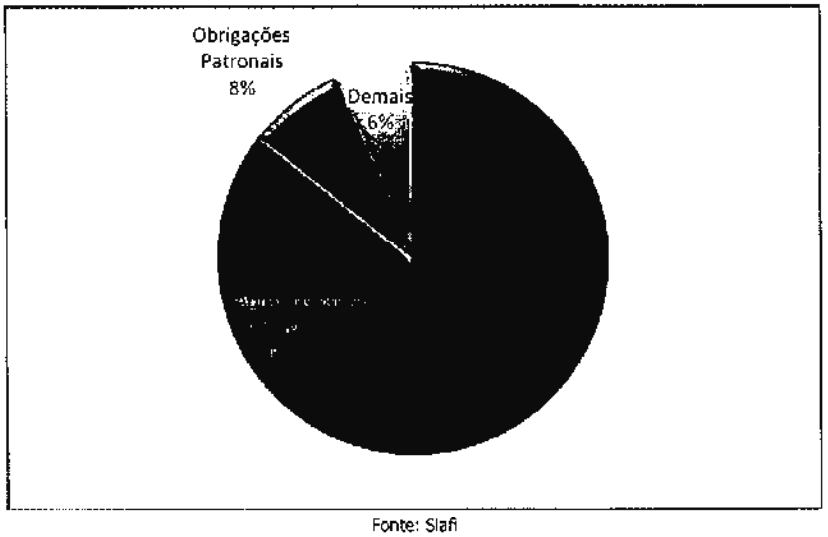
No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 10% em relação ao ano anterior.

Em termos percentuais, chama atenção o aumento nas despesas do elemento Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, da ordem de 3.862%, muito em função de sua execução em 2009 ter sido quase nula. Tais despesas dizem respeito à mão de obra constante dos contratos de terceirização em substituição a servidores e empregados públicos, que, de acordo com o art. 18, § 1º, da LRF, devem ser contabilizadas para fins de apuração das despesas com pessoal.

A esse respeito, cumpre consignar a Portaria Conjunta STN/SOF 1/2010, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 para considerar que as despesas do elemento Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização não mais devem ser classificadas no grupo Pessoal e Encargos Sociais, e sim em Outras Despesas Correntes. Esse assunto será abordado no item 3.3.5 deste relatório, que trata de Gestão Fiscal.

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 2010



Fonte: Siafi

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da Administração Pública Federal no biênio 2009/2010 está apresentada a seguir.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais por órgão – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

Órgão	2009	% Total	2010	% Total	% 2010/2009
Câmara dos Deputados	2.600	1,6	2.893	1,6	11%
Senado Federal	2.220	1,3	2.544	1,4	15%
Tribunal de Contas da União	1.130	0,7	1.151	0,6	2%
Subtotal Poder Legislativo	**5.951**	**3,6**	**6.588**	**3,6**	**11%**
Justiça do Trabalho	10.781	6,5	10.719	5,8	-1%
Justiça Federal	8.990	5,4	5.411	3,0	-40%
Justiça Eleitoral	3.053	1,8	3.355	1,8	10%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.195	0,7	1.329	0,7	11%
Superior Tribunal de Justiça	716	0,4	694	0,4	-3%
Supremo Tribunal Federal	304	0,2	316	0,2	4%
Justiça Militar	274	0,2	296	0,2	8%
Conselho Nacional de Justiça	0	0,0	19	0,0	-
Subtotal Poder Judiciário	**25.313**	**15,2**	**22.139**	**12,1**	**-13%**
Ministério da Defesa	39.559	23,7	43.861	23,9	11%
Ministério da Educação	20.751	12,4	24.934	13,6	20%
Ministério da Fazenda	22.775	13,6	24.073	13,1	6%
Ministério da Saúde	11.273	6,7	12.847	7,0	14%
Ministério da Previdência Social	9.711	5,8	10.364	5,7	7%

Órgão	2009	% Total	2010	% Total	% 2010/2009
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.687	1,6	6.507	3,6	142%
Ministério da Justiça	5.966	3,6	6.383	3,5	7%
Ministério da Agricul., Pec. e Abastecimento	4.010	2,4	4.364	2,4	9%
Ministério dos Transportes	2.729	1,6	3.151	1,7	15%
Ministério do Trabalho e Emprego	2.127	1,3	2.335	1,3	10%
Advocacia-Geral da União	1.902	1,1	2.053	1,1	8%
Presidência da Republica	1.572	0,9	1.776	1,0	13%
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.519	0,9	1.685	0,9	11%
Ministério das Comunicações	1.112	0,7	1.221	0,7	10%
Ministério do Meio Ambiente	1.030	0,6	1.190	0,6	15%
Ministerio das Relaçoes Exteriores	930	0,6	1.007	0,5	8%
Ministério da Integração Nacional	782	0,5	901	0,5	15%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	824	0,5	875	0,5	6%
Ministério de Minas e Energia	654	0,4	770	0,4	18%
Ministério do Desenv., Indústria e Comércio	434	0,3	478	0,3	10%
Ministério das Cidades	370	0,2	381	0,2	3%
Ministério da Cultura	329	0,2	370	0,2	12%
Ministério do Turismo	45	0,0	57	0,0	27%
Minist. Desenvolv. Social e Combate à Fome	32	0,0	46	0,0	42%
Ministério da Pesca e Aquicultura	0	0,0	27	0,0	-
Ministério do Esporte	19	0,0	23	0,0	25%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	3	0,0	4	0,0	8%
Subtotal Poder Executivo	**133.146**	**79,7**	**151.680**	**82,8**	**14%**
Ministério Público da União	2.658	1,6	2.855	1,6	7%
Conselho Nacional do Ministério Público	0	0,0	16	0,0	-
Total Geral	**167.066**	**100,0**	**183.278**	**100,0**	**10%**

Fonte: Siafi

O Poder Executivo, que é o principal executor dos serviços públicos, foi responsável por quase 83% dos gastos com pessoal em 2010. O Ministério da Defesa, que concentra todos os militares da União, responde por 23,9% das despesas com pessoal da União. Outras parcelas expressivas, os Ministérios da Educação e da Fazenda representaram, respectivamente, 13,6% e 13,1% do total do exercício.

Em relação a 2009, os órgãos que apresentaram maior aumento foram o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (142%), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (42%) e o Ministério do Esporte (25%). Como observado na análise das despesas totais por Órgão Superior, o aumento nos empenhos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a redução na Justiça Federal, devem-se à mudança da sistemática de classificação das despesas com débitos judiciais.

Outras Despesas Correntes

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

A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa nos exercícios de 2009 e 2010 encontra-se consolidada no quadro a seguir.

Outras despesas correntes por elemento de despesa – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

Cód	Elemento de Despesa	2009	% Total	2010	% Total	% 2010/2009
		146.11		163.79		
01	Aposentadorias e reformas	4	27,74	9	27,50	12,10
		125.98		138.19		
81	Distribuição de receitas	0	23,92	2	23,20	9,69
03	Pensões	54.765	10,40	61.932	10,40	13,09
41	Contribuições	51.271	9,73	58.333	9,79	13,77
10	Outros benefícios de natureza social	27.127	5,15	29.204	4,90	7,66
39	Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	21.850	4,15	23.735	3,99	8,63
06	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	18.711	3,55	22.233	3,73	18,82
05	Outros benefícios previdenciários	17.815	3,38	20.785	3,49	16,67
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	13.382	2,54	15.863	2,66	18,54
45	Equalização de preços	10.786	2,05	13.406	2,25	24,29
30	Material de consumo	9.227	1,75	9.598	1,61	4,02
91	Sentenças judiciais	7.946	1,51	9.441	1,59	18,81
93	Indenizações e restituições	5.761	1,09	6.508	1,09	12,96
37	Locação de mão-de-obra	3.292	0,63	3.896	0,65	18,33
92	Despesas de exercícios anteriores	1.771	0,34	3.343	0,56	88,75
46	Auxílio-alimentação	1.926	0,37	3.159	0,53	63,98
18	Auxílio financeiro a estudantes	1.950	0,37	2.551	0,43	30,82
36	Outros serviços de terceiros – pessoa física	1.498	0,28	1.664	0,28	11,02
32	Material de distribuição gratuita	1.113	0,21	1.497	0,25	34,50
04	Contratação por tempo determinado	360	0,07	1.196	0,20	231,79
33	Passagens e despesas com locomoção	886	0,17	1.093	0,18	23,39
14	Diárias – pessoal civil	747	0,14	1.051	0,18	40,68
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	576	0,11	733	0,12	27,45
49	Auxílio-transporte	643	0,12	721	0,12	12,21
47	Obrigações tributárias e contributivas	371	0,07	418	0,07	12,55
08	Outros benefícios assistenciais	238	0,05	268	0,04	12,62
35	Serviços de consultoria	196	0,04	256	0,04	30,12
15	Diárias – pessoal militar	157	0,03	221	0,04	41,04
43	Subvenções sociais	186	0,04	198	0,03	6,22
31	Premiações culturais, art., cient., desp. e outras	72	0,01	148	0,02	105,38
34	Outras desp. pessoal dec. de cont. de	0	0,00	93	0,02	-

Cód	Elemento de Despesa	2009	% Total	2010	% Total	% 2010/2009
	terceirização					
19	Auxílio-fardamento	29	0,01	33	0,01	14,45
95	Indenização p/execução trab. de campo	6	0,00	11	0,00	76,77
67	Depósitos compulsórios	10	0,00	10	0,00	2,96
	Remuneração de Cotas de Fundos					
28	Autárquicos	9	0,00	8	0,00	-7,54
38	Arrendamento mercantil	0	0,00	0	0,00	-75,21
	Encargos p/honra de avais, garantias					
27	seguros e sim.	7	0,00	0	0,00	-100,00
		526.78		**595.59**		
Total		**1**	**100,00**	**7**	**100,00**	**13,06**

Fonte: Siafi

Os elementos de despesa 01 – Aposentadorias e reformas e 03 – Pensões da tabela anterior referem-se a benefícios previdenciários pagos pelo Regime Geral de Previdência Social, 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 e ficam inseridos no grupo "Pessoal e Encargos Sociais", já analisado.

Os dispêndios a título de "Outras Despesas Correntes" aumentaram 13,1% 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. No elemento Outros auxílios financeiros a pessoa física, 2,7% do total, estão as despesas com o Programa Bolsa-Família.

Foi também significativa a participação no grupo das repartições de receitas tributárias (elemento 81 – Distribuição de Receitas), cerca de 23% do total, além das despesas com Contribuições (9,8%). Estas, segundo o Manual Técnico do Orçamento, referem-se a despesas orçamentárias para as quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

Algumas despesas tiveram aumento muito superior à média do exercício, como auxílio-alimentação (64%), contratação por tempo determinado (232%), diárias – pessoal civil (41%) e diárias – pessoal militar (41%). A primeira decorre da Portaria do Ministério do Planejamento 42/2010, que reajustou o referido benefício para o Poder Executivo Federal. Com relação às contratações por tempo determinado, o aumento se explica pelas despesas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE com a realização do Censo Demográfico de 2010. Quanto às despesas com diárias, se tomados os dois últimos exercícios, o aumento chega a 93%, em parte impactado pelo Decreto 6.907, de 21 de julho de 2009, que reajustou o valor das despesas. Os órgãos com maior participação nos gastos com diárias são os Ministérios da Justiça, da Educação, da Defesa e da Previdência Social.

As despesas com publicidade do Governo Federal compõem o grupo outras despesas correntes. Embora não estejam associadas a um elemento de despesa específico, sua execução se concentra quase que totalmente no elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. Essas despesas são mais diretamente identificáveis por meio das ações orçamentárias 2017 – Publicidade Institucional e 4641 – Publicidade e Utilidade Pública, ações padronizadas pela União e, por essa característica, realizadas por diversos órgãos da esfera federal.

Pelo art. 73 da Lei 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, é proibido aos agentes públicos, servidores ou não, realizar, em ano de eleição, nos três meses que antecedem o pleito, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição. Em complemento, a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral 23.191/2009, dispõe que entre os dois períodos que podem ser usados com base de comparação, prevalece o que tiver menor média.

Tendo em vista o pleito eleitoral ocorrido em 3 de outubro de 2010, é oportuno analisar o comportamento das despesas com publicidade do Governo Federal face à vedação contida na Lei 9.504/1997. Com esse objetivo, foi enviado o Ofício 164/2011-TCU-SEMAG à Controladoria-Geral da União – CGU, em que foi solicitada a verificação do atendimento ou não da vedação, instruída com a metodologia de cálculo para a determinação das despesas com publicidade.

Em resposta (Ofício 8849/2011/GSCON/SFC/CGU/PR), a CGU elaborou a Nota Técnica 922/GSCON/SFC/CGU/PR, de 4 de abril de 2011, contendo a referida análise. A metodologia utilizada pela CGU considera as ações orçamentárias 2017 e 4641, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Vale registrar que, embora a Lei 9.504, de 1997, não especifique, entende-se que a média a que se refere deve ser a média mensal, uma vez que, para 2010, não se considera o ano todo, mas apenas o período que antecede os três meses anteriores ao pleito e que corresponde aos seis primeiros meses do ano. Assim, deve-se comparar a média mensal de 2010 com a média mensal do ano anterior ou dos três anos anteriores, prevalecendo a que for menor.

Assim, segundo os critérios considerados pela CGU, a média mensal das despesas com publicidade nos seis primeiros meses de 2010 foi de R$ 26,4 milhões. Já para 2009, a média mensal teria sido de R$ 48,6 milhões; para o triênio 2007-2009, R$ 34,2 milhões. Aplicada a regra, prevaleceria, nesse caso, a última, tendo em vista ter sido a menor entre as duas. Ao final, a CGU concluiu que, como a média de 2010 foi inferior à do triênio anterior, os dispositivos da Lei 9.504/1997, e da Resolução TSE 23.191 foram cumpridos. Faz-se a ressalva, no entanto, de que, enquanto os valores de 2010 se referem à liquidação, os valores considerados pela CGU para o ano de 2010 e para o triênio 2007-2009 se referem a dados de empenho, o que não parece ser o critério mais razoável para efeito de comparação. Tal fato pode ensejar a realização de trabalho específico sobre a matéria.

Terceirização na Administração Pública

A tabela seguinte demonstra a despesa empenhada com pagamento de serviços terceirizados, por órgão superior, conforme metodologia que vem sendo utilizada no Relatório das Contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União. Por meio da referida metodologia, são contabilizadas apenas as despesas associadas aos subelementos 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 2009 e 2010".

Despesa com terceirização por órgão superior – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

Órgão	Terceirização 2009 (A)	Terceirização 2010 (B)	% B/A	Despesa de Pessoal 2010 (C)	% B/C
Câmara dos Deputados	125	149	20%	2.893	5%

Órgão	Terceirização 2009 (A)	Terceirização 2010 (B)	% B/A	Despesa de Pessoal 2010 (C)	% B/C
Senado Federal	161	99	-39%	2.544	4%
Tribunal de Contas da União	39	47	20%	1.151	4%
Subtotal Poder Legislativo	**325**	**295**	**-9%**	**6.588**	**4%**
Justiça Federal	347	378	9%	5.411	7%
Justiça Eleitoral	194	324	67%	3.355	10%
Justiça do Trabalho	243	284	17%	10.719	3%
Supremo Tribunal Federal	100	82	-18%	316	26%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	59	72	22%	1.329	5%
Superior Tribunal de Justiça	67	71	6%	694	10%
Conselho Nacional de Justiça	0	29	-	19	156%
Justiça Militar	8	11	33%	296	4%
Subtotal Poder Judiciário	**1.018**	**1.250**	**23%**	**22.139**	**6%**
Ministério da Educação	2.008	2.345	17%	24.934	9%
Ministério da Saúde	2.008	2.178	8%	12.847	17%
Ministério da Fazenda	1.892	1.791	-5%	24.073	7%
Ministério da Defesa	1.314	1.560	19%	43.861	4%
Ministério da Previdência Social	888	964	9%	10.364	9%
Ministério dos Transportes	620	516	-17%	3.151	16%
Ministério da Ciência e Tecnologia	393	511	30%	1.685	30%
Ministério da Justiça	376	416	11%	6.383	7%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	198	406	105%	875	46%
Ministério de Minas e Energia	410	346	-16%	770	45%
Presidência da Republica	245	297	21%	1.776	17%
Ministério das Relações Exteriores	279	287	3%	1.007	29%
Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	235	279	18%	4.364	6%
Minist. do Planejamento., Orçamento e Gestão	230	269	17%	6.507	4%
Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	239	268	12%	478	56%
Ministério do Meio Ambiente	228	235	3%	1.190	20%
Ministério do Trabalho e Emprego	221	181	-18%	2.335	8%
Ministério das Cidades	206	176	-14%	381	46%
Ministério da Cultura	147	174	18%	370	47%
Ministério da Integração Nacional	126	137	8%	901	15%
Ministério do Esporte	35	97	178%	23	413%
Advocacia-Geral da União	81	94	16%	2.053	5%
Ministério das Comunicações	72	87	20%	1.221	7%
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	83	85	2%	46	186%
Ministério do Turismo	60	66	10%	57	114%
Ministério da Pesca e Aquicultura	0	41	-	27	152%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	0	0	0%	4	8%
Subtotal Poder Executivo	**12.593**	**13.804**	**10%**	**151.680**	**9%**
Ministério Público da União	162	200	23%	2.855	7%
Conselho Nacional do Ministério Público	0	2	-	16	14%
Total Geral	**14.098**	**15.551**	**10%**	**183.278**	**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.

Considerados os gastos com terceirização nos órgãos superiores em comparação com as despesas empenhadas de pessoal, destaca-se o Ministério do Esporte, cuja despesa empenhada nessa rubrica representa mais de cinco vezes a despesa com pessoal do Órgão. Comparativamente a 2009, houve crescimento de 186%. Outros órgãos possuem despesas com terceirização superior à despesa com

pessoal, como é o caso dos Ministérios do Desenvolvimento Social, do Turismo e da Pesca e Aquicultura e o Conselho Nacional de Justiça.

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 2009 e 2010
R$ milhões

Código	Título	2009	2010	% 2010/2009
33903500	**Serviços de Consultoria**	**181**	**224**	**23%**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	181	224	23%
33903596	Serviços de Consultoria – Pagamento Antecipado	0	0	60%
33903599	Outros Serviços de Consultoria	0	0	-90%
33903600	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física**	**850**	**884**	**4%**
33903607	Estagiários	270	333	23%
33903635	Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	302	275	-9%
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	195	196	1%
33903610	Perícias Técnicas – Justiça Gratuita	66	62	-6%
33903622	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	5	5	-4%
33903624	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	4	4	17%
33903625	Serviços de Limpeza e Conservação	3	2	-4%
33903618	Manutenção e Conservação de Equipamentos	2	2	-5%
33903634	Serviços de Perícias Médicas por Benefícios	0	1	456%
33903621	Manutenção e Cons. de Bens Móveis de Outras Naturezas	1	1	-9%
33903627	Serviços de Comunicação em Geral	1	1	-23%
33903620	Manutenção e Conservação de Veículos	0	0	-23%
33903626	Serviços Domésticos	0	0	-27%
33903689	Manutenção de Repartições – Serviço Exterior	0	0	46%
33903619	Vigilância Ostensiva	0	0	-25%
33903700	**Locação de Mão-de-Obra**	**3.288**	**3.888**	**18%**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	1.327	1.478	11%
33903703	Vigilância Ostensiva	898	1.077	20%
33903702	Limpeza e Conservação	755	926	23%
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	163	199	22%
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	99	124	25%
33903707	Serviços de Brigada de Incêndio	26	49	88%
33903706	Manutenção e Conservação de Bens Móveis	19	23	21%
33903728	Suporte a usuários de T.I.	0	5	-
33903727	Suporte de Infraestrutura de T.I.	0	4	-
33903709	Manutenção de Software	0	3	-
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**9.779**	**10.555**	**8%**
33903957	Serviços de Proc. de Dados	2.861	2.846	-1%
33903979	Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	1.510	1.778	18%
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	1.793	1.620	-10%
33903916	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	1.179	1.389	18%
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	759	799	5%
33903978	Limpeza e Conservação	338	409	21%
33903917	Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos	381	389	2%
33903977	Vigilância Ostensiva	273	325	19%
33903908	Manutenção de Software	222	263	18%
33903919	Manutenção e Conservação de Veículos	118	163	38%
33903995	Manutenção Cons. Equip. de Processamento de Dados	60	140	134%
33903973	Transporte de Servidores	110	127	16%
33903920	Manutenção e Cons. de Bens Móveis de Outras Naturezas	71	83	17%

Código	Título	2009	2010	% 2010/2009
33903927	Suporte de Infraestrutura de T.I.	2	53	2369%
33903946	Serviços Domésticos	30	45	49%
33903928	Suporte a usuários de T.I.	1	44	8519%
33903989	Manutenção de Repartições de Serv. Exterior	37	35	-6%
33903942	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	15	30	107%
33903961	Serviços de Socorro e Salvamento	13	14	4%
33903954	Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar	2	1	-14%
33903913	Perícias Técnicas Justiça Gratuita	1	1	5%
33903956	Serviço de Perícia Médica/Odontolog P/Benefícios	3	1	-78%
Total		14.098	15.551	10%

Fonte: Siafi

Em relação a 2009, as despesas com terceirização tiveram crescimento de 10%, percentual inferior ao crescimento do total das despesas do grupo "Outras Despesas Correntes" que foi de 13%.

Mais de 80% da despesa com terceirização concentrou-se nos itens Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional (23% – 33903635, 33903701 e 33903979), Serviços de Processamento de Dados (18%), Serviços Técnicos Profissionais (12%), Manutenção e Conservação de Bens Imóveis (10%), Vigilância Ostensiva (10%), e Limpeza e Conservação (10%).

O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente abordado o tema terceirização, em especial os casos em que há contratação de mão-de-obra terceirizada para exercício de serviços típicos das áreas finalísticas, como demonstram os acórdãos 341/2009, 2.731/2008, 2.105/2008 e 1.508/2008, todos do Plenário.

No acórdão 1520/2006 – Plenário, foi estabelecido prazo para que diversos órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros, entre 2006 e 2010, empregados terceirizados contratados em discordância com o Decreto 2.271/1997, ou seja, contratados em substituição a servidores e empregados públicos.

Em 2010, o TCU, por meio do acórdão 106/2010 – Plenário, considerou parcialmente cumprido o cronograma de substituição de terceirizados irregulares por servidores concursados proposto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e fez novas determinações ao órgão, por intermédio de sua Secretaria de Gestão – Seges: (i) informar ao Tribunal as perspectivas de alcance da meta estabelecida no acórdão 1520/2006 – Plenário; (ii) encaminhar ao Tribunal, em até 90 dias, os quantitativos de terceirizados em situação irregular, por órgão e tipo de Administração; e (iv) enviar ao Tribunal, no mesmo prazo, a relação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional que ainda não disponibilizaram informações sobre o número de terceirizados irregulares existentes em seu quadro de pessoal. As informações remetidas pela Seges estão sendo tratadas no processo TC 016.954/2009-5, ainda em tramitação.

Ocorre que, já em 2011, no âmbito do processo que analisou os Relatórios de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2010 (TC 002.764/2011-3), a Seges informou novamente o quantitativo por órgão de servidores que continuam em situação irregular na Administração Direta e Indireta da União, com exceção das empresas estatais. A tabela a seguir sintetiza os referidos dados, que se referem a março de 2011.

Quantitativo de servidores em situação irregular por órgão

Vinculação/Ministérios	Tipo Administração	Tipo de Indireta	Quantitativo Irregular
Ministério das Comunicações	Indireta	Autarquia	232

...

Ministério da Ciência e Tecnologia	Direta	Direta	360
Ministério da Ciência e Tecnologia	Indireta	Autarquia	2
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Indireta	Autarquia	64
Min. do Desenvolv, Indústria e Comércio	Indireta	Autarquia	297
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	Direta	Direta	116
Ministério da Educação	Direta	Direta	54
Ministério da Educação	Indireta	Autarquia	3.884
Ministério da Educação	Indireta	Fundação	4.906
Ministério da Fazenda	Direta	Direta	463
Ministério da Integração Nacional	Direta	Direta	137
Ministério da Cultura	Indireta	Autarquia	182
Ministério da Justiça	Direta	Direta	509
Ministério da Justiça	Indireta	Autarquia	51
Ministério da Justiça	Indireta	Fundação	409
Ministério do Meio Ambiente	Indireta	Autarquia	1474
Ministério de Minas e Energia	Indireta	Autarquia	110
Ministério da Previdência Social	Direta	Direta	10
Ministério da Saúde	Direta	Direta	1.971
Ministério da Saúde	Indireta	Fundação	1.773
Ministério da Saúde	Indireta	Autarquia	339
Ministério dos Transportes	Indireta	Autarquia	504
Ministério do Trabalho e Emprego	Direta	Direta	38
Ministério do Trabalho e Emprego	Indireta	Fundação	99
Total Geral			**17.984**
Total Direta			**3.658**
Total Indireta			**14.326**

Fonte: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Nota Informativa 126/2011/GAB/SEGES-MP, de 3 de março de 2011)

Nota: Dados não auditados

O que se percebe, portanto, é que, a despeito do prazo inicialmente definido no acórdão 1.520/2006 – Plenário para que os órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros empregados terceirizados de forma irregular, em março de 2011 ainda existem, segundo os dados da Seges, quase 18 mil empregados nessa condição, 80% dos quais na Administração Indireta. Destes, as autarquias e fundações vinculadas ao Ministério da Educação concentram mais de 60%.

Em relação ao mesmo levantamento realizado em função do Relatório das Contas de Governo de 2009, também tendo como base dados informados pela Seges, houve redução no quantitativo total, que então era de 28,6 mil. Essa redução se deu notadamente na Administração Direta, cujo número de empregados em situação irregular caiu de 15 mil para 3,7 mil; na Indireta, houve um pequeno aumento, passando de 13,6 mil para 14,3 mil.

Ainda que o escopo da presente análise sejam os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, é oportuno citar o trabalho realizado no âmbito do processo TC 023.627/2007-5, que identificou um elevado número de contratos de terceirização em substituição de empregados nas empresas estatais constantes do Orçamento de Investimento. Como resultado, foi publicado o acórdão 2.132/2010-Plenário, no qual foram feitas determinações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Dest, no sentido de orientar as

estatais para que identifiquem as atividades passíveis de terceirização e o número de trabalhadores em situação irregular, bem como elaborem plano de substituição desses trabalhadores por empregados concursados, em atenção ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Investimentos

Os investimentos compreendem as despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. A partir de 2007, devido sobretudo à implementação do Programa de Aceleração do Crescimento, 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 2010, repetindo sistemática da LDO anterior, instituiu regra específica, que possibilitou que o superávit primário fosse reduzido para o atendimento de despesas no âmbito do Programa (art. 3º da Lei 12.017/2009), o que salvaguardou tais despesas do contingenciamento.

Neste tópico serão considerados os investimentos do OFSS como um todo, incluindo, portanto, os do Programa de Aceleração do Crescimento. Este é especificamente tratado no item 4.1 deste Relatório.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das despesas de investimentos por função em 2009 e 2010.

Despesas com investimentos por função – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

Função	2009		2010		% 2010/2009
	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
Transporte	11.956,27	87%	15.560,05	89%	30%
Defesa Nacional	4.791,88	68%	8.231,98	83%	72%
Educação	4.556,36	80%	6.037,89	83%	33%
Urbanismo	3.819,53	77%	4.098,28	64%	7%
Saúde	3.413,86	80%	3.116,56	68%	-9%
Segurança Publica	1.882,65	77%	2.898,67	83%	54%
Gestão Ambiental	2.344,71	91%	2.120,97	73%	-10%
Saneamento	3.013,63	97%	1.740,90	74%	-42%
Agricultura	1.568,81	81%	1.730,25	66%	10%
Comercio e Serviços	1.747,10	83%	1.617,36	52%	-7%
Ciência e Tecnologia	1.189,96	86%	1.553,04	83%	31%
Judiciária	926,77	96%	1.155,48	88%	25%
Organização Agrária	832,54	92%	636,18	63%	-24%
Desporto e Lazer	678,90	66%	576,04	45%	-15%
Administração	490,31	77%	554,34	74%	13%
Assistência Social	182,75	58%	309,30	87%	69%
Cultura	136,16	66%	204,17	47%	50%

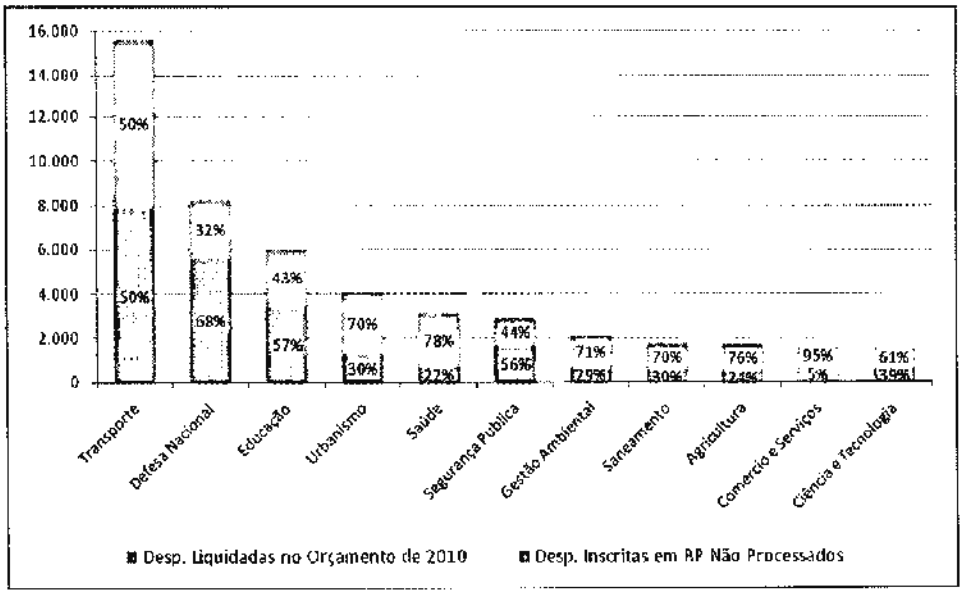
Função	2009		2010		% 2010/2009
	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
Direitos da Cidadania	235,94	79%	196,12	55%	-17%
Essencial à Justiça	149,84	79%	167,47	79%	12%
Previdência Social	441,84	57%	155,93	84%	-65%
Encargos Especiais	132,86	71%	153,56	100%	16%
Habitação	990,91	83%	140,43	52%	-86%
Legislativa	87,40	26%	137,58	50%	57%
Indústria	130,99	35%	126,62	30%	-3%
Comunicações	36,85	32%	50,26	54%	36%
Trabalho	45,30	59%	40,26	56%	-11%
Relações Exteriores	45,39	83%	37,74	47%	-17%
Energia	19,25	51%	17,03	35%	-12%
Total	**45.849**	**80%**	**53.364**	**77%**	**16%**

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 2010 representou 29% do total. Embora em menor monta, destacam-se também os investimentos realizados em Defesa Nacional, Educação e Urbanismo. Dentre as funções mais significativas, quando se compara com 2009, deve-se mencionar Defesa Nacional e Segurança Pública, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 72% e 54%. Já Saneamento e Habitação, duas funções vinculadas ao PAC, empenharam, respectivamente, 42% e 86% a menos que em 2009 nas despesas com Investimentos. Vale lembrar, mais uma vez, que o tópico 4.3 deste relatório abordará de forma mais detalhada o comportamento das despesas em cada função.

Aspecto relevante da execução das despesas com investimento é o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. 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 2010 e aquela que foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Despesas com investimentos por função – Despesas liquidadas no Orçamento de 2010 x Despesas inscritas em restos a pagar não processados – 2010



Fonte: Siafi

O que se observa é que, na maior parte das funções selecionadas, a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi igual ou maior do que a 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 5% das despesas empenhadas terem sido liquidadas no próprio exercício do empenho.

Inversões Financeiras

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

A seguir são enumerados os elementos que compõem o grupo, com destaque para valores empenhados e sua proporção em relação à dotação orçamentária nos exercícios de 2009 e 2010.

Despesas com inversões financeiras por elemento – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

Cod.	Elemento de Despesa	2009		2010		% 2010/2009
		Desp. Emp.	Desp. Emp./ Dotação	Desp. Emp.	Desp. Emp./ Dotação	
66	Concessão de empréstimos e financiamentos	28.119	70%	32.465	82%	15%
65	Constituição ou aumento de capital de empresas	1.888	100%	1.437	100%	-24%
62	Aquisição de produtos para revenda	2.972	91%	1.317	81%	-56%
61	Aquisição de Imóveis	919	99%	738	92%	-20%
91	Sentenças judiciais	242	100%	289	99%	20%
93	Indenizações e Restituições	0	0%	2	100%	n/a

Cód.	Elemento de Despesa	2009		2010		% 2010/2009
		Desp. Emp.	Desp. Emp./ Dotação	Desp. Emp.	Desp. Emp./ Dotação	
41	Contribuições	4	100%	0	0%	-100%
63	Aquisição de títulos de crédito	10	100%	0	0%	-100%
Total		**34.154**	**73%**	**36.247**	**83%**	**6%**

Fonte: Siafi

Como se observa, o grupo é composto principalmente por despesas com concessão de empréstimos e financiamentos, que representam 90% do total empenhado. As despesas com constituição ou aumento de capital de empresas e aquisição de produtos para revenda equivalem, cada uma, a 4% do total. Comparativamente a 2009, o aumento de 6% no total das despesas com inversões financeiras foi puxado pelo crescimento das despesas com concessão de empréstimos e financiamentos, já que em quase todos os outros elementos houve redução nos valores empenhados.

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 para outras instituições. As despesas empenhadas, por modalidade de aplicação, nos exercícios 2009 e 2010 estão apresentadas na tabela a seguir.

Despesas empenhadas por modalidade de aplicação – Exercícios de 2009 e 2010
R$ milhões

	Modalidade de Aplicação	2009	%	2010	%	% 2010/2009
90	Aplicações diretas	1.199.831	84,71	1.265.184	84,07	5%
40	Transferências a Municípios	107.162	7,57	116.481	7,74	9%
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal	90.963	6,42	101.559	6,75	12%
91	Aplicações diretas – operações internas	13.854	0,98	15.941	1,06	15%
50	Transfer. a Instit. Privadas sem fins lucrativos	3.249	0,23	4.024	0,27	24%
80	Transferências ao exterior	1.022	0,07	1.204	0,08	18%
60	Transfer. a Instit. Privadas com fins lucrativos	235	0,02	516	0,03	120%
71	Transferências a Consórcios Públicos	-	0,00	22	0,00	n/a
70	Transfer. a Instituições Multigovernamentais	55	0,00	19	0,00	-65%
Total		**1.416.371**	**100,00**	**1.504.951**	**100,00**	**6%**

Fonte: Siafi

As aplicações diretas de créditos orçamentários da União corresponderam a 84% do total. Em relação a 2009, o aumento foi de 5%. Já as transferências a estados, Distrito Federal e municípios representaram quase 15% das despesas e cresceram 10% em 2010. Cerca de 88% das transferências a outros entes federados se referiram a despesas obrigatórias, decorrentes principalmente de repartição tributária e obrigações constitucionais nas áreas de Saúde e Educação. Ainda que representem uma parcela muito pequena do total das despesas da União, destacaram-se as transferências a instituições privadas com fins lucrativos, que tiveram crescimento de 120% em 2010. A maior parcela dessas despesas foi representada por subvenções econômicas a projetos de desenvolvimento tecnológico.

Transferências Voluntárias e para o Setor Privado

As transferências voluntárias são definidas no art. 25 da LRF como a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou seja, destinada ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização das transferências voluntárias ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

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

Na tabela a seguir, estão anualmente discriminadas, no período de 2008 a 2010, as transferências por modalidade de aplicação, aos estados e ao Distrito Federal, a municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos.

Transferências Voluntárias e para o Setor Privado * – Exercícios de 2008 a 2010
R$ milhões

	Estados e DF	Municípios	Inst. Privadas	Total	Var. %
2008	10.993	11.728	2.986	25.707	
% no exercício	43%	46%	12%	100%	
2009	11.215	14.336	2.813	28.364	10%
% no exercício	40%	51%	10%	100%	
2010	11.203	15.036	3.548	29.788	5%
% no exercício	38%	50%	12%	100%	
Total	**33.412**	**41.100**	**9.347**	**83.859**	

Fonte: Siafi

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

Em 2010, as transferências voluntárias atingiram quase R$ 30 bilhões. Em relação a 2009, houve aumento de 5%. Nos últimos três exercícios, as transferências a municípios têm representado cerca de metade do total; as transferências a estados e ao DF, cerca de 40%; aquelas destinadas a instituições privadas sem fins lucrativos, aproximadamente 10%.

A já citada Lei Eleitoral 9.504/1997 veda que sejam realizadas, nos três meses que antecedem o pleito, transferências voluntárias de recursos da União aos estados e municípios e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

Com o objetivo de verificar o atendimento à Lei Eleitoral, foi autuado o processo TC 028.755/2010-3, sob responsabilidade da Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos do TCU. As informações então levantadas foram encaminhadas às Secretarias de Controle Externo do TCU, de acordo com a respectiva clientela, no âmbito das quais foram analisadas as justificativas dos

órgãos/entidades que realizaram transferências voluntárias no período e adotadas as providências cabíveis, conforme o caso.

Em 2007, no Relatório das Contas de Governo relativo ao exercício de 2006, o Tribunal de Contas da União apontou como ressalva a existência de volume expressivo de prestações de contas dos recursos repassados ainda não analisadas pelos órgãos repassadores.

No mesmo ano, foi publicado o Decreto 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. O referido Decreto, em seu art. 17, prevê a possibilidade de arquivamento de prestações de contas de convênios com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos da data do Decreto e que tenham valor registrado de até R$ 100 mil. Verificou-se que, até dezembro de 2010, foram arquivados 8.130 convênios com respaldo na permissão contida no art. 17.

No entanto, no Relatório das Contas de Governo de 2009, mais uma vez, o estoque de prestações de contas não analisadas foi objeto de análise por parte do TCU, tendo inclusive resultado na seguinte ressalva:

"Existência de um passivo crescente de prestações de contas relativas a convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais.
Há indícios concretos de que as informações gerenciais disponíveis no Siafi sobre número de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas não correspondem à realidade."

Como se pode verificar na tabela a seguir, o estoque de prestações de contas não apresentadas ou não analisadas no prazo legal, de forma geral, não tem apresentado significativa melhora nos últimos exercícios. Os dados abaixo se referem à posição dos estoques quando da análise das Contas de Governo nos últimos três exercícios. Para este exercício, por exemplo, foram contabilizados convênios cuja vigência se encerrou em 2009 e que deveriam ter suas contas apresentadas e analisadas em 2010.

Prestações de Contas – Exercícios de 2008 a 2010
R$ milhões

Posição	Prestações de contas não apresentadas			Prestações de contas não analisadas		
(Ano das CG – Vigência)	Qtde.	Valor (R$)[1]	Atraso médio (anos)[2]	Qtde.	Valor (R$)[1]	Atraso médio (anos)[3]
2008 – vigência até 31/12/2007	3.250	2.435	3,7	38.008	13.342	4,3
2009 – vigência até 31/12/2008	2.568	2.053	4,1	43.807	16.766	5,7
2010 – vigência até 31/12/2009	2.780	2.852	2,9	42.963	18.250	6,8
Variação 2010/2009	**8%**	**39%**	**-29%**	**-2%**	**9%**	**19%**

Fonte: Siafi

1 – Excluídos os valores dos convênios celebrados entre o Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Instituto Nacional do Seguro Social para pagamento dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). No valor das prestações de contas não apresentadas, referem-se aos convênios 478500, 498455, 521614, 559088 e 588595, totalizando R$ 46,7 bilhões. No valor das prestações de contas não analisadas, referem-se ao convênio 344413, no valor de R$ 203 milhões.

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

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

Em 2010, houve um aumento de 8% no total de prestações de contas não apresentadas dentro do prazo legal. Em termos de valor, o acréscimo foi de 39% em relação à posição do final de 2009. O atraso médio caiu para 2,9 anos, em parte como resultado dos arquivamentos dos processos de pequeno valor ocorridos durante o exercício. Para as prestações de contas apresentadas, mas ainda não analisadas, houve uma pequena redução em relação a 2009 (2%), mas o estoque ainda é 13% superior ao verificado

em 2008. Da mesma forma, tanto os valores firmados quanto o atraso médio foram superiores ao ano anterior.

Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos

O Governo Federal empenhou em 2010 o montante de R$ 3,5 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos. O valor representou aumento de 26% em relação a 2009.

O órgão que mais realizou esse tipo de transferência em 2010 foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, responsável por 28% dessas operações (R$ 978 milhões), grande parte destinada à pesquisa e desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas (R$ 315 milhões), e ao financiamento de projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa (R$ 295 milhões).

No âmbito do Ministério da Saúde, o Fundo Nacional de Saúde – FNS e a Fundação Nacional de Saúde – Funasa transferiram juntos o montante de R$ 449 milhões (12,7%), dos quais R$ 189 milhões destinados à estruturação de unidades de atenção especializada em saúde e R$ 128 milhões destinados à saúde indígena.

Em complemento, a tabela a seguir demonstra as quinze entidades que mais receberam recursos na modalidade de transferência da União em 2010.

Transferências da União às Entidades sem Fins Lucrativos – 2008 a 2010
R$ milhões

Entidade	Valor Empenhado			% 2010/2008
	2008	2009	2010	
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa	92,3	67,6	109,7	19%
Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido	63,4	69,3	96,7	53%
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron	53,2	74,3	69,8	31%
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada	42,5	46,1	58,9	39%
Sociedade Amigos da Cinemateca	22,7	45,7	53,9	138%
Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto	45,3	39,6	51,4	13%
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa	93,1	59,5	49,4	-47%
Fundação de Apoio da Universidade Federal do RS	27,8	31,7	49,0	76%
Missão Evangélica Caiuá	17,5	45,3	48,6	178%
Fundação Ricardo Franco	22,8	50,6	42,2	85%
Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais	45,3	28,0	40,3	-11%
Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro	3,2	5,5	39,4	1.134%
Fundação Getulio Vargas	32,8	30,4	35,6	9%
Núcleo de Gestão do Porto Digital	0,5	1,0	32,5	6.392%
Fundação de Apoio a Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação	3,8	2,9	32,3	758%
Demais	**2.349,6**	**2.213,8**	**2.738,4**	**17%**
Total	**2.915,7**	**2.811,3**	**3.548,1**	**22%**

Fonte: Siafi

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

Por fim, em 2010 foi autuado o processo TC 020.012/2010-1, com o objetivo de avaliar a estrutura de recursos humanos voltada para análise de prestação de contas de transferências voluntárias da União. O trabalho, que durante sua execução também subsidiou o Relatório sobre as Contas de Governo

de 2009, resultou no acórdão 3.025/2010 – Plenário, no qual foi apontada uma relativa carência de servidores que atuam na análise da prestação de contas, em números absolutos, e um desequilíbrio na alocação desses profissionais na Administração, com alguns órgãos em situação crítica de carência de funcionários. Foram observadas também inconsistências nos totais registrados nos sistemas Siafi e Siconv, sistemas responsáveis por armazenar as informações relativas à transferência.

Restos a Pagar – Execução em 2010

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

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

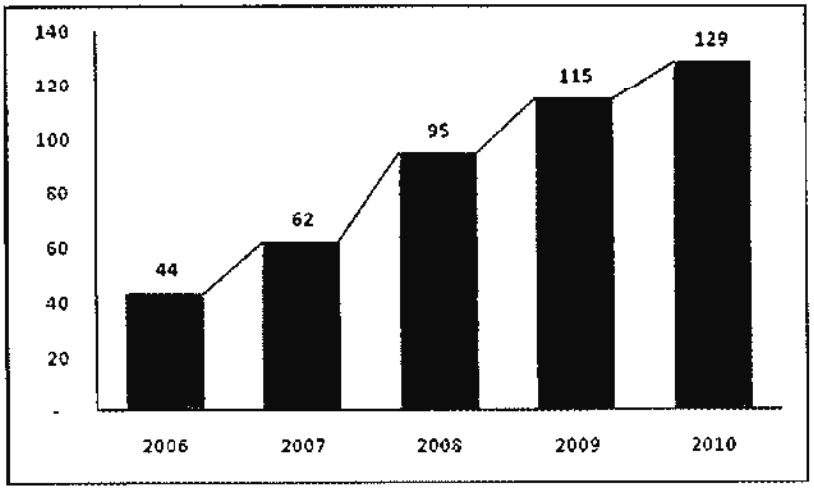
Os restos a pagar processados referem-se a despesas já liquidadas, ou seja, obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não pagas.

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, 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 – 2006 a 2010
R$ milhões



Fonte: Siafi

Conforme tem sido consignado nos últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, o volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios. O crescimento entre 2006 e 2010 foi da ordem de 193%, o que, em outras palavras, equivale dizer que o montante de restos a pagar quase triplicou nos últimos cinco anos. Em relação a 2009, o acréscimo foi de 12%.

Para mero efeito comparativo, as despesas orçamentárias constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social cresceram, entre 2005 e 2009, apenas 27%. 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 62%, proporção bem inferior ao crescimento do volume de restos a pagar (193%).

Em razão do expressivo volume de recursos inscritos em restos a pagar em 2009, por força do acórdão 2.659/2009 – Plenário, foi inserido na decisão normativa que dispõe sobre a organização e apresentação dos processos de contas (DN TCU 102/2009), comando para que, no relatório de gestão emitido pelo órgão de controle interno competente, conste a verificação do atendimento do art. 35 do Decreto 93.872/1986, que 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 à conta de orçamentos futuros.

Nesse aspecto, deve-se mencionar que tramitam em conjunto no Congresso Nacional os Projetos de Lei do Senado 229, 248, 450 e 175, todos de 2009, estabelecendo normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, em cujo texto consta capítulo específico para os restos a pagar e o reconhecimento de obrigações de exercício anterior.

O quadro a seguir registra a execução em 2010 dos restos a pagar inscritos ao final de 2009 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 2010, cuja execução ocorrerá em 2011, são tratadas no item 3.3.5 deste Relatório, que trata de Gestão Fiscal.

Restos a pagar por poder e órgão inscritos até o exercício de 2009 – Execução no exercício de 2010
R$ milhões

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Câmara dos Deputados	1	-	1	0	431	14	124	293
Tribunal de Contas da União	12	-	12	-	159	24	41	95
Senado Federal	0	-	0	-	149	69	78	2
Legislativo	**13**	**0**	**13**	**0**	**739**	**106**	**243**	**390**
Justiça Eleitoral	17	1	15	2	514	32	455	27
Justiça Federal	21	12	6	2	492	19	387	86
Justiça do Trabalho	16	0	13	2	327	44	221	62
Supremo Tribunal Federal	0	-	0	-	121	19	101	1
Superior Tribunal de Justiça	0	-	0	-	89	6	47	35
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	5	0	5	0	56	1	32	4
Justiça Militar	0	-	0	0	9	1	8	0
Judiciário	**59**	**13**	**40**	**6**	**1.609**	**122**	**1.271**	**216**
Ministério Previdência Social	13.267	1	13.263	3	908	228	523	157
Ministério das Cidades	584	7	563	13	13.445	559	3.917	8.969
Ministério da Saúde	3.681	117	748	2.816	9.548	349	5.679	3.520
Ministério da Fazenda	231	6	223	2	12.708	2.812	6.369	3.527
Ministério dos Transportes	399	6	356	38	10.576	743	6.482	3.350
Ministério da Integração Nacional	238	25	82	131	10.324	1.400	4.509	4.414
Ministério da Educação	1.997	564	1.117	316	7.162	941	4.363	1.858
Ministério de Minas e Energia	16	1	15	0	4.398	4.203	167	28
Ministério da Defesa	484	47	408	29	3.204	162	2.480	562
Ministério do Turismo	12	-	12	-	3.390	269	793	2.327
Ministério do Desenvolvimento Agrário	34	5	28	2	3.175	230	1.323	1.622
Presidência da República	146	5	131	9	1.937	86	1.277	575
Ministério da Ciência e Tecnologia	334	29	205	100	1.405	142	774	490
Ministério da Agric., Pecuária e Abastecim.	312	3	303	6	1.272	161	691	419
Ministério do Esporte	10	0	9	1	1.536	192	444	901
Ministério da Justiça	35	2	27	6	1.177	79	697	401
Ministério do Trabalho e Emprego	14	0	14	0	1.088	87	888	114
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	3	0	3	0	896	364	346	187
Ministério do Desenv, Indústria e Comércio	568	553	15	0	179	14	86	79
Ministério do Desen., Soc. e Comb. à Fome	446	11	177	258	236	22	168	46
Ministério da Cultura	12	0	8	4	492	59	281	152
Ministério das Comunicações	1	1	0	0	180	42	107	32
Ministério do Meio Ambiente	1	0	1	0	155	44	80	30
Advocacia-Geral da União	3	0	3	0	51	4	36	11
Ministério das Relações Exteriores	3	2	0	0	27	4	23	1

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Ministério da Pesca e Aquicultura	-	-	-	-	25	-	6	19
Gabinete da Vice-Presidência da República	0	-	0	-	0	0	0	-
Executivo	**22.832**	**1.388**	**17.712**	**3.732**	**89.492**	**13.195**	**42.510**	**33.788**
Ministério Público da União	7	0	1	0	248	11	153	84
Total	**22.907**	**1.402**	**17.766**	**3.739**	**92.089**	**13.434**	**44.177**	**34.478**
%	**100**	**6**	**78**	**16**	**100**	**15**	**48**	**37**

	Total Geral			
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
Restos a Pagar – Execução 2010	114.995	14.836	61.943	38.217
%	**100%**	**13%**	**54%**	**33%**
Restos a Pagar – Execução 2009	94.576	16.276	48.328	29.972
%	**100%**	**17%**	**51%**	**32%**
% 2010/2009	**22%**	**-9%**	**28%**	**28%**

Fonte: Siafi

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2009, para execução em 2010, atingiu R$ 115 bilhões, o que representa aumento de 22% em relação ao exercício de 2008. Do montante inscrito, 80%, refere-se a restos a pagar não processados. Do total inscrito até 2009, 54% foi pago em 2010 e 13% foi cancelado. O saldo a pagar ao final de 2010 foi 33% do total.

Chama a atenção, com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social ao final de 2009, que correspondeu a 58% do total. Esse valor, que se refere às despesas com benefícios previdenciários do INSS, tem sido expressivo nos dois últimos exercícios em função de alteração na sistemática contábil adotada pelo órgão na contabilização dessas despesas. A legitimidade e legalidade da referida inscrição foi objeto em 2009 de processo específico (TC 013.078/2009-4), o qual não foi ainda apreciado pelo Plenário deste Tribunal.

Já o Ministério das Cidades é aquele que concentra a maior parte dos restos a pagar não processados (15%). O montante é essencialmente formado por despesas com investimentos relativas ao PAC. O Programa concentrou 26% do total dos restos a pagar não processados executados em 2010, dos quais 47% 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 2009
R$ milhões

Cód.	Grupo de despesa	Processados		Não Processados		Total	
		Inscritos	%	Inscritos	%	Inscritos	%
1	Pessoal e Encargos Sociais	645	3	1.850	2	2.495	2
2	Juros e Encargos da Dívida	217	1	429	0	646	1
3	Outras Despesas Correntes	15.977	70	35.410	38	51.387	45
Subtotal Despesas Correntes		**16.839**	**74**	**37.689**	**41**	**54.528**	**47**
4	Investimentos	5.190	23	45.626	50	50.816	44
5	Inversões Financeiras	826	4	8.591	9	9.418	8

Cód.	Grupo de despesa	Processados		Não Processados		Total	
		Inscritos	%	Inscritos	%	Inscritos	%
6	Amortização/Refin.da Dív.	51	0	182	0	233	0
Subtotal Despesas Capital		**6.068**	**26**	**54.400**	**59**	**60.467**	**53**
Total Geral		**22.907**	**100**	**92.089**	**100**	**114.995**	**100**

Fonte: Siafi

Da despesa total inscrita em restos a pagar até o final de 2009, 89% refere-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 2010
R$ milhões

Ano	RP Processados				RP Não-Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
2002	5	0	0	4	0	0	0	0
2003	37	2	3	32	0	0	0	0
2004	152	14	13	125	0	0	0	0
2005	407	38	40	330	57	49	0	8
2006	843	173	87	583	96	35	26	35
2007	2.199	115	568	1.516	4.697	557	1.245	2.895
2008	2.347	828	543	976	19.111	5.608	5.701	7.803
2009	16.917	232	16.512	173	68.127	7.186	37.204	23.737
Total	**22.907**	**1.402**	**17.766**	**3.739**	**92.089**	**13.434**	**44.177**	**34.478**

Fonte: Siafi

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

Em 2010, ainda foram executados restos a pagar processados relativos a empenhos de 2002; portanto, com oito anos de defasagem em relação ao empenho. Do total de R$ 3,7 bilhões ainda pendentes de pagamento ao final de 2010, a maior parcela se refere a 2007 e representam ações do Ministério da Saúde.

No que concerne aos restos a pagar não processados, dispõe o art. 68 do Decreto 93.872/1986, com redação dada pelo Decreto 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 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 – Cocont 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."

Com este intento, o Decreto 7.418/2010 estabeleceu que os restos a pagar não processados inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, relativos às despesas do Ministério da Saúde e do PAC, permaneceriam válidos após 31 de dezembro de 2010. Para os restos a pagar não processados das demais despesas inscritos no período, o prazo de validade foi prorrogado até 30 de abril de 2011.

Com relação às inscrições dos exercícios de 2005 e 2006, o § 2° do art. 1° do Decreto 6.331/2007, com redação dada pelo Decreto 6.492/2008, dispõe que permanecem válidos somente os restos a pagar não processados relativos ao PAC. Os R$ 43 milhões constantes da tabela como saldos a pagar dos dois exercícios se referem a empenhos relativos ao Programa. A redação do citado dispositivo, que em realidade confere validade indeterminada aos restos a pagar não processados das ações correspondentes ao PAC, foi objeto de análise no processo TC 013.811/2009-4, apreciado pelo Tribunal mediante o acórdão 1.143/2011 – Plenário.

Análise conjunta da execução orçamentária e de restos a pagar não processados

De posse das informações relativas à execução orçamentária e de restos a pagar, convém dispor, em complemento, os valores liquidados no exercício, segregando-os nas principais funções, de forma a possibilitar 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 não processados por função – 2010[1]
R$ milhões

Função	Total	% Total	OFSS	%[2]	RP Não Processados	%[2]
Saúde	62.924	19%	55.787	89%	7.137	11%
Educação	46.098	14%	42.110	91%	3.987	9%
Assistência Social	38.954	12%	38.783	100%	171	0%
Trabalho	31.686	9%	31.083	98%	603	2%
Defesa Nacional	30.781	9%	28.081	91%	2.700	9%
Judiciária	22.090	7%	20.941	95%	1.149	5%
Transporte	19.516	6%	11.974	61%	7.543	39%
Administração	19.479	6%	18.176	93%	1.303	7%
Agricultura	11.623	3%	9.420	81%	2.203	19%
Demais	51.298	15%	39.412	77%	11.886	23%
Total	**334.450**	**100%**	**295.768**	**88%**	**38.682**	**12%**

Fonte: Siafi

[1] Excluídas as funções Encargos Especiais e Previdência Social

[2] Percentual em relação ao total da respectiva função

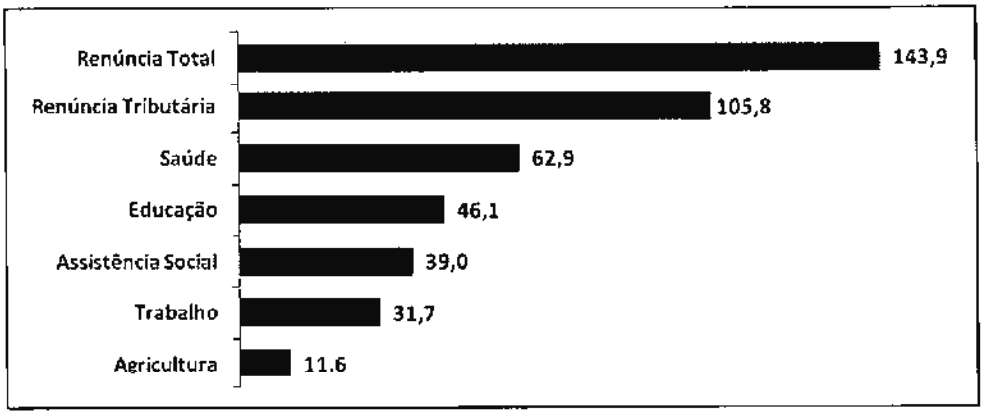
A presente análise permite identificar que, em adição aos valores liquidados em 2009, houve efetiva entrega de bens e serviços à sociedade de outros R$ 29 bilhões, como execução de restos a pagar não processados, o que equivale a 12% do total liquidado. Na função Transporte, por exemplo, do total liquidado, 39% provinham da execução de restos a pagar não processados.

3.3.4 Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram, em 2010, o montante projetado de R$ 143,9 bilhões, assim classificados: R$ 105,8 bilhões de benefícios tributários, R$ 19,2 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 18,9 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 e da Despesa Liquidada por Funções – 2010
R$ bilhões



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

Observe-se que a relevância da renúncia de receitas é definida tanto pela 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 46,8% do total das renúncias em 2010, enquanto a região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, com 6,7 % do total.

Renúncia de Receitas Federais – Regionalização – 2010
R$ bilhões

Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Tributários	19,51	12,86	6,21	52,34	14,92	**105,84**
Tributários-Previdenciários	0,49	1,89	1,62	10,70	4,55	**19,25**
Financeiros e Creditícios	2,17	6,20	1,80	4,32	1,31	**18,88**[1]
Total	**22,16**	**20,95**	**9,63**	**67,36**	**20,79**	**143,97**[1]
Participação	**15,4%**	**14,5%**	**6,7%**	**46,8%**	**14,4%**	**100,0%**

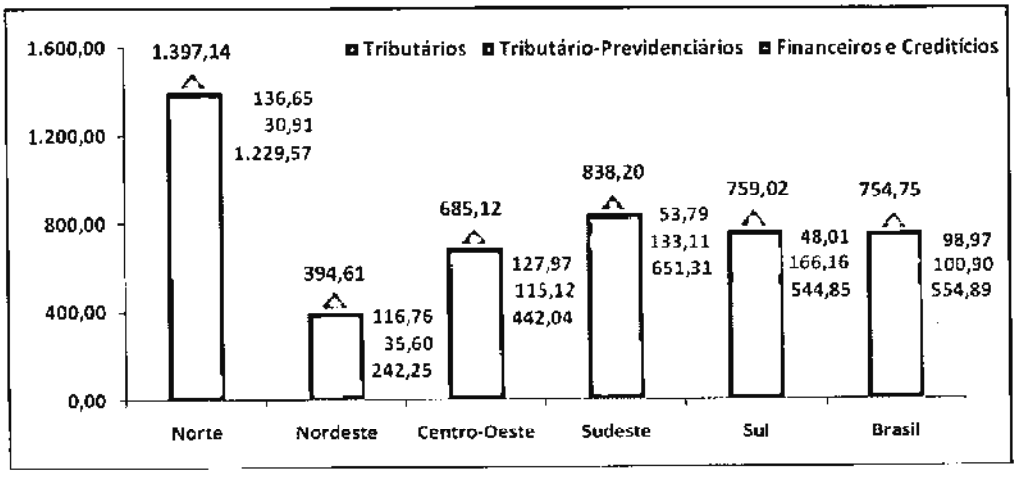
Fontes: RFB/MF e SPE/MF

Os totais incluem R$ 3,1 bilhões não classificados por região

Para tornar mais acurada a análise da regionalização das renúncias de receitas federais, é preciso considerar também as disparidades entre os quantitativos populacionais das regiões brasileiras, de forma a permitir a aferição dos benefícios regionalizados *per capita*. No gráfico seguinte, verifica-se que o maior valor *per capita* está associado à Região Norte, com R$ 1.397,14 por habitante, alcançando um valor 85% superior à média do país. O extremo inferior é ocupado pela Região Nordeste, com R$ 394,61 por habitante, o que corresponde somente a 52% da média nacional (R$ 754,75 por habitante).

Entretanto, é preciso considerar que, no caso da Região Norte, o predomínio expressivo dos benefícios tributários está relacionado à presença da Zona Franca de Manaus, cujos incentivos devem superar, em 2010, o montante de R$ 15 bilhões, o que representa mais de 75% do total dos gastos tributários associados ao Norte do Brasil.

Comparativo da Renúncia *Per Capita* Regionalizada – 2010
R$



Fontes: RFB/MF; SPE/MF; IBGE

Dessa forma, uma análise que contemple somente os gastos tributários e os previdenciários de natureza social, por exemplo, apresenta resultados diferentes. Assim, caso se considerem exclusivamente os benefícios tributários e previdenciários associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, teremos a seguinte distribuição *per capita* em 2010: Norte, R$ 61; Nordeste, R$ 76; Sul, R$ 226; Centro-Oeste, R$ 238; e Sudeste, R$ 362. Ou seja, há uma forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste e uma situação bastante desfavorável ao Norte e ao Nordeste, considerando que estas regiões ficam abaixo da média do país, de R$ 229 *per capita*.

Nesse caso, percebe-se que a distribuição *per capita* dos benefícios de caráter social tende a ampliar as disparidades regionais, o que se deve essencialmente ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra associadas à presença de renda e produção, sem relação com as regiões do país. Conclusões semelhantes foram encontradas no estudo "Política de incentivos fiscais: quem recebe isenção

por setores e regiões do país", de autoria do Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados Marcelo Sobreiro Maciel, publicado em 2010.

Benefícios Tributários

Os benefícios tributários projetados para 2010 apresentaram crescimento de 61,8% em relação a 2006, primeiro ano da série histórica analisada, e de 18,2% em comparação com 2009.

Para quantificação dos valores envolvidos, consideram-se institutos constitutivos da renúncia de receita aqueles elencados pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), art. 14, § 1º: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Exceções ao cálculo da renúncia tributária são fornecidas pelo referido diploma legal, em seu art. 14, § 3º, que estabelece caráter diferenciado às alterações de alíquotas dos seguintes impostos: Importação, Exportação, IPI e IOF.

A tabela a seguir apresenta os valores da renúncia por tributo, nos últimos cinco anos. Como informou Receita Federal do Brasil, os valores de 2010 são projetados, porque há uma defasagem superior a um ano entre o fim do exercício e a obtenção da integralidade dos dados, em razão do processamento integral das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas.

Renúncia Tributária – 2006 a 2010 – Valores Estimados e Projetados
R$ milhões

Tributo	2006[1]	2007[1]	2008[1]	2009[1]	2010[2]	2006-2010 (%)	2009-2010 (%)
Imposto sobre Importação	1.868,28	1.805,28	2.631,09	2.031,13	2.431,96	30,2%	19,7%
Imp. s/Renda e Proventos qq natureza	26.289,41	30.166,64	33.401,97	35.314,56	41.359,44	57,3%	17,1%
Pessoa Física	7.957,58	10.533,10	11.833,43	12.847,99	14.738,82	85,2%	14,7%
Pessoa Jurídica	17.986,68	19.265,91	21.146,34	22.077,58	26.025,51	44,7%	17,9%
Retido na Fonte	345,14	367,63	422,20	388,98	595,12	72,4%	53,0%
Imposto sobre Produtos Industrializados	11.277,26	13.715,30	15.474,65	14.133,65	16.666,51	47,8%	17,9%
Operações Internas	9.723,03	12.365,47	13.651,27	12.698,66	14.732,26	51,5%	16,0%
Vinculado à Importação	1.554,22	1.349,82	1.823,38	1.434,99	1.934,25	24,5%	34,8%
Imposto sobre Operações Financeiras	261,17	391,04	651,43	859,96	971,05	271,8%	12,9%
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	23,10	25,29	24,39	25,59	26,88	16,3%	5,0%
Contribuição Social para o PIS-Pasep	3.748,04	4.284,43	5.022,25	5.270,10	6.353,01	69,5%	20,5%
Contrib. Social sobre o Lucro Líquido	3.498,90	4.178,75	4.234,07	4.887,79	5.562,74	59,0%	13,8%
Contr. Financiam. da Seguridade Social	18.431,36	21.177,91	25.131,62	27.001,50	32.357,18	75,6%	19,8%
Contr. de Int. Domínio Econômico-Cide	0,00	0,02	0,34	0,28	114,54	-	41342,8%
Total	**65.397,52**	**75.744,66**	**86.571,82**	**89.524,56**	**105.843,31**	**61,8%**	**18,2%**

Fonte: RFB/MF

Valores estimados

Valores projetados

No quadro acima, deve-se destacar o aumento expressivo da renúncia referente à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide. Essa variação se deve ao Decreto 7.095/2010, que reduziu temporariamente a alíquota da Cide incidente sobre a gasolina, de forma a evitar o aumento previsto nos preços do combustível ao consumidor, associado à diminuição da quantidade de álcool anidro na mistura utilizada pelos veículos automotores.

Nota sobre a metodologia empregada pela RFB a partir de 2010

Em atendimento ao acórdão 656/2003 – Plenário, a RFB passou a elaborar anualmente o "Relatório Demonstrativo dos Gastos Tributários – Valores Efetivos", no qual apresentava os montantes das renúncias tributárias incorridas em cada exercício.

A partir de 2010, como informa a Nota COGET/COPAN 013/2011, emitida pela Receita Federal, foi adotado um novo relatório, denominado "Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários – Estimativas". Com isso, houve uma alteração na nomenclatura dos dados informados pela Receita: os dados anteriormente considerados "efetivos" passaram a ser denominados "estimados", posto que sua apuração envolve sempre um processo de estimativa, sujeito a algum grau de imprecisão; além disso, os dados anteriormente considerados "estimados" passaram a ser denominados "projetados", referindo-se aos montantes previstos pela Receita Federal para os exercícios futuros.

Outra alteração refere-se à contabilização dos benefícios relacionados com o Imposto de Renda das Pessoas Físicas – IRPF e Jurídicas – IRPJ. Anteriormente, no caso do IRPF e do IRPJ, as informações relacionavam-se ao Ano de Exercício, em que o imposto é efetivamente liquidado. A partir do novo relatório, passa a ser considerado o Ano Calendário, como já ocorre com os demais tributos. Com isso, os gastos tributários em cada exercício serão associados aos fatos econômicos nele ocorridos, refletindo de forma mais fidedigna o momento econômico e legislativo à época em que os benefícios foram gerados.

Na tabela seguinte, já considerada a nova nomenclatura proposta pela RFB, comparam-se os valores projetados com os valores estimados. Revela-se, assim, que o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado, embora os valores relativos aos últimos exercícios tenham apresentado uma relevante redução da defasagem.

Renúncia Tributária Projetada e Estimada
R$ milhões

Ano	Valor Projetado	Valor Estimado	Variação (%)
2005	31.288,20	41.010,69	**-23,71%**
2006	42.499,55	65.397,52	**-35,01%**
2007	52.739,77	75.744,66	**-30,37%**
2008	76.055,96	86.571,82	**-12,15%**
2009	86.245,02	89.524,56	**-3,66%**

Fonte: RFB – DGT – valores projetados e estimados

Benefícios tributários em relação ao PIB e às despesas liquidadas por função orçamentária

A renúncia tributária constitui instrumento de política fiscal indutor do desenvolvimento, adotado pelo Estado e direcionado a diversos agentes sociais e econômicos do País. Os incentivos fiscais têm adquirido maior relevância em razão de diversos fatores: (i) possibilidade de redução das desigualdades regionais; (ii) objetivos de crescimento setorial, com destaque para a edição do PAC; (iii) necessidade de combater os efeitos da crise econômico-financeira mundial, cujos reflexos fizeram-se sentir no Brasil em 2008 e 2009, com impactos sobre a desoneração tributária que alcançaram o ano de 2010.

A tabela a seguir demonstra a evolução da carga tributária federal e da renúncia tributária federal, ambas aferidas em relação ao PIB do respectivo exercício. A partir dos ajustes das estimativas dos

gastos tributários realizadas pela Receita para os exercícios anteriores, percebe-se que a renúncia tributária tem se mantido estável em relação ao PIB, durante o período considerado, com um pico no ano de 2007, em que a relação alcançou 2,96%.

Carga Tributária Federal e Renúncia Tributária, em percentual do PIB

Ano	Carga Tributária Federal	Renúncia Tributária
2006	23,59%	2,80%
2007	23,76%	2,96%
2008	23,76%	2,88%
2009	22,80%	2,81%
2010 (1)	23,18%	2,88%

Fonte: RFB – DGT

(1) Valor projetado

Na tabela abaixo, que totaliza as despesas executadas no OFSS e a renúncia tributária por função orçamentária, em 2010, pode-se observar que o valor total da renúncia tributária representa 8% dos gastos totais. Em algumas funções, a participação da renúncia tributária é especialmente elevada, como é o caso de Habitação (95%), Comércio e Serviço (94%) e Indústria (91%).

Despesas Executadas e Renúncias Tributárias e Previdenciárias por Função Orçamentária – 2010
R$ milhões

Função	Despesa Liquidada	Renúncias Tributárias e Previdenciárias (1)	Total	Renúncia/Total
Habitação	260,88	4.899,90	5.160,79	95%
Comércio e Serviço	2.534,35	39.131,97	41.666,31	94%
Indústria	1.643,36	17.305,45	18.948,81	91%
Energia	656,13	1.497,01	2.153,14	70%
Agricultura	11.622,92	12.868,21	24.491,14	53%
Cultura	1.171,01	1.268,00	2.439,01	52%
Ciência e Tecnologia	6.473,80	8.691,16	15.164,96	57%
Direitos da Cidadania	1.777,11	979,36	2.756,46	36%
Desporto e Lazer	696,74	339,28	1.036,02	33%
Assistência Social	38.954,36	11.808,83	50.763,19	23%
Trabalho	31.685,87	7.831,28	39.517,15	20%
Comunicações	655,49	153,93	809,42	19%
Saúde	62.923,94	12.090,34	75.014,28	16%
Educação	46.097,74	4.455,47	50.553,21	9%
Transporte	19.516,41	1.742,27	21.258,67	8%
Organização Agrária	3.645,92	26,88	3.672,80	1%
Total (2)	**1.480.323,37 (2)**	**125.089,32**	**1.605.412,69 (2)**	**8%**

Fonte: Siafi e RFB/MF

(1) Valores projetados, com remanejamento do item "Informática" da função Indústria para a função Ciência e Tecnologia

(2) Inclui funções não apresentadas, para as quais não houve renúncia tributária

Benefícios Tributários-Previdenciários

Os valores dos benefícios previdenciários de 2006 a 2010, cuja projeção é atualmente realizada pela Receita Federal, demonstram que no período houve um acréscimo de 56,6% no valor total. A evolução dos montantes renunciados indica que o item Entidades Filantrópicas, com crescimento de 68,1% no período, é o principal responsável por essa elevação. É importante ressaltar que a RFB ajustou a estimativa para 2009, apresentada nas Contas de Governo do exercício correspondente, de forma que a trajetória de crescimento tem-se mantido constante ao longo dos cinco anos considerados nessa série.

Renúncias Previdenciárias – Valores Estimados e Projetados
R$ milhões

Receitas	2006[1]	2007[1]	2008[1]	2009[1]	2010[2]	Var. 2010-2006
Simples – Contr. Patronal Diferenciada	6.143,2	6.880,3	7.965,3	8.723,3	9.850,2	**60,3%**
Ent. Filantrópicas – Isenção Contr. Patronal	3.831,8	4.409,8	4.983,5	5.703,3	6.440,0	**68,1%**
Exp. Prod. Rural – Isenção Contr. Sobre receitas de exportações do Setor Rural	1.853,0	2.225,6	2.577,8	2.557,3	2.887,7	**55,8%**
Empregados – Redução de Alíquotas em razão da CPMF	461,7	528,0	0,0	0,0	0,0	-
Tecnologia da Informação e Comunicação – Redução das alíquotas da Contr. Patronal e a Terceiros	0,0	0,0	31,3	60,3	68,1	-
Total	**12.289,7**	**14.043,7**	**15.558,0**	**17.044,3**	**19.246,0**	**56,6%**

Fonte: RFB/MF – valores estimados

Valores estimados

Valores projetados

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, consideradas as taxas usualmente praticadas pelo mercado.

Em geral, esses recursos são destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao desenvolvimento regional e social, bem como ao 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 379/2006 do Ministério da Fazenda, benefícios financeiros são desembolsos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do Orçamento da União. Já os benefícios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação ou oportunidade do Governo Federal.

Os 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 – 2009 e 2010
R$ milhões

Discriminação	2009[1]	2010[1]	Var. 2010/2009 (%)
AGROPECUÁRIOS			
AGF e Estoques Estratégicos	2.411,39	1.115,62	-53,74%
Garantia e Sustentação de Preços	925,65	1.359,02	46,82%
Custeio Agropecuário	197,96	488,84	146,94%
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	0,00	0,00	-
Empréstimos do Governo Federal – EGF	11,51	88,68	670,66%
PRONAF/PGPAF	0,00	0,00	
Equalização	767,87	323,86	-57,82%
Financiamento	136,76	0,00	-100,00%
Securitização Agrícola	0,00	0,00	-
Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – Recoop	0,00	0,00	
Equalização (Investimento)	0,95	0,00	-100,00%
Financiamento	13,63	10,11	-25,80%
Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA	247,41	297,58	20,28%
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – Lei 10.823, de 19/12/2003	178,51	198,28	11,08%
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafe	0,00	0,00	
Equalização	52,95	82,72	56,21%
Financiamento	460,41	329,89	-28,35%
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana	0,00	0,00	
Equalização	0,84	0,00	-100,00%
Financiamento	0,77	0,83	7,39%
SETOR PRODUTIVO			
Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND	395,51	0,81	-99,79%
Fundos Constitucionais de Financiamento – FNE, FNO e FCO	5.364,76	6.192,91	15,44%
Investimentos na Região Centro-Oeste (equalização FAT)	1,10	0,00	-100,00%
Fundo da Marinha Mercante – FMM	3,67	0,00	-100,00%
Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional - Proer	2.925,89	0,00	-100,00%
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC	0,00	6,88	-
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	0,00	779,26	-
Medidas de Fortalec. da Indústria em Set. Intensivos em mão-de-obra – Revitaliza	58,67	0,00	-100,00%
Programa de Financiamento às Exportações – PROEX	0,00	0,00	
Equalização	394,30	231,73	-41,23%
Financiamento	0,00	0,00	-
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE	4,87	117,95	2324,12%
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA	58,24	39,88	-31,52%
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT	220,63	169,18	-23,32%
PROGRAMAS SOCIAIS			
Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização – FRD	6,56	9,30	41,81%
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	0,00	0,00	-
Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS	693,59	6.497,73	836,83%
Subsídio Habitacional – PSH	193,32	0,00	-100,00%
Programa de Incentivo à Implementação de Programas de Interesse Social – PIPS	0,00	0,00	-
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	135,91	319,69	135,23%
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES	589,00	986,18	67,43%
Subsídio p/Redução da Tarifa de Transp. do Gás Natural – Lei 10.604, de 17/12/2002	0,00	0,00	-
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda – Lei 10.604, de 17/12/2002	1.719,97	1.674,82	-2,63%
Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras – Lei nº 9.445, de 14/3/1997	21,79	19,79	-9,17%
Total	**16.901,39**	**18.877,65**	**11,69%**

Fonte: SPE/MF

Não são considerados valores negativos para os subsídios

O total de benefícios financeiros e creditícios concedidos em 2010 apresentou uma elevação de 11,69% em relação a 2009, com grandes variações percentuais positivas e negativas em itens específicos. Assim, embora parcela significativa dos itens apresentados tenha sofrido redução, o crescimento expressivo de alguns itens resultou na elevação do montante global renunciado.

O maior crescimento foi verificado no Fundo de Compensação das Variações Salariais = FCVS, com uma elevação superior a R$ 5,8 bilhões de 2009 para 2010. O Fundo, criado por intermédio da Resolução 25, de 16/6/67, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação – BNH, é atualmente administrado pela Caixa Econômica Federal e está sujeito a variações anuais expressivas em função de passivos contingentes sob a responsabilidade de terceiros, com impacto sobre o cálculo dos subsídios incidentes no exercício.

Também o Fundo de Garantia à Exportação – FGE apresentou elevação significativa, atingindo o montante de R$ 779 milhões em 2010. Esse crescimento se deveu à redução do patrimônio líquido do FGE, relacionada ao ajuste de títulos de renda variável ao valor de mercado e ao diferimento de receitas auferidas, devido à obrigatoriedade de registro pelo regime de competência, nos termos da resolução CFC 1.132/2008, que aprovou a NBCT 16.5, com adoção obrigatória a partir de 1º de janeiro de 2010.

Em termos percentuais, também se ressalta a elevação do subsídio concedido no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE (cerca de 2.324%). Conforme apurado pela SPE, o crescimento abrupto verificado deveu-se a um conjunto de fatores que apresentam reflexos na apuração dos benefícios a partir da metodologia em uso, incluindo a variação expressiva do patrimônio líquido do fundo, que passou de R$ 291 milhões, em dezembro de 2009, para R$ 3,2 bilhões, em dezembro de 2010, e a série de aportes recebidos do Tesouro Nacional ao longo do exercício em análise.

No caso dos Empréstimos do Governo Federal – EGF, cujos subsídios apresentaram aumento de cerca de 670%, a Secretaria do Tesouro Nacional informou à SPE que houve um crescimento das operações de EGF nos últimos anos, com reflexos na variação do montante pago entre 2009 e 2010, uma vez que a execução financeira, por meio do pagamento de restos a pagar de outros exercícios, se deu fortemente em janeiro de 2010, no valor total de R$ 83.528.359, comparativamente aos R$ 2.257.574, pagos a título de restos a pagar em 2009.

Em relação aos itens que apresentarem queda expressiva, podem ser citados o Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional – Proer e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. No caso do Proer, prevaleceu a correção do saldo devedor do programa, realizada a partir do custo médio das garantias entregues no momento da contratação. Em relação ao Pronaf, destacam-se o forte crescimento de suas receitas, em contraste com a redução de despesas associada à diminuição da demanda por recursos do programa.

Ações de Controle

Benefícios Financeiros e Creditícios

No âmbito do processo TC 022.684/2010-7, está em curso levantamento de auditoria com o objetivo de conhecer e examinar o rol, as fontes de informação e os cálculos referentes aos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, inclusive para financiamentos do PAC, a partir de deliberação do relator do processo TC 015.964/2010-8. Dentro do escopo da fiscalização, estão sendo considerados os subsídios relacionados à Lei 12.096/2009 e à Lei 11.948/2009 e suas alterações posteriores. Os referidos diplomas legais e normativos adicionais autorizaram a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para realização de operações de financiamentos no valor de até R$ 124 bilhões, além de crédito ao BNDES em montante superior a R$ 200 bilhões.

Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)

Foi realizada auditoria operacional na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e nas Secretarias-Executivas da Secretaria Especial de Portos – SEP e dos Ministérios dos Transportes – MT, de Minas e Energia – MME, das Cidades – MICI e da Integração Nacional – MI, com o propósito de examinar a sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi. O trabalho, realizado no âmbito do processo TC 030.315/2010-7, alcançou um volume de recursos fiscalizados de R$ 4,7 bilhões, tendo como principais benefícios esperados: (i) melhorias na organização administrativa, nos controles internos, na forma de atuação e nos resultados dos órgãos e entidades envolvidos na gestão do Reidi; (ii) compartilhamento de informações entre os referidos órgãos e entidades; (iii) impactos sociais positivos; e (iv) fornecimento de informações para o Congresso Nacional. Entre os principias achados da auditoria, podem ser citados: a ausência de normas regulamentares específicas; deficiências nos procedimentos de controle da execução dos projetos por parte dos órgãos gestores dos incentivose concentração de benefícios para os setores de energia e transportes.

Valores repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais

Foi realizado monitoramento destinado a verificar o cumprimento das determinações e recomendações exaradas no acórdão 2.514/2009 – Plenário (processo TC 018.567/2010-0), originário, por sua vez, do monitoramento referente ao acórdão 846/2008 – Plenário (processo TC 003.385/2009-1), prolatado em decorrência da auditoria de conformidade realizada por este Tribunal com o objetivo de examinar o encontro de contas entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais, nos termos da Portaria MF 67/2002 (processo TC 017.708/2007-0), bem como verificar o montante de recursos pendentes de análise pela Receita Federal do Brasil. Verificado o aperfeiçoamento da sistemática de concessão e controle de incentivos fiscais relativos aos Fundos de Investimento Regionais, manteve-se a preocupação com a possível existência de valores transferidos em excesso pelo Tesouro. Dessa forma, o acórdão 540/2011 – Plenário autorizou a constituição de processo apartado, com o propósito de verificar a situação dos saldos remanescentes em favor do Tesouro Nacional no Fundo de Investimentos da Amazônia – Finam e no Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo – Funres, bem como de identificar providências no sentido de evitar possíveis prejuízos ao erário, devido aos repasses efetuados acima do montante efetivamente acatado pela RFB, a partir das opções feitas pelos contribuintes para aplicação nos incentivos fiscais.

Benefícios fiscais concedidos a entidades beneficentes de assistência social

Monitoramento conduzido para verificar o cumprimento das deliberações decorrentes de auditoria realizada 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 do Brasil, resultou no acórdão 423/2010 – Plenário. O referido julgado concluiu que a maior parte das determinações havia sido devidamente cumprida ou encontrava-se em atendimento. Novo monitoramento foi realizado no âmbito do processo TC 032.003/2010-2, do qual decorreu o acórdão 251/2011 – Plenário, que determinou ao CNAS que envie a esta Corte de Contas "reanálise e julgamento sobre a validade das Resoluções 43/2005 e 17/2006, como também encaminhe tais decisões à Receita Federal do Brasil, para fins do acompanhamento que lhe compete".

Avaliação do Fundo de Financiamento ao Estudante (Fies)

O TCU determinou ao Poder Executivo, por meio do acórdão 1.718/2005 – Plenário, que adotasse medidas para avaliar periodicamente os programas que envolvem renúncia de receita, o que é

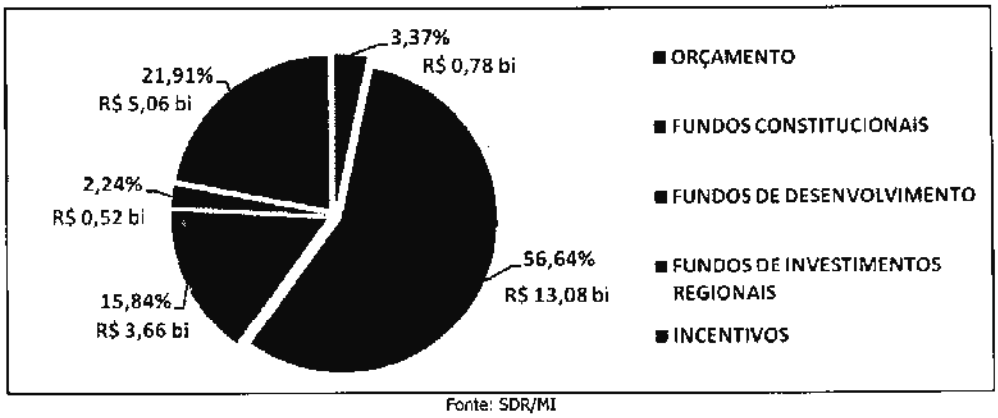
especialmente relevante face à grandeza dos valores envolvidos. Em atendimento à determinação, a SPE realizou, em 2010, avaliação do Fundo de Financiamento ao Estudante – Fies. O trabalho permitiu concluir que o Fies foi efetivo no período considerado (2002 a 2007), no sentido de aumentar de forma significativa a probabilidade de que trabalhadores formais viessem a se graduar, o que indica seus benefícios em relação ao aumento do nível educacional do país. Há que se considerar, entretanto, as limitações relatadas pelo próprio estudo, alertando que a base de dados analisada restringiu-se a trabalhadores formais e levou em conta somente seus dados individuais, sem considerar outras variáveis, como renda familiar e nível de educação dos pais. Dessa forma, em que pese a importância do estudo desenvolvido, novas avaliações são necessárias para assegurar de forma mais ampla e acurada a efetividade do programa.

Consolidação do TMS Desenvolvimento Regional

O TCU elegeu o Desenvolvimento Regional, em 2009, como um dos seus Temas de Maior Significância – TMS, que são trabalhos prioritários a serem realizados por sua relevância e interesse para a sociedade. Foi realizado um levantamento de auditoria, no âmbito do processo 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 – que englobaram, em seu conjunto, o valor anual de cerca de R$ 23 bilhões no exercício.

A PNDR foi formalizada pelo Decreto 6.047/2007, com o objetivo de reduzir desigualdades entre as regiões brasileiras e promover equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, em atenção ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal. Para a consecução dos seus objetivos, os principais instrumentos para formulação e implantação da PNDR são os planos macrorregionais e mesorregionais de desenvolvimento, os programas governamentais específicos e diversas fontes de recursos, dentre as quais se destacam os fundos constitucionais de financiamento e os incentivos fiscais, como ilustrado pelo gráfico seguinte.

Montantes e Participação Relativa das Fontes de Recursos que Integram a PNDR (2010)



Fonte: SDR/MI

No âmbito do levantamento de auditoria, buscou-se: (i) avaliar a formulação e os mecanismos de implementação da PNDR; (ii) avaliar as formas de controle e coordenação da atuação governamental; (iii) conhecer as fontes de financiamento para a política, incluindo as operações conduzidas pelos fundos e os incentivos fiscais concedidos; (iv) conhecer os programas classificados como instrumentos da política; e (v) conhecer a situação dos fundos utilizados para financiamento.

Diversos problemas foram encontrados: (i) ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados associados à Política e aos seus programas; (ii) 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; (iii) distribuição territorial dos recursos em desconformidade com o diagnóstico de desigualdade regional traçado na PNDR; (iv) aplicação parcial de recursos disponíveis; (v) ausência de monitoramento das ações e seus resultados; e (vi) indícios de insuficiência dos controles internos das entidades que operam os instrumentos da política.

Para sanar tais problemas, o TCU prolatou o acórdão 2.919/2009 – 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 detalhado a seguir.

Ações de Fiscalização

Foram realizadas seis auditorias, executadas por diferentes unidades do TCU a partir das orientações extraídas do levantamento realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental. Nos quadros seguintes, são apresentadas as ações empreendidas e uma descrição sucinta de suas principais características.

Ação	Auditoria Operacional na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste FDNE
Unidade	Secretaria de Controle Externo – PE
Relator	Ministro Valmir Campelo
Objetivo	No âmbito do processo TC 002.215/2010-1, que deu origem ao acórdão 2.297/2010 - Plenário, foi realizada auditoria para verificar a atuação institucional da Sudene e do Banco do Nordeste do Brasil na administração e gerência dos recursos do FDNE, inclusive quanto à persecução das diretrizes da PNDR.

Ação	Auditoria de Conformidade no Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO
Unidade	2ª Secretaria de Controle Externo
Relator	Ministro Valmir Campelo
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 017.373/2009-2, que culminou no acórdão 6.613/2010 – 2ª Câmara, a auditoria teve como objetivo avaliar a conformidade das ações de financiamento de desenvolvimento regional com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO no que se refere à sua adequação e efetividade.

Ação	Auditoria de Conformidade no Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e no Banco do Nordeste do Brasil – BNB
Unidade	Secretaria de Controle Externo – CE
Relator	Ministro Benjamin Zymler
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 004.417/2010-0, que deu origem ao acórdão

	6.612/2010 – 2ª Câmara, a fiscalização teve como objetivo central avaliar o desempenho operacional das entidades responsáveis pela administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, enfocando sua missão de financiar as ações da PNDR.

Ação	Auditoria de Conformidade no Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento -DGFI/MI
Unidade	4ª Secretaria de Controle Externo
Relator	Ministro Benjamin Zymler
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 004.421/2010-8, que deu origem ao acórdão 6.613/2010 – 2ª Câmara, teve como objetivo avaliar o elevado número de projetos cancelados, as denúncias de irregularidades e a ausência de elementos que atestem a efetividade das fiscalizações promovidas pelo DGFI.

Ação	Auditoria Operacional no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO
Unidade	Secretaria de Controle Externo – PA
Relator	Ministro Benjamin Zymler
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 003.765/2010-5, a fiscalização teve como objetivo central avaliar o desempenho operacional das entidades responsáveis pela administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, sob o enfoque de sua missão de financiar as ações da PNDR.

Ação	Auditoria Operacional no Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA
Unidade	Secretaria de Controle Externo – PA
Relator	Ministro Benjamin Zymler
Objetivo	Conduzida no âmbito do processo TC 003.764/2010-9, a fiscalização teve como objetivo central a avaliação do desempenho operacional das entidades responsáveis pela administração do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, sob o enfoque do cumprimento de sua missão de financiar as ações da PNDR.

Falhas e Irregularidades

A partir dos achados reunidos pelas diversas equipes de auditoria, apresenta-se a seguir a síntese dos itens mais relevantes, classificados de acordo com os aspectos da gestão da PNDR atinentes aos problemas identificados.

Ausência de Planos Regionais de Desenvolvimento	Entidade
Inexistência do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste	SUDENE
Inexistência do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia	Sudam

Falhas de Planejamento	Entidade
Ausência de indicadores de eficácia e efetividade para mensuração	BNB/FNE

periódica do cumprimento da programação do FNE em relação às prioridades da PNDR	
Ausência de indicadores de eficiência relativos à aplicação dos recursos do FNE	BNB/FNE
Falta de clareza nas prioridades da PNDR a serem atendidos pelos objetivos traçados na programação anual do FNE	BNB/FNE
Ausência de metas quantitativas para a distribuição de recursos por microrregiões prioritárias da PNDR	Sudam/FNO
Ausência de critérios e padrões objetivos voltados para verificação do enquadramento dos pleitos de financiamento de projetos de infraestrutura às diretrizes da PNDR	Sudam/FNO

Inobservância das Diretrizes da PNDR	Entidade
Existência de diretrizes cuja observância por parte dos gestores ainda necessita de aperfeiçoamentos	BB/FCO
Falta de aderência às diretrizes da PNDR na aplicação dos recursos (48,6% dos recursos financiados foram para municípios de alta renda)	BB/FCO
Ausência de relação direta entre o planejamento e aplicação dos recursos do Finor/Finam com a PNDR	DGFI (Finam/Finor)
A distribuição de recursos do FNO apresenta-se em desconformidade com as diretrizes e prioridades fixadas na PNDR, com tendência de agravamento nos últimos três exercícios	Sudam/FNO
Reduzida aderência das prioridades setoriais anualmente estabelecidas para a aprovação de projetos do FDA às diretrizes fixadas na PNDR e no Plano Amazônia Sustentável – PAS, sem vinculação com as potencialidades das microrregiões e mesorregiões prioritárias	Basa/FDA

Deficiências Institucionais	Entidade
Funcionamento limitado do Comitê de Articulações das Secretarias de Estado da área de atuação da Sudene (apenas uma reunião em 11/12/2009)	Sudene
Carência de informações gerenciais e ausência de acompanhamento por parte do Banco do Brasil para algumas diretrizes	BB/FCO
Ausência de participação das diversas áreas do Banco na formação da proposta de aplicação dos recursos do FNE submetida ao Conselho Deliberativo da Sudene – especialmente daquelas unidades cujas atividades apresentam reflexo sobre a execução da PNDR	BNB/FNE
Dificuldades operacionais da autarquia, relativas à insuficiência de pessoal e ausência de sistemas informatizados para controle e gerenciamento do FDA	Sudam/FDA
Desempenho insuficiente do Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Condel/Sudam na avaliação dos resultados das aplicações do Fundo e, consequentemente, na formulação de determinações de medidas de correção	Sudam

Fragilidades dos Controles Internos e Sistemas de Informação	Entidade
Deficiências na estrutura organizacional, nos sistemas de informação e nos controles internos da Sudene e do BNB	Sudene/FDNE
Excesso de procedimentos manuais nos controles de fiscalização da aplicação dos recursos pelo banco operador	BB/FCO
Inexistência de previsão de ações de controle interno, de gestão de riscos e de auditoria voltadas à verificação da suficiência de informações gerenciais e da efetiva integração das diversas unidades do BNB nas atividades relacionadas à gestão do FNE, ao acompanhamento da aderência das contratações do Fundo às prioridades decorrentes da PNDR, à mensuração e avaliação dos resultados alcançados e à eficácia das medidas adotadas a partir dessa avaliação	BNB/FNE
Inexistência de meios que permitam o aporte de informações objetivas úteis ao monitoramento e à avaliação dos resultados alcançados na gestão do FNE, em especial sob o enfoque da PNDR, assim como à apuração e correção dos desvios na aplicação dos recursos	BNB/FNE
Inexistência de sistema informatizado ou banco de dados que subsidie a análise dos diversos custos dos projetos que receberam recursos do Finor/Finam	DGFI (Finam/Finor)
Deficiências no planejamento e execução das atividades da Gerência de Auditoria Interna relativas à auditoria do FNO	Basa/FNO
Permanência de deficiências no controle de operações do FNO por meio de sistema informatizado	Basa/FNO
Baixo percentual de cumprimento das metas de fiscalização de projetos em 2009 (49%), concorrendo para os elevados índices de inadimplência no Pronaf	Basa/FNO
Falhas relativas à capacidade de fiscalização da autarquia e ausência de monitoramento sistemático das recomendações formuladas	Sudam/FDA

Ausência ou Insuficiência de Avaliação e Publicação de Relatórios	Entidade
Ausência de elaboração de relatório com a avaliação dos programas e ações do Governo Federal na área de atuação da Sudene	Sudene/FDNE
Ausência de modelo para avaliação de impacto da aplicação dos recursos do FCO	BB/FCO
Ausência, no relatório anual sobre os resultados alcançados pelo FNE, de análise circunstanciada sobre o cumprimento da programação, a descrição dos motivos dos desvios verificados e a indicação das providências tomadas para a correção desses desvios nos períodos posteriores	BNB/FNE
Insuficiência das avaliações da gestão do FNO efetuadas pelo Ministério da Integração Nacional e Sudam, em especial quanto à distribuição dos recursos conforme tipologia da PNDR e repercussões macroeconômicas e sociais dos investimentos do Fundo nas regiões prioritárias	Basa/FNO
Descumprimento do Regulamento do FDA quanto à avaliação e publicação anual dos resultados do impacto socioeconômico da aplicação dos recursos do Fundo	Sudam/FDA

Irregularidades Operacionais	Entidade
Existência de grande número de operações com prejuízo total ou parcial, e de operações com atraso de mais de 180 dias sem as respectivas cobranças judiciais, em desacordo com os normativos do BNB (55.051 operações, representando R$ 1.274.095.377,97 em 2009)	BNB/FNE
Ausência de monitoramento dos possíveis impactos advindos tanto da descontinuidade no repasse de recursos dos Fundos Fiscais de Investimento, como do não realinhamento dos recursos destinados aos projetos	DGFI (Finam/Finor)
Não atualização dos recursos a serem repassados pelos Fundos, mesmo quando comprovado que os custos dos projetos foram majorados	DGFI (Finam/Finor)
Tendência acentuada de crescimento dos valores aplicados em empreendimentos de grande porte, com absorção de 53,5% dos recursos contratados em 2009	Basa/FNO
Concessão de financiamento com recursos do Fundo para empreendimento com extrapolação do limite máximo de exposição por cliente com recursos do FNO, equivalente a 2% do Patrimônio Líquido do Fundo	Basa/FNO
Crescimento acentuado do montante de recursos do FNO não aplicados no exercício de 2009 (R$ 1,2 bilhão) em relação a 2008 (R$ 0,5 bilhão)	Basa/FNO
Crescimento do índice geral de inadimplência no período de 2007 a 2009, passando de 3,2% para 6,4%	Basa/FNO
Ausência de análise, quando do exame de cartas-consulta, da capacidade econômico-financeira das empresas em aportar recursos nos projetos relativos a financiamento do FDA	Sudam/FDA
Aprovação de financiamentos do FDA para projetos de infraestrutura energética sem vinculação da destinação da energia gerada para as regiões prioritárias	Sudam/FDA
Irregularidades na celebração de contrato para prestação de serviços de análise de viabilidade econômicofinanceira e de risco dos projetos e dos tomadores de recursos no âmbito do FDA	Sudam/FDA
Ausência de contratos com o Basa para a operacionalização dos recursos do FDA para cada empreendimento financiado pelo Fundo	Sudam/FDA
Ausência de análise da viabilidade técnica dos empreendimentos nos pareceres de análise de projetos relativos ao FDA emitidos pelo Banco da Amazônia	Sudam/FDA
Não exigência de apresentação, pelos proponentes, dos projetos de orçamento detalhado dos serviços e das respectivas especificações técnicas referentes aos investimentos fixos, dificultando a medição precisa do estágio de evolução das obras e serviços financiados	Sudam/FDA
Aprovação de pleito de redução de imposto de renda e adicionais não restituíveis e emissão de Declaração de Regularidade de Benefícios Fiscais, com base em documentação insuficiente e sem a realização de vistoria prévia;	
Atraso no atendimento às solicitações de descentralização de recursos financeiros destinados aos projetos financeiros pelo FDNE	Sudene/FDNE

Por fim, considerando a importância da Ferrovia Transnordestina para a realização dos objetivos da PNDR e a materialidade do empreendimento, cujo valor financiado pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE alcançou o montante de R$ 2.672.400.000,00, destacam-se os principais achados de auditoria explicitados no acórdão 2.297/2010 – Plenário:

a) aprovação do projeto e celebração do contrato com a Transnordestina Logística S.A. sem apresentação de projetos executivos com plantas de todas as obras com especificações e orçamentos detalhados;

b) liberação de recursos do FDNE para a Transnordestina Logística S.A sem observância da ordem definida pelos cronogramas físico-financeiros dos projetos contratados;

c) realização de análise de viabilidade econômico-financeira, aprovação e fiscalização do projeto da Transnordestina Logística S.A. sem identificação precisa e analítica das inversões previstas no projeto;

d) emissão de Atestado de Regularidade e liberação de recursos do FDNE para a Transnordestina Logística S.A. sem que a implantação de seu projeto estivesse compatível com o cronograma físico-financeiro aprovado;

e) ausência de notificação da Sudene, no tocante às divergências constatadas quando da realização da fiscalização prévia no projeto;

f) irregularidades constatadas na emissão do Atestado de Regularidade AR-FNT-02/2009, relativo ao projeto da Transnordestina Logística S.A.;

g) descumprimento do previsto na escritura pública da primeira emissão privada de debêntures conversíveis em ações da Transnordestina Logística S.A.;

h) impropriedade na elaboração do Atestado de Disponibilidade Financeira – ADF da Transnordestina Logística S.A.

Conclusão

Esse conjunto de problemas importa no aumento da probabilidade de utilização inadequada dos recursos disponíveis e afeta a eficiência e a eficácia das ações decorrentes da Política. Também aumenta a chance de que ocorram desvios na execução dos programas e na utilização dos instrumentos de financiamento.

Está configurada uma situação de alto risco, que demanda fiscalização contínua, no âmbito de uma nova ação coordenada que possa contar com a participação de diversas unidades técnicas do TCU.

Portanto, ao eleger para 2011 novamente o Desenvolvimento Regional como um dos seus Temas de Maior Significância, o TCU considerou, de um lado, a materialidade dos recursos empregados e a relevância do tema para o país, e, de outro, a existência das falhas e irregularidades encontradas pelas auditorias descritas.

Por fim, além do novo TMS Desenvolvimento Regional, prevê-se uma estratégia de médio e longo prazo para o acompanhamento da PNDR e de demais esforços da União com vistas à redução das desigualdades regionais brasileiras, projetando ações de controle externo por todas as fases que compõem o ciclo da política pública sob fiscalização.

3.3.5. Gestão Fiscal

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se

refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, 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 2010, divulgado pelo Poder Executivo, e os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais referentes ao 3º quadrimestre daquele exercício, no tocante à receita corrente líquida, despesa de pessoal e inscrição em restos a pagar. No tópico 2.5.5 e 3.3.1 deste relatório são analisados outros aspectos da LRF referentes à Dívida Consolidada e Limites para Movimentação e Empenho, respectivamente.

Receita Corrente Líquida

A receita corrente líquida – RCL, definida no art. 2º da LRF, representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzidas algumas parcelas, as quais variam de acordo com a esfera de governo, conforme disposto no supracitado artigo.

Nos termos delineados na LRF, a RCL constitui um dos principais parâmetros que norteia uma gestão fiscal responsável. A partir dela são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. A RCL apurada para os exercícios de 2005 a 2010 está demonstrada na tabela a seguir.

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida Realizada

Exercícios de 2005 a 2010 (LC 101/2000 – art. 53, I)
R$ milhares

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita Corrente (I)	**527.324.578**	**584.067.471**	**658.884.417**	**754.735.517**	**775.406.759**	**890.137.033**
Receita Tributária	155.057.427	169.502.589	199.600.618	253.622.787	240.598.286	281.814.921
Receita de Contribuições	309.860.186	320.739.840	364.728.144	381.892.127	400.470.721	475.432.044
Receita Patrimonial	14.987.856	38.013.101	34.851.252	53.578.737	58.700.426	65.241.009
Receita Agropecuária	19.789	27.068	19.662	21.384	20.882	20.325
Receita Industrial	497.808	387.711	380.182	503.368	574.266	603.608
Receita de Serviços	23.307.460	25.985.904	27.252.414	30.344.931	34.929.652	40.445.797
Transferências Correntes	139.171	187.630	205.827	202.373	142.142	269.190
Receitas Correntes a Classificar	3	0	(1)	(0)	0	0
Outras Receitas Correntes	23.454.878	29.223.628	31.846.318	34.569.811	39.970.384	26.310.139
Deduções (II)	**224.308.803**	**239.336.038**	**272.202.559**	**326.172.229**	**338.207.337**	**390.270.420**
Transf. Constitucionais e Legais	90.246.272	94.911.841	108.424.920	136.819.630	129.050.122	144.906.337
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	106.630.992	114.425.283	130.709.016	150.381.495	168.885.499	194.548.884
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	4.286.854	4.907.479	5.648.457	6.628.184	7.559.476	8.573.621
Compensação Financeira RGPS/RPPS	-	-	-	-	726	725
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.061.425	1.276.456	1.304.596	1.512.857	1.681.261	1.869.021
Contribuição p/ PIS/PASEP	22.083.260	23.814.979	26.115.571	30.830.063	31.030.253	40.371.832
PIS	19.228.159	20.217.683	22.097.268	25.958.334	25.909.569	30.497.806
PASEP	2.855.101	3.597.296	4.018.303	4.871.729	5.135.915	9.874.026
Receita Corrente Líquida (III) = (I – II)	**303.015.775**	**344.731.433**	**386.681.857**	**428.563.288**	**437.199.421**	**499.866.613**

Fonte: Siafi – STN

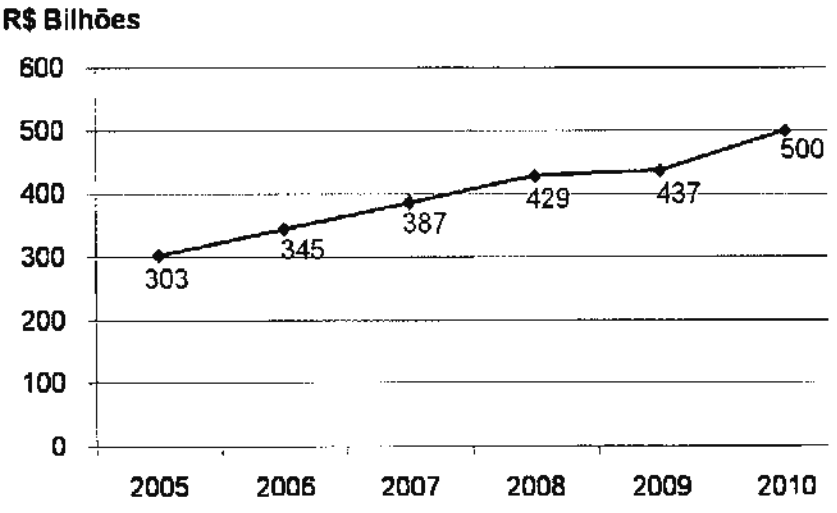
Constata-se que, em relação a 2009, a receita corrente apresentou crescimento da ordem de R$ 114,7 bilhões e que as deduções aumentaram cerca de R$ 52,0 bilhões. Esta diferença entre a receita corrente bruta e as deduções legais representou aumento da RCL de R$ 62,7 bilhões em 2010 (14,3%).

A receita tributária fechou o ano de 2010 com acréscimo nominal de R$ 41,2 bilhões em relação a 2009 (17,1%). A receita de contribuições cresceu R$ 74,9 bilhões (18,7%). As variações nos itens de receitas são analisadas de forma detalhada no subitem 3.3.2.

No tocante às deduções das receitas, necessárias à apuração da RCL, percebe-se que as Transferências Constitucionais e Legais aumentaram R$ 15,8 bilhões (12,3 %). Já a Contribuição do Empregador e do Trabalhador para a Seguridade Social (Regime Geral de Previdência) teve crescimento de R$ 25,7 bilhões, (15,2%).

No gráfico a seguir, é possível visualizar o comportamento da RCL desde 2005.

Evolução da RCL – 2005 a 2010



Fonte: Siafi

O crescimento da receita corrente líquida em 2010 refletiu a recuperação da economia brasileira após uma pequena recessão em 2009.

Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2009 e 2010, bem como os 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 2009 e 2010
R$ milhões

Discriminação	Despesa Empenhada 2009	Despesa Empenhada 2010	2010 /2009
Despesa Bruta com Pessoal (I)	167.073	183.278	9,7%
Pessoal Ativo	98.869	107.736	8,9%
Pessoal Inativo e Pensionistas	68.203	75.448	10,6%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	0	95	-
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	(30.027)	(30.046)	0,1%

Discriminação		Despesa Empenhada 2009	Despesa Empenhada 2010	2010 /2009
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		(152)	(64)	-57,8%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		(7.162)	(5.351)	-25,3%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		(1.639)	(2.041)	24,5%
(-) Inativos com Recursos Vinculados		(21.075)	(22.591)	7,2%
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)[1]		(0)	(0)	-
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I – II)[2]		**137.046**	**153.232**	**11,8%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)		**437.199**	**499.867**	**14,3%**
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%		**31,35**	**30,365**	**-2,2%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	50,00%	**218.600**	**249.933**	**16,6%**
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) – 95% do Limite Legal	47,50%	**207.670**	**237.437**	**16,.6%**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado – Exercícios 2009 e 2010

Em razão do § 7º do art. 57 da CF, incluído pela Emenda Constitucional 50/2006, está vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação extraordinária.

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.

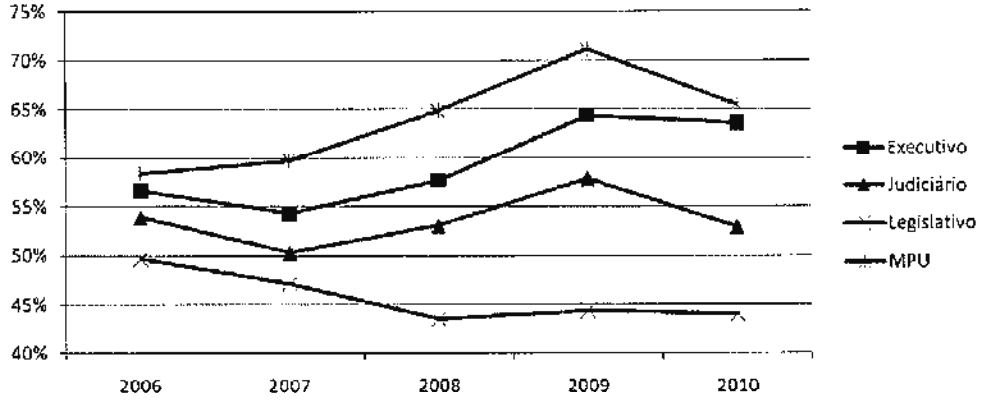
Verifica-se que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites de despesa de pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF (limites máximo e prudencial, respectivamente).

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta – despesas não computadas) apresentou elevação de R$ 16,2 bilhões em relação aos gastos em 2009 (11,8%). No que se refere às deduções da despesa de pessoal, percebe-se que os valores de 2010 mantiveram-se estáveis quando comparados com o exercício de 2009.

O nível de comprometimento dos limites de despesa de pessoal dos Poderes Executivo e Judiciário e do MPU subiu de 2007 a 2009. Já no exercício de 2010, devido ao forte crescimento da Receita Corrente Líquida, o nível de comprometimento do limite do Poder Executivo saiu de 64,4% em 2009 para 63,6%, conforme pode ser observado no gráfico seguinte. O Poder Judiciário saiu de 57,9% em 2009 para 52,9% em 2010. O limite do MPU saiu de 71,1% em 2009 para 65,5% em 2010.

O Poder Legislativo, por sua vez, manteve em 2010 o nível de comprometimento do limite de despesa de pessoal de 44% alcançado em 2009, conforme explicitado no gráfico abaixo.

Evolução do Comprometimento dos Limites de Despesa com Pessoal (*)

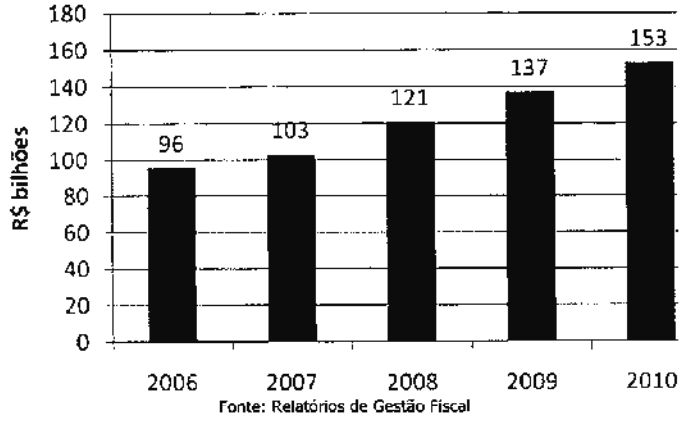


Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

*Os limites de despesa de pessoal são estabelecidos individualmente por Poder e Órgão Autônomo, coforme o art. 20 da LRF, a apresentação por Poder é meramente ilustrativa.

Na União como um todo, percebe-se que a despesa de pessoal cresceu desde 2006 a uma média de 12,4% por ano. No final de 2006, a despesa liquida de pessoal da União era de R$ 96,0 bilhões; ao final de 2010, chegou a R$ 153,0 bilhões. O comprometimento do limite de despesa com pessoal da União passou de 55,9% em 2006 para 61,4% em 2010.

Despesas com Pessoal da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 2006 a 2010



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

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 2010

Receita Corrente Líquida (RCL) = R$ 499.866.613 mil — R$ mil

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal[1] (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial[2]	Limite Alerta TCU[3]	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Total do Poder Executivo	**130.024.944**	**26,011928%**	**40,900000%**	**38,855000%**	**36,810000%**	**63,598846%**	**66,946154%**	**70,665384%**
1.1 Poder Executivo Federal	121.054.384	24,217337%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	63,897988%	67,261040%	70,997764%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transf. a Entes[4]	8.970.560	1,794591%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	59,819688%	62,968093%	66,466320%
1.2.1 Amapá	568.715	0,113773%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	41,675235%	43,868669%	46,305817%
1.2.2 Roraima	366.232	0,073266%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	45,791216%	48,201280%	50,879129%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	6.713.713	1,343101%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	61,030044%	64,263204%	67,833382%
1.2.4 MPDFT[5]	304.741	0,060964%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	66,265722%	69,753391%	73,628579%
1.2.5 TJDFT[6]	1.017.158	0,203486%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	73,994867%	77,889334%	82,216519%
2. Total do Poder Legislativo	**5.501.922**	**1,100678%**	**2,500000%**	**2,375000%**	**2,250000%**	**44,027120%**	**46,344337%**	**48,919023%**
2.1 Câmara dos Deputados	2.496.208	0,499375%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	41,270648%	43,442787%	45,856276%
2.2 Senado Federal	2.076.777	0,415466%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	48,310022%	50,852655%	53,677802%
2.3 Tribunal de Contas da União	928.937	0,185837%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	43,217902%	45,492528%	48,019891%
3. Total do Poder Judiciário	**15.875.024**	**3,175852%**	**6,000000%**	**5,700000%**	**5,400000%**	**52,930867%**	**55,716702%**	**58,812074%**
3.1 Supremo Tribunal Federal	192.072	0,038425%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	52,118242%	54,861307%	57,909158%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	18.796	0,003760%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	62,670136%	65,968564%	69,633484%

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal[1] (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial[2]	Limite Alerta TCU[3]	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
3.3 Superior Tribunal de Justiça	501.836	0,100394%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	44,773569%	47,130073%	49,748410%
3.4 Conselho da Justiça Federal	4.653.426	0,930934%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	57,043620%	60,045916%	63,381800%
3.5 Justiça Militar	137.607	0,027529%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	34,101459%	35,896273%	37,890510%
3.6 Justiça Eleitoral	2.558.841	0,511905%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	55,378471%	58,293127%	61,531634%
3.7. Justiça do Trabalho	7.812.445	1,562906%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	51,092407%	53,781482%	56,769342%
4. Total do Ministério Público	**1.964.035**	**0,392912%**	**0,600000%**	**0,570000%**	**0,540000%**	**65,485303%**	**68,931898%**	**72,761448%**
Total da União	**153.365.925**	**30,681370%**	**50,000000%**	**47,500000%**	**45,000000%**	**61,362740%**	**64,592358%**	**68,180822%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos Federais no 3º quadrimestre de 2010

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 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 e do Ministério Público da União foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2010.

O elevado número de servidores requisitados torna-se relevante no acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal quando esses servidores são pagos pelos órgãos de origem. Tal conduta, a princípio, prejudica a aplicação das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois um órgão pode manter o seu quadro de pessoal utilizando-se do limite de despesa de pessoal do órgão cedente. Essa questão será objeto de análise no acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal no decorrer de 2011.

Na análise do RGF do 3º Quadrimestre de 2009 (processo TC 028.927/2009-0), verificou-se a ausência de contabilização de mão-de-obra terceirizada em substituição de servidores e empregados públicos (§ 1º do art. 18 da LRF), em que pese o fato de reiterados acórdãos desta Corte de Contas terem identificado em vários órgãos e entidades do Poder Executivo, a contratação de mão-de-obra terceirizada para exercício de serviços típicos de suas áreas finalísticas (acórdãos 341/2009, 2.731/2008 e 1.508/2008, todos do Plenário).

O § 1º do art. 18 da LRF determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos sejam contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Finda a análise, após manifestações da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, concluiu-se que as despesas a que se refere o § 1º do art. 18 da LRF, embora não devam ser consideradas como despesa de pessoal, do ponto de vista da classificação orçamentária, devem ser somadas 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 lei, havendo campo

próprio para sua contabilização, qual seja o elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.

O trabalho resultou no acórdão 1.037/2010 – Plenário, por meio do qual foram feitas as seguintes determinações:

"9.4. determinar à Secretaria de Orçamento Federal – SOF e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN que adotem as providências necessárias para que, a partir da publicação do Relatório Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2010, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos sejam somados às despesas de pessoal definidas no caput do art. 18 da Lei Complementar nº 101/ 2000, quando da verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal previstos no art. 19 da mesma lei;

9.5. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na condição de órgão central de contabilidade, e à Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, na condição de órgão central de controle interno, que adotem as providências necessárias para que as unidades gestoras do Poder Executivo façam a adequada classificação orçamentária e contábil das despesas com terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos."

Ao final de 2010, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, mais uma vez, informou, desta vez por meio da Nota Informativa 126/2011/GAB/SEGES-MP, que, em 3 de março deste ano, ainda havia no Poder Executivo mais de 17.984 terceirizados em substituição de servidores e empregados públicos, incluindo Administração Direta (3.658) e Indireta, consideradas apenas as autarquias e fundações (14.326).

A esse respeito o acórdão 283/2011 – Plenário emitiu alerta aos órgãos setoriais de contabilidade dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, da Cultura, da Defesa, da Educação, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça, da Previdência Social, da Saúde, de Minas e Energia, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego, do Turismo e dos Transportes quanto à necessidade de contabilização das despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, para fins de cumprimento do § 1º do art. 18 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (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 2010, 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 2010
R$ milhares

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício)[1]
	Processados		Não Processados		
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Exercícios Anteriores	Do Exercício	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Poder Executivo	6.959.314	17.526.923	30.226.028	69.959.373	422.797.253
2. Poder Legislativo	248	63.548	389.339	406.916	982.133
2.1. Câmara dos Deputados	248	430	292.588	260.943	548.709

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício)[1]
	Processados		Não Processados		
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Exercícios Anteriores	Do Exercício	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2.2. Senado Federal	0	63.118	1.690	68.030	311.966
2.3. Tribunal de Contas da União	0	0	95.060	77.944	121.459
3. Poder Judiciário	**49.717**	**53.915**	**162.236**	**1.682.496**	**3.026.509**
3.1. Conselho Nacional de Justiça	2	284	694	77.048	83.508
3.2. Supremo Tribunal Federal	0	0	699	49.970	113.132
3.3. Superior Tribunal de Justiça	19	163	35.245	47.861	62.979
3.4. Justiça Federal	16.172	4.739	30.353	516.449	1.487.249
3.5. Superior Tribunal Militar	35	107	348	9.151	18.793
3.6. Justiça Eleitoral	5.980	33.543	23.128	545.090	703.100
3.7. Justiça Trabalhista	27.506	5.825	71.114	376.726	495.489
3.8. Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios	3	9.253	676	60.202	62.260
4. Ministério Público da União	**2.078**	**2.725**	**82.418**	**235.818**	**354.218**
Total Geral	**7.011.357**	**17.647.111**	**30.860.021**	**72.284.603**	**427.160.113**

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 2010, todos os Poderes e órgãos federais possuíam disponibilidades suficientes para 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 2010, frente ao exercício de 2009.

Variação dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício de 2010
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
2009	1.150.709	16.905	68.163	85.068
2010	1.259.740	17.647	72.285	89.932
Variação	**9,47%**	**4,39%**	**6,04%**	**5,72%**

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2010 e 2009 e Secretaria do Tesouro Nacional.

Observa-se um aumento de 4,39% nos valores inscritos em restos a pagar processados no exercício de 2010 e um aumento de 6,04% na inscrição em restos a pagar não-processados. No global, houve crescimento de 5,72% no ano de 2010, em comparação com o exercício de 2009.

O valor total inscrito em 2010 representa cerca de 7,13% do total da despesa empenhada no exercício, excluídas as despesas de amortização da dívida pública – refinanciamento.

Em relação aos restos a pagar é de relevo destacar que tramita no âmbito deste Tribunal o processo TC 012.118/2009-7, que analisa inconsistências nos números registrados a esse título no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, o que provoca divergências nas informações disponibilizadas no âmbito do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal.

Verificação do Atendimento das Disposições Constantes do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A LRF é como um dispositivo de cunho moralizador, pois, ao proibir o administrador público de deixar um legado de débitos a seu sucessor, torna-se um dos meios para o atingimento do equilíbrio das contas públicas.

O art. 42 da LRF preceitua que é vedado ao titular de Poder ou órgão contrair, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, obrigações de despesas que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

A LDO 2010, por sua vez, estabeleceu, em seu art. 105, que, para apuração da regra do art. 42 da LRF, deve ser considerada contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere.

Ademais, nos termos da referida LDO, no caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da Administração Pública, devem ser consideradas compromissadas apenas as prestações cujos pagamentos deveriam ter sido realizadas no exercício financeiro de 2010, observado o cronograma pactuado.

Destarte, com base em informações enviadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, que foram consolidadas pela Secretaria Federal de Controle Interno, as obrigações contraídas somaram o montante de R$ 19,21 bilhões, incluindo as informações de convênios e demais instrumentos congêneres e excluídas as despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública, conforme art. 105 da LDO/2010.

Verificação do Atendimento das Disposições do Art. 42 da LRF e do art. 105 da LDO/2010
R$ milhares

Órgão Superior	Valores 2010	Valores 2011	Total Geral
MAPA	919.038,2	166.298,4	1.085.336,6
MC	31.062,6	154.247,5	185.310,2
MCidades	199.724,8	175.551,2	375.275,9
MCT	471.660,6	705.808,6	1.177.469,2
MD	348.514,8	3.256.815,8	3.605.330,5
MDA	249.790,8	103.453,6	353.244,4
MDIC	267.165,1	6.843,9	274.009,0
ME	530.045,3	0,0	530.045,3
MEC	292.784,8	79.990,7	372.775,5
MF	51.381,1	130.249,5	181.630,6
MI	2.147,9	2.121,5	4.269,4
MinC	204.736,4	53.454,9	258.191,3
MJ	393.421,6	208.630,4	602.052,0
MMA	36.201,9	69.952,1	106.154,0
MME	45.916,7	92.499,5	138.416,2
MP	45.539,5	2.849,9	48.389,4
MPA	22.314,5	58.001,2	80.315,6
MPS	23.725,7	45.519,9	69.245,6
MRE	10.756,6	35.642,4	46.399,0
MS	1.574.378,3	786.952,0	2.361.330,3

Órgão Superior	Valores 2010	Valores 2011	Total Geral
MT	1.060.375,6	3.563.822,6	4.624.198,2
MTE	156.504,2	147.809,9	304.314,1
MTur	1.628.964,8	61.910,3	1.690.875,1
PR	392.318,6	344.336,9	736.655,5
Total das Obrigações (I)			**19.211.232,8**
Disponibilidade de Caixa (II)			**422.797.253,0**
Disponibilidade de Caixa Líquida (III = II – I)			**403.586.020,2**

Fonte: SFC/CGU e Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, relativo ao 3º quadrimestre de 2010.

O total da disponibilidade de caixa da União apurado no anexo V do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo (Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa), antes da inscrição de restos a pagar não processados, corresponde ao montante de R$ 422,80 bilhões. Considerando que o valor total das obrigações apuradas de acordo com o art. 105 da LDO/2010 corresponde a R$ 19,21 bilhões, o valor da disponibilidade de caixa liquida é de R$ 403,59 bilhões.

Portanto, as disposições do art. 42 da LRF, no que se refere à vedação de assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do mandato do administrador público que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, foram atendidas, considerando as informações disponíveis.

Destaca-se, ainda, que a obtenção do montante das obrigações contraídas só foi possível mediante a solicitação dessa informação, pela Secretaria Federal de Controle Interno, a cada Ministério Supervisor em relação aos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, tendo em vista que os sistemas corporativos que deveriam fornecer esse tipo de informação de forma fidedigna não se mostraram confiáveis e disponíveis para toda a Administração Pública.

3.3.6 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O orçamento de investimento – OI foi aprovado pela Lei 12.214/2010, com a programação detalhada no Volume VI daquele diploma legal, e contempla as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto e cujas programações não constem integralmente do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

A referida peça orçamentária abrange os gastos com aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil, bem como as benfeitorias realizadas em bens da União, conforme estabelecido na LDO 2010 (Lei 12.017/2009).

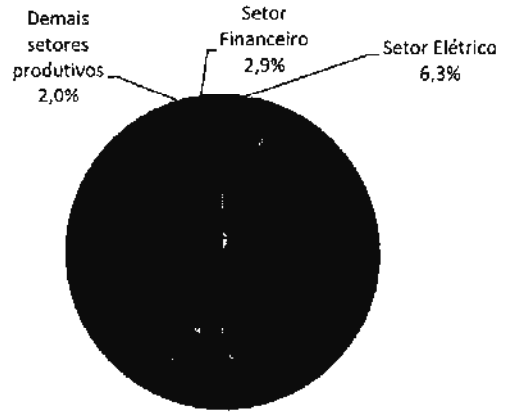
No exercício de 2010, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 84,0 bilhões, correspondentes a cerca de 82% da dotação final autorizada. O valor realizado cresceu 18% em relação ao ano anterior.

Despesas por Empresa

O orçamento de investimento das empresas estatais consignou inicialmente dotações a 75 empresas estatais federais, tendo sido, ao longo da execução orçamentária, inseridas as programações das empresas Comperj Participações S.A. – CPRJPAR, Eólica Mangue Seco 2 – Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. – Mangue Seco 2, e Breitener Energética S.A. – Breitener. Com isso, foram contempladas programações de 78 empresas, sendo 70 do setor produtivo (petróleo e gás natural, energia

elétrica e demais setores produtivos) e 8 do setor financeiro. A participação de cada setor na realização de investimentos em 2010 pode ser observada a seguir.

Realização de Investimentos em cada Setor de Atividade em 2010



Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

A execução do orçamento de investimento demonstrou que 31 empresas executaram menos da metade de sua dotação autorizada, sendo que 6 delas não executaram sequer 10%: (i) Banco Nossa Caixa S.A. – BNC, incorporado ao Banco do Brasil em 30/11/09, cuja dotação inicial foi integralmente cancelada durante o exercício; (ii) Companhia Docas do Maranhão – Codomar e Comperj Participações S.A. – CPRJPAR, que não apresentaram execução orçamentária em 2010; e (iii) Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás e Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros.

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

Fontes de Financiamento do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais em 2010
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	**69.209**	**67,8**	**61.635**	**73,4**	**89**
Recursos para Aumento de Patrimônio Líquido – PL	**6.186**	**6,1**	**3.833**	**4,6**	**62**
Tesouro – Direto	649	0,6	86	0,1	13
Tesouro – Saldos de Exercícios Anteriores	590	0,6	265	0,3	45
Controladora	4.942	4,8	3.479	4,1	70
Outras Estatais	4	0,0	3	0,0	74
Operações de Crédito de Longo Prazo	**5.264**	**5,2**	**2.817**	**3,4**	**54**
Internas	4.749	4,7	2.817	3,4	59
Externas	514	0,5	-	-	-
Outros Recursos de Longo Prazo	**21.452**	**21,0**	**15.691**	**18,7**	**73**
Controladora	2.169	2,1	1.397	1,7	64
Outras Fontes	19.283	18,9	14.294	17,0	74
Total	**102.111**	**100,0**	**83.976**	**100,0**	**82**

Fonte: Dest/MPOG

Como se vê, 73% da despesa do Orçamento de Investimento em 2010 foi realizada com recursos de geração própria. Pela observação das fontes de financiamento individualizadas para cada empresa, constataram-se os excessos apontados no quadro abaixo.

Empresas estatais que extrapolaram o orçamento aprovado para as respectivas fontes de financiamento em 2010
R$ milhares

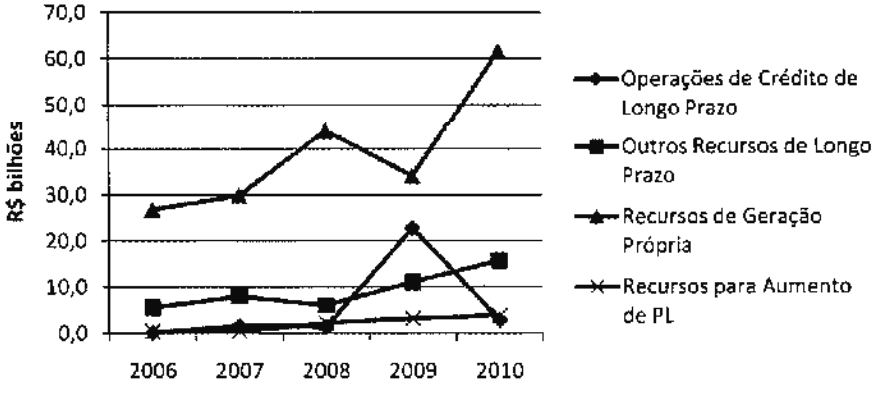
Fonte de Financiamento / Empresa	Dotação Atualizada	Realizado	%
Recursos de Geração Própria			
Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear)	221.902,8	274.536,6	124%
Eletrobrás Participações S.A. (Eletropar)	15,7	17,6	112%
Eletrosul Centrais Elétricas S.A.	285.354,9	315.517,7	111%
IRB – Brasil Resseguros S.A.	12.225,9	13.134,3	107%
Fafen Energia S.A.	3.202,0	3.322,1	104%
Recursos para Aumento de PL – Controladora			
Eólica Mangue Seco 2 – Geradora e Comercializadora de Energia Eletr. SA (Mangue Seco 2)	2.331,2	2.870,2	123%
Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas			
Companhia Petroquímica de Pernambuco – (Petroquimicasuape)	782.365,0	814.624,4	104%
Outros Recursos de Longo Prazo – Controladora			
Furnas – Centrais Elétricas S.A.	339.059,6	491.148,9	145%

Fonte: Dest/MPOG

Consoante o art. 55 da LDO 2010, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimentos podem ser modificadas mediante portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, 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 mostra a evolução de cada agrupamento das fonte de financiamento do orçamento de investimento.

Fontes de Recursos no Orçamento de Investimentos 2006 a 2010



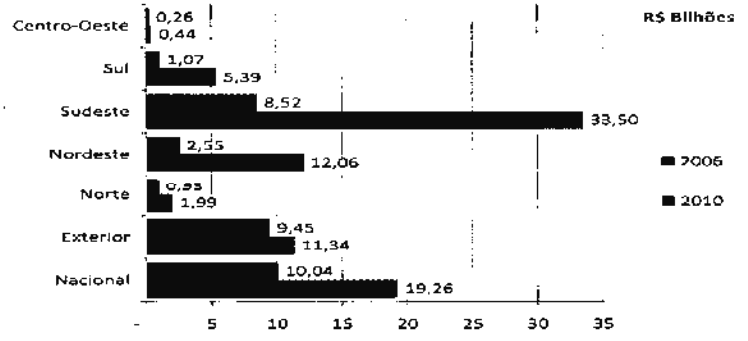
Fonte: Dest/MPOG

Ao analisar o comportamento das fontes de financiamento entre os anos de 2006 a 2010, verifica-se, no ano de 2009, uma evidente quebra de padrão, que pode ser associada aos impactos da crise financeira internacional. Naquele ano, os recursos próprios responderam por apenas 48% dos investimentos, e houve uma grande participação das operações de crédito de longo prazo (32%),

decorrente principalmente das estratégias de financiamento dos investimentos das empresas Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG e Refinaria Abreu e Lima S.A. – RNEST.

O gráfico a seguir apresenta o gasto no orçamento de investimento por região, nos exercícios de 2006 e de 2010.

Despesa Realizada no Orçamento de Investimento no Brasil, por Região, e no Exterior em 2006 e 2010



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Dest

O total da despesa no orçamento de investimentos teve variação nominal de 156% no período analisado (2006 a 2010). Destaque-se a variação dos gastos nas regiões Sul, Nordeste e Sudeste, que tiveram crescimentos de 404%, 372% e 293%, respectivamente. Os gastos no exterior tiveram crescimento de 20%, provenientes da atuação de empresas do Grupo Petrobras em desenvolvimento de infraestrutura e aquisição de bens destinados à exploração e produção de petróleo e gás natural.

Em relação aos gastos identificados como "Nacional", chama a atenção seu crescimento de 92% no período, bem como o montante representativo desses gastos em relação ao total do orçamento de investimento (23%). Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tais investimentos transcenderiam os limites de uma ou mais regiões e não poderiam ser desmembrados em razão de suas características físicas e técnicas, motivo pelo qual foram classificados como nacionais.

Entre as ações que não puderam ser regionalizadas, destacam-se Exploração de Petróleo e Gás Natural, Manutenção da Infraestrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural e Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento, que respondem por mais de 50% do gastos não regionalizados.

Ações sem Cobertura Orçamentária

Não obstante a vedação constitucional de realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, conforme inciso II do art. 167, verifica-se que doze empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, conforme evidenciado na tabela seguinte.

Execução de Ações sem Cobertura Orçamentária – Exercício de 2010
R$ milhares

Empresa / Ação / Subtítulo		Dotação Autorizada (a)	Realizado (b)	Excesso % (b/a-1)
Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)				
4103 0001	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento – Nacional	5.918	6.617	11,8
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)				
3286 0026	Instalação de Bens Imóveis – No Estado de Pernambuco	1.200	1.208	0,7
Companhia Energética do Piauí (Cepisa)				
8777 0022	Ampliação da Rede Urbana de Distribuição de Energia Elétrica no Estado do Piauí – No Estado do Piauí	5.486	5.494	0,2
Eletrobrás Participações S.A. (Eletropar)				
4101 0033	Manutenção e Adequação de Bens Imóveis – No Estado do Rio de Janeiro	16	18	12,1
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)				
4101 0001	Manutenção e Adequação de Bens Imóveis – Nacional	21.206	23.395	10
Fafen Energia S.A.				
1C58 0029	Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Usina Termelétrica Rômulo Almeida (Fafen), com 151 MW – (BA) – No Estado da Bahia	3.202	3.322	3,8
IRB – Brasil Resseguros S.A.				
4103 0001	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento – Nacional	9.653	11.065	14,6
Petrobras Netherlands B.V. (PNBV)				
12PH 0030	Aquisição de unidades FPSO e equipamentos de produção e coleta para os campos de Barracuda e Caratinga – Na Região Sudeste	2.755.143	2.755.528	0,014
Petrobras Química S.A. (Petroquisa)				
12O4 0033	Incorporação de Ativos da Petrorio pela Petroquisa – No Estado do Rio de Janeiro	42.811	42.958	0,3
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)				
103M 0023	Implantação de Unidade de Armazenagem e Regaseificação de Gás Natural, no Porto de Pecém (CE), com Capacidade de aproximadamente 7 milhões de m3/dia, e Implantação de Gasoduto Associado – No Estado do Ceará	7.681	9.025	17,5
20DH 0020	Ampliação da Geração de Energia Elétrica na Região Nordeste – Na Região Nordeste	100	334	233,9
4237 0001	Manutenção dos Sistemas de Segurança, de Proteção Ambiental e de Saúde Ocupacional nas Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural – Nacional	248.578	250.252	0,7
4393 0001	Exploração de Petróleo e Gás Natural – Nacional	7.115.429	7.124.098	0,1
5159 0030	Ampliação da Malha de Gasodutos da Região Sudeste (Petrobras) – Na Região Sudeste	48.999	71.989	46,9
6556 0020	Manutenção da Infra-Estrutura Operacional de Usinas Termelétricas – Na Região Nordeste	952	1.651	73,4
7048 0001	Implantação do Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste – Imobilizações Petrobras – Nacional	1.100	1.584	44
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG)				
4867 0001	Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Atividades de Transporte Dutoviário de Gás Natural – Nacional	45.280	45.372	0,2
8020 0001	Disponibilização de Estações de Entrega e de Medição do Gasoduto Bolívia-Brasil – Nacional	17.935	18.914	5,5

Fonte: Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – Dest

Registre-se que a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras registrou excesso em todos os exercícios desde 2004.

Uma vez que a realização de despesa em montante superior à dotação não encontra respaldo legal, é necessário recomendar às empresas apresentadas no quadro anterior que observem a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal. A impropriedade deverá, ainda, ser considerada quando da análise das prestações de contas dessas empresas referentes ao exercício de 2010, por configurar realização de despesa sem a devida autorização legislativa, que pode levar à perda de controle dos gastos dessas entidades.

Sobre o tema, o TCU está realizando auditoria (processo TC 016.336/2010-0) com o objetivo de verificar recursos e dispêndios das empresas estatais independentes, de modo a identificar se o processo de programação e execução orçamentária obedece à legislação orçamentária; se o acompanhamento e o controle da programação e da execução orçamentárias são compatíveis com as normas pertinentes e com as competências dos órgãos envolvidos e se são suficientes; se o Orçamento de Investimentos é compatível com a legislação contábil e se o Programa de Dispêndios Globais compatibiliza-se com os relatórios e demonstrativos contábeis, estruturando-se de forma evidenciar a contribuição dos seus elementos constitutivos (recursos e dispêndios).

4. AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

Este capítulo busca evidenciar os resultados da gestão pública, sendo a abordagem segregada nos seguintes subtópicos: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), análise dos programas do PPA e ações setoriais.

A análise desenvolvida pelo TCU objetiva avaliar as ações desenvolvidas pelas diversas funções de governo, como Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, Previdência, Assistência Social, Agricultura, Energia, Transportes, Comunicações, Defesa Nacional e Segurança Pública. As informações coletadas nos diferentes sistemas da administração federal e os resultados das fiscalizações conduzidas pelas unidades técnicas do Tribunal procuram descrever um diagnóstico do desempenho do governo e prover subsídios para melhoria da atuação estatal.

Relativamente ao PAC, são apresentados os principais resultados alcançados pelo programa e os decorrentes dos trabalhos de acompanhamento realizados pelo TCU ao longo dos anos de 2007 a 2010. Nesse sentido, são destacados os pontos frágeis do PAC que, na visão desta Corte de Contas, merecem tratamento diferenciado na continuidade do programa anunciada para o período 2011/2014.

Com relação aos resultados obtidos pelo programa, são realçados os investimentos realizados, a implementação de medidas institucionais, a desoneração tributária e o subsídio creditício. Sobre os investimentos, destaca-se a montagem de banco de dados no Tribunal de Contas de União contendo lista dos empreendimentos com dados sobre seu planejamento, tais como custo, fonte de financiamento, órgão executor etc., bem como de sua execução. Por fim, apresentam-se tabelas contendo para cada tipo de investimento, o resultado físico alcançado e o investimento financeiro correspondente.

Em seu lançamento, o PAC previu investir R$ 503,9 bilhões no período 2007/2010. Consoante os dados divulgados, a execução acumulada até o final de 2010 foi de R$ 443,9 bilhões, representando 88% da previsão. Há, no entanto, algumas imprecisões conceituais no cômputo da execução de tal forma que comprometem o valor informado.

Na análise dos programas do PPA, verifica-se o preenchimento das metas físicas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan por parte dos Órgãos Setoriais, o relacionamento entre a execução física prevista e a realizada, assim como são analisadas as informações disponibilizadas em relação aos indicadores de programas e apontadas inconsistências.

Foram identificados problemas relacionados ao planejamento e monitoramento das políticas públicas. No âmbito do SIGPlan, foram identificados alguns problemas relativos a metas físicas, tais como subtítulos sem produto ou unidade de medida definidos; sem execução orçamentária, mas com execução física; e com execução física com valores irreais. No que diz respeito aos indicadores dos programas, do total de indicadores com apuração anual prevista, apenas 52% tiveram seus índices relativos a 2010 registrados, até 15 de fevereiro de 2011, prazo legal para preenchimento do sistema.

Em relação à análise das ações setoriais do Governo, é feita uma abordagem por função da atuação pública, em um horizonte que alcança os últimos cinco anos, sendo registrados os valores liquidados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a despesa realizada no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, bem como os valores estimados dos gastos tributários (renúncia tributária).

A realização de referida análise, entretanto, demanda dados precisos e que efetivamente se prestem a refletir o alcance dos objetivos e metas traçados para cada área, assim como avanços gerados na

solução do problema identificado em cada programa de governo. Neste contexto, os indicadores são importantes instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação de projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança etc.

As avaliações efetuadas pelo TCU na função Saúde, por exemplo, revelam urgente necessidade de melhoria da gestão no SUS. Há graves problemas de controle, de responsabilização, de coordenação e de gestão dos recursos. As análises também demonstraram que a os recursos financeiros aplicados na Saúde da Família têm surtido efeito positivo na melhoria das condições de saúde da população.

Na função Educação, observa-se que, apesar do crescimento da relevância dos gastos com educação básica ao longo do tempo, a maior parte dos recursos federais ainda é destinada ao ensino superior. Foi constatado pelo Tribunal que há necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior.

Por fim, cumpre destacar que, no âmbito das funções Judiciária, Legislativa e Essencial à Justiça, são analisadas as informações prestadas pelos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem assim pelo Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.

A análise das ações setoriais do governo almeja dar transparência aos resultados alcançados pelos gestores públicos com os recursos por eles investidos e trazer propostas de aperfeiçoamentos capazes de catalisar a melhoria do bem-estar social.

4.1. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

4.1.1 Análise Geral

Em 2010, encerrou-se o período quadrienal proposto inicialmente para a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o que recomenda um balanço do período.

A abordagem será centrada nos resultados das ações de controle empreendidas desde 2007, quando o PAC passou a ser tratado como Tema de Maior Significância – TMS no âmbito do TCU.

Inicialmente, é importante resgatar definição sintética do PAC como conjunto de iniciativas tendentes a: (i) incrementar o investimento em infraestrutura; (ii) desonerar e aperfeiçoar o sistema tributário; (iii) estimular o crédito e o financiamento; (iv) melhorar o ambiente de investimentos; e (v) bem como adotar medidas fiscais de longo prazo.

No que tange aos investimentos, o compromisso de lançamento era investir na infraestrutura brasileira R$ 503,9 bilhões até o fim de 2010.

No âmbito do TMS PAC, foram realizados diversos trabalhos de fiscalização, com destaque para os seguintes acórdãos do Plenário do TCU: 700/2007; 1.690/2007 (define as informações a serem encaminhas pelo Gepac); 408/2008 (monitoramento); 605/2008 (benefícios creditícios); 210/2008 (instrumentos financeiros); 2.703/2008 (preparativo para as Contas de Governo de 2007); 3.038/2008 (acompanhamento de 2 anos); 2.504/2009 (função alocativa no setor de saneamento); 2.393/2009 (elaboração do plano de ação – biênio 2009/2010); 3.027/2010 (infraestrutura de saneamento e habitação); 1.115/2010 (infraestrutura energética); 1.453/2010 (análise sistêmica do PAC).

Estão em curso, ainda, trabalhos sobre investimentos na infraestrutura hídrica e de transportes.

Adicionalmente, durante a realização do TMS PAC, foi incluída avaliação da situação do empreendimento, no âmbito das fiscalizações de obra, quando esta estivesse incluída no PAC.

Paralelamente, o TCU realizou diversas outras auditorias em projetos do PAC, em virtude de sua competência jurisdicional de fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Tais trabalhos seriam realizados independentemente de o projeto pertencer ou não ao PAC, razão pela qual não foram incorporados ao TMS PAC.

Nesse sentido, o relato a seguir se concentra nas ações de controle executadas a partir das propostas de fiscalização inseridas nos planos de fiscalização do TMS PAC de 2007 a 2010. Subjacentes aos planos de fiscalização, estão presentes alguns pressupostos que delimitaram a atuação concreta desta Corte de Contas.

O primeiro se refere à coerência interna dos diversos trabalhos, a significar que havia objetivo comum a ser alcançado como resultado de todos os acompanhamentos realizados no período. Esse objetivo era o de responder a questões gerais, tais como: o que é o PAC, como está ele estruturado, quais as fontes de financiamento, quais os avanços dele advindos para a gestão de projetos e que resultados foram alcançados.

O fio condutor dos trabalhos realizados ao longo desses quatro anos de vigência do programa foi o de considerar três características do PAC como as mais relevantes e, por isso, objeto de avaliação.

Primeiro, ressalta-se a função de monitoramento atribuída ao Grupo Executivo do PAC e a criação por lei de alguns mecanismos de gestão. Segundo, destaca-se a adoção de balanços periódicos como instrumento de prestação de contas à sociedade. Terceiro, aponta-se a visão do PAC como documento de planejamento de longo prazo, paralelamente ao Plano Plurianual – PPA.

De maneira geral, a principal constatação é a necessidade de maior sistematização de dados, tanto no que diz respeito ao planejamento das ações quanto à execução destas.

Relativamente ao atributo monitoramento, chama-se a atenção para a criação de uma estrutura de obtenção de dados, solução de problemas e tomada de decisão, com a instituição de: (i) Comitê Gestor do PAC – CGPAC, órgão decisório de alto nível; (ii) Grupo Executivo do PAC – Gepac, órgão de acompanhamento e monitoramento; (iii) salas de situação específicas por tipo de investimento.

O segundo aspecto refere-se à criação, por intermédio da Lei 11.578/2007, da transferência obrigatória de recursos orçamentários para projetos do PAC realizados em parceria com estados, Distrito Federal e municípios. Em conformidade com a interpretação vigente, as ações do PAC executadas via termos de compromisso não se sujeitam às normas aplicáveis aos convênios e contratos de repasse, atualmente regulados pelo art. 25 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e pela Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127/2008.

Não obstante a criação dessa modalidade de execução diferenciada, a fiscalização realizada nas ações de saneamento de responsabilidade do Ministério das Cidades em 2008 (acórdão 3.027/2010 – Plenário) não colheu indícios de melhora nos indicadores de execução dos termos de compromisso frente aos dos convênios e dos contratos de repasse. Em virtude do prazo de maturação das obras, é necessário aguardar o transcorrer do tempo para pronunciamento abalizado sobre a matéria.

Com respeito ao próprio monitoramento do PAC, merece destaque a implantação do Sistema de Monitoramento do PAC – SisPAC, nos termos do Decreto 6.025/2007.O escopo do sistema foi sempre bastante reduzido, tendo a função monitoramento entrado em funcionamento apenas em outubro de 2010, abrangendo as ações do orçamento fiscal, tema que foi objeto de determinação (acórdão 117/2011 – Plenário). Nesse sentido, a obtenção de dados do PAC foi desafio para o Gepac e para o TCU.

A dificuldade em obter dados do PAC está ligada também, em boa medida, à abrangência de suas ações, que incluem investimentos privados e de estados, Distrito Federal e municípios. Fato é que foi difícil para o TCU obter os dados da execução das ações do PAC de forma autônoma, em consulta a sistemas corporativos, o que conduziu a dependência muito grande em relação ao processamento das informações pelo Gepac.

Inicialmente, esta Corte proferiu o acórdão 1.690/2007 – Plenário, que determinava ao Gepac o envio regular de informações sobre a execução dos empreendimentos incluídos no PAC.

Com o passar do tempo, constatou-se que a forma pela qual os dados estavam sendo encaminhados não atendia ao propósito do controle externo de explicitar informações gerenciais e de execução do conjunto de empreendimentos.

Nessa esteira, foi prolatado o acórdão 2.393/2009 – Plenário, que enumerou quais informações os documentos de acompanhamento do PAC deveriam conter. Assim, foi elaborada planilha eletrônica, a partir da qual foi criado um banco de dados relacional, o BD-PAC, contendo a carteira atual de projetos, independentemente do prazo de término.

Como o horizonte temporal não é mais o exercício de 2010, já que a execução dos projetos está distribuída até o ano de 2021, o BD-PAC compreende todos os empreendimentos incluídos no Programa, cujo volume financeiro é de R$ 1,4 trilhão, incluindo dados do orçamento fiscal, das empresas estatais, do setor privado e de financiamentos federais.

Em relação à divulgação de informações pelos balanços do PAC, segunda característica do Programa, foram realizados acompanhamentos para verificar em que medida espelhava-se a realidade.

A primeira iniciativa do TCU foi averiguar se a classificação criada pelos gestores do PAC para avaliar o andamento dos empreendimentos era consistente. Essa classificação consiste na atribuição de um carimbo com avaliação da situação do empreendimento, que pode ser 'preocupante', em 'atenção' ou 'adequada', conforme critério de andamento da obra e de riscos existentes. Maiores detalhes sobre a avaliação podem ser obtidos nos balanços periódico do PAC, divulgados pelo Gepac.

Tentando reproduzir o mais fielmente possível a metodologia traçada pelo Gepac, as equipes de auditoria de obras deste TCU também realizaram classificação da situação do empreendimento.

Com isso, verificou-se que o critério 'data de término de obra', fundamental para saber se ela está ou não no prazo, poderia ser alterado, para efeitos da classificação, ainda que os contratos vigentes não o tivessem sido.

Por essa razão, a consistência da classificação, como instrumento de comunicação à sociedade do andamento dos projetos, restou prejudicada, pois cada atraso no cronograma da obra poderia ser compensado por ajustes no critério 'data de término de obra', de tal forma que o empreendimento não seria considerado como 'preocupante' ou em 'atenção', por esse critério considerado isoladamente.

Ademais, quando se tentou obter os dados que teriam subsidiado a elaboração dos balanços quadrimestrais do PAC, deparou-se com dificuldades em sua obtenção com respeito a todas as fontes de recurso.

Verificou-se que o registro das ações financiadas com recursos do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (OFSS) não segue plenamente a mesma lógica do empreendimento acompanhado pelo Gepac, além de o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi não contemplar os dados de execução física.

Em relação aos dispêndios das empresas estatais, tampouco existe uma base de dados única que permita o adequado acompanhamento das ações do PAC, sendo relevante mencionar que pode haver investimentos de estatais que não integram o Orçamento de Investimentos da União – OI e são contabilizados apenas no Programa de Dispêndios Globais – PDG.

Relativamente à informação de execução de empreendimentos realizados sob responsabilidade de empresas privadas, a questão da obtenção dos dados é bastante sensível, pois o governo federal não é o detentor da informação, além de estarem envolvidas questões de sigilo comercial.

Outro aspecto que mereceu destaque nos trabalhos realizados referiu-se aos conceitos empregados pelos documentos oficiais que noticiavam o PAC. Como os investimentos do PAC são compostos por gastos de diversas naturezas, em muitas situações, o balanço não esclarecia plenamente o alcance da informação divulgada. Em pelo menos três situações isso aconteceu:

a) nas concessões rodoviárias e ferroviárias, em que 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, começará a ocorrer apenas após a assinatura do contrato, o que pode se estender por anos;

b) nos financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, em que 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 pactuado;

c) nos financiamentos concedidos para ações de habitação de mercado, cujos investimentos compõem o total de R$ 503,9 bilhões inicialmente divulgado, uma vez que foram considerados como investimentos executados financiamentos, cuja característica é de inversão financeira, distinta da de investimento.

Comentário adicional se faz necessário acerca do último item. O ponto não se refere à circunstância de as ações propriamente pertencerem ou não ao PAC, mas ao fato de montantes aplicados como inversões financeiras serem divulgados como investimento.

Não se questiona possível importância dessas ações relacionadas a um dos objetivos do PAC, o de aumentar o crédito e, até mesmo, o de fomentar o setor habitacional, com impactos no próprio volume de recursos direcionados à produção habitacional. A dificuldade reside em aceitar esses valores como tendo sido aplicados na infraestrutura brasileira, porque eles não o foram de fato.

Como resultado dessas imprecisões metodológicas, o montante constante no 11º Balanço referente aos investimentos realizados na infraestrutura brasileira está superestimado nos valores apresentados mais adiante.

O terceiro atributo do PAC considerado nos trabalhos de fiscalização empreendidos é o que o enxerga como documento de planejamento. As análises que se seguem partem desta perspectiva, com o intuito de explicitá-la.

A apresentação terá por foco descrição consubstanciada de seus principais resultados, inicialmente, de forma agregada, e, posteriormente, por cada eixo de atuação. Merecerão destaque, também, as fontes de financiamento utilizadas, possibilitando entendimento mais preciso sobre a origem dos recursos que financiam obras do PAC. Por fim, após essa parte dedicada aos investimentos, será abordado o conjunto de medidas classificadas como institucionais.

O montante financeiro previsto para ser investido pelo PAC variou ao longo dos anos, em virtude de inclusão e exclusão de projetos, bem como de atualização da projeção de gastos até o término de 2010. Para uma avaliação global do Programa, optou-se por apresentar inicialmente os dados do planejamento original, realizado em 2007, em face da execução acumulada até 2010.

Por ocasião de seu lançamento, o PAC previu investir R$ 503,9 bilhões no período 2007/2010. Consoante os dados divulgados no 11° Balanço, a execução acumulada, das obras concluídas, até o final de 2010 foi de R$ 443,9 bilhões, sendo R$ 65,4 bilhões, R$ 148,5 bilhões e R$ 230,0 bilhões, respectivamente nos eixos de logística, energia, e social e urbano.

É importante frisar que o Balanço se refere a valores de execução apurados até a data de 31 de outubro de 2010, tendo sido feita projeção, pelo Poder Executivo, para os meses de novembro e dezembro.

Nessa esteira, a execução até outubro foi de R$ 396,8 bilhões, e os restantes R$ 47,1 bilhões foram estimados para ocorrer nos últimos dois meses do exercício de 2010. Apesar de instado a fazê-lo, o Gepac disse ser inviável a apuração do valor de fato realizado no período em questão, em virtude do grande esforço de coleta e processamento dos dados, tema este tratado no âmbito do processo TC 025.933/2010-8.

Ressalta-se assim que, para dois meses, o governo federal previu que seriam executados cerca de 12% do montante executado em 3 anos e 10 meses. Nos termos das dificuldades apontadas nos itens anteriores, não será possível a esta Corte conhecer em que medida essa projeção aproximou-se da realidade, ficando o registro do percentual previsto para esses dois meses finais de 2010.

O quadro a seguir traz, para cada tipo de investimento, o montante originalmente previsto e o total financeiro executado até dezembro de 2010. Ressalta-se que aquele se refere aos desembolsos que seriam realizados no período, ao passo que este considera apenas as obras concluídas. De forma agregada, as ações do PAC executaram 88% do valor inicialmente previsto. Quando visto por eixo, tem-se que no eixo "logística" a execução superou a previsão em 12%, no "energético", ficou aquém em 46% e no eixo "social e urbano", a execução suplantou a previsão em 35%.

Comparativo: Planejamento 2007 – Execução Financeira Acumulada até 2010 das Obras Concluídas[1, 2]
R$ bilhões

Eixo	Comparativo		Comparação Percentual (%)
	Previsão em janeiro de 2007	Execução Acumulada até 2010[1]	
Logística	**58,3**	**65,4**	**112%**
Rodovia	33,4	43,0	129%
Ferrovia	7,9	3,4	43%
Porto	2,7	0,8	29%

Eixo	Comparativo		Comparação Percentual (%)
	Previsão em janeiro de 2007	Execução Acumulada até 2010[1]	
Aeroporto	3,0	0,3	9%
Hidrovia	0,7	1,0	144%
Marinha Mercante	10,6	17,0	160%
Energia	**274,8**	**148,5**	**54%**
Geração de Energia	65,9	26,4	40%
Transmissão de Energia Elétrica	12,5	7,0	56%
Petróleo e Gás Natural	179,0	105,0	59%
Geologia e Mineração	0,0	0,003	-
Combustíveis Renováveis	17,4	10,1	58%
Social e Urbano	**170,8**	**230,0**	**135%**
Luz para Todos	8,7	6,6	76%
Metrô	3,1	2,7	88%
Recursos Hídricos	12,7	2,0	15%
Saneamento	40,0	1,5	4%
Habitação	106,3	217,2	204%
Interesse Social[2]	16,9	0,4	2%
Mercado	89,4	216,9	243%
Total do PAC	**503,9**	**443,9**	**88%**

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

1 Apuração da execução até 31/10/2010 e previsão até 31/12/2010;

2 Não inclui o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Ao discutir a execução do PAC de forma agregada, convém abordar a questão da adoção de critérios divergentes, ressaltada anteriormente.

Assim, no valor executado atribuído às rodovias, está incluído o montante de R$ 19,0 bilhões referente aos contratos de concessão, que, conforme explanado anteriormente, não é o valor real investido pelas concessionárias no período. Segundo a Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, o montante de fato investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas é de R$ 2,2 bilhões. Como consequência, o critério adotado pelo Gepac acarreta superestimação de R$ 16,8 bilhões, valores que não representam investimentos na infraestrutura rodoviária.

Problema semelhante foi detectado nos financiamentos concedidos com recursos do Fundo da Marinha Mercante. O montante divulgado como executado foi de R$ 17,0 bilhões. Entretanto, esse valor representa a totalização dos valores contratuais, ao passo que as liberações de recursos, registradas no Siafi, no mesmo período, foi de R$ 7,3 bilhões. Para se obter o montante investido no setor, além desse valor, há de se considerar a contrapartida exigida para se obter o financiamento, estimada em 20%. Assim, o montante final seria de R$ 8,8 bilhões, com diferença de R$ 8,2 bilhões. Nesse novo cenário, a execução financeira percentual do Fundo da Marinha Mercante – FMM em relação ao valor inicialmente projetado cairia para cerca de 83%. Registre-se, por fim, que existem 242 projetos do PAC financiados com recursos do FMM.

Já em relação às ações de Habitação de Mercado, a divergência reside no fato de o Gepac divulgar como investimento realizado na infraestrutura financiamentos que não são direcionados a novos investimentos, mas destinados à compra de imóveis já prontos. Pela conceituação econômica, tais recursos devem ser classificados como inversão financeira. Na parte específica dedicada ao eixo social e urbano, é apresentada a tabela com todas as destinações desses financiamentos, restando aqui ressaltar o montante atribuído às inversões de cerca de R$ 125,8 bilhões.

Note que as ações relativas à Habitação de Mercado obtiveram execução acumulada de R$ 216 bilhões, representando cerca de 49% da execução total do PAC. Caso elas não sejam consideradas na comparação entre o planejado e o executado, o percentual de execução acumulada do PAC reduz-se a 55%. Ademais, neste novo cenário, sem as ações de Habitação de Mercado, se forem considerados apenas o investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas e o montante liberado pelo FMM, a execução acumulada do PAC seria de R$ 202 bilhões, representando cerca de 49% do previsto.

Retomando à análise por setor do PAC, apenas o setor hidroviário teria obtido execução superior a 100%. Em 'ferrovia', a execução foi de 43%; em 'porto', de 29%; em 'aeroporto', de 9%.

No eixo de energia, a execução percentual do segmento 'petróleo e gás natural' foi a mais elevada, tendo atingido 59%, o que equivale a dispêndio de R$ 105 bilhões.

As execuções relativas à 'transmissão de energia elétrica' e 'combustíveis renováveis' foram de 56% e 58%, respectivamente, com montantes financeiros de R$ 7,0 e R$ 10,1 bilhões. As ações de 'geração de energia elétrica' obtiveram execução percentual de 40%, o que representa investimentos de R$ 26,4 bilhões.

No eixo social e urbano, o programa 'Luz para Todos' alcançou o percentual de 76% de execução, com investimentos de R$ 6,6 bilhões, e as ações concernentes a metrôs atingiram a execução de R$ 2,7 bilhões, representando 88% do montante financeiro inicialmente previsto.

No setor de 'recursos hídricos' a aplicação foi de R$ 2,0 bilhões, representando 15% do total. Em 'saneamento', as ações concluídas representam apenas 4% do inicialmente previsto, ao passo que, no segmento de 'habitação de interesse social', o resultado foi de 2%.

Considerando a atual carteira de projetos do PAC, o somatório dos empreendimentos, exceto os de habitação de mercado, atingiu o montante de R$ 1,4 trilhão. Conforme já ressaltado, o horizonte temporal dos projetos ultrapassa o exercício de 2010. As análises que se seguem partem desse cenário.

A tabela a seguir traz informações do volume financeiro em função do estágio dos empreendimentos e da origem dos recursos, abordagem esta que possibilita a interpretação dos dados por um e outro critério.

Assim, observando pela ótica de seu estágio de conclusão, o valor dos empreendimentos considerados 'concluídos' e 'em operação' representa investimentos da ordem de R$ 226,8 bilhões, ou 16% do total.

Em seguida, têm-se aqueles no estágio de 'obras' ou 'em execução', que representam o maior montante financeiro, cerca de R$ 942,3 bilhões, ou 67% da carteira do PAC.

No estágio 'em licitação' encontram-se projetos cuja soma monta a R$ 161,7 bilhões, cerca de 12% do total, e o valor correspondente dos projetos no estágio 'ação preparatória' é de R$ 74,5 bilhões, 5% do total.

Pela ótica da fonte de recursos, nota-se que, do valor previsto para ser financiado via OFSS, 26% está associado a projetos considerados como 'concluídos' ou 'em operação'; 54% a projetos no estágio 'em obras'; 11%, em 'licitação'; e o restante 9% em 'fase preparatória'.

Do montante previsto para ser investido pelas empresas estatais (R$ 760,2 bilhões), os projetos em fase de 'obras' representam o maior percentual – 76% – ao passo que os 'concluídos' ou 'em operação' respondem por valores que correspondem a 13% do total alocado às estatais. No estágio 'em licitação' e 'ação preparatória' encontram-se projetos que representam 6% e 5% do total, respectivamente.

Dos R$ 57,4 bilhões previstos para a fonte 'financiamentos federais', 30% do total encontram-se 'concluídos', 24% 'em obras', 38% em fase de 'licitação' e 8% em 'ação preparatória'.

Com respeito às contrapartidas, cujo total está projetado em R$ 14,5 bilhões, 22% dos recursos referem-se a projetos 'concluídos', 66% a projetos 'em obras', 4% estão na fase licitatória e 7% encontram-se ainda 'em ações preparatórias'.

Quanto às ações com recursos do setor privado, 17% do montante financeiro previstos referem-se a empreendimentos já terminados, enquanto 61% a empreendimentos em fase de obra ou em execução, ao passo que na fase de realização de licitação estão outros 17% e na fase de ação preparatória os 4% restantes.

Estágio dos Empreendimentos em Função da Origem dos Recursos [1, 2, 3]
R$ bilhões

Estágio do Empreendimento		OFSS	Empresas Estatais	Financiamentos Federais a Estados, DF e Municípios	Contrapartida de Estados, DF e Municípios	Setor Privado	Total
Concluído ou em Operação	Valores	29,4	97,9	17,4	3,3	78,9	226,8
	Percentual	26%	13%	30%	22%	17%	16%
Em obras ou em execução	Valores	60,5	576,1	13,9	9,7	282,2	942,3
	Percentual	54%	76%	24%	66%	61%	67%
Em Licitação da Obra	Valores	12,9	46,5	21,4	0,6	80,3	161,7
	Percentual	11%	6%	38%	4%	17%	12%
Ação Preparatória	Valores	9,7	39,7	4,4	1,1	19,7	74,5
	Percentual	9%	5%	8%	7%	4%	5%
Total	Valores	112,4	760,2	57,2	14,5	461,1	1.405,3
	Percentual	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pela Casa Civil da Presidência da República.

[1] Exceto as ações de Habitação de Mercado;

[2] Inclui os projetos concluídos e os em operação, no valor de R$ 226,8 bilhões;

[3] Considera a carteira de projetos de 31/12/2010.

Para além do acompanhamento da execução financeira dos empreendimentos do PAC, os trabalhos de fiscalização desenvolvidos pelo TCU sempre tiveram por foco a explicitação dos objetivos a serem alcançados.

Apesar de não terem sido obtidos os dados da execução físico-financeira por empreendimento, foi possível obtê-los por tipo e subtipo de investimento, possibilitando o cálculo da despesa financeira por unidade de meta física realizada de forma agregada, conforme será mostrado nas tabelas que se seguem.

Ressalte-se que as informações foram encaminhadas pelo Gepac e não foram auditadas pelo TCU. Ademais, como se trata de dados agregados, é provável que algumas simplificações tenham ocorrido, como, por exemplo, o agrupamento de empreendimentos que não eram absolutamente idênticos.

As possíveis imprecisões que isso pode trazer para os resultados foram consideradas de menor monta, em face da importância da divulgação desse indicador de desempenho. Os valores devem ser encarados apenas como um referencial dos preços praticados, voltados a análises agregadas. Nessa esteira, a função principal é dar transparência às ações governamentais. Frisa-se que os valores da execução física e financeira constantes das tabelas referem-se apenas a ações concluídas, evitando, dessa forma, o cômputo de resultados parciais.

Outra questão importante refere-se ao fato de que, como as metas físicas foram redefinidas em 2009, o conjunto de projetos a que essas metas se referem, nas tabelas que se seguem, pode não ser o mesmo conjunto a que se refere a tabela de execução financeira apresentada acima. Por essa razão, comparações entre os percentuais de execução física e financeira devem ser feitas com cautela, pois a redefinição, realizada pelo Gepac, pode ter alterado completamente os valores previstos para as metas, levando em consideração o estágio em que se encontravam os projetos em 2009 e a proximidade do término do período em 2010.

As tabelas seguintes apresentam o percentual de execução física em relação à meta programada definida pelo CGPAC, que não se encontra inserida nelas. Conforme ressaltado, algumas metas foram completamente revistas pelos gestores do PAC, de forma a melhor espelhar a natureza dos empreendimentos realizados, tema discutido no Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2009.

Assim, a referência utilizada para o cálculo do percentual de alcance de meta física foi aquele encaminhado pelo Gepac por ocasião da elaboração das Contas de Governo do exercício anterior, oportunidade em que foram solicitadas novamente as metas associadas a cada tipo e subtipo de investimento. Para outras informações sobre a atualização das metas físicas, remete-se o leitor para o Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2009.

Eixo Logística

O eixo de logística caracteriza-se por investimentos na infraestrutura de transporte, acrescidos de empréstimos concedidos com recursos do FMM.

Observando os investimentos rodoviários, depreende-se que a modalidade de aplicação 'recuperação' foi a que alcançou o maior percentual de execução física: 98% do programado, ou intervenções em cerca de 54 mil km de estradas. A tabela mostra ainda que o valor médio por km dessas ações foi de R$ 250 mil.

Resultados menos expressivos foram alcançados pelas ações de 'adequação/duplicação' e 'construção', cujos alcances percentuais foram de 60% e 49%, respectivamente. As despesas médias por km foram de R$ 3,1 milhões e R$ 3,6 milhões, compatíveis com os parâmetros utilizados pelo DNIT para esses tipos de intervenção, de R$ 2,8 milhões e R$ 4,5 milhões por km, respectivamente.

Os investimentos privados no segmento rodoviário correspondem aos projetos de concessão. Conforme ressaltado, o governo federal considera a ação executada no momento da assinatura do contrato, independentemente de execução real. Por essa razão, seus dados devem ser encarados mais como expectativa de gasto do que investimento realizado. Consoante informação da ANTT, a execução das concessionárias em investimentos foi de apenas R$ 2,2 bilhões.

A execução física das ações ferroviárias com recursos públicos deu-se pela construção de novos 896 km de linha, ao custo de R$ 3,4 bilhões. O resultado alcançado representou cerca de 66% do inicialmente previsto, e o valor investido por km construído foi de R$ 3,8 milhões.

Das ações no setor de portos, as intervenções em 'infraestrutura portuária' alcançaram a meta proposta, atingindo 100% de execução física. Foi realizado um estudo, correspondendo a 50% da meta, ao custo de R$ 11 milhões. As demais intervenções executaram em média 40% da meta, com destaque para a 'construção e ampliação de berços', cujo resultado foi de aproximadamente 454 metros, conduzindo ao dispêndio de R$ 190 mil por metro.

As ações aeroportuárias são compostas por sete tipos de intervenção distintas, consoante os dados contidos na tabela. Destaque para a execução de 'pistas', cujo resultado foi a construção de 2.340 m, ou 44% do previsto. A despesa total foi de R$ 41 milhões, conduzindo ao valor por metro de R$ 20 mil. As intervenções em 'acesso viário' e 'estacionamento' alcançaram o percentual de execução de 100%, porém o valor de execução financeira das ações em 'estacionamento' não foi informado. Com 98% de execução física do planejamento, encontram-se as ações de 'terminal de passageiros' e com 64%, as ações referentes às 'torres de controle'.

De maneira geral, os percentuais de execução física dos aeroportos estão razoáveis, o que contrastaria com o percentual de execução financeira de 9%. A explicação está relacionada com a questão da redefinição das metas físicas em 2009, conforme abordado anteriormente, em que as metas foram redefinidas considerando o estágio à época (2009) e o horizonte temporal de 2010.

No setor hidroviário, foram construídas as duas eclusas de Tucuruí, conforme o planejamento, e foram realizadas 10 intervenções em portos, representando 26% da execução física prevista.

A meta estabelecida para o FMM foi definida em termos financeiros, não havendo vinculação a resultados físicos. Conforme se depreende da tabela, o volume emprestado superou a meta inicialmente proposta. Nos termos da ressalva já apresentada, esse valor se refere ao volume contratado e não ao liberado, este representando informação mais fidedigna relativamente ao investimento.

Eixo de Logística: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010
R$ milhões

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta[1] (%)	Execução Financeira	Dispêndio Médio por Unidade de Medida
Rodovia			**42.959**	
Investimento Público	56.747 km	93%	23.959	
Recuperação	53.652 km	98%	13.513	R$ 0,25 milhão/km
Adequação/Duplicação	1.306 km	60%	4.016	R$ 3,07 milhões/km
Construção	1.789 km	49%	6.431	R$ 3,59 milhões/km
Investimento Privado (Concessão)	3.282 km	47%	19.000	R$ 5,79 milhões/km
Ferrovia	**909 km**	**42%**	**3.403**	**R$ 3,74 milhões/km**
Investimento Público	896 km	66%	3.403	R$ 3,80 milhões/km
Investimento Privado	13 km	2%	0,00	n.a.
Porto			**789**	
Estudos e Projetos	1 unidade	50%	11	R$ 11,00 milhões/unidade
Dragagem e Derrocamento	34.330 mil m^3	41%	525	R$ 0,02 milhão/mil m^3
Acessos Terrestres	5,99 km	41%	146	R$ 24,32 milhões/km
Constr., Ampliação e Recup. de Berços	453,80 m	40%	88	R$ 0,19 milhão/m
Infraestrutura portuária	2 unidades	100%	20	R$ 10,0 milhões/unidade
Aeroporto			**281**	
Pista	2.340 m	44%	41	R$ 0,02 milhão/m
Terminal de cargas	0 m^2	0%	0,00	n.a.

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta[1] (%)	Execução Financeira	Dispêndio Médio por Unidade de Medida
Terminal de passageiros	142.047 m^2	98%	167	R$ 0,001 milhão/m^2
Estudos e Projetos	3 unidades	38%	9	R$ 3,09 milhões/unidade
Acesso Viário	7 km	100%	29,4	R$ 4,2 milhões/km
Estacionamento	41.208 m^2	100%	8,6	R$ 0,0002 milhão/m^2
Torre de Controle	3.200 m^2	64%	26	R$ 0,01 milhão/m^2
Hidrovia			1.010	
Portos	10 unidades	26%	44	R$ 4,44 milhões/unidade
Eclusa	1 unidade	100%	966	R$ 966 milhões/unidade
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	**n.a.**	**n.a.**	**16.978**	**n.a**

Fonte: Casa Civil da Presidência da República;

n.a. – não aplicável; n.d – não disponível;

[1] O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009 com horizonte temporal para 2010.

Constam desse eixo importantes investimentos estruturantes no setor de logística de carga como, por exemplo, a construção da Ferrovia Norte-Sul, ligando Belém/PA a Goiânia/GO, com previsão de transporte de 12,6 milhões de toneladas de carga, grãos, fertilizantes, carne, açúcar, dentre outros, em 2015, bem como a construção da Ferrovia Transnordestina que, se estendendo principalmente pelos Estados do Ceará, Pernambuco e Piauí, servirá a dois dos mais importantes portos do Nordeste: Suape, em Pernambuco, e Pecém, no Ceará.

No que tange ao transporte de passageiros por meio de ferrovias, cabe destacar a construção do Trem de Alta Velocidade – TAV, ligando a cidade do Rio de Janeiro a Campinas/SP, passando pela cidade de São Paulo. Dadas a complexidade e as incertezas existentes com relação ao Projeto, o leilão da concessão do TAV foi adiado sucessivamente ao longo do tempo. A previsão existente à época do 11º Balanço do PAC era que o investimento estivesse finalizado ao final de 2015.

Estão concentrados nesse eixo, também, os investimentos previstos no setor aeroportuário, cuja consecução tempestiva é de fundamental importância para o sucesso de dois importantes eventos que ocorrerão no País nos próximos anos: a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016.

De forma a suportar o acréscimo em demanda que este setor tem sofrido nos últimos anos, bem como a que os mencionados eventos esportivos originarão, estão sendo realizadas, no âmbito do PAC, obras de ampliação de terminais de passageiros e pistas de pouso nos principais aeroportos do Brasil, como os aeroportos Santos Dumont e Tom Jobim, no Rio de Janeiro, os aeroportos de Congonhas e Guarulhos, em São Paulo, e o aeroporto de Brasília.

Em que pese os prazos não elásticos para a sua conclusão, uma vez que os eventos ocorrerão em datas certas, não postergáveis, algumas destas obras estão com atraso considerável, em alguns casos de dois ou mais anos, quando se comparam as datas inicialmente previstas para a sua conclusão com aquelas existentes no 11º Balanço do Programa.

Eixo Energético

O eixo de energia compreende ações nos setores de energia elétrica, petróleo e gás natural, geologia e mineração e combustíveis renováveis.

As ações de energia são direcionadas à geração, à transmissão e a estudos de viabilidade econômica e de inventário de bacias hidrográficas. Segundo os dados constantes da tabela a seguir, as ações de 'geração' ampliaram a oferta de energia em 10.851 MW, representando 88% da meta prevista para o período. A despesa associada foi de R$ 26,1 bilhões, resultando em custo de R$ 2,4 milhões por MW. O percentual de execução dos empreendimentos de 'transmissão' foi de 66%, representando a construção de 9.139 km de linhas, a R$ 760 mil por km. Foram realizados estudos de viabilidade econômica em bacias hidrográficas, cujo potencial hidrográfico mapeado é de cerca de 15 mil MW, e inventariadas bacias, cujo potencial é de cerca de 25 mil MW, representando 57% e 75% das metas propostas, respectivamente.

No setor petróleo, os investimentos foram direcionados tanto ao segmento de *upstream*, quanto ao de *downstream*. Quando são observadas as descrições das atividades do segmento de *upstream* – 'produção – autossuficiência' e 'aumento das reservas de petróleo', nota-se que elas não definem uma atividade precisa, revestindo-se de características de objetivo. Por essa razão, o conjunto de empreendimentos que as compõem pode não ser da mesma natureza, como o são as ações de construção de linhas de transmissão, por exemplo. Como são demandadas muitas atividades para a obtenção das metas, não faz sentido, assim, dividir o montante financeiro pela execução da meta física para a obtenção do custo por unidade de medida em ambos os casos.

O que se pode afirmar relativamente a essas duas atividades é que foram investidos R$ 37,7 bilhões em ações voltadas à obtenção da autossuficiência na produção de petróleo e R$ 12 bilhões, para o aumento das reservas de hidrocarbonetos, montante expressivo em relação ao total do setor energético.

No que tange às ações de *downstream*, merecem destaque as voltadas ao segmento de refino. Conforme a tabela, o aumento da capacidade de refino foi de somente 6 mil barris por dia, o que representa apenas 0,5% da meta para o período. As intervenções em refinarias já construídas, no entanto, obtiveram resultados de execução física significativos. Como as metas associadas a esses empreendimentos não existiam em 2007, a tabela não traz o percentual de alcance, dando notícia apenas que seis unidades foram modernizadas, ao custo unitário de R$ 427 milhões, três refinarias foram convertidas ao custo de R$ 3 bilhões cada e três sofreram intervenções com vistas a melhorarem a qualidade, ao custo de R$ 2,2 bilhões por refinaria.

O segmento de 'petroquímica' conseguiu atingir a meta de 1.000 mil toneladas ao ano, com dispêndio total de R$ 2,1 bilhões. Com relação ao refino associado ao biocombustível (Hbio), a execução física atingiu 256 mil m^3 por ano, 60% da meta.

As ações de gás natural responderam por execução financeira de R$ 33,7 bilhões. Relacionados ao Plangas (Plano de Antecipação da Produção de Gás) estão empreendimentos de 'exploração e produção', 'refinaria', 'unidade de tratamento de gás' e 'escoamento de líquidos'. Exceto os de 'exploração e produção', cujo resultado foi de 88%, todos os demais empreendimentos alcançaram a meta de 100%.

Ainda no segmento de gás natural, foi atingida a meta de produzir 21 milhões de m^3 por dia, com despesa total de R$ 3,1 bilhões. Em relação aos gasodutos, frisam-se a construção de 3.780 km de gasoduto, representando 84% da meta original, com despesa de R$ 16,3 bilhões, ou seja, R$ 4,3 milhões por km, e a melhoria em dois sistemas, com investimentos de R$ 2,6 bilhões.

Por fim, têm-se as ações relacionadas a 'combustíveis renováveis'. Os resultados alcançados foram a produção de 2 bilhões de litros de biodiesel por ano, 65% do previsto, e de 5 bilhões

de litros de etanol, representando pouco mais de 20% da meta original de produzir 23 bilhões de litros anuais.

Eixo Energético: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010
R$ milhões

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta[1] (%)	Execução Financeira	Dispêndio Médio por Unidade de Medida
Energia Elétrica			**33.394**	
Geração	10.851 MW	88%	26.161	R$ 2,41 milhões/MW
Transmissão	9.139 km	66%	6.970	R$ 0,76 milhão/km
Estudos de viabilidade econômica	14.789 MW (em estudo de viabilidade)	57%	216	R$ 0,01 milhão/MW (em estudo)
Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas	24.737 MW (em inventário)	75%	46	R$ 0,00 milhão/MW (inventário)
Petróleo – Exploração e Produção			**50.585**	
Produção – autossuficiência	2,26 milhões de barris de óleo p/dia	87%	37.720	n.a
Aumento de reservas de petróleo	100%	n.a.	12.000	n.a.
Estaleiro	1 unidade	n.d.	800	R$ 800 milhões/estaleiro
Pesquisa Exploratória – Estudos	100%	100%	1,89	n.a.
Pesq. Explor. – Pesquisas Geoquímicas	3.000 amostras	56%	7	R$ 0,002 milhão/amostra
Pesquisa Exploratória – Aerogeofísica	11.450 km lineares	0%	56	R$ 0,005 milhão/km
Refino, Transporte e Petroquímica (adicional)			**20.766**	
Refinaria – Ampliação	6 mil barris/dia	0,5%	301	R$ 50,27 milhões/mil barris por dia
Refinarias				
Modernização	6 unidades	67%	2.566	R$ 427,69 milhões/refinaria modernizada
Conversão	3 unidades	67%	9.099	R$ 3.033,11 milhões/refinaria convertida
Qualidade	3 unidades	67%	6.656	R$ 2.218,74 milhões/refinaria qualificada
Petroquímicas	1.000 mil ton. / ano	100%	2.087	R$ 2,09 milhões/mil ton por ano
RBIO	256 mil m³/ano de óleos vegetais no refino	60%	55	R$ 0,22 milhão/mil m³ por ano de óleos vegetais no refino
Gás Natural (adicional)			**33.658**	
Plangas – Exploração e Produção	35 milhões de m³/dia	88%	6.536	R$ 189,47 milhões/milhões m³/dia
Plangas – Refinaria	13 milhões de m³/dia	100%	1.488	R$ 114,33 milhões/milhões m³/ dia
Plangas – Unidade Tratamento de Gás	220 m³/hora	100%	1.734	R$ 7,89 milhões/
Plangas – Escoamento de Líquidos	2.400 ton. por dia de glp	100%	1.726	R$ 0,72 milhão/
GNL	21 milhões de m³/dia	105%	3.118	R$ 148,52 milhões/
Gasodutos	3.780 km	84%	16 332	R$ 4,32 milhões/
Gasodutos – Melhoria de Sistema	2 unidades	100%	2 413	R$ 1.206,69 milhões/
Gasodutos – Aumento de Capacidade	5 milhões m³/dia	100%	307	R$ 60,33 milhões/milhões m³/dia
Geologia e Mineração – CPRM			**2,80**	
Suporte Laboratorial – Estudo	8 unidades	n.d.	2,80	R$ 0,35 milhão/unidade
Combustíveis Renováveis			**10.057**	
Biodiesel	2 bilhões de litros/ano	65%	1.382	R$ 645,76 milhões/bilhões litros/ano
Etanol	5 bilhões de litros/ano	20%	8.674	R$ 1.831,75 milhões/bilhões litros/ano
Alcoolduto/Poliduto	0 km	0%	-	

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

n.d. – não disponível; n.a. – não aplicável;

[1] O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009 com horizonte temporal para 2010.

Destacam-se nesse eixo os grandes investimentos da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras e de suas associadas no setor de Petróleo e Gás, como o desenvolvimento das atividades de exploração e produção nas unidades de negócio do Rio de Janeiro, Macaé e Santos, já incluídas aí as áreas com as novas jazidas do pré-sal, totalizando mais de R$ 400 bilhões em investimentos. Além disso, estão em construção cerca de quatro novas refinarias de petróleo, duas delas refinarias *premium*, que, quando finalizadas, ao custo total previsto de R$ 103,4 bilhões, agregarão à capacidade do parque de refino brasileiro cerca de 1,3 milhão de barris de petróleo ao dia.

No setor de geração de energia elétrica, nove dos dez maiores investimentos em termos de valor, com previsão de agregar ao parque gerador brasileiro cerca de 22,36 gigawatts, são executados em regime de concessão, por empresas privadas. Sobressaem-se as usinas de Belo Monte, no Pará, e de Santo Antônio e de Jirau, em Rondônia, somando investimentos de cerca de R$ 42,94 bilhões. O maior investimento público, cuja execução é de responsabilidade da União, por intermédio da empresa estatal federal Eletrobras Termonuclear S/A, é a terceira unidade geradora da Usina Termonuclear de Angra dos Reis, que, a um custo de R$ 9,6 bilhões, deverá acrescentar cerca de 1,4 gigawatt à capacidade de geração elétrica brasileira.

Eixo Social e Urbano

Este eixo é o que apresenta o maior número de projetos associados ao PAC, em decorrência dos tipos Saneamento, com 7.757 projetos, e Habitação, tanto de Interesse Social, com 3.713 projetos, como de Interesse de Mercado. Praticamente a totalidade dos investimentos realizados em Saneamento e Habitação de Interesse Social é executada de forma descentralizada pelos entes subnacionais ou organizações não governamentais, por intermédio de convênios e termos de compromisso, cabendo à União, no entanto, prover a maior parte dos recursos. Em Saneamento, a União executa projetos em montante inferior a 1% do valor total do subtipo.

Deve-se salientar a importância dos investimentos no tipo Metrô que, com 14 projetos, beneficia sete das doze cidades que serão sedes da Copa do Mundo em 2014, fortalecendo sua capacidade de mobilidade urbana. No total, são cerca de 179,4 quilômetros de trechos novos, entre metrô, trem e corredor expresso para ônibus.

O maior investimento neste eixo é a transposição do Rio São Francisco, uma obra de 622 quilômetros, representando um dispêndio total de R$ 4,8 bilhões, executada pelo Ministério da Integração Nacional, cuja previsão de finalização integral é no final de 2012.

Adentrando os resultados, o programa Luz para Todos, que é programa de eletrificação rural, atingiu 2,65 milhões de ligações domiciliares, beneficiando cerca de 10,6 milhões de pessoas, quando se considera a média de quatro pessoas por domicílio. O custo total do programa foi de R$ 6,6 bilhões, o que conduz ao custo médio de R$ 2,5 mil por ligação domiciliar.

Relativamente às atividades classificadas como 'metrô', o destaque coube ao 'corredor exclusivo de ônibus' que atingiu 100% da meta de construir 32,8 km. O dispêndio foi calculado em R$ 2,9 milhões por km. Já a ampliação das linhas existentes de metrô e a implantação de novas linhas se encontram com baixo percentual de execução, tendo sido construídos 4,9 km de novas linhas, apenas 5% da meta, a um valor de R$ 527 milhões por km. Com relação à implantação de linhas de trem urbano, não houve execução física alguma. .

O segmento de recursos hídricos é constituído por 16 tipos de investimentos, nos termos detalhados na tabela. Relativamente às ações de 'revitalização de bacias', foram construídas 31 unidades agrupadas na classificação 'saneamento, processos erosivos e resíduos sólidos', apenas 14% da meta, ao

custo unitário de R$ 2,9 milhões, ao passo que o subtítulo 'hidrovia do São Francisco' não concluiu nenhuma obra, não havendo, por isso, valores apropriados na tabela. A construção de barragens alcançou o percentual de 53% e as ações relativas a drenagens alcançou o percentual de 17%, com a finalização de duas unidades.

As obras de transposição do Rio São Francisco ainda não foram concluídas, apresentando aproximadamente 370 quilômetros de canais já construídos, dos 622 quilômetros previstos. Ainda no tipo 'integração de bacias' foram finalizadas as obras relativas ao eixo de integração Orós-Feiticeiro, tendo sido construídos 18 km de canais, com despesa de R$ 770 mil por km.

Nas ações do segmento dedicado à irrigação, houve a inclusão de cerca de 22 mil hectares irrigados, representando 22% da meta, e a realização de 1 estudo, conforme a meta, ao custo de R$ 13 milhões. Os empreendimentos de 'água bruta' somaram 239 km, com custo de R$ 760 mil por km, ao passo que o estudo previsto para o segmento ainda não foi concluído.

Já o resultado em 'água tratada' foi a construção de 130 km de adutora, representando 20% do planejamento, tendo sido investidos R$ 85 milhões, o que representa R$ 650 mil por km. O programa 'água para todos' construiu 8.075 cisternas, ao custo unitário de R$ 4 mil. Por fim, têm-se os resultados do 'proágua'. Assim, foram construídos 78 km de adutora e três sistemas classificados como 'água bruta/água tratada/barragens', representando 8% e 100%, respectivamente. As outras duas atividades não lograram atingir resultado.

Relativamente às ações de saneamento ambiental, inicialmente as metas físicas referiam-se à ampliação da oferta do serviço de água, esgoto e lixo, computadas em milhares de famílias beneficiadas. Com a reformulação ocorrida em 2009, as metas passaram a se relacionar ao número de famílias beneficiadas com as ações de forma geral. Assim, as metas inicial e atual não se referem ao mesmo objeto. Ademais, os resultados não estão mais apresentados pelo tipo de investimento, mas pela linha de crédito e pelo órgão responsável de cada empreendimento.

As ações de responsabilidade do Ministério das Cidades com a fonte do Orçamento da União beneficiaram cerca de 5,1 milhões de famílias, tendo sido despendidos R$ 118 milhões. Já as ações de responsabilidade da Funasa beneficiaram 56 mil famílias, com dispêndios de R$ 85 milhões. Os financiamentos no setor são direcionados a outros entes públicos e a empresas de saneamento básico. As ações daquelas beneficiaram 939 mil famílias e destas 547 mil, com despesas associadas de R$ 430 milhões e R$ 894 milhões, respectivamente.

Há aparente incongruência entre a execução física das ações de metrô e a financeira. Aquela está bastante reduzida, principalmente quando se considera a ação mais vultosa, a construção da infraestrutura do metrô propriamente, cujo percentual de execução física foi de apenas 5%, porém o percentual de execução financeira alcançou, no conjunto, 88% da meta para o quadriênio. Isso se explica em virtude da execução do metrô de São Paulo, que respondeu por investimentos de R$ 2,0 bilhões e execução física de apenas 4,5 km.

Eixo Social e Urbano: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010
R$ milhões

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta[1] (%)	Execução Financeira	Dispêndio Médio por Unidade de Medida
Luz para Todos	2.650 mil ligações domiciliares	90%	6.572	R$ 2,48 milhões p/mil ligações
Metrô				
Trem Urbano	0 km	0%	-	

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta[1] (%)	Execução Financeira	Dispêndio Médio por Unidade de Medida
Corredor Exclusivo de Ônibus	32,8 km	100%	95	R$ 2,88 milhões/km
Metrô – Trens	25 unidades	n.d.	61	R$ 2,44 milhões/un.
Metrô	4,9 km	5%	2.583	R$ 527,18 milhões/km
Projeto (Metrô)	0 unidade	0%	-	
Recursos Hídricos				
Revitalização de bacias				
Hidrovia do São Francisco	0 km	0%	-	
Saneamento, Processos Erosivos e Resíduos Sólidos	31 unidades	14%	91	R$ 2,92 milhões/un.
Integração de Bacias	**18,0 km**	**8%**	**14**	**R$ 0,77 milhão/km**
Barragem	**585,5 milhões de m³**	**53%**	**539**	**R$ 0,92 milhão/milhões de m³**
Drenagem	2,0 unidade	17%	31	R$ 15,40 milhões/un.
Irrigação			**602**	
Estudos	1,0 unidade	100%	13	R$ 12,90 milhões/un.
Perímetros de Irrigação	21.681,0 ha	20%	589	R$ 0,03 milhão/ha
Água Bruta			**182**	
Km	239,3 km	63%	182	R$ 0,76 milhão/km
Projeto	0,0 unidade	0%	-	
Água Tratada			**85**	
Adutora	130,0 km	20%	85	R$ 0,65 milhão/km
Água para Todos	**8.075 unidades**	**89%**	**28**	**R$ 0,004 milhão/un.**
Proágua			**13**	
Adutora	78,0 km	8%	13	R$ 0,17 milhão/km
Barragem/açude	0,0 milhão m³	0%	-	
Recuperação de Sistema e ETA	0,0 unidade	0%	-	
Sistema – Água Bruta/Água Tratada/Barragens	3,0 unidade	100%	377	R$ 125,67 milhões/un.
Saneamento	**6.623 milhares de famílias**	**46%**	**1.528**	
OGU – Moldades	5.081 milhares de famílias	n.a.	118	R$ 0,02 milhão/mil famílias
OGU – Funasa	56 milhares de famílias	n.a.	85	R$ 1,5 milhão/mil famílias
Financiamento do Setor Público	939 milhares de famílias	n.a.	430	R$ 0,5 milhão/mil famílias
Setor Privado	547 milhares de famílias	n.a.	894	R$ 1,6 milhão/mil famílias
Habitação	**2.243 milhares de famílias**		**217.248**	
OGU	15 milhares de famílias	n.d.	235	R$ 16 milhões/mil famílias
Financiamento do Setor Público	9 milhares de famílias	n.d.	119	R$ 14 milhões/mil famílias
Habitação Pessoa Física	971 milhares de famílias	n.d.	50.888	R$ 52 milhões/mil famílias
Habitação SBPE	1.249 milhares de famílias	n.d.	166.007	R$ 133 milhões/mil famílias

Fonte: Casa Civil da Presidência da República;

n.d. – não disponível; n.a – não aplicável;

[1] O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC .

Conforme ressaltado, as ações de habitação do PAC podem ser subdivididas em dois grupos: um, voltado ao setor público; 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. Assim, com recursos orçamentários, as ações atingiram 15 mil famílias, com dispêndios de R$ 235 milhões; e as ações suportadas por financiamentos alcançaram 9 mil famílias, com despesa de R$ 119 milhões.

Já o segundo grupo é constituído por financiamentos direcionados ao setor privado, para a aquisição e a reforma de imóveis – novos e usados –, bem como a construção de novas unidades

imobiliárias. As ações classificadas como voltadas a pessoas físicas beneficiaram 971 mil famílias, com desembolso de R$ 50,9 bilhões, e as do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE beneficiaram 1,2 milhão de pessoas, com financiamentos de R$ 166,0 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.

Esse foi o item que individualmente obteve o mais expressivo desempenho ao longo dos 4 anos de vigência do PAC. No entanto, conforme ressaltado acima, os balanços do PAC estão considerando como valores investidos, empréstimos direcionados a inversões financeiras. A tabela a seguir detalha a finalidade dos financiamentos.

Execução financeira acumulada (2007/2010): Habitação de mercado
R$ bilhões

	Pessoa Física	SBPE	Total
Aquisição – Imóvel Novo	5,4	20,5	25,8
Aquisição – Imóvel Usado	23,7	52,9	76,7
Produção de Novas Unidades	8,5	61,0	69,5
Reforma/Ampliação	1,5	0	1,5
Contrapartida	12,6	26,9	39,5
Total	51,7	161,3	213,0

Fonte: Ministério das Cidades

Inicialmente, registre-se haver pequena divergência entre o total da tabela anterior, cujos dados foram encaminhados pelo Ministério das Cidades, e o total apresentado no quadro geral do PAC, dado fornecido pelo Gepac, possivelmente em virtude de este último ser projeção até 31 de dezembro e aquele ser a execução real com o exercício fechado. Conforme se depreende, R$ 25,8 bilhões e R$ 76,7 bilhões referem-se à aquisição de imóveis novos e usados, respectivamente, totalizando R$ 102,5 bilhões. Para se obter o total empregado em ações típicas de inversão financeira, é necessário somar a contrapartida de R$ 23,3 bilhões, calculada *pro rata*, alcançando o montante de R$ 125,8 bilhões.

Atuação do Tesouro Nacional

Questão que merece destaque também neste acompanhamento refere-se a transações financeiras envolvendo o Tesouro Nacional – TN.

Inicialmente, destaca-se a Lei 11.485/2007, que, utilizando-se de instrumento híbrido de capital e dívida, concedeu crédito de R$ 5,2 bilhões à Caixa Econômica Federal – CEF, sem, no entanto, aumentar o endividamento público, característica desse instrumento. Essa medida elevou o patrimônio de referência da Caixa, com vistas a aumentar sua capacidade de empréstimo, ampliando a oferta de crédito.

Atuação relevante do TN foi a medida adotada pela Lei 11.948/2009, que autorizou a União a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no montante de até R$ 180 bilhões. Segundo o relatório gerencial prestando contas da aplicação desses recursos, o BNDES informa que dos R$ 163,7 bilhões que compõem a carteira, R$ 34,7 bilhões foram destinadas a obras do PAC. O tema está sendo tratado pelo TCU no processo TC 022.684/2010-7.

A colocação direta de títulos possui a peculiaridade de não aumentar a dívida líquida do governo central, eis que, apesar de haver emissão de títulos públicos federais, o BNDES passa a ser

devedor do TN nos mesmos valores. Há, no entanto, para o TN custo fiscal, decorrente da diferença entre a taxa de juros que o TN remunerará os títulos e a que ele será remunerado pelo BNDES.

O cálculo desse valor será apresentado no item dedicado aos subsídios do PAC. Aqui, a preocupação é revelar a participação do TN e, por consequência, do governo federal no financiamento, ainda que de forma indireta, de ações do PAC, bem como na ampliação do crédito.

A capitalização da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, autorizada pela Lei 12.276/2010, também se reveste de atuação do TN no financiamento de ações do PAC. Neste caso, não é possível identificar o volume de recursos da capitalização empregado nas ações do PAC. Se se considera, entretanto, que as mais importantes obras da estatal integram o PAC, é fácil vislumbrar que parcela desse recurso será, cedo ou tarde, destinada a ações do PAC.

A operação foi feita em conjunto com a cessão onerosa do direito de explorar hidrocarbonetos até o volume máximo de 5 bilhões de barris de óleo equivalentes – BOE. Tendo sido o barril avaliado em U$ 8,51 (oito vírgula cinquenta e um dólares americanos), a operação envolveu o montante de U$ 42,5 bilhões (quarenta e dois vírgula cinco bilhões de dólares americanos).

Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei 11.977/2009, 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 oferecer, 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 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 do lançamento do programa.

Com vistas a viabilizar a aquisição do imóvel pelas famílias, o PMCMV prevê a concessão de subsídio às famílias mais carentes, subsídio 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.

A tabela a seguir consolida as informações sobre as unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV, até 31/12/2010. Os dados estão dispostos por faixa de renda e por modalidade de aplicação dos recursos, isto é, se para pessoas jurídicas construírem 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 1.004.257 unidades habitacionais, no valor total de R$ 53,03 bilhões, o que representa cerca de 100,4% 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: 571.332 o foram para famílias com renda de 0 a 3 SM, equivalente a 143% de sua meta; 287.165 unidades na faixa de renda de 3 a 6 SM, ou 72% da meta; e 145.760 moradias direcionadas a famílias com renda entre 6 e 10 SM, representando 73% de sua meta.

Unidades habitacionais contratadas no PMCMV – 31 de dezembro 2010
R$ mil

Público Alvo	Pessoa Jurídica		Pessoa Física		Total		Meta	%
	Unidades Contratadas	Valor Financiado	Unidades Contratadas	Valor Financiado	Unidades Contratadas	Valor Financiado		
0 a 3 SM	423.498	17.377.242	147.834	6.331.327	571.332	23.708.569	400.000	143%
3 a 6 SM	160.455	9.985.472	126.710	10.324.193	287.165	20.309.665	400.000	72%
6 a 10 SM	115.798	8.380.011	8.509	629.506	145.760	9.009.518	200.000	73%
Total	**699.751**	**35.742.726**	**283.053**	**17.285.025**	**1.004.257**	**53.027.752**	**1.000.000**	**100,4%**

Fonte: Ministério das Cidades

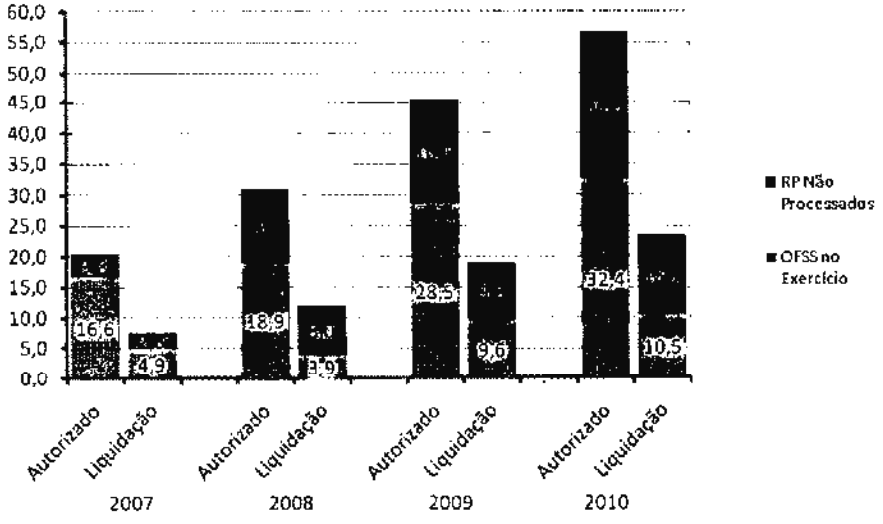
Por fim, ressalta-se que estão prontas cerca de 238 mil unidades, sendo 92 mil, no segmento entre 0 e 3 SM, 139 mil, no segmento entre 3 e 6 SM, e 7 mil, no segmento entre 6 e 10 SM.

Execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Segundo os dados da Casa Civil, a previsão de investimentos em ações do PAC com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, até 2010, era de R$ 83,1 bilhões, considerando as atualizações de projeção. No entanto, a previsão original no lançamento do programa era aplicar R$ 67,8 bilhões oriundos do OFSS. A execução orçamentária acumulada no período 2007/2010, do ponto de vista do volume de recursos liquidados, foi de R$ 62,1 bilhões, representando cerca de 91,5% do total inicialmente previsto. De acordo com dados extraídos do Siafi, a dotação efetivamente alocada nos orçamentos de 2007 a 2010 montou a R$ 96,3 bilhões, aos quais devem ser acrescidos os R$ 3,8 bilhões alocados a ações do PAC oriundos de recursos de restos a pagar não processados anteriores a 2007, totalizando R$ 100,0 bilhões.

O gráfico a seguir apresenta, de forma consolidada, os valores de dotação e execução do PAC, segregados em OFSS e restos a pagar não processados de exercícios anteriores, ao longo dos quatro anos de vigência do Programa.

Execução orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – Valores Liquidados
R$ bilhões



Fonte: Siafi

Autorizado = Dotação no exercício + restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

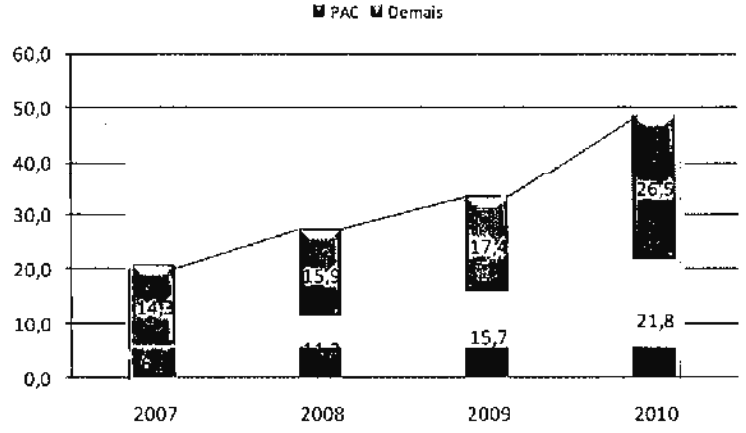
As dotações orçamentárias do OFSS cresceram a cada ano em relação ao ano anterior. No período, o acréscimo foi de 95% (de R$16,6 bilhões para R$ 32,4 bilhões). Mesmo comportamento é observado em relação à execução orçamentária, que aumentou 113% entre 2010 e 2007 (de R$ 4,9 bilhões para R$ 10,5 bilhões).

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$ 2,8 bilhões. No exercício de 2008, essas liquidações dos restos a pagar saltaram para R$ 8,0 bilhões, sendo mais expressivas 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, mas em 2010 a execução de restos a pagar voltou a ser superior, R$ 13,1 bilhões em face de R$ 10,5 bilhões do orçamento do exercício.

Considerando a execução acumulada dos quatro exercícios, os restos a pagar responderam por 53% da execução da despesa, tendo atingido o montante de R$ 33,2 bilhões, superando assim a execução do OFSS.

As despesas classificadas no grupo de despesa Investimentos corresponderam a 88% do total de despesas do Programa. Considerando apenas este grupo, a participação do PAC no total de investimentos do Governo Federal cresceu nos últimos quatro exercícios, passando de 31% em 2007 para 45% em 2010. No entanto, é interessante observar que, como se depreende do gráfico a seguir, os demais investimentos também tiveram um aumento significativo no período, 85%, sendo que apenas entre 2009 e 2010 o crescimento foi de 52%.

Execução dos Investimentos – PAC x Demais
R$ bilhões



Fonte: Siafi

A execução orçamentária do PAC concentra-se nos Eixos Logística e Social e Urbana, fato este que decorre da própria forma de implementação de grande parte das ações compreendidas por esses dois eixos, diretamente pela União ou por meio de transferência de recursos a estados e municípios.

Em termos de contribuição do governo federal na formação bruta de capital fixo com recursos oriundos do OFSS, a participação dos investimentos do PAC foi significativa. A tabela a seguir apresenta esses valores, considerando os valores liquidados oriundos do orçamento do período, acrescidos das liquidações de restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Nota-se que a participação percentual cresceu sistematicamente em todos os anos, passando de 0,23% do PIB em 2007 a 0,60% do PIB em 2010.

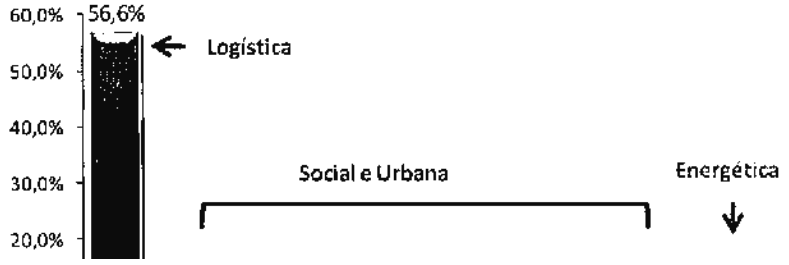
Formação Bruta de Capital decorrente do PAC com recursos do OFSS
R$ bilhões

	2007	2008	2009	2010
Investimentos do PAC	6,1	11,2	15,7	21,8
Participação Percentual do PIB	0,23%	0,37%	0,49%	0,60%
PIB	2.661,3	3.031,9	3.185,1	3.649,5

Fonte: Elaboração própria a partir de consultas no Siafi

Execução por Função de Governo

O gráfico a seguir apresenta a execução do orçamento fiscal das ações do PAC, correlacionando a função de governo aos eixos de investimento do PAC. Nota-se que a função 'transporte', pertencente ao eixo 'logística', respondeu por cerca de 57% das despesas no período 2007/2010. O eixo 'social e urbano' possui sete funções associadas, que, em seu conjunto, representaram investimentos de cerca de 41%, sendo as principais funções as de 'gestão ambiental', 'urbanismo', 'saneamento', 'encargos especiais' e 'saúde'. O eixo energético respondeu por despesas que representam 2% do total investido.



Fonte: Siafi.

Execução das Empresas Estatais

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

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

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

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

A tabela seguinte demonstra a execução da despesa do Orçamento de Investimentos, no âmbito do PAC, no período de 2007 a 2010.

Inicialmente cabe destacar a execução acumulada por todas as estatais, no valor de R$ 142,9 bilhões, com predomínio das ações de responsabilidade do grupo Petrobras, com R$ 135,4 bilhões, ou 94,7% do total investido no período. O grupo Eletrobras investiu no período

R$ 6,6 bilhões, representando 4,6% do total; a Infraero respondeu por investimentos de R$ 613 milhões e o grupo Docas, por R$ 321 milhões. Por fim, destaca-se a inclusão de algumas ações da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) no PAC, cuja execução foi de R$ 7 milhões, em 2009, e R$ 13 milhões, em 2010.

Execução Acumulada das Ações do PAC no OI
R$ milhões

Segmento	2007	2008	2009	2010	Total
Grupo Petrobras	11.651	20.629	47.912	55.194	135.387
Grupo Eletrobras	1.045	1.293	1.746	2.506	6.589
Infraero	301	76	54	181	613
Grupo Docas	54	127	47	93	321
Hemobrás	0	0	7	13	20
Total	**15.058**	**24.133**	**51.774**	**59.998**	**142.930**

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

Medidas Institucionais

No Relatório sobre as Contas de Governo de 2009 foi apresentado acompanhamento geral da implementação das medidas institucionais. Algumas das análises são aqui repetidas, pelo caráter de balanço de quatro anos de acompanhamento. Assim, relembra-se que elas são compostas de 38 medidas divididas nos blocos descritos. A natureza das medidas varia entre proposta de emenda constitucional, projeto de lei complementar e lei ordinária, edição de decreto presidencial, entre outras.

Das quinze medidas direcionadas à desoneração e ao aperfeiçoamento do sistema tributário, 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.

As medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento compõem-se de sete iniciativas. Duas, já implementadas na data de lançamento do PAC, se relacionam ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES: redução da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP e de seus *spreads*. Outras duas medidas possuem impacto direto nos investimentos em infraestrutura, notadamente nas ações de saneamento e habitação: edição da Lei 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, e 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, a ser constituído com recursos da iniciativa privada, para investimentos em infraestrutura. O primeiro investiu R$ 13,7 bilhões, até 2009, 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), e outros R$ 2,9 bilhões até setembro de 2010. Relativamente ao segundo fundo, não há notícia de ter havido aporte de recursos. Por fim, registra-se a elevação de liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial.

O bloco destinado à melhora do ambiente do investimento é composto por uma série de medidas regulatórias de diversos segmentos da economia, sendo que 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: 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 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 protecão do meio ambiente, ao combate à poluicão 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.

Por fim, há dez medidas fiscais de longo prazo, das quais apenas cinco foram implementadas. Entre estas, ressaltam-se 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.

Obras do PAC Fiscalizadas em 2010

Em 2010, o TCU realizou 147 fiscalizações em obras incluídas no PAC, sendo que nenhuma foi incluída no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2011 (Lei 12.381/2011), que relaciona as obras, contratos, convênios etc., cuja execução física, financeira, orçamentária, inclusive de restos a pagar, está bloqueada.

4.1.2 Desonerações e subsídios concedidos no âmbito do PAC

As desonerações tributárias e os benefícios financeiros e creditícios são considerados importantes instrumentos para viabilização e financiamento de políticas públicas, ao lado dos gastos diretos realizados por meio da lei orçamentária anual. No âmbito do PAC, são utilizados para viabilizar a implementação das medidas institucionais e econômicas estabelecidas para o crescimento econômico do país. Tais medidas abrangem: estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e administração tributária; medidas fiscais de longo prazo; e consistência fiscal. Em 2010, as desonerações tributárias atingiram R$ 23,3 bilhões, enquanto os benefícios financeiros e creditícios alcançaram R$ 4,4 bilhões, referentes aos valores desembolsados no exercício.

Para a análise das desonerações tributárias, foram utilizados os dados levantados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, no período de 2007 a 2010, relativos especificamente ao PAC.

Por sua vez, os cálculos dos subsídios creditícios apresentados neste item foram elaborados pela Secretaria de Políticas Econômicas – SPE, do Ministério da Fazenda, a partir dos dados fornecidos ao TCU pelas instituições financeiras que financiam operações integrantes do PAC – BNDES, BB, CEF, Basa e BNB.

Além de contemplar exclusivamente os financiamentos realizados com recursos públicos federais, os cálculos dos subsídios consideraram essencialmente o diferencial entre as taxas de juros cobradas nos empréstimos concedidos e os custos de captação ou oportunidade incorridos pelo Tesouro Nacional. Nesse caso, a medida de custo de oportunidade adotada foi a taxa média apurada no exercício

para o título da dívida pública NTN-F com vencimento em 2017, levando em conta, dessa forma, o longo prazo associado aos financiamentos do PAC. Em 2010, a taxa anual apurada correspondeu a 12,32%.

Os cálculos foram realizados para cada projeto, considerando as taxas de juros incidentes em cada caso, assim como os períodos de carência, os prazos de financiamento e os sistemas de amortização empregados, além de informações complementares que permitem o detalhamento das análises, como o eixo de atuação, a finalidade e a regionalização dos empreendimentos.

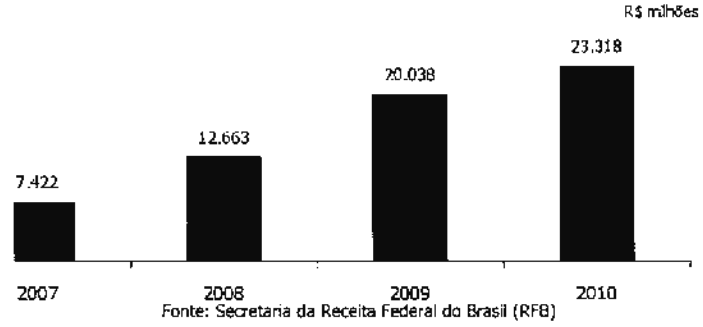
Desonerações Tributárias

As medidas de desoneração tributária consistem em um dos pilares do PAC e têm como objetivos o aperfeiçoamento do sistema tributário, bem como o incentivo ao aumento do investimento privado, sobretudo em infraestrutura e construção civil. Incluem, ainda, medidas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao fortalecimento das micro e pequenas empresas.

Algumas dessas medidas já haviam sido implementadas antes do lançamento do PAC, como a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, o reajuste da tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física, a prorrogação da depreciação acelerada e a prorrogação da cumulatividade do Programa de Integração Social – PIS e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins na construção civil. Foram, então, incorporadas ao programa, juntamente com outras medidas, quais sejam: recuperação acelerada dos créditos do PIS e da Cofins; desoneração de obras de infraestrutura (Reidi); ampliação do benefício tributário a microcomputadores; desoneração na compra de perfis de aço; fundo de investimento em infraestrutura; programa de incentivo ao setor de semicondutores; e programa de incentivo ao setor de TV digital.

A evolução das desonerações tributárias decorrentes do PAC, desde o seu lançamento, em 2007, até o seu fechamento, em 2010, pode ser observada no gráfico a seguir, elaborado a partir de dados estimados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB.

Evolução anual das desonerações tributárias do PAC – 2007/2010



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)

Ao final de 2010, estima-se que as desonerações tributárias no âmbito do PAC ao longo dos quatro exercícios analisados somaram R$ 63,4 bilhões. Desse montante, aproximadamente 68% estiveram concentrados nos anos de 2009 e 2010. Desde 2007, primeiro ano do PAC, o valor anual das desonerações tributárias aumentou em mais de três vezes, apresentando um crescimento de aproximadamente 214%.

Na tabela a seguir são discriminadas as desonerações contempladas pelo PAC e as suas respectivas projeções para 2010.

Medidas de desoneração tributária do PAC (Valores Projetados) – 2010
R$ milhões

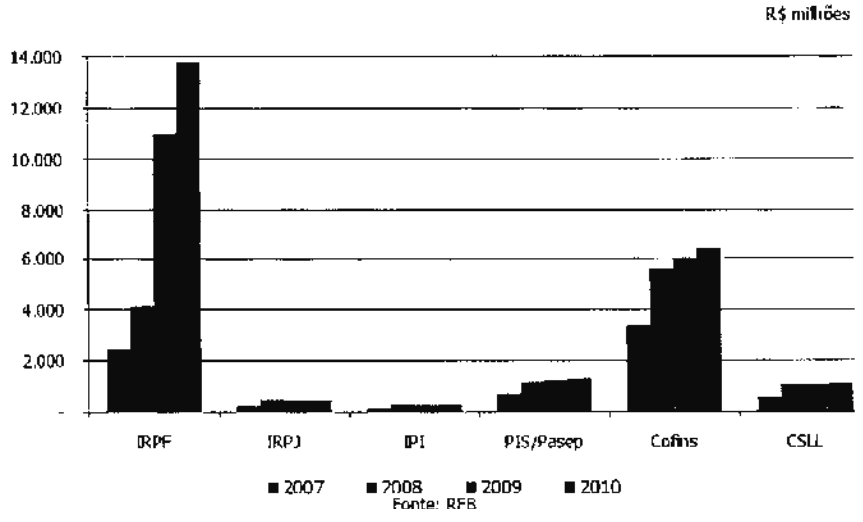
Medida	Período	Projeção
Reajuste da Tabela Imposto de Renda	Pré-PAC	13.796
Prorrogação da Depreciação Acelerada	Pré-PAC	196
Prorrogação da Cumulatividade do PIS e Cofins para Construção Civil	Pré-PAC	2.253
Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas	Pré-PAC	4.500
Fundos de Investimentos em Infra-Estrutura	Pós-PAC	0,0
Desoneração de Obras de Infra-Estrutura (Reidi)	Pós-PAC	370
Recuperação Acelerada dos Créditos do PIS e Cofins	Pós-PAC	1.943
Programa de Incentivo ao Setor de Semicondutores – Padis	Pós-PAC	0
Programa de Incentivo ao Setor da TV Digital – PATVD	Pós-PAC	0
Ampliação Benefício Tributário a Microcomputadores	Pós-PAC	200
Desoneração Compra de Perfis de Aço	Pós-PAC	60
Total		**23.318**

Fonte: RFB

Da soma de R$ 23,3 bilhões resultante das projeções das desonerações tributárias no PAC, R$ 20,7 bilhões dizem respeito a medidas cuja vigência iniciou-se anteriormente ao lançamento do programa. A tabela mostra, ainda, que, das sete medidas implementadas após o lançamento do PAC, três não tiveram contribuintes habilitados para usufruí-las: fundos de investimento em infraestrutura, Padis e PATVD.

As medidas acima acarretam desonerações no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e de Pessoa Jurídica (IRPJ), no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), na Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e na Contribuição Social para o PIS-Pasep. No gráfico a seguir é possível visualizar a incidência das desonerações sobre esses tributos, de 2007 a 2010.

Desoneração tributária por tributo – 2007/2010

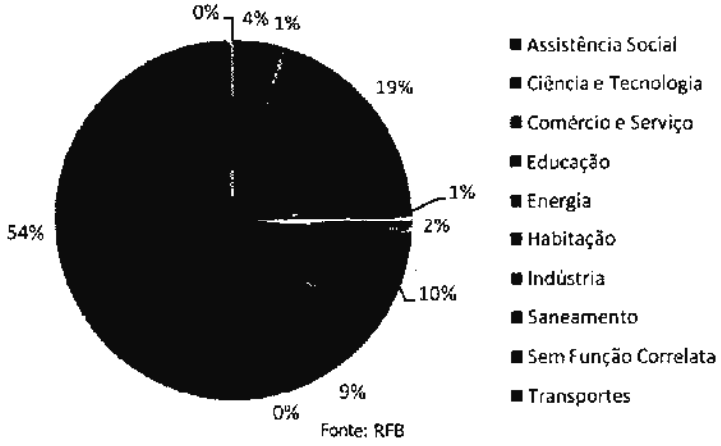


Fonte: RFB

Ao serem utilizados como instrumentos de financiamento de políticas públicas, os benefícios tributários podem ser classificados como gastos de natureza indireta, uma vez que viabilizam o

alcance de objetivos sociais e econômicos não por meio do orçamento, mas por meio do sistema tributário. Dessa forma, a CF/1988 determina que seja demonstrado o efeito sobre as receitas e despesas decorrentes desses benefícios. Nesse sentido, é possível classificar parte das desonerações no âmbito do PAC nas funções de governo utilizadas na elaboração do orçamento anual, conforme mostra o gráfico a seguir.

Desonerações tributárias no PAC por função orçamentária (Valores Projetados) – 2010



Fonte: RFB

Chama atenção o fato de 54% das desonerações no âmbito do PAC não estarem associadas a uma função de governo. O montante diz respeito ao reajuste da tabela do IRPF.

Para que se compreenda esse dado, há que se ter em mente outra característica fundamental dos gastos tributários: a de que se constituem exceção ao sistema tributário de referência. Ou seja, os gastos tributários devem se desviar das normas do sistema tributário vigente, com vistas ao alcance de objetivos extrafiscais. Assim, acabam por violar determinados princípios tributários, em especial o da isonomia tributária.

Por seu turno, o reajuste da tabela do IRPF não constitui uma exceção ao sistema tributário de referência. Pelo contrário, destina-se justamente a promover o aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro, orientando-o em direção aos princípios tributários da isonomia, da equidade, da capacidade contributiva e do não confisco.

Com relação às funções de governo associadas às demais medidas de desoneração, a função Comércio e Serviços concentra o maior volume, com 19%. De acordo com o Demonstrativo dos Gastos Tributários – DGT, elaborado anualmente pela RFB, a maior parte dos gastos tributários federais também está associada a essa função, que corresponde a 29,53% de todo o volume projetado para 2010. Na tabela a seguir, essa comparação é estendida às demais funções de governo contempladas pelas desonerações do PAC.

Desonerações tributárias no PAC e gastos tributários federais por função de governo

(Valores Projetados) – 2010
R$ milhões

Função	Desoneração Tributária no PAC	Gastos Tributários
Assistência Social	844	11.809

Ciência e Tecnologia	200	8.691
Comércio e Serviço	4.442	39.132
Educação	265	4.455
Energia	345	1.497
Habitação	2.313	4.900
Indústria	2.196	17.305
Saneamento	-	-
Sem Função Correlata	*12.687*	-
Transportes	25	1.742
Demais Funções	-	35.557
Total	**23.318**	**125.089**

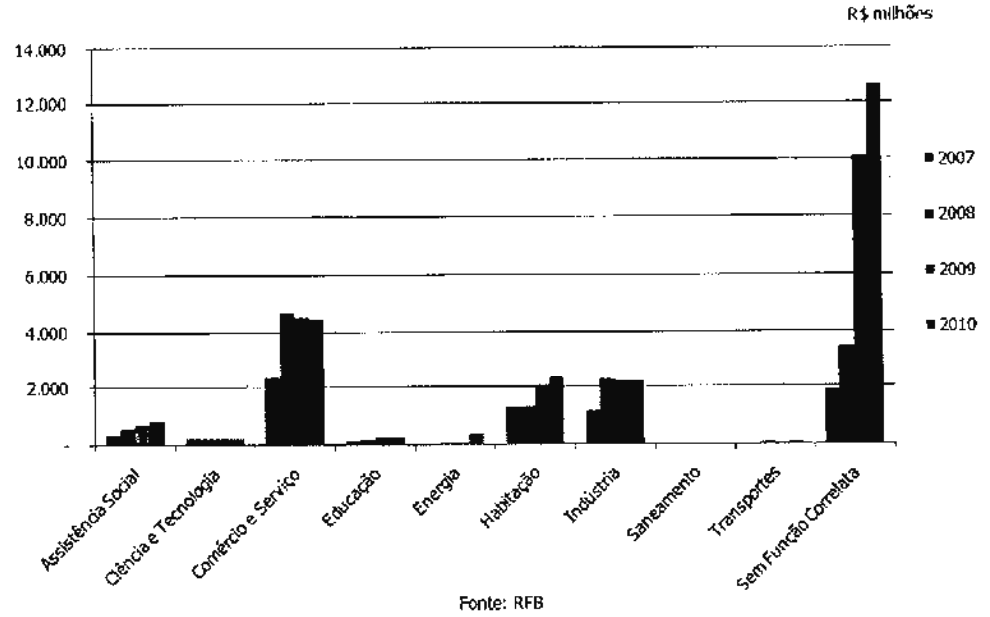
Fonte: RFB

Chama atenção, nos dados da tabela acima, o fato de que aproximadamente 47% dos gastos tributários na função Habitação decorrem de desonerações efetuadas no âmbito do PAC. Nos gastos tributários associados às demais funções, a participação das desonerações decorrentes do PAC atinge percentuais bem menores: na função Comércio e Serviços, as desonerações do PAC correspondem a 11% dos gastos tributários projetados para 2010; na função Indústria, a 13%; e, na função Energia, a 23%.

Com relação às medidas de desoneração associadas a cada função de governo, 70% das desonerações relativas à função Comércio e Serviços decorrem da Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas. Essa medida de desoneração ainda contribui com 64% das desonerações do PAC associadas à função Indústria. Já com relação à função Habitação, 97% derivam da Prorrogação da Cumulatividade para Construção Civil.

A evolução das desonerações tributárias por função de governo de 2007 a 2010 pode ser visualizada no gráfico seguinte.

Evolução das desonerações tributárias do PAC por função de governo – 2007/2010



Fonte: RFB

A partir do gráfico anterior é possível verificar que o maior crescimento das desonerações tributárias no âmbito do PAC associadas a funções de governo ocorreu em 2008, com um aumento de 68% em relação a 2007. Em 2009, as desonerações nas diversas funções de governo cresceram 8% comparadas a 2008 e, em 2010, aumentaram 7% em relação a 2009. Ainda que os valores globais tenham se elevado continuamente, a partir de 2008 a tendência ascendente deveu-se apenas às desonerações associadas às funções Assistência Social e Habitação, tendo havido decréscimo nas demais.

Já com relação ao montante das desonerações sem função correlata, o gráfico acima demonstra que foi crescente ao longo do período: de 2007 para 2008, aumentou 79%; de 2008 para 2009, teve o maior incremento, de 192%; e de 2009 para 2010, teve um acréscimo de 26%.

A evolução das desonerações no âmbito do PAC em relação à evolução do total dos gastos tributários da União e à receita arrecadada administrada pela RFB é apresentada na tabela a seguir. No exercício de 2010, observa-se um comportamento semelhante ao de 2009 das desonerações tributárias no PAC em relação às demais variáveis apresentadas na tabela.

Evolução das desonerações tributárias no PAC, gastos tributários, arrecadação e PIB – 2007/2010
R$ bilhões

	2007	2008	2009	2010
Desonerações Tributárias PAC (A)	7	13	20	23
Gastos Tributários[1] (B)	76	87	90	106
Arrecadação[2] (C)	432	480	471	545
PIB (D)	2.598	3.005	3.185	3.644
A/B	9,8%	14,6%	22,4%	22,0%
A/C	1,7%	2,6%	4,3%	4,3%
A/D	0,3%	0,4%	0,6%	0,6%

Fonte: RFB

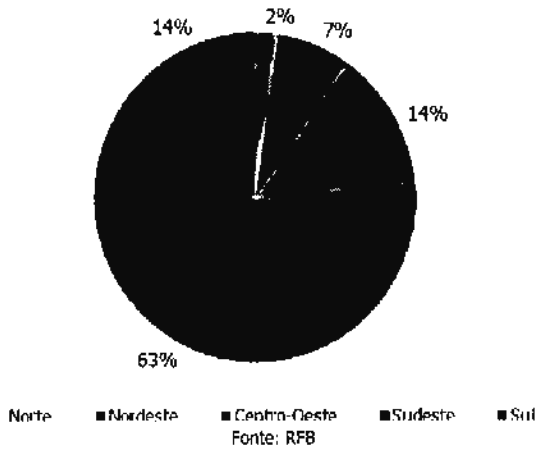
[1] Valores estimados de 2007 a 2009 e projetados para 2010.

[2] Receitas administradas pela RFB, com exceção das que não sofrem a incidência de gastos tributários.

Dentre as medidas de desoneração no âmbito do PAC, as de maior participação relativa no PIB decorrem do reajuste da tabela do imposto de renda e da Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas, com 0,307% e 0,124%, respectivamente.

Considerando que a CF/1988 determina que benefícios de natureza tributária devem visar à diminuição das desigualdades regionais, apresenta-se, no gráfico seguinte, a distribuição regionalizada das desonerações tributárias derivadas do PAC em 2010.

Regionalização das desonerações tributárias no PAC – 2010



Fonte: RFB

O gráfico evidencia a concentração dessas desonerações na Região Sudeste, com 63% do total. Essa região concentra 60% das desonerações resultantes do reajuste da tabela do Imposto de Renda, bem como 56% das derivadas da Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas, as duas medidas das quais decorrem as maiores desonerações no âmbito do PAC.

Ao se comparar com os dados de 2009, apresentados no Relatório sobre as Contas do Governo da República daquele exercício, as Regiões Sudeste e Centro-Oeste cresceram 1% cada uma. Já as Regiões Norte e Nordeste apresentaram uma redução de 1% cada, a despeito de, reconhecidamente, apresentarem os menores índices de desenvolvimento econômico e social do país.

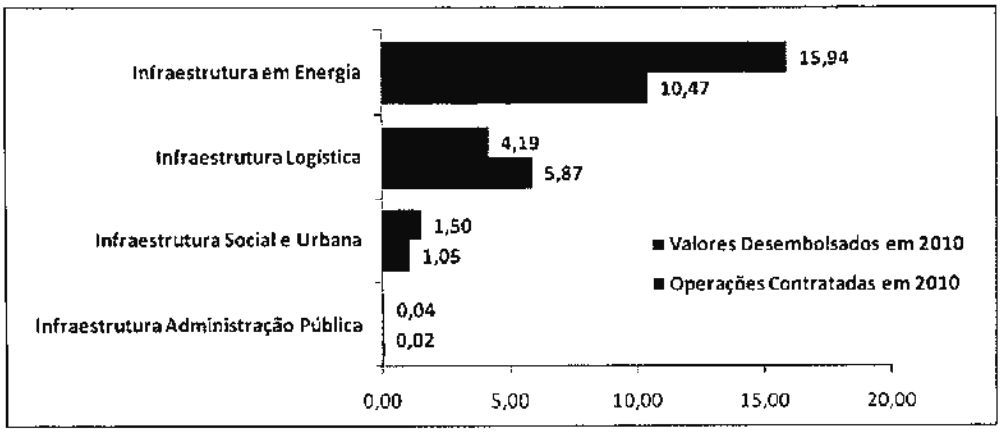
Benefícios Financeiros e Creditícios

Conforme detalhado no item "Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios", deste relatório, os benefícios financeiros e creditícios são considerados renúncia de receita em razão da redução potencial de receitas que poderiam ser obtidas pelo Estado, considerando as taxas de juros usualmente praticadas pelo mercado.

No caso dos benefícios creditícios, o Estado concede crédito ao setor privado por taxas inferiores ao seu custo de captação ou oportunidade, situação na qual os subsídios concedidos acarretam despesas no orçamento anual. Esse tipo de subsídio ocorre nos financiamentos de projetos inclusos no PAC e, em razão de sua relevância estratégica e dos valores expressivos envolvidos nesses financiamentos, torna-se imperioso que sejam aferidos os custos implícitos incorridos pela União para alcançar seus objetivos.

No gráfico seguinte, são apresentados os montantes de desembolsos e contratações relativas aos financiamentos concedidos por BNDES, BB, CEF, Basa e BNB, com o emprego de fontes de recursos de natureza pública. Os recursos estão classificados de acordo com os eixos de atuação do PAC, tendo sido desembolsados, no exercício de 2010, R$ 21,7 bilhões, e contratadas operações no montante de R$ 17,4 bilhões no mesmo período.

Montantes dos desembolsos e das contratações realizadas em 2010, por eixo de atuação do PAC
R$ bilhões



Fonte: SPE/MF

O gráfico demonstra que a maior parte dos recursos desembolsados e contratados em 2010 foi direcionada para a infraestrutura de energia, correspondendo, respectivamente, a R$ 15,94 bilhões e R$ 10,47 bilhões. No que diz respeito aos desembolsos em energia, boa parte dos recursos está associada aos vultosos projetos das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e de Jirau, no Rio Madeira, com a liberação de parcelas em 2010 associadas a operações contratadas em 2009. Por outro lado, a participação relativa do eixo logística elevou-se no caso das contratações realizadas em 2010, passando a representar 33,7% do total, em comparação com a participação do eixo nos desembolsos realizados no mesmo exercício, de 19,4%.

Os valores globais dos subsídios associados aos desembolsos e contratações realizados em 2010, classificados em função dos eixos de atuação do PAC, podem ser visualizados na tabela seguinte. Verifica-se que a União incorreu em R$ 4,4 bilhões em relação aos valores desembolsados no ano, enquanto as operações contratadas em 2010 importam em R$ 4,9 bilhões em benefícios distribuídos ao longo da duração dos correspondentes financiamentos.

Subsídios Referentes aos Desembolsos e às Contratações Realizadas em 2010
R$ milhões

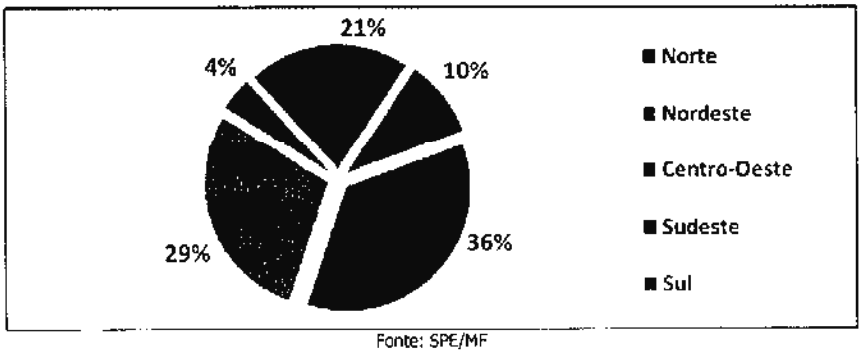
Eixo	Relativos a valores Desembolsados em 2010	Partic.	Relativos a Valores Contratados em 2010	Partic.
Infraestrutura Logística	1.103,10	24,8%	1.906,35	38,6%
Infraestrutura em Energia	3.067,38	69,0%	2.837,15	57,5%
Infraestrutura Social e Urbana	268,50	6,0%	188,12	3,8%
Infraestrutura Administração Pública	5,26	0,1%	2,21	0,0%
Total	**4.444,24**	**100,0%**	**4.933,82**	**100,0%**

Fonte: SPE/MF

A seguir, é apresentada a composição dos desembolsos de financiamentos realizados em 2010 em termos de regiões nacionais. As regiões com maior participação nos desembolsos foram Norte,

com 36%, e Nordeste, com 29%. No extremo inferior, a Região Centro-Oeste contou com 4% do montante desembolsado nos financiamentos do PAC no exercício em análise.

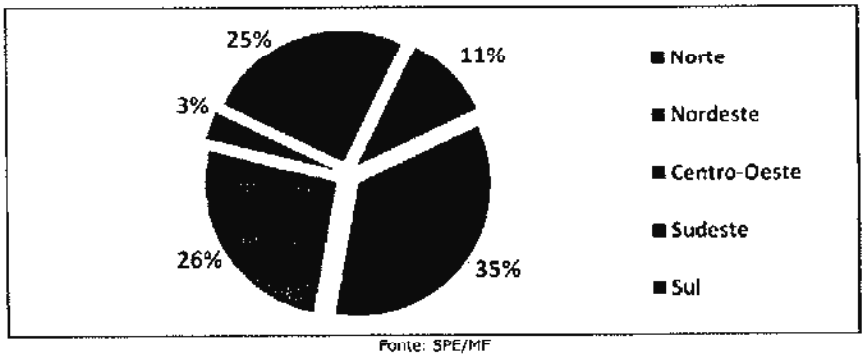
Distribuição Regional dos Desembolsos Realizados em 2010



Fonte: SPE/MF

No gráfico seguinte, consta a composição dos subsídios relativos aos desembolsos realizados em 2010, por regiões nacionais. Percebe-se que se trata de uma distribuição muito semelhante à dos próprios montantes, demonstrada no gráfico anterior, o que indica uma forte similaridade entre as condições de concessão dos empréstimos associadas aos empreendimentos de cada região. Dessa forma, a maior parte dos subsídios derivou de desembolsos nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente com 35% e 26%. De maneira semelhante, a Região Centro-Oeste teve o menor nível de subsídios, com 3% do total.

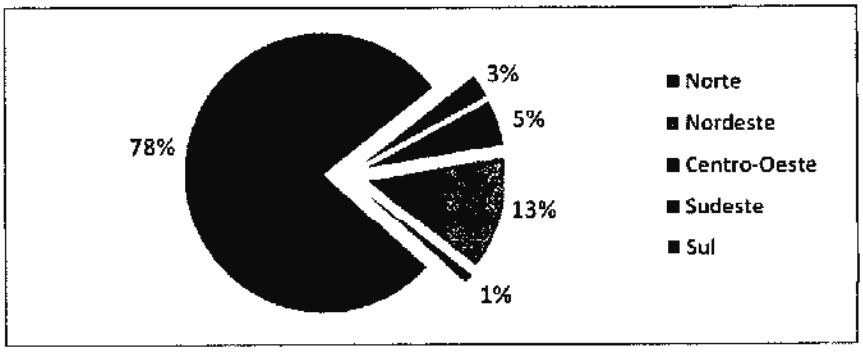
Distribuição Regional dos Subsídios Referentes aos Desembolsos Realizados em 2010



Fonte: SPE/MF

Por outro lado, quando se considera a distribuição regional dos subsídios relacionados às contratações de financiamentos efetivadas em 2010, percebe-se uma alteração significativa: 78% dos valores renunciados passam a estar associados à Região Sudeste, enquanto as demais regiões compartilham os 22% restantes, novamente com a Região Centro-Oeste recebendo a menor parcela dos subsídios, de 1% do total.

Distribuição Regional dos Subsídios Referentes às Contratações Realizadas em 2010



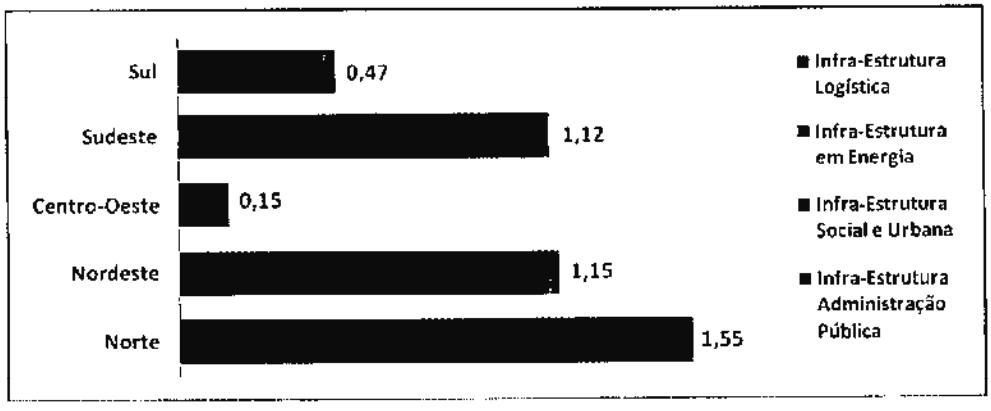
Fonte: SPE/MF

A concentração das contratações no Sudeste, em 2010, está relacionada à existência de operações com elevados montantes nos setores de infraestrutura de energia e logística, sobretudo nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Tais operações incluem financiamentos destinados ao programa de concessão de rodovias federais, às construções de embarcações e às aquisições de petroleiros.

Ainda em relação aos subsídios referentes às contratações realizadas em 2010, a análise dos dados indica que o BNDES é responsável por R$ 4,8 bilhões dos benefícios, do total de R$ 4,9 bilhões, o que representa um percentual de 97,5%. Evidencia-se, assim, uma forte concentração da concessão de subsídios com recursos públicos federais pelo banco, em comparação com as demais instituições financeiras consideradas nesta análise.

A análise da regionalização também pode considerar a distribuição dos subsídios em função dos eixos de atuação do PAC. No gráfico a seguir, pode-se observar novamente a prevalência dos investimentos na infraestrutura de energia, com predomínio amplo sobre o benefícios associados à Região Norte.

Distribuição Regional dos Subsídios Referentes aos Desembolsos Realizados em 2010, por Eixo de Atuação do PAC
R$ bilhões



Fonte: SPE/MF

Além disso, é possível notar que nas regiões Sudeste e Nordeste há uma participação relevante do setor de infraestrutura logística, embora os investimentos em energia sejam os maiores no Nordeste.

Já em relação ao setor de infraestrutura social e urbana, percebe-se pelo gráfico que os subsídios mais vultosos referem-se à região Sudeste, na qual o percentual de população em áreas urbanas é extremamente alto, mesmo em comparação com as demais regiões brasileiras. Nesse contexto, chama atenção o reduzido valor investido nesse eixo na Região Norte, que conta com os piores indicadores nacionais de saneamento básico, como demonstrado pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008, realizada pelo IBGE. De fato, os subsídios associados às contratações realizadas em 2010, no eixo social e urbano, no Norte do Brasil, alcançam somente R$ 6,1 milhões. Esse montante representa 2,28% do total de subsídios do eixo de infraestrutura social e urbana, e 0,14% dos benefícios creditícios totais associados aos financiamentos do PAC realizados em 2010.

Contudo, deve-se ressaltar que esta análise é restrita aos benefícios concedidos com recursos públicos federais, excluindo, portanto, projetos financiados com recursos de outras titularidades, como os provenientes do FGTS e do SBPE, e aqueles financiados diretamente pelos estados e municípios. Assim, é importante que se considerem outras fontes de recursos para uma análise completa acerca do direcionamento de financiamentos no contexto do PAC, tanto no que se refere aos eixos de atuação, quanto no que diz respeito à regionalização das operações.

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 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 do § 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 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 governo. Para esse fim, existe o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan.

O referido sistema está em funcionamento desde 2000, e constitui um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas do PPA, conjugando dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – Sidor e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, além das informações inseridas pelos Órgãos Setoriais.

Conforme registrado, entretanto, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 2009, e em trabalhos de fiscalização específicos – entre os quais cumpre destacar os processos TC 015.271/2003-4 (acórdão 102/2004 – Plenário), TC 029.094/2008-0, (acórdão 102/2009 – Plenário) e TC 014.899/2009-2 (acórdão 117/2011 – Plenário) – parcela representativa dos dados registrados no Sigplan apresenta problemas como: deficiências na definição dos indicadores de programa; baixo registro de apuração dos índices; descasamento entre a execução física e orçamentária; e percentuais de execução física inconsistentes no âmbito das ações.

Destaque-se, por fim, que entrou em operação em 2009 o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – Siop, concebido com o intuito de integrar e substituir os sistemas de suporte ao planejamento e orçamento federais. A substituição será gradual e englobará os Sistemas Integrado de Dados Orçamentários – Sidor, de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan e de Informações das Empresas Estatais – Siest.

Não obstante o orçamento de 2010 já tenha sido elaborado por meio do Siop, o acompanhamento da execução do orçamento do respectivo exercício, em relação às metas físicas das ações e aos indicadores dos programas, foi todo realizado por meio do Sigplan.

A análise dos dados do Sigplan, registrada a seguir, mostra que a situação encontrada é semelhante à consignada em relação a 2009. Houve progressos em anos recentes, de fato, mas ainda identificam-se problemas de alimentação dos dados em considerável monta. 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 Dados de Programas e Ações 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 *caput* e § 2º do art. 18 da Lei do PPA 2008/2011.

Em 2010, o Sigplan atingiu um percentual de 97% de preenchimento de dados físicos por programa, 2% superior ao percentual alcançado em 2009. 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 2009 e 2010

Órgão	% de preenchimento		Variação %
	2009 (a)	2010 (b)	(b/a-1)
Supremo Tribunal Federal	100	100	0
Superior Tribunal de Justiça	100	100	0
Justiça Federal	100	100	0
Justiça Militar da União	100	100	0
Justiça Eleitoral	100	100	0
Justiça do Trabalho	100	100	0
Advocacia-Geral da União	100	100	0
Controladoria-Geral da União	100	100	0
Sec. de Portos da Presidência da República	100	100	0
Ministério da Previdência Social	100	100	0
Ministério Público da União	100	100	0
Ministério das Relações Exteriores	100	100	0

Órgão	% de preenchimento		Variação %
	2009 (a)	2010 (b)	(b/a-1)
Ministério das Cidades	100	100	0
Ministério da Saúde	100	100	0
Ministério do Meio Ambiente	99	100	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	98	100	2
Ministério da Fazenda	95	100	5
Ministério da Cultura	95	100	5
Ministério do Desenvolvimento Agrário	89	100	12
Ministério da Pesca e Aqüicultura[2]	86	100	16
Conselho Nacional de Justiça[3]	-	100	-
Ministério da Defesa	100	99	-1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	98	99	1
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	97	99	2
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	100	98	-2
Ministério da Ciência e Tecnologia	98	98	0
Sec. de Direitos Humanos da Presidência da República	95	97	2
Presidência da República	90	97	8
Ministério do Turismo	99	96	-3
Ministério da Educação	95	96	1
Ministério do Trabalho e Emprego	100	95	-5
Ministério de Minas e Energia	89	95	7
Ministério das Comunicações	94	94	0
Senado Federal	81	94	16
Ministério da Justiça	91	93	2
Ministério do Esporte	87	93	7
Câmara dos Deputados	100	91	-9
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	100	91	-9
Ministério dos Transportes	84	91	8
Ministério da Integração Nacional	79	90	14
Sec. de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	100	89	-11
Sec. de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	95	78	-18
Tribunal de Contas da União	100	73	-27
Total	**95**	**97**	**2**

Fonte: MPOG, posição de 15/2/2011.

[1] Visão Órgão do Programa – Este relatório apresenta estatísticas de preenchimento dos localizadores de gasto das ações orçamentárias, com produto e unidade de medida, agrupados por órgão responsável pelo programa. Para composição da estatística são consideradas essencialmente as despesas do exercício relativas a programas finalísticos, não sendo computados: os subtítulos que sejam restos a pagar; programa "Apoio Administrativo"; ações sem execução financeira; ações sem previsão de execução física na LOA; programas e ações dos órgãos orçamentários "73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios", "74000 – Operações Oficiais de Crédito" e "92000 – Atividades Padronizadas".

[2] Anterior Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.

[3] Até 2009 tinha sua atuação incluída na programação do Supremo Tribunal Federal.

Como pode ser verificado, em 2010 não foi constatado órgão sem preenchimento no Sigplan, assim como em 2009. Não obstante nove órgãos terem preenchimento menor que o verificado em 2009, o percentual de preenchimento da execução física total foi superior em 2010.

De fato é essencial que haja alimentação do sistema, mas a qualidade dos dados inseridos é também fundamental para que se possa utilizar dessas informações para analisar o gasto público. Para isso, buscou-se fazer análise comparativa entre a execução financeira e a execução física nos subtítulos das ações realizadas em 2010. Foram examinados todos os 315 programas integrantes da LOA 2010 constantes do Sigplan, desdobrados em 14.885 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 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 4.320/1964, o que foi atendido a partir do exercício de 2009, o que ocasionou mudança positiva na correspondência entre os dados das execuções orçamentária e física.

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 12.581 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 2010

Faixa de Execução	Execução Orçamentária		Execução Física	
	Nº de subtítulos	%	Nº de subtítulos	%
0-25%	7.122	56,6	6.381	50,7
26-50%	1000	7,9	725	5,8
51-75%	1175	9,3	679	5,4
76-100%	3.267	26,0	2.702	21,5
Acima de 100%[1]	17	0,1	2.094	16,6
Total	**12.581**	**100,0**	**12.581**	**100,0**

Fonte: Sigplan, posição 15/2/2010.

[1] A respeito dos subtítulos cuja execução orçamentária foi acima de 100%, ressalte-se que sua maior parte refere-se ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, conforme análise realizada no tópico 3.3.6 deste relatório.

Dos 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, de forma semelhante ao verificado em 2009.

Em relação à execução física superior a 100%, é interessante aprofundar a análise, uma vez que ela contribui para a compreensão do cenário apresentado. Em 2010, observou-se pelo menos uma ação com execução física superior a 100% da meta prevista em 223 programas (71%), sendo que, em 160 programas (51%) 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, mas, não raras vezes, indicam 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, no caso presente, é definido como o valor da diferença entre o percentual de execução física registrado e o percentual de execução física previsto, dividido por este mesmo percentual previsto. 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 postos de saúde, por exemplo, cuja unidade de medida da meta física seja "n" postos de saúde construídos, pode apresentar uma significativa execução financeira, até que tais dispêndios sejam materializados em unidades construídas. Ademais, deve ser considerada a possibilidade de existência de custos fixos numa ação orçamentária, os quais podem determinar a realização de dispêndios sem o correspondente impacto na meta física. Quando se analisa, entretanto, o universo das ações constantes da Lei Orçamentária, em um prazo relativamente longo, como um exercício financeiro, é natural supor que haja certa proporcionalidade entre as execuções física e financeira.

Assim, supondo que determinado subtítulo tenha execução de 100% de seu orçamento previsto, é de se esperar que sua meta física também seja 100% executada, considerando um planejamento adequado das metas estimadas. No entanto, se, por alguma razão, a execução orçamentária (valores liquidados) no referido subtítulo for de 80%, não é razoável 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 em relação às 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.

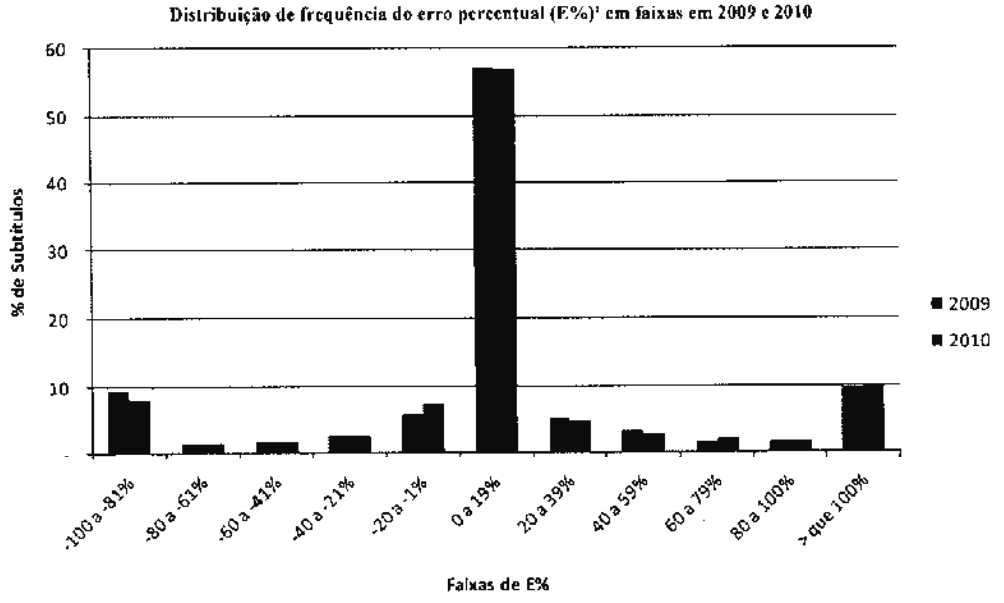
Feitas essas exposições, há ainda que se destacar o grande volume de inconsistências existentes na base de dados do Sigplan. Com o propósito de utilizar dados minimamente consistentes, além dos subtítulos sem definição de produto e unidade ou sem dotação autorizada, outros foram excluídos da base de 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 10.854 subtítulos, ou 73% dos 14.885 presentes na base de dados completa.

Antes de apresentar a análise propriamente, é importante apresentar um resumo das exclusões realizadas na base:

- a) 2.191 subtítulos sem produto ou unidade de medida, sendo 1.129 deles operações especiais, que, de fato, não precisam ter meta física;
- b) 113 subtítulos com dotação autorizada igual a zero;
- c) 29 subtítulos com produto e unidade de medida definidos, mas sem registro de meta física realizada;
- d) 534 subtítulos com percentual de execução física superior a 200%, sendo os percentuais mais elevados de 315.000.800%, 60.000.000%, 2.450.000% e 2.103.973%;
- e) 1.094 subtítulos sem valores liquidados, mas com execução física; e
- f) 70 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.



Fonte: Sigplan, posição 15/2/2011 para os dados de 2010, e posição de 15/2/2010 para os dados de 2009.

¹ E%=(Fr-Fp)/Fp, onde Fr é o percentual físico realizado e Fp é o percentual físico previsto, derivado do percentual financeiro realizado (valores liquidados).

Mais uma vez, chama-se atenção para o fato de que o erro percentual aponta para as diferenças registradas em cada subtítulo, comparando-se as execuções percentuais física e orçamentária verificadas, sendo que estas, de acordo com o já exposto anteriormente, revelam o percentual de execução

física esperado para cada subtítulo. 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.

Como se pode observar, o comportamento do erro percentual em 2009 e 2010 foi muito semelhante. Nos dois exercícios, 21% dos subtítulos tiveram erros negativos. Percebe-se, ainda, que cerca de 63% e 64% dos subtítulos analisados, respectivamente, apresentaram erros maiores ou iguais a -20% e menores que 20% em 2009, dentro de uma margem assumida como minimamente aceitável.

O fato de 36% dos subtítulos ainda mostrarem "erros" fora dessa faixa em 2010 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, ainda, os subtítulos na faixa de erro percentual acima de 100%. Semelhante à 2009, 10% dos subtítulos enquadraram-se nessa situação em 2010. Tal fato merece destaque, uma vez que nessa zona encontram-se diversos subtítulos com dados de erro bastante significativos e que não foram retirados da base por não representarem, em princípio, problemas em suas execuções física e orçamentária, mas com grandes descasamentos percentuais das duas execuções.

Indicadores dos Programas

De acordo com os dados consolidados em relação a 2010, verificou-se a existência de indicadores em 233 programas, o que representa 74% do universo de 315 programas, um percentual 3% inferior ao ano de 2009. Há que se ressalvar que nem todos os programas, por natureza, tem obrigatoriedade de possuir indicadores, como, por exemplo, os programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais.

Se considerarmos apenas os programas finalísticos, os quais por definição devem apresentar indicadores, tem-se 208 programas com indicadores definidos, num universo de 213, ou 98%, restando apenas cinco programas finalísticos que não apresentam indicadores ou estão incompletos: "0551 – Atuação Legislativa do Senado Federal", "0553 – Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", "1016 – Artesanato Brasileiro", "1245 – Inclusão Social pelo Esporte" e "1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos". Destaque-se que estes três últimos apresentaram indicadores em 2009, os quais não se encontram na base do Sigplan de 2010.

Para aferir o desempenho dos 233 programas mencionados inicialmente, encontram-se definidos 735 indicadores. Desse total, 722 indicadores têm sua apuração anual ou em período menor, o que significa que deveriam ter apuração em 2010. Desses, apenas 376 (52%) tiveram apuração em 2010, o que evidencia a fraca alimentação do sistema no que diz respeito à medição dos resultados dos programas definida no PPA.

Dentre esses indicadores que tiveram apuração, ainda há outros 32 casos que também inviabilizam a verificação do alcance dos indicadores em 2010, relativos a indicadores sem índice previsto para 2010, além de outros casos com falhas de preenchimento menos relevantes.

Considerando todas as falhas contabilizadas anteriormente que inviabilizariam a aferição do alcance dos indicadores, chega-se a um total de 344 (48%) indicadores com aferição possível, menos da metade do total de indicadores que deveriam ter apuração anual ou em período menor.

Em relação ao exercício anterior, identifica-se pequena melhora em relação aos indicadores com possibilidade de apuração. No entanto, essa melhora ainda é insuficiente para que se possa chegar a um cenário de apuração adequado, que permita averiguar o desempenho dos programas por meio de seus indicadores.

É importante lembrar que apenas foram apresentados casos em que a falta de informação impossibilita qualquer verificação do alcance do indicador, mas ainda há que se considerar possível má qualidade dos dados inseridos no sistema, à semelhança do que foi identificado no caso das metas físicas.

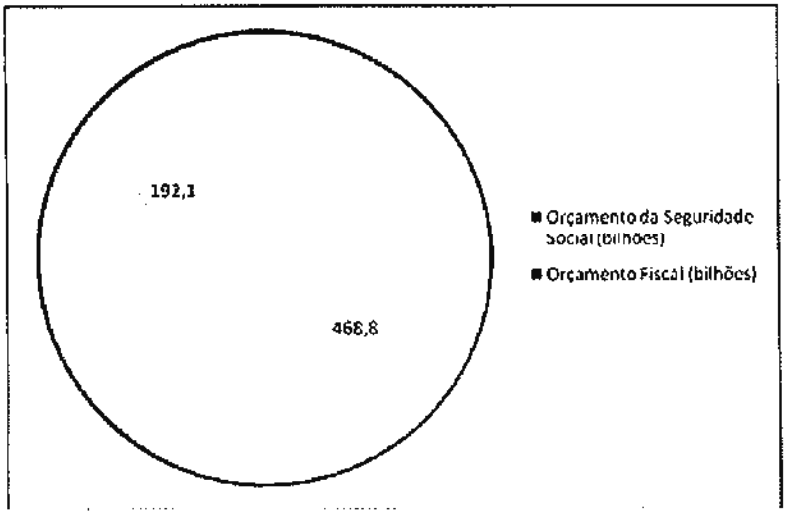
4.3. Ações Setoriais

4.3.1 Financiamento da Seguridade Social

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. O orçamento da Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Das despesas liquidadas por esfera orçamentária, excluídas as despesas na função Encargos Especiais e incluídos os valores liquidados em 2010 relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, as despesas da Seguridade Social correspondem a 70,9% do total de R$ 660,9 bilhões, conforme demonstra o gráfico a seguir. Em 2009, essas despesas correspondiam a 72,6% do total de valores liquidados no exercício, considerando a liquidação de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores. A função Encargos Especiais engloba refinanciamento e serviço das dívidas interna e externa, transferências e outros encargos especiais, por esse motivo, foi excluída da comparação.

Despesas por esfera orçamentária (OFSS + RPNP)
R$ bilhões



Fonte: Siafi

Das despesas liquidadas por esfera orçamentária foram excluídas as despesas na Função 28 – Encargos Especiais, no valor de R$ 819,4 bilhões. Desse total de despesas na Função Encargos Especiais, R$ 9,1 bilhões referem-se à Seguridade Social e R$ 810,3 bilhões ao Orçamento Fiscal.

A despesa liquidada nas duas esferas inclui os valores liquidados em 2010 relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, nos valores de R$ 29,4 bilhões para o Orçamento Fiscal e de R$ 9,8 bilhões para o Orçamento da Seguridade Social.

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 2010.

Receitas e despesas da Seguridade Social [1]
R$ milhões

Itens	Exercício de 2010
1. Receitas Correntes[2]	**420.023,83**
1.1 Receita Tributária	398,66
1.2 Receita de Contribuições	389.217,72
1.3 Receita Patrimonial	4.805,56
1.4 Receita Agropecuária	0,02
1.5 Receita Industrial	0,32
1.6 Receita de Serviços	5.606,00
1.7 Transferências Correntes	0,42
1.8 Outras Receitas Correntes	7.788,15
1.9 Intraorçamentária: Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil e Contribuição Patronal – pagamento de sentenças judiciais	12.206,99
2. Receitas de Capital	**46,66**
2.2 Alienação de Bens	46,66
3. Receita total da Seguridade Social (1+2)	**420.070,49**
4. Despesas da Seguridade Social[3]	477.107,74
5. Ajuste da Despesa[4]	(1.005,06)
6. Despesa total da Seguridade Social ajustada (4+5)	**476.102,68**
7. Resultado da seguridade social (3-4)	(57.037,25)
8. Resultado da Seguridade Social ajustado (3-6)	**(56.032,19)**
9. Desvinculação das Receitas da União – DRU[5]	43.396,53
9.1 Receitas de Contribuições	42.304,50
9.2 Outras Receitas Correntes	1.092,03
10. Resultado da Seguridade Social ajustado + DRU	**(12.635,66)**

Fonte: Siafi

Excluídas as receitas e despesas intraorçamentárias, exceto a receita com a Contribuição Patronal do Servidor Ativo e a receita com a Contribuição Patronal – pagamento de sentenças judiciais, no valor de R$ 12,2 bilhões.

Receitas vinculadas à Seguridade Social, excluídos os valores deduzidos a título de DRU.

Foi considerada a despesa empenhada até 31 de dezembro de 2010.

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$ 999,7 milhões e R$ 5,4 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 1.511/2002-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$ 884,4 milhões em 2010), com fundamento nos arts. 165, § 5º, inciso III, e 195, § 2º, da Constituição Federal.

Os recursos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) foram calculados sobre valores de contribuições sociais vinculadas à Seguridade Social, exceto contribuições previdenciárias.

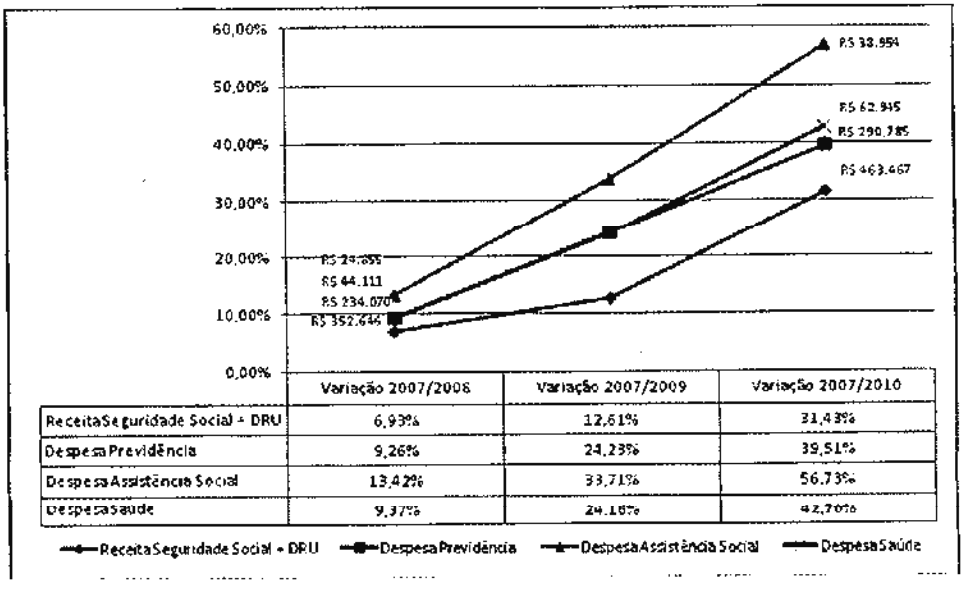
Verifica-se, na tabela acima, que a arrecadação das receitas correntes e de capital vinculadas a essa esfera orçamentária atingiu em 2010 o montante de R$ 420,1 bilhões. Já as despesas empenhadas da Seguridade Social totalizaram, após ajustes, R$ 476,1 bilhões.

O mecanismo de Desvinculação das Receitas da União – DRU, criado pelo Governo Federal por meio da Emenda Constitucional 27/2000, alterada pela Emenda Constitucional 56/2007, para vigorar até 2011, autoriza 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. Dessa forma, foram excluídos da receita da seguridade social os montantes de R$ R$ 42,3 bilhões e de R$ 1,1 bilhão relativos à receita de contribuições e a outras receitas correntes, respectivamente.

O confronto entre receitas e despesas apontou resultado negativo da seguridade social no exercício de 2010, após ajustes na despesa, no valor de aproximadamente R$ 56 bilhões. Se adicionado à DRU esse resultado negativo passa a ser de R$ 12,6 bilhões, melhor que o de 2009, que foi negativo em R$ 30,3 bilhões. A melhora no resultado da seguridade social ocorreu devido ao fato de a receita mais a DRU ter crescido 15,7% em relação a 2009, ao passo que a despesa, após ajustes, cresceu 11,4%.

O gráfico a seguir compara, a título ilustrativo, no período de 2007 a 2010, a variação da receita diretamente vinculada à seguridade social e dos valores liquidados no âmbito do OFSS, adicionados da despesa realizada no orçamento de investimentos, nas funções previdência, saúde e assistência social.

Variação da Receita vinculada à Seguridade Social + DRU e dos Valores Liquidados (OFSS + RPNP)[1] e Despesa Realizada[2] (OI) nas funções Previdência Social, Saúde e Assistência Social – 2007 a 2010
R$ milhões



	Variação 2007/2008	Variação 2007/2009	Variação 2007/2010
ReceitaSeguridade Social + DRU	6,93%	12,61%	31,43%
DespesaPrevidência	9,26%	24,23%	39,51%
DespesaAssistência Social	13,42%	33,71%	56,73%
Despesasaúde	9,37%	24,16%	42,70%

ReceitaSeguridade Social + DRU — DespesaPrevidência — DespesaAssistência Social — DespesaSaúde

Fonte: Siafi

[1] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício e liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Despesa realizada no exercício

Observa-se que houve crescimento constante tanto da receita da Seguridade Social, quanto das despesas nas três funções, no período. A receita da Seguridade Social cresceu 31% de 2007 a 2010, sendo que as despesas com as funções Previdência, Assistência Social e Saúde cresceram 39,5%, 56,7% e 42,7%, respectivamente, no mesmo período. As três funções que compõem a Assistência Social serão detalhadas nos tópicos seguintes.

4.3.2 Função Saúde

Contextualização

Segundo a Constituição Federal de 1988 – CF88, art. 196, a saúde é direito de todos e dever do Estado. Ela faz parte da seguridade social, dentro de um sistema de proteção social em que se garante aos cidadãos um conjunto de direitos voltados para minimizar os riscos sociais. O acesso às ações e aos serviços de saúde deve ser universal e igualitário, dentro de uma rede regionalizada e hierarquizada, que se constitui em um sistema único, organizado tendo como diretrizes a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade.

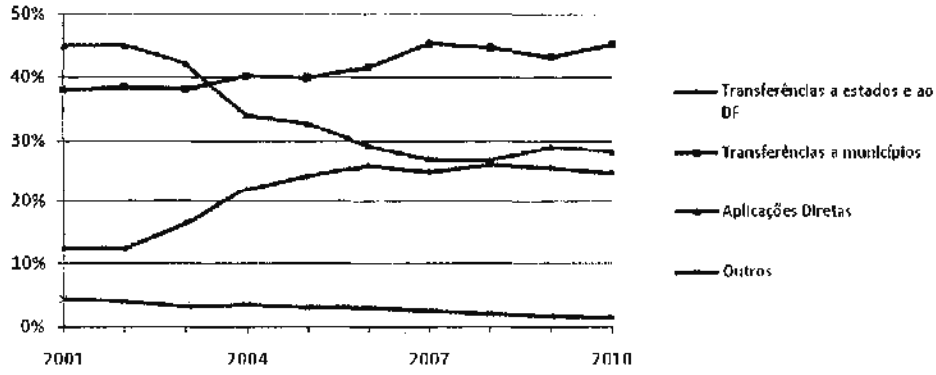
Ao longo das duas últimas décadas, observou-se a crescente descentralização dos serviços de saúde, aumentando a responsabilidade dos municípios no atendimento às suas populações, conforme estabelece o inciso VII do art. 30 da CF88.

Em 1994, o Decreto 1.232 estabeleceu as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal (modalidade de repasse fundo a fundo). E, em 1996, a Norma Operacional Básica 01 instituiu a habilitação dos municípios em gestão plena da atenção básica e gestão plena do sistema municipal, como forma de descentralizar os recursos financeiros e a execução dos serviços de saúde aos municípios. Em 2002, a Norma Operacional da Assistência à Saúde 01 tornou a atenção básica uma responsabilidade obrigatória de todos os municípios.

O Pacto pela Saúde, de 2006, substituiu os processos de habilitação pela adesão de municípios, estados e União ao Termo de Compromisso de Gestão (TCG), que é renovado anualmente e estabelece metas e compromissos para cada ente da federação. A sistemática das transferências de recursos também foi modificada, sendo dividida em seis grandes blocos de financiamento (Atenção Básica, Média e Alta Complexidade, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimentos em Saúde).

Em relação ao papel da União na política de saúde, o que se observa é uma ampliação de sua atuação como coordenador e financiador das políticas, prestando cooperação técnica e financeira a estados e municípios. O gráfico abaixo demonstra o crescimento da participação das transferências para estados e municípios dentro do gasto da função Saúde. Em 2001, as transferências aos entes subnacionais representaram 51% dos gastos, enquanto em 2010 corresponderam a 70%.

Execução orçamentária da função Saúde por modalidade de aplicação
Recursos liquidados de acordo com LOA na qual estavam consignados



Fonte: Siga Brasil – Senado Federal.

A cada exercício, o TCU elege Temas de Maior Significância – TMS que irão nortear as fiscalizações a serem realizadas. Estes temas são definidos em função de fatores de risco, materialidade, relevância e oportunidade e que estejam em consonância com o Plano de Diretrizes do Tribunal.

A função Saúde foi eleita TMS em 2009. Assim, naquele exercício e em 2010 foram realizadas fiscalizações com o objetivo de avaliar a ação governamental na saúde. Ainda em 2009, foi realizado levantamento operacional na função, com o objetivo de identificar as áreas e eventos de maior risco e as oportunidades de fiscalizações a serem realizadas.

O levantamento apontou problemas no cumprimento dos requisitos necessários ao recebimento dos recursos fundo a fundo. A Lei 8.142/1990 estabelece que estados e municípios devem contar com: Fundo de Saúde; Conselho de Saúde; Plano de Saúde; Relatório de Gestão; Contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento; Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS).

Em 2009, os Planos de Saúde da maioria dos estados ainda estava em construção, não havendo referência a planos anteriores. Mesmo nos municípios em que havia plano, este não se constituia num verdadeiro instrumento de gestão. Apenas 55% dos municípios apresentavam Relatório de Gestão aprovado pelo respectivo conselho de saúde em 2009 e apenas 13,7% dos municípios contavam com Fundo de Saúde. O acórdão 2.788/2010-Plenário determinou ao Ministério da Saúde que adotasse providências no sentido de que estados e municípios dessem cumprimento a estas exigências.

As fiscalizações realizadas apontaram que, apesar de a descentralização de recursos estar aumentando consideravelmente, o Ministério da Saúde não exerce de forma adequada sua função como coordenador das políticas de saúde, pois não dispõe de instrumentos que lhe forneçam informações acerca da realidade da saúde nos municípios.

Diversas auditorias apontaram a precariedade do Relatório Anual de Gestão – RAG como instrumento de transparência e prestação de contas. A maioria dos municípios não elabora o RAG, e mesmo aqueles que são aprovados pelo Conselho de Saúde não são sequer encaminhados ao MS. Além disso, faltam informações que comprovem a aplicação dos recursos transferidos fundo a fundo. Os

cadastros nacionais também não cumprem com seu papel, uma vez que diversas fiscalizações apontaram falta de confiabilidade nos dados.

Análise da Execução Orçamentária e do Gasto Tributário

Ao longo dos últimos cinco anos, conforme demonstrado no quadro a seguir, o gasto com a função Saúde cresceu, em valores nominais, de pouco mais de R$ 39 bilhões em 2006 para quase R$ 63 bilhões em 2010. A média de crescimento nominal anual do gasto foi de 12%; porém, em termos reais, o crescimento foi inferior ao do Produto Interno Bruto (PIB), tanto que a participação dos gastos com a função no PIB caiu de 1,54% em 2006 para 1,52% em 2010.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) – 2006 a 2010
R$ milhões

Saúde		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	36.385	1,54	40.211	1,51	44.553	1,47	49.735	1,56	55.789	1,52	226.673	1,52
	RPNP[3]	3.012	0,13	3.900	0,15	4.115	0,14	5.024	0,16	7.138	0,19	23.189	0,16
OI[4]		-	-	-	-	6	0,00	8	0,00	18	0,00	32	0,00
Gasto Tributário[5]		9.425	0,40	9.205	0,35	10.220	0,34	10.753	0,34	12.090	0,33	51.693	0,35
Total		48.822	2,06	53.316	2,00	58.894	1,94	65.520	2,06	75.035	2,04	301.587	2,02

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

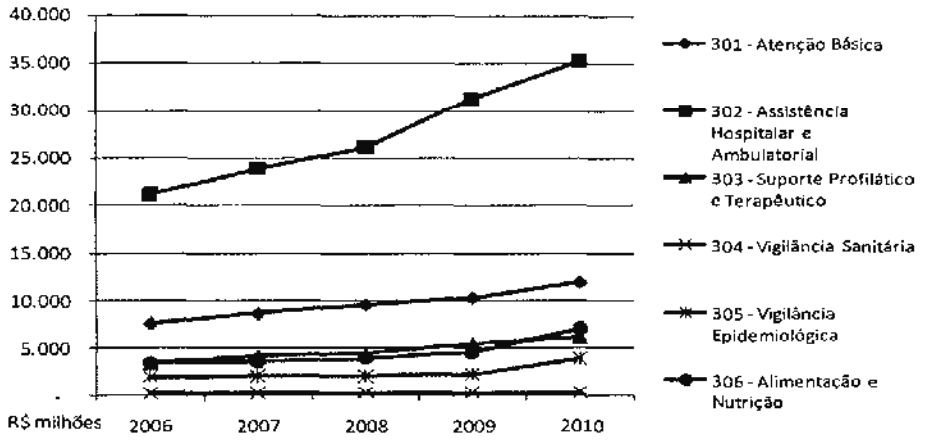
3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

5 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

A evolução da execução orçamentária nas subfunções relativas à função Saúde está evidenciada no gráfico abaixo.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) por subfunções em 2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Entre 2006 e 2010, os gastos com a subfunção "Assistência Hospitalar e Ambulatorial" aumentaram 67%, mantendo uma participação de 55% nos gastos totais da função. A subfunção que teve o maior crescimento no período foi "Alimentação e Nutrição", que aumentou em 105%, enquanto o menor crescimento foi o da subfunção "Vigilância Sanitária", que aumentou em 42%.

A subfunção "Atenção Básica" teve o segundo menor crescimento, com um aumento de 58% no período, tendo diminuído sua participação nos gastos totais da função Saúde de 20% em 2006 para 18% em 2010. Esta perda de importância relativa da Atenção Básica em termos orçamentários vai de encontro às diretrizes do Pacto pela Saúde, instituído pela Portaria GM/MS 399/2006. Entre as prioridades do Pacto está o fortalecimento da Atenção Básica, além do estabelecimento de dois eixos prioritários para aplicação dos recursos de investimentos: estímulo à regionalização e investimentos para a Atenção Básica.

Já o PPA 2008/2011 estabeleceu como meta prioritária o aumento do número de Equipes de Saúde da Família (ESF) e de Equipes de Saúde Bucal (ESB), que estão entre as principais ações da Atenção Básica. Previa-se um aumento de 14.502 ESF até o final de 2011; entretanto, em janeiro deste ano, haviam sido criadas 4.559 ESF (31% da meta). Para as ESB, a meta era um aumento de 9.346, mas até janeiro foram implantadas 4.795, um alcance de 51% da meta em três dos quatro anos.

A priorização da atenção básica se justifica por ela representar a "porta de entrada" do usuário no SUS. Entende-se que, quando se investe mais no nível primário, haverá uma redução dos gastos ambulatoriais e hospitalares, que são bastante superiores. Por exemplo, um pré-natal adequado nas Unidades Básicas de Saúde reduziria os riscos de ser necessária uma internação em UTI Neonatal.

Os gastos com atenção básica não podem ser analisados isoladamente, pois as subfunções de vigilância, alimentação e nutrição e suporte profilático e terapêutico possuem uma relação direta e indireta com o nível primário de atenção à saúde. Porém, mesmo somando-se os gastos dessas subfunções com a da atenção básica, não se observa um aumento da participação nos gastos totais da função Saúde.

No tocante à renúncia de receitas tributárias no exercício de 2010, destaca-se que a função Saúde foi responsável por 9,7% do gasto tributário federal, no valor de R$ 12 bilhões, tendo havido um aumento de 12% em relação a 2009. A Tabela a seguir apresenta a renúncia de receita na função em 2010, discriminada por gasto tributário.

Gasto Tributário da função Saúde em 2010
R$ milhões

Assistência Médica, Odont. e Farmac. a Empregados – IRPJ	2.568
Despesas Médicas do IRPF	3.965
Entidades Sem Fins Lucrativos – Assistência Social	2.076
Medicamentos	2.712
Produtos Químicos e Farmacêuticos	770
Total	12.090

Fonte: Demonstrativo de gastos tributários de 2010, Secretaria da Receita Federal

Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Emenda Constitucional 29, de 2000, estabeleceu a obrigatoriedade de aplicar um valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde conforme regras a serem estabelecidas por intermédio de lei complementar que ainda não foi aprovada. Essa emenda definiu regra de transição para a apuração do mínimo constitucional para a União. 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. 51 da Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO de 2010, Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009.

Apuração do Mínimo Constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde
R$ milhões

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2010	Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2010	67.339
(-) Encargos Previdenciários	5.320
(-) Juros e Encargos da Dívida	10
(-) Amortização da Dívida	32
(-) Despesas custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2010	61.977
1. Despesas Empenhadas com Saúde em 2009	58.281
2. Variação Nominal do PIB em 2009 (%)	5,06 %
3. Valor Mínimo para gastos em Saúde em 2010 (1+1x2)	61.230
4. Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2010	61.977
5. Variação % da aplicação (4/1)	6,34 %

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2009 e dezembro de 2010

O valor mínimo empenhado em despesas de saúde no exercício de 2010 deve corresponder ao valor empenhado em despesas de saúde no exercício de 2009, corrigido pela variação nominal do PIB

nesse exercício. Enquanto a variação do PIB em 2009 foi de 5,06%, a variação dos empenhos efetuados com ações e serviços públicos de saúde foi de 6,34%, superando com folga a meta estabelecida, o que corresponde a um excesso de R$ 747 milhões em relação ao mínimo.

O Tribunal de Contas da União analisou a metodologia de cálculo do mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no âmbito do processo TC 021.380/2009-3. O Plenário proferiu o acórdão 2.670/2010 – Plenário, determinando que deve ser garantida a aplicação nessas ações e serviços públicos de saúde de montantes equivalentes aos valores de restos a pagar que tenham sido cancelados ou que cuja vigência tenha expirado, desde o exercício de 2009.

No entanto, houve a interposição de pedido de reexame, que foi admitido pelo ministro relator. Com isso, os efeitos do acórdão foram suspensos até o julgamento do recurso.

Em relação aos valores inscritos em restos a pagar em 2009, convém observar qual foi o comportamento da execução desses valores ao longo do exercício de 2010. A tabela seguinte evidencia essa execução.

Valores inscritos em Restos a Pagar no Exercício de 2009 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 31.12.2009	8.589	
2. (-) Restos a Pagar Cancelados em 2010	217	
3. (=) Diferença	8.373	
4. (-) Valores Pagos em 2010	5.514	
5. (=) Valores Ainda Não Pagos até dezembro 2010	2.859	
Despesas Empenhadas e Valor Mínimo de Gastos em Saúde		
6. Despesas Empenhadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2009	58.281	
7. (-) Valor Mínimo para gastos em Saúde em 2009	54.963	
8. (=) Excesso sobre o Valor Mínimo em 2009	3.318	
9. (-) Restos a Pagar Cancelados até dezembro de 2010	217	
10. (=) Superávit de Gastos em Saúde em 2009	3.101	

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2009 e dezembro de 2010

O valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos em saúde no exercício de 2009 era de R$ 54,963 bilhões. O valor inscrito em restos a pagar no final de 2009 foi de R$ 8,589 bilhões. Considerando que o excesso de gastos sobre o mínimo foi elevado, atingindo R$ 3,318 bilhões, havia uma margem razoável para compensar eventuais cancelamentos de restos a pagar. No exercício de 2010, foram cancelados R$ 217 milhões, resultando R$ 3,101 bilhões de superávit de gastos em saúde relativos ao

exercício de 2009. Assim, mesmo que os valores de restos a pagar não pagos até dezembro de 2010 (R$ 2,859 bilhões) sejam cancelados, o gasto mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2009 seria atingido com excesso de R$ 242 milhões.

Resultados da atuação Governamental

A próxima tabela apresenta os valores executados nos principais programas associados à função Saúde.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) nos programas selecionados
R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Saúde	Demais	
1220	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	31.249	-	31.249
1214	Atenção Básica em Saúde	10.057	-	10.057
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	5.715	4	5.719
1444	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	4.145	-	4.145
0016	Gestão da Política de Saúde	492	-	492
1436	Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde	394	-	394
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados	377	-	377
1287	Saneamento Rural	376	-	376
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde	325	1	326
1289	Vigilância e Prev. de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços	296	-	296
1185	Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar	182	-	182
1312	Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde	54	-	54
	Outros	49	-	49
Total		53.711	5	53.716

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

Os três programas de maior materialidade são caracterizados por elevado grau de descentralização. O Programa 1220 transferiu 86% de seus recursos a estados e municípios, enquanto o Programa 1214 transferiu 99% e o Programa 1293 transferiu 57%.

Analisando-se a variação nos recursos liquidados nas ações dos programas da função Saúde, observa-se que o maior crescimento absoluto foi da ação "Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade", com um aumento de pouco mais de R$ 2 bilhões, um crescimento de 8%. Já o maior aumento relativo foi da ação "Atenção Especializada em Saúde Mental", que cresceu 1.430%, de R$ 600 mil em 2009 para quase R$ 9,2 milhões em 2010.

Considerando os gastos segundo a natureza de despesa, os investimentos foram 9% menores do que em 2009, tendo alcançado R$ 3,1 bilhões em 2010. Já os gastos com pessoal e encargos sociais aumentaram em 13%, enquanto as outras despesas correntes cresceram 6%.

A seguir são apresentados principais resultados referentes aos três programas de maior materialidade, tanto no que se refere ao informado no relatório referente à função Saúde apresentado pelo Poder Executivo, quanto às constatações das fiscalizações realizadas pelo TCU no âmbito do TMS Saúde em 2009 e 2010.

Programa 1220 – "Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada"

O programa 1220 tem como objetivo "ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde, na busca da equidade, da redução das

desigualdades regionais e da humanização de sua prestação". Ele é voltado para a atenção de média e alta complexidade e representou 50% dos gastos totais da função Saúde em 2010, dos quais 86% foram transferidos a estados e municípios.

O Ministério da Saúde informou que foram alcançados resultados positivos por meio da implantação do programa de humanização nos hospitais e da habilitação de novas unidades de saúde com atendimento especializado. Foram citados o aumento no número de leitos de unidade de terapia intensiva, a implantação de novos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência – Samu e Unidades de Pronto Atendimento – UPA, o aumento no número de transplantes, a maior aquisição de fatores de coagulação, a implantação de Centros de Alta Complexidade em Oncologia e de Centros de Especialidades Odontológicas – CEO. Também foram adotadas medidas no sentido de ampliar a parceria com os hospitais filantrópicos, que representam, hoje, 41% das unidades hospitalares do SUS.

Embora se reconheça o avanço e a ampliação dos serviços de saúde noticiados pelo Ministério da Saúde, muitas deficiências e irregularidades também foram apontadas pelo TCU durante os trabalhos realizados, nos exercícios de 2009 e 2010, no âmbito do SUS.

Entre as fiscalizações realizadas, a auditoria operacional na Regulação Assistencial do SUS (acórdão 1.189/2010 – Plenário) abordou quatro assuntos: Programação Pactuada e Integrada – PPI, contratação de prestadores de serviço para o SUS, implantação e operacionalização dos Complexos Reguladores e fluxo de informações da regulação. A auditoria foi realizada na modalidade de fiscalização de orientação centralizada – FOC, da qual participaram oito estados.

A regulação assistencial tem como objetivo concretizar o ditame constitucional de que as ações e serviços de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada. Para que a organização das redes e o planejamento das ações não ocorram de forma fragmentada, repercutindo na dificuldade de acesso da população aos serviços, foi instituída a PPI. Apesar da importância do instrumento, foi constatado que estados e municípios a formulam como uma mera formalidade, sem vinculação com o que é praticado. Ela não é atualizada física e financeiramente e também não é feito seu monitoramento, de forma a acompanhar o que foi produzido em comparação com o planejado.

Quanto à contratação de serviços junto à rede privada, a Constituição Federal é clara ao afirmar que as "instituições privadas poderão participar de forma **complementar** do sistema único de saúde". Porém, é precário o planejamento dessa contratação, pois muitos municípios sequer conhecem as reais necessidades da população ou a capacidade de atendimento da rede pública. Um problema que resulta dessa falta de planejamento é que, em saúde, normalmente, a oferta cria a sua demanda, ou seja, o fato de haver excesso de leitos contratados em determinadas especialidades pode gerar aumento dos gastos inicialmente previstos. Isso é agravado porque muitas secretarias de saúde não realizam o acompanhamento e a fiscalização dos contratos.

Outra fiscalização realizada na forma de FOC foi a auditoria de conformidade nos recursos financeiros repassados fundo a fundo para a compra de serviços de saúde da rede de assistência hospitalar e ambulatorial privada e filantrópica. Participaram da auditoria os 26 estados da Federação, que fiscalizaram três municípios cada. Buscou-se avaliar a gestão dos recursos transferidos e a conformidade de situações identificadas como de risco elevado.

Entre as irregularidades identificadas, destaca-se a aplicação dos recursos do Bloco da Média e Alta Complexidade em áreas diversas daquela destinada. Além do desvio de finalidade, em muitos casos os recursos permaneciam por longos períodos de tempo aplicados no mercado financeiro.

Outras irregularidades apontadas foram: repasses sistemáticos de recursos a cooperativas, ONGs, OSCIPs, sem contrato formalizado e sem justificativas legais; ausência de contrapartida financeira do município e/ou do estado para cofinanciamento das ações e serviços custeadas pelo Fundo Municipal de Saúde; realização de pagamentos à rede privada sem a formalização de contratos; inexistência/irregularidade na realização de procedimento licitatório para aquisição de serviços de saúde dos estabelecimentos privados; ausência de documentação comprobatória (notas fiscais) dos pagamentos realizados a prestadores de serviços do SUS.

Em função de solicitação do Congresso Nacional, foi realizada, em 2009, auditoria operacional na aplicação de recursos federais na aquisição, controle e manutenção dos mamógrafos na rede pública de saúde e na rede conveniada (acórdão 1.802/2010 – Plenário). Constatou-se que a quantidade de mamógrafos disponíveis para o SUS é suficiente para o rastreamento da população-alvo, porém há baixa produtividade dos mamógrafos públicos devido a problemas relacionados à manutenção dos aparelhos e à falta de profissionais para sua operação. Muitos mamógrafos sequer entram em funcionamento. Mais uma vez, uma das causas dos problemas observados é a falta de planejamento: os equipamentos são adquiridos sem que se leve em conta os custos fixos para sua manutenção e sem o levantamento do quantitativo de pessoal que será necessário.

Ainda em 2009, foi realizado levantamento de auditoria nos sistemas de informações e bancos de dados utilizados pelo Ministério da Saúde, que teve como objetivo capacitar o TCU para realização de trabalhos futuros de fiscalização sobre os principais sistemas de informática utilizados pelo SUS, no tocante a aspectos como adequação às normas, governança em tecnologia da informação, segurança da informação, eficiência, disponibilidade, entre outros.

O levantamento, apreciado pelo acórdão 1.274/2010 – Plenário, identificou fragilidades em diversos aspectos dos sistemas analisados, entre os quais: ausência de atualização de documentação de TI; fragilidade no processo decisório para definição de regras de negócio nos sistemas finalísticos do SUS; fragilidades encontradas no Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA/SUS; impropriedades identificadas em procedimento licitatório. Além disso, foram identificadas diversas inconsistências na base de dados do sistema CNES e impropriedades no processo de contratualização dos estabelecimentos prestadores de serviço ao SUS.

Programa 1214 – "Atenção Básica em Saúde"

O programa 1214 tem como objetivo "expandir a Estratégia de Saúde da Família – ESF e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, de qualidade, integral e humanizada". Uma vez que a atenção básica é de responsabilidade de todos os municípios, o orçamento deste programa foi executado quase que integralmente (98%) por meio de transferências a estes entes.

Segundo o Ministério da Saúde, a atuação do programa concretizou-se, principalmente, por meio da ESF. Houve a aumento no número de Equipes do Saúde da Família, além de ter sido ampliado o seu campo de atuação para abranger, além da comunidade, escolas, penitenciárias, aldeias indígenas e outras localidades com populações vulneráveis como ribeirinhos e quilombolas. O resultado é que a cobertura da ESF cresceu de 50,5% para 52,2% da população brasileira. Contribuiu para esse crescimento também o aumento em 80% do Piso da Atenção Básica.

Também foram intensificadas as ações relacionadas à saúde bucal, com a implantação de Equipes de Saúde Bucal integradas à ESF, e foram priorizadas ações voltadas ao combate aos agravos com maior incidência na população com mais de 65 anos, como a hipertensão arterial e a *diabetes mellitus*. Buscou-se ampliar e qualificar a rede de atenção à saúde mental, como foi observado no

significativo aumento de recursos na ação na seção anterior. O MS cita ainda ações voltadas para a saúde da mulher, da criança e das pessoas portadoras de necessidades especiais.

Em que pesem os resultados positivos apresentados, em 2009, foi realizada auditoria Operacional no Programa Atenção Básica em Saúde (acórdão 1.188/2010 – Plenário), com o objetivo avaliar em que medida as principais estratégias da atenção básica – Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde – tinham sido efetivamente utilizadas para organizar os sistemas municipais de saúde.

Entre as constatações, destaca-se a precariedade do planejamento municipal. Dos 56 municípios visitados, em metade foi encontrado algum problema relacionado ao Plano Municipal de Saúde e à Programação Anual de Saúde, seja em função da inexistência do documento, seja em função de falhas na sua elaboração, como ausência de requisitos básicos como diagnóstico da situação de saúde do município, metas, objetivos e mecanismos de acompanhamento das ações desenvolvidas.

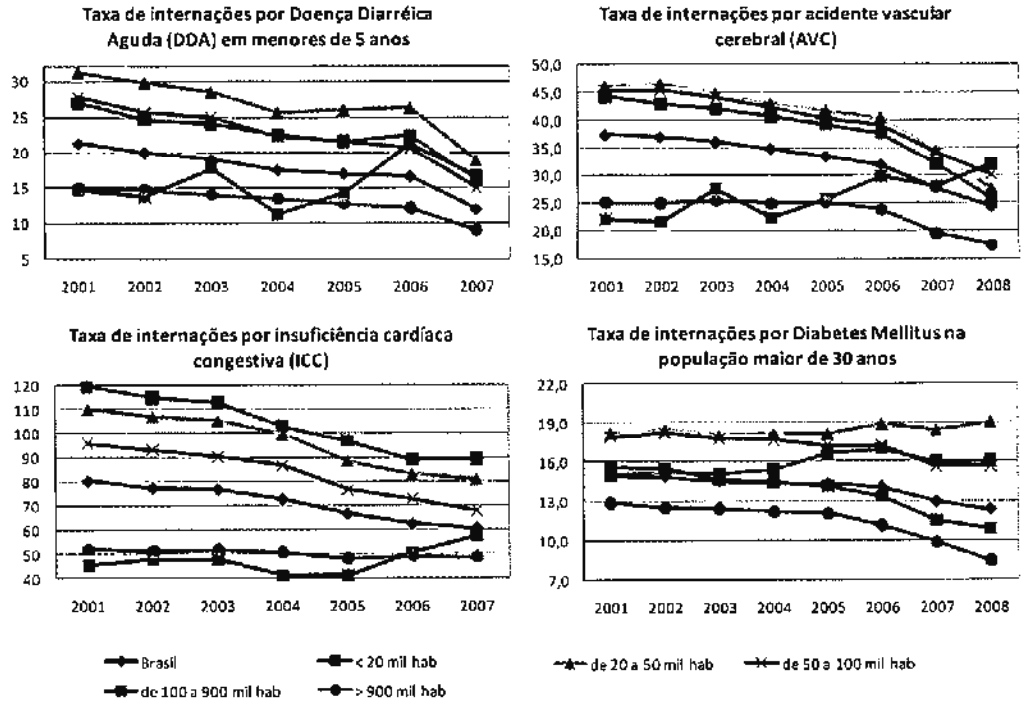
O financiamento na Saúde deve ser tripartite, mas muitos municípios apontaram que um dos maiores obstáculos no programa da atenção básica é a falta do repasse da contrapartida estadual para custeio da estratégia da saúde da família. Esse fato também foi apontado na auditoria na assistência farmacêutica básica, descrita adiante. Um problema observado é que não existe sanção que possa ser aplicada ao governo estadual nesse caso. A única punição existente no SUS é a suspensão no repasse dos recursos, mas esta não é aplicável porque não é o governo estadual quem recebe as transferências destinadas à atenção básica, ou seja, quem seria punido seria o governo municipal.

A suspensão no repasse de recursos não é realizada inclusive quando há impropriedades na gestão municipal, pois a população seria a verdadeira prejudicada. Falta no SUS uma responsabilização pessoal dos gestores pelo descumprimento de legislação ou de diretrizes do Pacto pela Saúde.

Quanto à infraestrutura, foram identificadas várias deficiências que comprometem o trabalho das Equipes da Saúde da Família, como falta de sanitários, unidades básicas de saúde em condições físicas precárias e dificuldade nos deslocamentos de equipes para realização de visitas domiciliares em razão da ausência de veículos para tal, além da falta de capacitação dos recursos humanos.

Na promoção da saúde, falta uma postura pró-ativa frente aos problemas da população, que envolve o diagnóstico precoce, a programação e a implementação de atividades segundo critérios de risco à saúde, priorizando a solução dos problemas mais frequentes, bem como a promoção e o desenvolvimento de ações intersetoriais, com parcerias integradas a projetos sociais e setores afins.

Apesar das falhas observadas, identificou-se que os recursos financeiros aplicados nas Estratégias da Atenção Básica, tais como Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde, têm surtido efeito positivo na melhoria das condições de saúde da população, conforme estudo realizado pela equipe de auditoria envolvendo modelos econométricos com os indicadores de atividades hospitalares sensíveis às atividades desenvolvidas na atenção básica, como demonstrado nos Gráficos a seguir.



Fonte: Relatório de Auditoria Operacional na Atenção Básica, TC 014.485/2009-5.

Programa 1293 – "Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos"

O programa 1293 tem como objetivo "promover o acesso da população a medicamentos e aos insumos estratégicos". Ele foi responsável pela aplicação de 10% dos recursos da função e transferiu 57% dos valores para estados e municípios.

O MS informou que a "atuação governamental no fornecimento de medicamentos à população teve foco em 2010 na assistência farmacêutica voltada para a atenção básica com a ampliação do acesso da população com níveis de renda menos expressivos". Dessa forma, foram intensificadas as ações relacionadas ao Programa Farmácia Popular, tendo o número de farmácias privadas cadastradas no sistema de copagamento aumentado de 10.790 em 2009 para 14.003 em 2010. Também foi ampliado o valor repassado a estados e municípios para aquisição de medicamentos disponibilizados na atenção básica pela Rede SUS.

Além da atenção básica, o MS destacou: as ações na área de medicamentos estratégicos, que complementam a possibilidade de uma oferta integral dos fármacos, tanto em nível assistencial básico quanto nos mais complexos; a produção pública de medicamentos; e a instituição da Farmácia Viva no âmbito do SUS, com o objetivo de ampliar o acesso a plantas medicinais e a fitoterápicos pela população.

Em 2010, foi realizada auditoria operacional no Programa Farmácia Popular, apreciada pelo acórdão 3.030/2010 – Plenário. Seu objetivo foi avaliar a operacionalização dessa ação governamental e os mecanismos de controle existentes para coibir potenciais erros e fraudes, por meio de dois tipos de abordagem: i) análise da cobertura do programa e questionamento de aspectos econômicos e jurídicos em relação à sua concepção e normatização; e ii) análise dos controles internos voltados para a

detecção de erros e fraudes e cruzamento de dados para identificação de situações sugestivas de irregularidades.

Em relação à abrangência do programa, constatou-se que sua cobertura ainda é restrita. Apesar do crescente aumento de estabelecimentos credenciados, há concentração nos estados das regiões Sul e Sudeste, em que, respectivamente, 44% e 56% de seus municípios contam com pelo menos um estabelecimento credenciado. Já nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste esse número é de 7%, 9% e 18%, respectivamente.

No que se refere à operacionalização do programa, detectou-se a existência de situações atípicas que sugerem a ocorrência de fraudes e/ou irregularidades. Uma dessas situações encontradas foi a realização de operações de venda cujo CPF informado é de pessoa constante do Cadastro de Óbitos da Previdência Social. Apesar dos indicativos de irregularidades algumas empresas não tiveram suspensas a sua conexão com o sistema de autorização de compras ou mesmo tiveram seus pagamentos bloqueados. A capacidade de monitoramento e controle do MS é bastante limitada, principalmente em virtude do baixo número de servidores envolvidos.

Também em 2010 foi realizada auditoria operacional na Assistência Farmacêutica Básica, executada em dez estados e no Distrito Federal. Ainda não apreciada pelo Tribunal, a auditoria teve como objetivo analisar a implantação e operacionalização da assistência farmacêutica básica pelos três níveis da federação, avaliando a eficiência na gestão dos recursos pelos entes estaduais e municipais e os controles realizados pelo Ministério da Saúde.

Constatou-se que tanto os governos estaduais quanto os municipais carecem de um planejamento sistematizado para a assistência farmacêutica. Os planos de saúde não contemplam uma parte específica relativa à assistência farmacêutica e a seleção dos medicamentos não leva em consideração as necessidades da população. O governo estadual não desempenha suas atribuições definidas na Política Nacional de Medicamentos, ausentando-se de seu papel em auxiliar e coordenar os municípios. Estes, por sua vez, não instituem os controles necessários para garantir a segurança dos medicamentos, havendo graves riscos de desvios. A programação carece de sistematização, sendo recorrente a falta de alguns medicamentos, assim como a sobra de outros, que são desperdiçados em função do vencimento do prazo de validade.

Na esfera federal, constataram-se graves deficiências e lacunas na fiscalização realizada pelo Ministério da Saúde sobre a aplicação dos recursos repassados fundo a fundo a estados e municípios. O único instrumento de monitoramento e avaliação do programa é o Relatório Anual de Gestão – RAG, que não desempenha esse papel efetivamente. Além disso, as mudanças promovidas no programa que restringiram o controle ao RAG foram decididas na Comissão Intergestores Tripartite, em que estados e municípios têm dificultado qualquer tentativa de se instituir mecanismos de monitoramento e avaliação, e não contaram com a participação do Conselho Nacional de Saúde, instância representativa da sociedade.

O MS também não coordena a atuação dos governos estaduais, que se afastaram da assistência farmacêutica básica e não desempenham as competências definidas na PNM. Por fim, não existe uma Política de Monitoramento e Avaliação no SUS, o que contribui para a fragmentação dessas atividades nos departamentos do Ministério.

Conclusão

As diversas fiscalizações realizadas pelo TCU na Função Saúde ao longo de 2009 e 2010 demonstraram que ainda há muito a se avançar em termos de melhoria da gestão no SUS. Estados e municípios têm assumido uma série de responsabilidades no planejamento e na execução das políticas

públicas de saúde, concretizando o princípio constitucional de descentralização das ações. Todavia, as auditorias demonstraram que ainda são graves os problemas relacionados com a eficiência do gasto público. Dessa forma, além da busca pelo aumento dos recursos aplicados na saúde, deve-se priorizar a melhoria na gestão como forma de reduzir desperdícios.

Foram identificados diversos problemas sistêmicos, que ocorrem em diversos estados e municípios, das diferentes regiões do país. A falta ou precariedade do planejamento está entre os problemas mais graves, uma vez que possui reflexos diretos sobre a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos. Também se observa uma presença reduzida dos governos estaduais na coordenação de seus respectivos municípios, apesar de a legislação preconizar uma gestão tripartite.

O Ministério da Saúde tem procurado atuar por diferentes estratégias, com destaque para o Bloco de Financiamento da Gestão do SUS, que tem como finalidade apoiar a implementação de ações e serviços que contribuem para a organização e eficiência do sistema, ou seja, é um incentivo para que estados e municípios aprimorem aspectos relacionados com o gerenciamento dos recursos do SUS. Porém, a redução dos instrumentos de monitoramento e controle, aliada à falta de responsabilização pessoal dos gestores de saúde pelo não cumprimento do Pacto pela Saúde ou das diretrizes estabelecidas pelas Políticas do SUS, tem tornado lento o processo de melhoria da gestão da saúde.

O TCU atuou sobre esta questão nas diversas fiscalizações realizadas ao longo de 2009 e 2010 e continuará monitorando a implantação das medidas sugeridas, além de atuar em novas fiscalizações a serem realizadas a partir da definição da Saúde como Tema de Maior Significância também em 2011.

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 9.717, de 27/11/1998, e pela Lei 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 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 §§ 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 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 8,8% do PIB nacional. Em 2010, a execução orçamentária da função alcançou o montante de R$ 326,5 bilhões empenhados, dos quais R$ 325,9 bilhões foram liquidados, o que equivale a quase 100% da dotação destinada a essa função de governo. No que se refere aos restos a pagar não processados (execução financeira de dotações de exercícios anteriores) o montante executado foi de R$ 567,0 milhões.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) – 2006 a 2010
R$ milhões

Previdência Social		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	212.519	8,97	233.698	8,78	257.543	8,49	290.185	9,11	325.893	8,87	1.319.838	8,84
	RPNP[3]	275	0,01	364	0,01	400	0,01	488	0,02	567	0,02	2.094	0,01
OI[4]		11	0,00	8	0,00	25	0,00	112	0,00	101	0,00	257	0,00
Total		212.805	8,98	234.070	8,80	257.968	8,51	290.785	9,13	326.561	8,89	1.322.189	8,86

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

Do orçamento destinado à função Previdência Social, 76,0% 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.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) por subfunções em 2010[1]
R$ milhões

	Subfunção	Execução da Função Previdência Social por Subfunções		Execução das Subfunções de Previdência Social em Outras Funções	Total das Subfunções de Previdência Social
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Previdência Social[2]	321.200	98,4	-	321.200
271	*Previdência Básica*	*248.350*	*76,0*	-	*248.350*
272	*Previdência do Regime Estatutário*	*70.680*	*21,6*	-	*70.680*
273	*Previdência Complementar*	-	-	-	-
274	*Previdência Especial*	*2.170*	*0,7*	-	*2.170*
	Outras Subfunções	5.362	1,6	NA	NA
Total		326.562	100,0	NA	NA

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

1 No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2 Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

3 Participação do gasto da subfunção na Função.

O quadro a seguir apresenta síntese da execução orçamentária dos programas da função Previdência Social.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) nos programas selecionados
R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Previdência Social	Demais	
0083	Previdência Social Básica	248.486	24	248.510
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	70.754	-	70.754
0088	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	1.200	-	1.200
0085	Qualidade dos Serviços Previdenciários	503	-	503
0087	Gestão da Política de Previdência Social	136	-	136
1009	Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	9	-	9
0086	Previdência Complementar	3	-	3
1079	Educação Previdenciária	2	-	2
Total		**321.093**	**24**	**321.117**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

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: 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 2010, teve o aporte de recursos no montante de R$ 249,1 bilhões, dos quais foram executados R$ 248,4 bilhões, o que representa 99,7% do orçamento destinado ao programa. No que tange aos restos a pagar não processados (execução financeira de dotações de exercícios anteriores) o montante executado foi de R$ 86,9 milhões.

Em dezembro de 2010, de acordo com o MPS, a Previdência Social alcançou estoque acumulado de 28,1 milhões de benefícios previdenciários emitidos, com a concessão de 4,3 milhões de novos benefícios previdenciários e acidentários. Desse total, 51,84% referentes ao auxílio-doença, 33,93% referentes às aposentadorias e pensões e 14,23% representam outros tipos de benefícios. Por oportuno, é importante esclarecer que os benefícios assistenciais operacionalizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social não estão representados nesses percentuais, por integrarem outra função governamental.

Indicadores

Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência – O índice apurado em 2010 para esse indicador foi de 89,41%, resultado acima do previsto para o período (77%) e superior ao alcançado em 2009, que foi de 84,16%.
Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho – O resultado do indicador obtido no ano de 2010 foi 55,32%, valor inferior ao previsto para o período (69%) e representa um decréscimo em relação ao resultado de 2009, que foi 60,20%. Dentre os fatores que dificultaram o alcance

da meta prevista, destaca-se a greve dos peritos médicos, ocorrida de junho a setembro, que dificultou os agendamentos de avaliação conjunta de Reabilitação Profissional.

Programa – Qualidade dos Serviços Previdenciários

A Previdência Social atendeu, em 2010, 47 milhões de cidadãos de forma presencial e 67 milhões pela Central de Teleatendimento 135, segundo dados do Ministério da Previdência Social.

Para garantir um atendimento com qualidade, comodidade e rapidez, o 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, em 2010, teve o aporte de recursos no montante de R$ 320,3 milhões, dos quais foram executados R$ 151,4 milhões. Dessa forma, a execução financeira do programa ficou em torno de 47,29% do orçamento, não apresentando restrições quanto ao contingenciamento orçamentário e à descontinuidade na liberação de recursos. No que diz respeito aos restos a pagar não processados (execução financeira de dotações de exercícios anteriores) o montante executado foi de R$ 351,9 milhões, ou seja, considerando a execução orçamentária de 2010 mais os restos a pagar de exercícios anteriores, foram executados nesse programa R$ 503,3 milhões.

Indicadores

a) Tempo Médio de Concessão – TMC – O indicador finalizou o exercício com o valor 25 dias, valor acima da meta prevista (20 dias). Segundo o Ministério da Previdência Social, impactado pelo processo de migração de sistemas corporativos e greve de peritos médicos, o resultado foi próximo ao registrado em 2009, que foi de 24 dias.

b) Tempo Médio de Espera – TME – O resultado do índice em 2010 foi de 35,23 minutos, um aumento de 30% em relação ao tempo registrado em 2009. O valor previsto para 2010 era de 15 minutos. A meta estipulada não foi alcançada, de acordo com o Ministério da Previdência Social, já se encontram em andamento medidas para reduzir o elevado número de atendimentos espontâneos realizados nas Agências, mediante a sua inclusão no agendamento prévio, e por meio da oferta de mais serviços pelos canais remotos de atendimento e pela parceria com outros órgãos e entidades, reduzindo a quantidade de pessoas dentro das agências, e consequentemente agilizando o atendimento.

c) Tempo Médio de Espera de Atendimento Agendado – TMEA – O indicador registrado em 2010 foi de quinze dias, superando as expectativas previstas para o exercício, uma vez que era esperado um resultado de trinta dias.

Resultado do Regime Geral da Previdência Social – RGPS

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, os resultados de 2010 apontaram um crescimento da arrecadação líquida previdenciária em patamar superior ao aumento do pagamento de benefícios previdenciários. A arrecadação líquida acumulada no ano de 2010 atingiu o patamar de R$ 211,9 bilhões, o que corresponde a um aumento nominal de 16,46% em relação ao acumulado de 2009. A despesa com benefícios previdenciários acumulada, por sua vez, foi de R$ 254,8 bilhões, representando um crescimento nominal de 13,33% frente ao ano de 2009. Dessa forma, a necessidade de financiamento para o ano de 2010 foi de R$ 42,8 bilhões, semelhante ao resultado obtido no ano anterior.

Resultado previdenciário – RGPS – 2006 a 2010
R$ milhões

Item	Acumulado no ano				
	2006	2007	2008	2009	2010
1. Arrecadação Líquida	123.520,2	140.411,8	163.355,3	182.008,4	211.968,4
2. Despesas com	165.585,3	185.293,4	199.562,0	224.876,4	254.858,6
Resultado Previdenciário	**(42.065,1)**	**(44.881,6)**	**(36.206,7)**	**(42.868,0)**	**(42.890,2)**

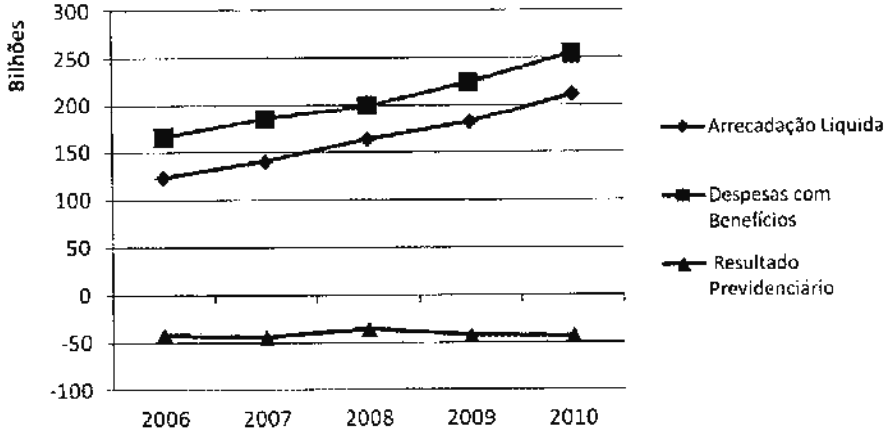
Fonte: Fluxo de Caixa do INSS. Elaboração: SPS/MPS

Nota: Valores expressos em reais milhões nominais

A melhora na arrecadação, segundo o Ministério da Previdência Social, pode ser explicada pelo comportamento favorável do mercado de trabalho formal, que de janeiro a novembro de 2010 registrou 2,5 milhões de empregos formais.

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; (b) o crescimento vegetativo, natural, do estoque de benefícios.

Resultado previdenciário do RGPS – 2006 a 2010



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

O resultado previdenciário pode ser segregado em relação ao Setor Urbano e Setor Rural. Em 2010, o Setor Urbano apresentou um resultado positivo de R$ 7,8 bilhões e o Setor Rural um resultado negativo de R$ 50,7 bilhões, conforme quadro abaixo.

Resultado previdenciário do RGPS 2007 a 2010 – Por clientela urbana e rural
R$ milhões

Discriminação	2007	2008	2009	2010
1. Arrecadação Líquida	**140.411,8**	**163.355,3**	**182.007,7**	**211.968,4**
1.1. Arrecadação Urbana	136.166,5	158.382,8	177.443,6	207.153,3
1.2. Arrecadação Rural	4.245,3	4.972,5	4.564,1	4.814,4

Discriminação	2007	2008	2009	2010
2. Despesas com Benefícios + Passivo Judicial	**185.293,4**	**199.562,1**	**224.876,4**	**254.858,6**
2.1. Urbano	148.715,0	159.652,1	180.026,3	199.386,0
2.2. Rural	36.578,4	39.910,0	44.850,1	55.472,6
3. Resultado Primário da Previdência	**(44.881,6)**	**(36.206,8)**	**(42.868,7)**	**(42.890,2)**
3.1. Urbano	(12.548,5)	(1.269,3)	(2.582,0)	7.768,0
3.1. Rural	(32.333,1)	(34.937,5)	(40.286,0)	(50.658,1)

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

No acumulado de 2010, o setor urbano registrou superávit de R$ 14,6 bilhões, excluindo-se o passivo judicial e a compensação entre os regimes previdenciários. O valor é 77% maior que o registrado em 2009. A receita foi de R$ 207,1 bilhões (aumento de 16,7% em relação a 2009) e a despesa com pagamento de benefícios foi de R$ 199,3 bilhões (crescimento de 10,7%).

O resultado do setor urbano poderia ter sido ainda melhor. No entanto, o pagamento de passivos judiciais da área urbana, em 2010, no valor de R$ 5,6 bilhões, e da Comprev, feita entre o INSS e os regimes próprios de previdência, no valor de R$ 1,3 bilhão, elevou as despesas para R$ 199,3 bilhões, diminuindo o superávit do setor urbano para R$ 7,7 bilhões.

No que tange ao setor rural, o acumulado de 2010 apresentou arrecadação de R$ 4,8 bilhões, 5,5% maior que a registrada em 2009. A despesa com pagamento de benefícios foi de R$ 55,4 bilhões – um aumento de 23,7% em relação a 2009.

Enquanto na área urbana a arrecadação líquida de 2010 cobriu o total de benefícios pagos a clientela urbana nesse período, na área rural a arrecadação líquida suportou apenas 8,67% do total das despesas com benefícios previdenciários concernentes a essa clientela. Este resultado mostra 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.

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 3, 20 e 41 e pelas Leis 8.112/1990, 8.212/1991 e 9.717/1998.

No exercício de 2010, o fluxo de caixa do RPPS apresentou resultado negativo de R$ 51,2 bilhões, obtido a partir da comparação entre a arrecadação líquida de R$ 22,7 bilhões, incluída a receita intraorçamentária Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil e a despesa com benefícios previdenciários no valor de R$ 73,9 bilhões, conforme mostrado no quadro a seguir.

Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos – RPPS [1]

	2009	2010	%
1. Receitas Previdenciárias – RPPS	**20.192**	**22.677**	**12,30%**
1.1 Receitas Previdenciárias – RPPS – Exceto Intra-orçamentárias	*9.278*	*10.470*	12,85%
1.1.1 Receitas Correntes – Receitas de Contribuições	9.278	10.470	12,85%
1.1.1.1 Pessoal Civil	7.596	8.601	13,22%
Contribuição Patronal Ativo Civil	38	28	-26,78%
Contribuição de Servidor Ativo Civil	5.723	6.486	13,32%
Contribuição de Servidor Inativo Civil	1.369	1.566	14,38%

	2009	2010	%
Contribuição de Pensionista Civil	466	521	11,94%
1.1.1.2 Pessoal Militar[2]	1.681	1.869	11,17%
Contribuição para Custeio das Pensões Militares	1.681	1.869	11,17%
1.2 Receitas Previdenciárias – RPPS – Intra-orçamentárias	*10.914*	*12.207*	11,84%
2. Despesas Previdenciárias	**67.207**	**73.922**	9,99%
2.1 Despesas Previdenciárias – RPPS – Exceto Intra-orçamentárias	*67.206*	*73.917*	9,99%
2.1.1 Previdência Social – Pessoal e Encargos Sociais	67.206	73.917	9,99%
2.1.1.1 Pessoal Civil	46.564	52.522	12,80%
Aposentadorias	28.761	32.836	14,17%
Pensões	15.334	17.566	14,56%
Outros Benefícios Previdenciários	2.469	2.120	-14,14%
2.1.1.2 Pessoal Militar	20.642	21.396	3,65%
Reformas	11.567	12.091	4,53%
Pensões	9.013	9.213	2,23%
Outros Benefícios Previdenciários	63	92	46,04%
2.1.1.3 A detalhar	0	0	-
2.2 Despesas Previdenciárias – RPPS – Intra-orçamentárias	*1*	*5*	285,21%
3. Resultado Previdenciário	**(47.014,9)**	**(51.245,8)**	9,00%
3.1 Pessoal Civil	(28.052,7)	(31.719,3)	13,07%
3.2 Pessoal Militar	(18.960,9)	(19.526,5)	2,98%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2009 e 2010

[1] Dados não Auditados

[2] Não há contribuição patronal para o pessoal militar.

Quando comparado com os valores do ano anterior, o resultado negativo do RPPS relacionado ao pessoal civil aumentou 13,0 %, atingindo o montante de R$ 31,7 bilhões. No âmbito do pessoal militar, o resultado negativo aumentou 2,9%, com o montante de R$ 19,5 bilhões, sendo que para o pessoal militar não há contribuição patronal.

As despesas com pessoal abrangeram 2.061.431 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 69,65% servidores civis e 30,35% 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 2011. Desse total de servidores, os aposentados e pensionistas representam 46,07%, compreendendo 543.722 aposentados e 406.126 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 também 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 ou compensação entre os regimes previdenciários, e pela excessiva generosidade das regras de aposentadoria existentes antes da Emenda Constitucional 20, de 1998, que estabeleceu, entre outras regras, idade mínima para aposentadoria na regra geral e, na regra de transição, exigiu tempo de serviço público e no cargo público para aposentadoria e vedou a contagem de tempo fictício e a promoção e incorporações na aposentadoria.

Ações de Controle Externo

Ao longo do exercício de 2010, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria com o objetivo de examinar consistência e legalidade das receitas e despesas que têm sido incluídas na apuração dos resultados dos três regimes de previdência pública da União. Esse trabalho foi objeto do processo TC 015.529/2010-0 e ainda não foi apreciado pelo plenário deste Tribunal.

O exame das despesas e receitas do RPPS nos últimos anos indicou que o regime vem apresentando déficits reiterados. As projeções atuariais incluídas nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO, por sua vez, estimam que esse déficit aumentará até 2035, e depois decrescerá sistematicamente até 2103, quando o regime atingirá equilíbrio. Essas projeções se baseiam na premissa de que não haverá reposição de servidores sob as regras atuais, pois os novos servidores seriam contratados com base nas regras que vigorarão após a criação do fundo do regime próprio e da previdência complementar dos servidores civis, como estabelece a Constituição Federal.

Quanto aos procedimentos de apuração e dos demonstrativos referentes aos resultados dos regimes dos servidores, a auditoria detectou diversas impropriedades que prejudicam a exatidão e transparência das informações.

Entre outros, foram identificados como responsáveis pelo déficit do RGPS: alto índice de evasão fiscal; elevado estoque de dívida previdenciária; impacto do aumento do salário mínimo acima da inflação; e grande volume de renúncias previdenciárias, principalmente relacionadas à legislação do Simples Nacional, às entidades filantrópicas e às exportações rurais.

4.3.4 Função Assistência Social

A Assistência Social é um direito do cidadão e um dever do estado, devendo ser prestada a todos, independentemente de contribuição, e tem como fim a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, bem como a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

As iniciativas nesse sentido são descentralizadas, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS a coordenação e o estabelecimento de normas gerais. Para isso, foi criado, pela Lei Orgânica de Assistência Social – Loas, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, responsável pela elaboração e coordenação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Já as atividades de coordenação e de execução operacional dos programas cabem às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social.

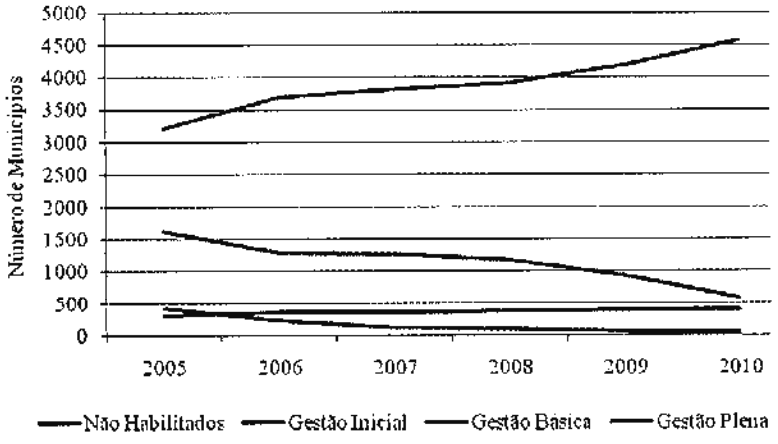
Atualmente as ações do MDS são operacionalizadas por intermédio de dois sistemas públicos, o Sistema Único de Assistência Social – Suas, criado em 2005, e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, criado em 2007. O Suas é responsável por articular nos três níveis de governo a execução e o financiamento do PNAS, enquanto o Sisan tem por objetivo promover a alimentação adequada à população em todo o território nacional.

Com relação ao Suas, cabe à União a formulação, o apoio, a articulação e a coordenação das ações, cabendo aos estados a gestão da assistência social no âmbito de sua competência. Os municípios podem possuir três níveis de habilitação: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta

dos municípios que possuam conselho em funcionamento, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. Já no nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais.

Nos municípios não habilitados, a gestão dos recursos federais fica sob a responsabilidade do gestor estadual. Em 2010, segundo dados apresentados pelo MDS, apenas 34 municípios, 0,61% do total, não estavam habilitados em nenhuma gestão. A grande maioria, 4.565, representando 82% do total dos municípios, se encontrava na Gestão Básica, 578 na gestão inicial e 387 na Gestão Plena. No gráfico a seguir, apresenta-se a variação da distribuição dos municípios, por modalidade de gestão, desde a criação do Suas.

Evolução do Número de Municípios por Modalidade de Gestão – 2005/2010



Fonte: MDS.

Em um nível local, as ações do PNAS são operacionalizadas nos Centros de Referência de Assistência Social – Cras e nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social – Creas, que organizam e ofertam os serviços da Proteção Social Básica. Ao final de 2010 existiam cerca de 6.801 Cras em 4.719 municípios e 1.596 Creas em 1.463 municípios.

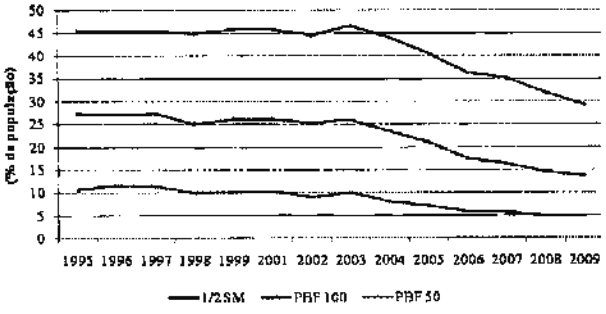
Resultados associados às políticas públicas de Assistência Social

O MDS relaciona dois principais objetivos que estariam sendo atendidos com as políticas de assistência social: a redução da desigualdade econômica, mensurada pelo índice de Gini, e a redução da proporção de pobres na população brasileira. Ambos os cálculos são elaborados com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar – PNAD, realizada periodicamente pelo IBGE.

O primeiro indicador, o índice de Gini, se encontra em trajetória decrescente ao longo dos últimos anos, alcançando em 2009 o valor de 0,538, menor estatística em mais de três décadas. Quanto à pobreza, teriam sido retirados cerca de 27,9 milhões de brasileiros dessa condição no período de 2003 a 2009. A variação do percentual de pobres pode ser vista nos gráficos da figura a seguir, segundo três linhas de pobreza diferentes: a de meio salário-mínimo de 2009 *per capita*, a linha de pobreza do

Programa Bolsa Família quando de sua criação (R$ 100 *per capita* em 2004) e a linha de pobreza extrema do PBF, também quando de sua criação (R$ 50 *per capita* em 2004).

Variação do Percentual de Pobres no Brasil Segundo Três linhas de Pobreza



Fonte: MDS.

Análise Orçamentária

Uma boa forma de se avaliar a importância de uma política governamental é por intermédio da análise dos valores a ela alocados ao longo do tempo, os quais têm crescido sistematicamente nos últimos cinco anos, conforme pode ser visto na tabela a seguir, assim como sua participação no PIB. O Gasto Tributário para a área de Assistência Social, estimado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, também apresenta trajetória crescente, chegando em 2010 a R$ 11,81 bilhões, quase 75% a mais que em 2006. Este montante consiste basicamente em isenções tributárias e doações a sociedades civis sem fins lucrativos, isenções a entidades filantrópicas e isenções de imposto de renda a idosos com mais de 65 anos.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010
R$ milhões

Assistência Social		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	21.301	0,90	24.654	0,93	28.659	0,95	33.114	1,04	38.783	1,06	146.511	0,98
	RPNP[3]	130	0,01	201	0,01	47	0,00	119	0,00	171	0,00	668	0,00
Gasto Tributário[4]		6.752	0,28	7.953	0,30	9.419	0,31	10.419	0,33	11.809	0,32	46.352	0,31
Total		**28.183**	**1,19**	**32.808**	**1,23**	**38.125**	**1,26**	**43.652**	**1,37**	**50.763**	**1,38**	**193.531**	**1,30**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

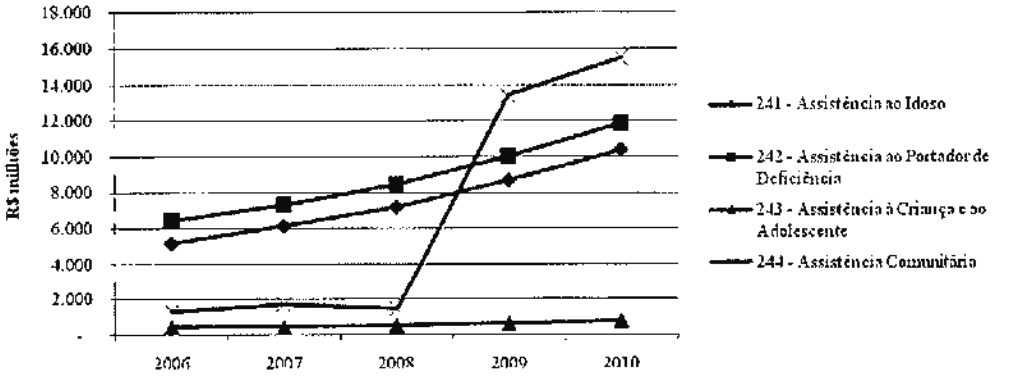
[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

A execução orçamentária das subfunções típicas que compõem a Assistência Social está apresentada no gráfico a seguir. As subfunções "Assistência ao Idoso" e "Assistência ao Portador de Deficiência" estão associadas ao programa Proteção Social Básica, a subfunção "Assistência à Criança e ao Adolescente" ao programa de Erradicação do Trabalho Infantil e a subfunção "Assistência

Comunitária" está associada ao programa Bolsa Família. A súbita elevação dos valores associados à subfunção "Assistência Comunitária" entre 2008 e 2009 é decorrente da agregração dos recursos do Bolsa Família provenientes da subfunção "Transferências".

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2006/2010



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Ressalte-se que há um programa finalístico na função Assistência Social que não é executado dentro das subfunções típicas. É o programa Acesso à Alimentação, cuja execução se distribui por outras quatro subfunções que compõem o orçamento anual. Este programa apresentou uma execução orçamentária no valor de R$ 989,7 milhões em 2010.

Uma síntese da execução orçamentária de 2010 pode ser vista no quadro a seguir. Destaca-se o elevado percentual de liquidação dos valores empenhados, o que pode ser explicado pelo fato de as ações da função serem realizadas em grande parte por intermédio de transferências a indivíduos e famílias, o que ocorre mensalmente.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Assistência Social	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	39.428	39.112	99%	38.783	98%	38.693	98%	329	1%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Esses recursos têm sido utilizados em cinco programas assistenciais finalísticos: Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família, Proteção Social Básica, Acesso à Alimentação, Erradicação do Trabalho Infantil, Proteção Social Especial, bem como na gestão dos mesmos. Os três primeiros, em virtude de sua materialidade, serão apresentados a seguir.

Programa Bolsa Família – PBF

Criado em 2004, o PBF veio a consolidar um conjunto de programas sociais existentes em nível federal, como Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação, sendo a sua forma de intervenção realizada por intermédio de três eixos: transferência direta de renda; reforço do acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil.

Em dezembro de 2010, a partir de uma execução orçamentária da ordem de R$ 14 bilhões, a cobertura do programa atingiu 98,33% das famílias pobres no país, cerca de 12,78 milhões de famílias, chegando próximo à meta de atingir 100%. Estas famílias tiveram um benefício médio de R$ 96,97 em dezembro de 2010, superior ao benefício médio de R$ 94,92 recebido em 2009.

O programa possui condicionalidades nas áreas de educação e de saúde. No que se refere à educação, as famílias beneficiárias têm a obrigação de matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino, garantindo a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo. As condicionalidades do setor de saúde estão voltadas para gestantes e nutrizes, como, por exemplo, inscrição em programas de pré-natal, comparecimento a consultas em estabelecimentos de saúde, e condicionalidades voltadas para os responsáveis pelas crianças menores de sete anos, as quais devem ser vacinadas.

De uma meta de acompanhamento das condicionalidades de educação de 90% das famílias beneficiárias, o programa atingiu cerca de 88,55%, 0,15 pontos percentuais superior ao do ano anterior. Quanto à meta de acompanhar as condicionalidades de saúde de 75% das famílias beneficiárias, cerca de 68,42% foram atingidas, 3,92 pontos percentuais superior ao de 2009.

Em 2010, o MDS realizou um conjunto de ações com vistas a verificar as condições de elegibilidade dos beneficiários do Bolsa Família, após diversos trabalhos de auditoria do TCU (e.g. acórdão 669/2009 – Plenário e acórdão 906/2009 – Plenário) terem apontado indícios de que beneficiários do programa não seriam elegíveis dadas suas condições de renda/patrimônio. Foram feitos cruzamentos do Cadastro Único com a Relação Anual de Informações Sociais – Rais de 2007, tendo sido identificadas 575.223 famílias beneficiárias do PBF com indícios de subdeclaração de renda, das quais cerca de 295.808 tiveram seus benefícios cancelados. Em outro trabalho, de averiguação dos indícios de inconsistências nas bases de dados do Cadastro Único, cerca de 59% das 2,35 milhões de famílias em averiguação tiveram seus cadastros atualizados. Foram cancelados benefícios do PBF de 131.056 famílias que não fizeram atualização cadastral e de 58.598 famílias que tiveram alteração na renda *per capita* familiar mensal acima do critério de elegibilidade do PBF.

As exclusões de beneficiários realizadas pelo MDS têm um impacto bastante positivo nos cofres públicos. Considerando o valor médio de R$ 96,67 do PBF, pago mensalmente a cada família beneficiária, a exclusão de 485.462 famílias, a partir de ambos os trabalhos citados, acaba por ocasionar uma economia média de R$ 564,9 milhões em doze meses.

Programa Proteção Social Básica

Este programa atingiu em 2010 uma execução orçamentária da ordem de R$ 22,8 bilhões, distribuídos pelas ações prioritárias do Programa: Benefícios de Prestação Continuada – BPC e os serviços do Programa de Atenção Integral às Famílias – Paif, desenvolvidos na rede de Cras.

O BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência, em qualquer idade, cuja renda *per capita* familiar mensal, em

ambos os casos, seja inferior a 1/4 do salário mínimo. Ao longo de 2010, foram feitas transferências da ordem de R$ 10,5 bilhões a 1,77 milhão de pessoas com deficiência e de R$ 9,8 bilhões a 1,62 milhão de pessoas idosas. Foram feitas, também, transferências no valor de R$ 1,36 bilhão a título de Renda Mensal Vitalícia, benefício em extinção, para os beneficiários por invalidez e R$ 489 milhões aos beneficiários por idade.

O Paif consiste no cofinanciamento dos Cras, por parte do Governo Federal, objetivando viabilizar a oferta às famílias em situação de vulnerabilidade social de atividades com a finalidade de fortalecer a função protetiva das mesmas, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Em 2010 o indicador que o MDS utilizou para mensurar a consecução de seus objetivos nesta ação, a Taxa de Cobertura de Cras para Famílias com Renda Familiar *Per Capita* de até 1/2 Salário Mínimo Co-Financiados com Recursos Federais, atingiu o valor de 92,8%, frente a uma meta de atingir a totalidade (100%) das famílias nesta situação. Foi uma evolução considerável, uma vez que esse indicador, em 2009, havia sido de 54,14%.

Programa Acesso à Alimentação

Este programa consiste em um conjunto de doze ações orçamentárias e apresenta o objetivo estratégico de garantir o direito a uma alimentação adequada, em especial das famílias em situação de insegurança alimentar instaladas nos territórios mais pobres. A ação prioritária do programa, uma parceria entre órgãos federais, estaduais e municipais, é a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, consubstanciada na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar para doação a entidades socioassistenciais, para abastecimento da rede de equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, para recomposição dos estoques públicos e para comercialização.

Em 2010, foram despendidos R$ 990 milhões no programa. Dentre as atividades realizadas ao longo do ano, pode-se citar a celebração de instrumento de cooperação entre o MDS e a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, beneficiando aproximadamente 125.000 agricultores familiares, com a aquisição de 276.192 toneladas de alimentos e atendimento a 30.000 entidades assistenciais. Já os convênios firmados com os estados, em 2008 e 2009, renovados em 2010, por meio de Edital de Justificativa, atenderam a aproximadamente 19 mil agricultores familiares, com a aquisição de cerca de 24,5 mil toneladas de alimentos, os quais foram doados a 1,3 milhão de pessoas.

Outras Ações de Controle Externo

Ao longo dos anos, o TCU tem realizado um conjunto de ações de controle na função de Assistência Social, identificando fragilidades na gestão de alguns dos programas, no acompanhamento das condicionalidades, bem como na verificação da consonância da condição socioeconômica dos beneficiários com os critérios de elegibilidade existentes.

Em trabalho de monitoramento do programa de Construção de Cisternas (acórdão 2.780/2010 – Plenário), verificou-se que 80% das recomendações do TCU ao programa haviam sido implementadas ou estavam em implementação, acarretando melhoras em sua gestão. Um dos benefícios verificados foi a oportunidade de redução de desperdício de cerca de R$ 48 milhões a partir da adoção de um modelo mais adequado de bombas d'água a serem utilizadas nas cisternas. Um segundo benefício identificado foi um acordo de cooperação técnica, que será firmado entre o MDS, a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades, voltado para a construção de cisternas junto às habitações rurais do semiárido implementadas pelo Programa Nacional de Habitação Rural -PNHR, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida, acordo este impulsionado por recomendação exarada por este Tribunal em decorrência da auditoria no Programa Construção de Cisternas.

Com relação ao Programa Bolsa Família (acórdão 2.120/2010 – Plenário), foram verificadas melhorias na execução do programa após as determinações e recomendações exaradas pelo TCU em trabalhos anteriores. As deficiências identificadas no acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde foram parcialmente sanadas. Ao final de 2008, o acompanhamento da frequência escolar já era de aproximadamente 85%, e o das condicionalidades de saúde de aproximadamente 60%. Essas estatísticas melhoraram ainda mais em 2010, conforme apresentado no item relativo ao PBF, nesta seção. Foram observadas, ainda, melhorias quanto à divulgação das informações a respeito da execução do programa e no que diz respeito ao cadastramento das famílias.

4.3.5 Função Educação

A educação constitui 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. Conforme dispõe a 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 demais entes da Federação. Os estados atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. O Distrito Federal acumula as atribuições de estado e município.

De acordo com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei 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 – tem como principais objetivos promover a educação de qualidade para todos, elevando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb; expandir a educação profissional por meio dos institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica; e dotar as universidades federais das condições necessárias para o aumento do acesso e permanência dos estudantes na educação superior.

As metas prioritárias na área de educação constantes do PPA são as seguintes: atendimento de 6 milhões de alfabetizandos; expansão da rede de ensino profissional e tecnológico, por meio da criação de 150 novas escolas; criação de educação profissional à distância no ensino médio, beneficiando 400 mil alunos; e expansão da rede federal de ensino superior, por meio da criação de 330 mil vagas. Segundo avaliação do MEC, foram alcançados, até 2009, os percentuais de 59% e 70% da primeira e da segunda metas, respectivamente, indicando alta possibilidade de alcance dessas metas ao fim do PPA, em 2011. Já o alcance da meta relativa à educação profissional à distância no ensino médio depende de forte aceleração na execução das ações relacionadas, visto que, até 2009, apenas 11% dela havia sido atingida. Quanto à expansão da rede federal de ensino, o Ministério ponderou que seria necessário aguardar os dados referentes a outras iniciativas, a exemplo do incremento das vagas de ensino à distância, para efetuar avaliação referente a essa meta.

O objetivo de governo de "Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade" possui os seguintes indicadores principais, que vêm apresentando melhorias, de acordo com os últimos índices disponíveis: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, que observa uma escala de 0 a 10 – aumentou, entre 2007 e 2009, de 4,2 para 4,6 (aproximadamente 10%) no ensino fundamental de 1ª a 4ª série, de 3,8 para 4,0 (5%) no ensino fundamental de 5ª a 8ª série e de 3,5 para 3,6 (3%) no ensino médio; Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos ou Mais – diminuiu de 12,4% em 2001 para 10,0% em 2008 (queda de aproximadamente 19%); Índice de Distorção Idade/Série – no ensino fundamental, diminuiu de

39,1% em 2001 para 28,6% em 2006 (queda de cerca de 27%) e, no ensino médio, diminuiu de 53,3% para 44,9% no mesmo período (queda aproximada de 16%); e Percentual de Jovens entre 18 e 24 Anos com Acesso ao Ensino Superior – aumentou de 8,8% em 2001 para 13,6% em 2008 (elevação aproximada de 55%).

De acordo com o MEC, a aprendizagem escolar constitui o maior desafio do país, tendo em vista que os alunos ainda aprendem muito pouco durante o trajeto educacional. O Ministério mencionou, como proposta para reverter o quadro, o envio ao Congresso Nacional do Plano Nacional de Educação – PNE para o decênio 2011-2020, que teria como principal diretriz a universalização da educação de qualidade, em consonância com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

Análise da execução do gasto

A participação, em relação ao PIB, dos valores liquidados no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social na função Educação tem aumentado de maneira progressiva, passando de 0,80% do PIB, em 2006, para 1,26%, em 2010, conforme demonstra a tabela a seguir.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) e Gasto Tributário – 2006 a 2010
R$ milhões

Educação		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	17.866	0,75	21.389	0,80	24.608	0,81	31.710	1,00	42.110	1,15	137.683	0,92
	RPNP[3]	1.218	0,05	1.343	0,05	2.207	0,07	2.740	0,09	3.986	0,11	11.494	0,08
Gasto Tributário[4]		2.857	0,12	3.229	0,12	3.605	0,12	3.830	0,12	4.455	0,12	17.976	0,12
Total		21.941	0,93	25.961	0,98	30.420	1,00	38.280	1,20	50.551	1,38	167.153	1,12

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Note-se que a participação do gasto tributário no PIB vem se mantendo praticamente constante ao longo do período analisado, tendo o incremento se concentrado nas despesas orçamentárias. De fato, houve aumento aproximado de 142%, em termos nominais, nos valores liquidados na função Educação entre 2006 e 2010.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2010, com detalhamento das subfunções típicas da Educação.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) por subfunções em 2010[1]
R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Educação por Subfunções		Execução das Subfunções de Educação em Outras Funções	Total das Subfunções de Educação
		Valor	%[2]	Valor	Valor
	Subfunções de Educação[2]	23.327	50,6	1.360	24.687
361	*Ensino Fundamental*	*897*	*1,9*	*3*	*900*
362	*Ensino Médio*	*1.147*	*2,5*	*3*	*1.150*
363	*Ensino Profissional*	*3.631*	*7,9*	*56*	*3.687*
364	*Ensino Superior*	*16.823*	*36,5*	*193*	*17.016*

Subfunção		Execução da Função Educação por Subfunções		Execução das Subfunções de Educação em Outras Funções	Total das Subfunções de Educação
		Valor	%[3]	Valor	Valor
365	*Educação Infantil*	*67*	*0,1*	*222*	*289*
366	*Educação de Jovens e Adultos*	*638*	*1,4*	*883*	*1.521*
367	*Educação Especial*	*124*	*0,3*	-	*124*
	Outras Subfunções	22.771	49,4	n.a.	n.a.
Total		**46.098**	**100,0**	**n.a.**	**n.a.**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

n.a. – não aplicável;

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

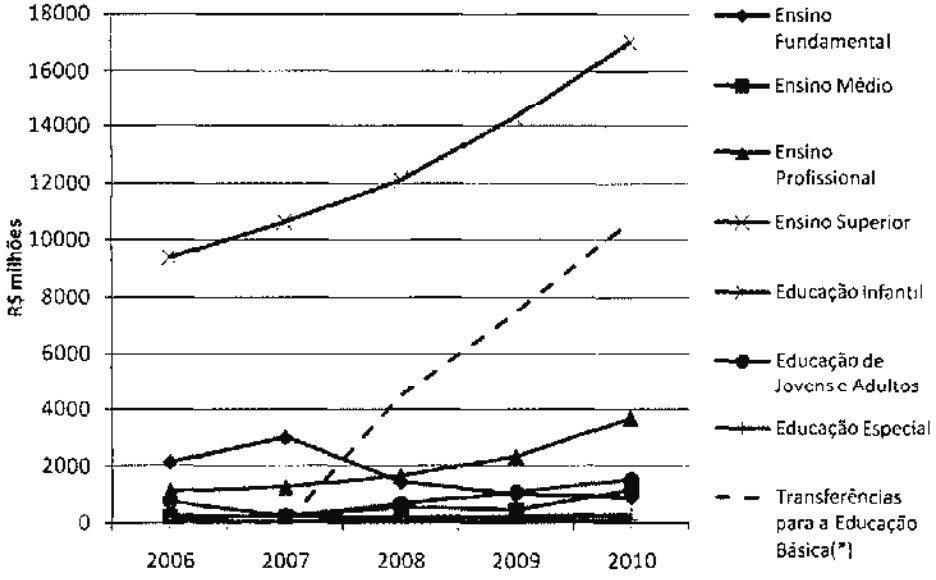
[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

Vê-se na tabela montante significativo de recursos em "Outras Subfunções". Aí estão incluídos os valores liquidados 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 abrange 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 liquidados nessa subfunção da função Educação correspondem a aproximadamente 47% do total liquidado em "Outras Subfunções".

O gráfico adiante representa os valores liquidados nas subfunções típicas da Educação no período de 2006 a 2010, executados tanto na função Educação quanto em funções diversas, bem como os valores liquidados na subfunção "Transferências para a Educação Básica" que estão incluídos em "Outras Subfunções" da função Educação.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas e na subfunção Transferências para a Educação Básica -2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

(*) Considerados apenas os valores executados na função Educação (em Outras Subfunções).

Cumpre ressaltar, de início, que o aparente decréscimo nos valores destinados aos ensinos fundamental e médio em 2009 deveu-se, segundo o MEC, a uma realocação de parte desses recursos para a subfunção "Transferências para a Educação Básica". Essa, em 2009, apresentou aumento de 65% nos recursos liquidados em relação a 2008. Em 2010, os valores liquidados na subfunção "Transferências para a Educação Básica" cresceram 43% em relação a 2009, tendo havido redução de cerca de 9% no total liquidado na subfunção "Ensino Fundamental". Já os recursos aplicados no ensino médio em 2010 demonstram significativo aumento em relação a 2009 – mais de 160%. De acordo com o MEC, esse incremento deveu-se a emenda parlamentar incluída no orçamento com apoio daquele Ministério, referente à ação Apoio ao Fortalecimento do Ensino Médio, no valor de R$ 800 milhões.

É possível, ainda, observar no gráfico que a maior parte dos recursos destinados às subfunções típicas é direcionada ao ensino superior, onde se verifica a tendência de crescimento dos anos anteriores – em torno de 19%. Tal constatação pode ser explicada pelo fato de a União ser responsável por esse segmento do ensino. O ensino profissional apresentou, em 2010, aumento ainda mais relevante nos valores aplicados em relação a 2009 – cerca de 59% – totalizando um acréscimo de quase 230% no período 2006-2010. Conforme informado pelo MEC, o aumento dos dispêndios nessas duas modalidades de ensino deve-se ao esforço do governo para expandir e reestruturar ambas as redes.

Verifica-se que os valores liquidados na subfunção "Ensino Superior" aumentaram 80% no período 2006-2010. No entanto, comparando-se esses valores com aqueles referentes à educação básica (valores liquidados em todas as demais subfunções típicas, à exceção apenas do ensino profissional, somados aos valores liquidados na subfunção "Transferências para a Educação Básica" que estão incluídos em "Outras Subfunções" da função Educação), verifica-se que a proporção do montante

direcionado ao ensino superior vem caindo, ao longo do período, em relação aos da educação básica. Em 2006, foram liquidados na subfunção "Ensino Superior" recursos equivalentes a 2,8 vezes os liquidados na educação básica. Em 2010, essa relação foi reduzida para 1,2, o que decorreu do significativo aumento dos valores direcionados à educação básica, principalmente por meio da complementação da União ao Fundeb.

Com relação à execução orçamentária, a tabela a seguir demonstra os valores autorizados no orçamento, empenhados, liquidados, pagos e inscritos em restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Educação	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	53.052	48.502	91%	42.110	79%	40.799	77%	6.392	12%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Dos dados acima, vale destacar que o percentual de despesas liquidadas, aquelas em que foi verificada a efetiva prestação de serviços e entrega dos bens, não ultrapassou 80% do valor autorizado pelo Congresso Nacional.

Com relação ao gasto tributário na função Educação, conforme a tabela "Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Gasto Tributário – 2006 a 2010", antes exposta, vê-se que representou, em 2010, cerca de 10% do total da despesa executada (considerada como a soma das despesas liquidadas no exercício mais os restos a pagar não processados). Tal dado confirma uma tendência de queda desse percentual desde 2006, quando representava 15%, passando a 14% em 2007, 13% em 2008 e 11% em 2009.

O valor total estimado desse tipo de gasto para a função Educação em 2010 (R$ 4,45 bilhões), que representa cerca de 3,5% do total de gastos tributários, está distribuído entre as seguintes modalidades: Entidades Sem Fins Lucrativos – Educação: R$ 1,96 bilhão (44,1%); Despesas com Educação (IRPF): R$ 1,53 bilhão (34,5%); Prouni: R$ 511 milhões (11,5%); Livros Técnicos e Científicos: R$ 262 milhões (5,9%); Programa Um Computador por Aluno (Prouca): R$ 83 milhões (1,9%), Transporte Escolar: R$ 55 milhões (1,2%); e Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa: R$ 46 milhões (1%).

Embora ainda seja a modalidade mais representativa no que concerne à função Educação, o gasto tributário com Entidades Sem Fins Lucrativos – Educação foi o que sofreu maior queda em relação ao PIB no período 2006-2010 (decréscimo de 17%). Nesses termos, os que mais cresceram no mesmo período foram Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa (aumento de 143%) e Prouni (acréscimo de 53%).

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária em 2010 dos principais programas educacionais executados tanto na função Educação quanto em outras funções.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nos programas selecionados – 2010
R$ milhões

Cód.	Programa	Função	Total

		Educação	Demais	
1073	Brasil Universitário	20.608	1	20.609
1061	Brasil Escolarizado	14.292	1	14.293
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	3.998	-	3.998
1448	Qualidade na Escola	2.614	-	2.614
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	1.479	-	1.479
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	623	-	623
1449	Estatísticas e Avaliações Educacionais	364	-	364
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	134	-	134
1067	Gestão da Política de Educação	113	-	113
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	97	-	97
1065	Desenvolvimento da Educação Infantil	1	-	1
1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	1	-	1
1378	Desenvolvimento do Ensino Médio	-	-	-
Total		**44.324**	**2**	**44.326**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

O Brasil Universitário continua sendo o principal programa executado na função Educação. Os valores liquidados nesse programa correspondem a cerca de 45% do total liquidado 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. Os indicadores relativos ao ensino superior são analisados em tópico específico adiante.

O programa Brasil Escolarizado, vinculado à educação básica, também conta com expressivo volume de recursos liquidados, correspondendo a 31% do total liquidado 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; Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE; Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – Pnate e Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica – Pnae. Em relação aos indicadores informados pelo MEC, houve evolução em alguns deles no período de 2006 a 2009, com destaque para a Taxa de Frequência à Escola da População na Faixa Etária de 0 a 3 Anos – que aumentou 19% no período (de 15,46% para 18,40%). A Taxa de Frequência Líquida na Pré-Escola da População na Faixa Etária de 4 a 6 anos apresentou decréscimo de 39% no período (de 64,80% para 39,50%), o que se deu devido à ampliação do ensino fundamental para nove anos, ensejando a transferência das crianças de seis anos da pré-escola para o ensino fundamental.

Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, a "União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino". Ressalta-se que, conforme o estabelecido no § 1º do referido artigo, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

O quadro seguinte evidencia o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, segundo dados levantados pelo Tribunal no sistema Siafi, em comparação com os números constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Receitas e Despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2010
R$ milhares

Especificação	Siafi[1]	STN[2]
(A) Receita de Impostos	280.264.289	280.141.415
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios[3]	106.591.774	106.591.774
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	173.672.514	173.549.641
(D) Desvinculação de Receita da União – DRU[4]	14.013.214	14.007.071
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	159.659.300	159.542.570
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	30.941.068	30.941.068
Part. da Manutenção e Desenvolv. do Ensino na Receita Líquida (F/E)	**19,38%**	**19,39%**

Fonte: Siafi Gerencial, à exceção do cálculo da DRU (item D do quadro), que foi calculado aplicando-se o percentual de 5% sobre a receita de impostos, conforme Emenda Constitucional 59, de 2009.

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2010 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Correspondem àquelas efetivamente descentralizadas no período.

De acordo com o art. 76 do ato das Disposições Transitórias, nos termos da Emenda Constitucional 59, 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 Tribunal (19,38%), calculado por meio do Siafi, quanto o demonstrado no relatório da STN (19,39%).

Cabe consignar que essa diferença dos percentuais apurados pelo TCU e aquela Secretaria decorre, em primeiro lugar, do 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$ 997,3 mil), como, por exemplo, o Imposto Provisório sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de 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$ 121,9 milhões, constantes da natureza de receita "Outras restituições" (conta 1922.99.00).

Por conta das citadas omissões no montante da receita, os valores relativos à Desvinculação de Receita da União – DRU, apurados pela STN, também apresentam divergências em relação aos identificados pelo TCU, uma vez que a mesma é calculada com base naquele montante.

Cabe consignar que essas impropriedades metodológicas do cálculo da receita de impostos na apuração do mínimo constitucional da educação já haviam sido identificadas pelo Tribunal nas contas do governo da República de 2009, bem como 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 daquele exercício (processo TC 013.559/2009-6). Em função dessas ressalvas, esta Corte de Contas, por meio do acórdão 2.224/2009 – Plenário, determinou à STN que adotasse medidas com vistas a sanear tais impropriedades, o que não foi cumprido até o término do exercício de 2010.

Ainda por meio do referido acórdão, o Tribunal determinou àquela Secretaria que, na apuração do limite constitucional da educação, utilizasse os valores efetivamente descentralizados no período para o cálculo das transferências constitucionais de impostos para estados, Distrito Federal e municípios, conforme prevê o § 1° do art. 212 da Carta Magna, considerando que a STN havia adotado metodologia de cálculo das transferências baseada na aplicação do percentual sobre a receita de impostos, conforme apontado, também, no relatório das contas de 2009. Com base na metodologia apresentada nesse exercício de 2010, verifica-se que a STN atendeu à determinação.

Ressalta-se que, no montante total das despesas com MDE (R$ 30,941 bilhões) apuradas no Siafi, estão incluídos os valores referentes aos restos a pagar não processados, inscritos ao final de 2010, da ordem de **R$ 3,694 bilhões**.

Cumpre mencionar que, do montante de R$ 3,219 bilhões inscritos no final do exercício de 2009 como restos a pagar não processados, apurou-se que, durante o ano de 2010, R$ 108,5 milhões foram cancelados, R$ 2,340 bilhões foram pagos e R$ 766,1 milhões tiveram sua vigência prorrogada, perfazendo um total de R$ 3,214 bilhões, ou seja, cerca de R$ 4,8 milhões a menos do 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$ 108,5 milhões) corresponde a 0,46% das despesas com MDE relativas àquele ano (R$ 24,345 bilhões), implicando uma redução de apenas 0,09% do percentual do limite levantado pelo Tribunal em 2009, passando de 20,99% para 20,89%, conclui-se que este montante não influencia negativamente no cumprimento do limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos federais concernentes ao financiamento público à MDE do referido exercício.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, tendo por objetivo garantir a universalização da Educação Básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação. O prazo de vigência do Fundo é de catorze anos, a partir de 2007.

Os recursos do Fundeb podem ser aplicados na educação básica como um todo, ou seja: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

A partir de 2009, o Fundeb passou a ser composto por 20% das fontes de receita listadas abaixo:

Percentuais Fundeb

Origem dos recursos	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
Recursos que já integravam o Fundef:			
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)			
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)			
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	16,66%	18,33%	20,00%
Imposto s/ Produtos Industrializados proporcional às export. (IPI-Exp)			
Desoneração de Exportações (LC 87/1996)			
Recursos novos:			
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	6,66%	13,33%	20,00%

Origem dos recursos	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
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)			

Fonte: Lei 11.494/2007

Além dos recursos citados, originários dos entes estaduais e municipais, integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, recursos federais. Essa complementação da União tem por objetivo garantir o alcance do valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Até 2009, os valores mínimos de complementação eram fixos (R$ 2,0 bilhões em 2007, R$ 3,0 bilhões em 2008 e R$ 4,5 bilhões em 2009) e corrigidos monetariamente a cada ano. A partir de 2010, o valor da complementação passou a ser de, no mínimo, 10% dos recursos do Fundo, o que resultou em aumento significativo, de quase 57%, no volume de recursos transferidos pela União a título de complementação em 2010, chegando a aproximadamente R$ 7,9 bilhões.

O quadro a seguir mostra o montante dos recursos distribuídos em 2009 e 2010.

Recursos distribuídos no âmbito do Fundeb em 2009 e 2010
R$ milhares

UF	2009			2010			Variação Total %
	Estados e Municípios[1] (a)	Complementação[2] (b)	Total (c)=(a)+(b)	Estados e Municípios[1] (d)	Complementação[3] (e)	Total (f)=(d)+(e)	(g)=[(f)/(c)-1]x100
AC	458.193	-	458.193	505.305	-	505.305	10%
AL	987.791	269.075	1.256.866	1.093.191	355.763	1.448.954	15%
AM	1.302.136	108.337	1.410.473	1.588.514	182.018	1.770.532	26%
AP	434.467	-	434.467	476.093	-	476.093	10%
BA	3.711.898	1.333.814	5.045.711	4.221.285	1.993.363	6.214.648	23%
CE	2.165.684	622.790	2.788.474	2.498.255	996.193	3.494.448	25%
DF	81.756	-	81.756	88.489	-	88.489	8%
ES	1.508.390	-	1.508.390	1.727.203		1.727.203	15%
GO	2.045.389	-	2.045.389	2.381.149	-	2.381.149	16%
MA	1.568.743	1.128.215	2.696.958	1.749.959	1.651.588	3.401.547	26%
MG	6.774.185	-	6.774.185	7.900.640	-	7.900.640	17%
MS	1.129.599	-	1.129.599	1.241.153	-	1.241.153	10%
MT	1.316.028	-	1.316.028	1.409.838	-	1.409.838	7%
PA	1.748.461	1.020.456	2.768.917	2.090.407	1.629.913	3.720.320	34%
PB	1.184.880	70.735	1.255.616	1.341.502	187.265	1.528.767	22%
PE	2.527.569	282.130	2.809.699	2.991.415	528.826	3.520.240	25%
PI	956.583	234.597	1.191.180	1.083.195	403.689	1.486.884	25%
PR	3.785.814	-	3.785.814	4.190.069	-	4.190.069	11%
RJ	4.669.996	-	4.669.996	5.590.320	-	5.590.320	20%
RN	1.118.683	-	1.118.683	1.269.086	17.184	1.286.269	15%
RO	722.816	-	722.816	829.227	-	829.227	15%
RR	351.711	-	351.711	363.061	-	363.061	3%
RS	4.309.280	-	4.309.280	5.018.124	-	5.018.124	16%
SC	2.445.429	-	2.445.429	2.871.386	-	2.871.386	17%
SE	818.265	-	818.265	948.090	-	948.090	16%
SP	19.009.828	-	19.009.828	22.420.858	-	22.420.858	18%
TO	728.992	-	728.992	793.344	-	793.344	9%
Total	**67.862.565**	**5.070.150**	**72.932.715**	**78.681.159**	**7.945.800**	**86.626.959**	**19%**

Fontes: Siafi, Portaria MEC 1.174, de 23/9/2010 e Ofício 910/2011, de 23/3/2011, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Notas:

Recursos disponibilizados ao Fundeb, excetuando-se a complementação. Os valores direcionados ao Fundeb, no âmbito do DF, contemplam apenas os valores resultantes das transferências constitucionais, em razão da não disponibilização do registro dos demais valores no Siafi. Os valores registrados nas colunas (a) e (d) referem-se aos disponibilizados aos Fundos por UF em cada exercício, podendo apresentar algumas divergências em relação aos valores que efetivamente deveriam ser direcionados, os quais são considerados quando do ajuste previsto no § 2º do art. 6º, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 15, ambos da Lei 11.494/2007.

Distribuição registrada na Portaria MEC 1.174, de 23/9/2010, decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei 11.494/2007.

Distribuição registrada no anexo do Ofício 910/2011, de 23/3/2011, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei 11.494/2007.

Na análise do quadro, nota-se a inclusão do Rio Grande do Norte (estado e municípios) como beneficiário da complementação da União em 2010, ainda que recebendo valor bastante inferior aos demais. Comparando o volume de recursos distribuídos em 2009 e 2010, o maior aumento foi observado no Pará (34%), influenciado principalmente pela elevação de quase 60% nos valores recebidos a título de complementação da União.

Para o exercício de 2010, foi fixado inicialmente o valor mínimo por aluno de R$ 1.415,97, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 1.227, de 28/12/2009, com efeitos financeiros a partir de 1º/1/2010. Posteriormente, foram constatadas incorreções na filtragem dos dados de matrículas da educação especial e do atendimento educacional especializado, constantes do Censo Escolar do ano de 2009 (utilizado como base para o cálculo do Fundeb de 2010), tendo sido fixado o novo valor mínimo por aluno de R$ 1.414,85, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 538-A, de 26/4/2010, com efeitos financeiros retroativos a 1º/1/2010. Por essa razão, o Banco do Brasil promoveu, em 30/6/2010, os acertos financeiros correspondentes ao período de 1º de janeiro até a data de mudança dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo (5 de maio), por meio de lançamentos nas contas específicas de cada ente participante do Fundo.

Em 5/5/2010, foi editada a Portaria Interministerial MEC/MF 577, alterando o Anexo II da Portaria Interministerial 538-A, relativo ao cronograma de repasses mensais da Complementação da União ao Fundeb, mas não houve alteração nos valores totais anuais.

Em relação às portarias retromencionadas, foi verificada a conformidade dos cálculos realizados para nortear a distribuição dos recursos do Fundeb no exercício de 2010.

Foi promovida, por meio da Portaria/MEC 1.174, de 23/9/2010, uma retificação dos dados constantes do demonstrativo do ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundeb relativos ao exercício de 2009, divulgados por meio da Portaria/MEC 496, de 16/4/2010, mas essa retificação não afetou os ajustes realizados na parcela da complementação da União, efetuados conforme a Portaria/MEC 496/2010 e já analisados nas contas do governo de 2009.

Cabe registrar ainda que, como resultado da aplicação da IN/TCU 60/2009 – que dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do mínimo da educação, bem como da operacionalização e da aplicação dos recursos federais do Fundeb – foi editada a Portaria Interministerial MEC/MF 1.459, de 30/12/2010, contendo os parâmetros para operacionalização do Fundeb no exercício de 2011, em cumprimento ao prazo de 31 de dezembro de cada exercício, estabelecido no art. 15 da Lei 11.494/2007.

Ensino Superior

A partir do exercício de 2003, o Tribunal tem incluído a análise dos indicadores das instituições federais de ensino superior – Ifes no Relatório Anual das Contas do Governo, a fim de acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor, conforme decisão 408/2002 – Plenário.

Os indicadores relativos a 2010 foram informados por 57 Ifes, por meio eletrônico, em formulário específico disponibilizado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação – Sesu/MEC. O período examinado engloba os exercícios de 2006 a 2010. Entretanto, para fins de comparação da série histórica, limitou-se o universo da análise em 53 Ifes, correspondentes às entidades que informaram seus indicadores desde o primeiro ano da série (2006). Os indicadores referentes ao conjunto das Ifes existentes em 2010 estão apresentados, de forma global, em tabela específica ao final deste tópico.

Outra questão metodológica que merece destaque refere-se ao tratamento dado, a partir do exercício de 2005, aos indicadores das universidades que mantêm hospital, em número aproximado de trinta, com vistas a tornar transparente o impacto das atividades dos hospitais universitários – HU sobre o funcionamento das instituições. Desse modo, os indicadores I – Custo Corrente/Aluno Equivalente, III – Aluno Tempo Integral/Funcionário e IV – Funcionário/Professor, passaram a ser calculados de duas maneiras, uma incluindo e outra excluindo o HU (representadas pelas letras A e B, respectivamente).

O quadro a seguir apresenta a configuração dos indicadores para 2010.

Indicadores de desempenho das IFES para 2010

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.

Indicador	Título	Descrição
VI	Grau de Envolvimento com a pós-graduação	Número de alunos vinculados a programas de mestrado e doutorado/número total de alunos da graduação, mestrado e doutorado.
VII	Conceito Capes	Média das notas de avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de todos os cursos de mestrado e doutorado.
VIII	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	São atribuídas as seguintes ponderações aos professores: docentes doutores (peso 5), docentes mestres (peso 3), docentes com especialização (peso 2) e docentes graduados (peso 1). Divide-se então o resultado obtido pelo número total de professores. O índice máximo alcançável é 5 (cinco).
IX	Taxa de Sucesso na Graduação	Relação entre o número de diplomados e o número total de ingressantes.

Análise dos Indicadores

A tabela adiante demonstra a variação das medidas estatísticas média e desvio-padrão relativas aos indicadores de desempenho das Ifes, considerando os exercícios de 2006 a 2010.

Evolução dos Indicadores de Gestão das IFES – 2006/2010

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2006	2010	Δ (%)	2006	2010	Δ (%)
Custo Corrente/Aluno Equivalente (com HU)	11.811,26	15.925,32	34,83	5.663,92	5.213,34	-7,96
Custo Corrente/Aluno Equivalente (sem HU)	10.110,36	13.559,16	34,11	3.999,30	3.963,62	-0,89
Aluno Tempo Integral/Professor	11,82	11,32	-4,23	2,76	2,45	-11,23
Aluno Tempo Integral/Funcionário (com HU)	5,71	6	5,08	1,52	1,22	-19,74
Aluno Tempo Integral/Funcionário (sem HU)	8,74	8,52	-2,52	3,08	2,75	-10,71
Funcionário/Professor (com HU)	2,53	2,14	-15,42	1,62	0,57	-64,81
Funcionário/Professor (sem HU)	1,58	1,42	-10,13	0,65	0,45	-30,77
Grau de Participação Estudantil	0,83	0,75	-9,64	0,13	0,15	15,38
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,12	0,12	0,00	0,1	0,08	-20,00
Conceito Capes	3,77	3,9	3,45	0,53	0,54	1,89
Índice de Qualificação do Corpo Docente	3,7	4,02	8,65	0,5	0,42	-16,00
Taxa de Sucesso na Graduação	0,65	0,60	-9,23	0,14	0,16	14,29

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Examinando-se o comportamento dos indicadores nesse período de quatro anos, nota-se, de início, o acréscimo do custo corrente por aluno equivalente (34,83% e 34,11%, para instituições com e sem hospital universitário, respectivamente), contra uma taxa de inflação acumulada no período de 26,05%, com base no IPCA. Segundo consta do Relatório de Gestão – Exercício de 2010, elaborado pela Secretaria de Educação Superior – Sesu do Ministério da Educação – MEC, essa elevação decorre dos aportes do Programa Expansão Fase I e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, e também da recomposição continuada dos orçamentos das Ifes, que devem influir na curva para além de 2012.

Da mesma forma, segundo consta do supracitado Relatório de Gestão, a significativa redução da relação entre a quantidade de funcionários por professores (indicadores IV.A e IV.B), nas instituições com e sem hospital universitário (15,42% e 10,13%, respectivamente), pode ser explicada pela implantação dos mencionados programas, como também pela política de recomposição do quadro docente e por um expressivo número de aposentadorias de técnicos administrativos entre 2006 e 2009, sem reposição desta categoria. A Secretaria menciona, porém, que em 2010 foi autorizada a contratação de um maior número de técnicos, de forma a atender as demandas das universidades.

Com relação às medidas de dispersão (desvio-padrão) dos indicadores, observa-se que a maioria dos indicadores aponta para uma diminuição da heterogeneidade entre as instituições no período

avaliado, notadamente no que concerne à quantidade de funcionários por professores, nas universidades com e sem hospital universitário (indicadores IV.A e IV.B) – redução de 64,81% e 30,77%, respectivamente –, ao grau de envolvimento com a pós-graduação (indicador VI) – redução de 20,00% –, bem como à quantidade de alunos em tempo integral por funcionários nas Ifes sem hospital (indicador III-B) – redução de 19,74%. Não obstante, a heterogeneidade entre as instituições ainda é grande, como exposto a seguir.

Na tabela abaixo consta a distribuição dos indicadores por região. Considerando especificamente os indicadores VI (Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação), VII (Conceito Capes), VIII (Índice de Qualificação do Corpo Docente) e IX (Taxa de Sucesso na Graduação), os quais se relacionam com aspectos qualitativos das instituições de ensino superior, ainda se percebe significativa disparidade na situação do ensino superior entre as diferentes regiões do País, como já observado em 2009.

Média dos Indicadores das IFES por Região do País – Período 2006/2010

Indc	Sudeste		Sul		Nordeste		Centro-Oeste		Norte		Média Nacional	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
VI	0,17	0,15	0,15	0,16	0,09	0,09	0,10	0,10	0,04	0,06	0,12	0,11
VII	4,04	4,09	3,96	4,18	3,67	3,80	3,59	3,97	3,15	3,25	3,77	3,82
VIII	4,06	4,30	3,83	4,15	3,52	3,84	3,64	4,21	3,13	3,49	3,70	3,92
IX	0,69	0,63	0,69	0,69	0,60	0,55	0,65	0,58	0,61	0,46	0,65	0,63

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Constata-se, dos dados expostos, que quase todas as médias dos indicadores das regiões Sul e Sudeste mantêm-se acima da média nacional. De outro lado, as demais regiões apresentam a maioria de seus indicadores com valores abaixo da média. A situação evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior, com vistas a minimizar as desigualdades refletidas nas discrepâncias dos indicadores.

A tabela revela, ainda, que, embora tenha ocorrido elevação da média de três dos quatro supracitados indicadores calculados em 2010, em comparação com 2006, a região Norte continua apresentando índices menores do que as demais. Em posições intermediárias encontram-se as regiões Nordeste e Centro-Oeste, não obstante todos os seus respectivos indicadores estejam, em média, em nível abaixo da média nacional, à exceção dos indicadores VII e VIII da região Centro-Oeste, cuja média apresentou considerável crescimento no período (3,59 para 3,97 e 3,64 para 4,21, respectivamente).

Por fim, a tabela a seguir apresenta a configuração dos indicadores consolidados para 2010, considerando os dados das 57 universidades existentes.

Indicadores de Gestão das IFES 2010 considerando todas as Universidades

Indicador	Média	Desvio-Padrão
Custo Equivalente/Aluno Equivalente (com HU)	15.606,33	5.176,28
Custo Equivalente/Aluno Equivalente (sem HU)	13.444,43	4.016,91
Aluno Tempo Integral/Professor	11,17	2,49
Aluno Tempo Integral/Funcionário (com HU)	5,93	1,28
Aluno Tempo Integral/Funcionário (sem HU)	8,51	2,81
Funcionário/Professor (com HU)	2,10	0,47
Funcionário/Professor (sem HU)	1,46	0,41
Grau de Participação Estudantil	0,74	0,16
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,11	0,08
Conceito Capes	3,78	0,67
Índice de Qualificação do Corpo Docente	4,02	0,42

Indicador	Média	Desvio-Padrão
Taxa de Sucesso na Graduação	0,59	0,17

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Outras Ações de Controle Externo

Por meio do acórdão 488/2011 – Plenário, o TCU apreciou o relatório da auditoria realizada para verificar a regularidade da execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, havendo exarado diversas determinações, recomendações e alertas aos órgãos e entidades do Governo Federal envolvidos com o programa. Em 2010, o valor liquidado no programa foi de cerca de R$ 1,3 bilhão.

Foi verificado alto índice de evasão dos alunos, sendo o Projovem Urbano o que apresentou maiores percentuais – de 34% a 72%. Também foi constatada fragilidade dos mecanismos de controle utilizados pelos órgãos centrais executores – prestações de contas, fiscalizações *in loco* e sistema informatizado de gestão. Foram detectados, ainda, problemas relativos à execução local do Projovem – instalações físicas inadequadas, ausência de distribuição de lanches, material didático fornecido com atraso ou com conteúdo diferente do estabelecido pelo órgão coordenador, processos licitatórios realizados em desacordo com as normas, despesas não comprovadas, movimentação irregular da conta específica e ausência de ajuste de valores no repasse de recursos para entidades conveniadas ou contratadas – além de indícios de aplicação irregular de recursos públicos em alguns municípios.

Em apenas um município – Uberlândia/MG – identificaram-se boas práticas: parcerias com empresários da região para realização dos cursos dentro do ambiente das empresas e existência de curso ministrado para vinte detentos em uma penitenciária local.

Dois trabalhos relevantes tiveram como foco o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem. O primeiro, realizado ainda em 2009, teve por objetivo identificar os custos adicionais provocados pelo vazamento das provas daquele ano, bem como os motivos que ensejaram a não realização do exame na data inicialmente prevista. Esse trabalho foi apreciado por meio do acórdão 374/2011 – Plenário, que aplicou multa aos responsáveis e formulou determinações ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

O segundo trabalho (TC 032.882/2010-6) foi realizado já em 2011 e teve por objetivo identificar eventuais responsabilidades pelas falhas que levaram aos erros de impressão e diagramação das provas do Enem 2010, e apurar impactos financeiros da reaplicação das provas aos candidatos prejudicados. Esse trabalho ainda não foi apreciado pelo TCU.

Deve-se, por fim, destacar o trabalho de fiscalização (TC 006.154/2010-7) realizado durante todo o ano de 2010 no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, com o objetivo de verificar a regularidade de sua execução quanto à aplicação dos recursos pelos convenentes na construção de escolas de educação infantil e à regularidade de execução de convênios e de procedimentos licitatórios, bem como avaliar as ações de supervisão e fiscalização do Programa pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, e, por último, consolidar os resultados das auditorias realizadas pelas secretarias de controle externo nos estados. Esse trabalho envolveu a fiscalização em 113 municípios distribuídos em dezoito estados, além da etapa de consolidação realizada junto ao FNDE, e ainda não foi julgado pelo TCU.

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: "Identificar, preservar e valorizar os patrimônios culturais brasileiros assegurando sua integridade, permanência, sustentabilidade e diversidade", "Estimular a produção, a difusão e o acesso da população aos bens e serviços de natureza cultural" e, por fim, "Valorizar a reflexão, o debate cultural e a promoção da língua portuguesa, estimulando o hábito da leitura e a difusão do livro".

Recursos alocados na função: evolução da execução orçamentária e dos gastos tributários

A atuação estatal no setor cultural é financiada tanto por meio de recursos orçamentários quanto de renúncia fiscal. O quadro a seguir apresenta o volume de recursos orçamentários liquidados nos últimos cinco anos na função Cultura em cada exercício incluindo os restos a pagar não processados 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		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	420	0,02	442	0,02	547	0,02	698	0,02	875	0,02	2.982	0,02
	RPNP[3]	118	0,00	124	0,00	239	0,01	284	0,01	295	0,01	1.060	0,01
Gasto Tributário[4]		1.016	0,04	1.244	0,05	1.097	0,04	1.135	0,04	1.268	0,03	5.760	0,04
Total		**1.554**	**0,07**	**1.810**	**0,07**	**1.883**	**0,06**	**2.117**	**0,07**	**2.438**	**0,07**	**9.802**	**0,07**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

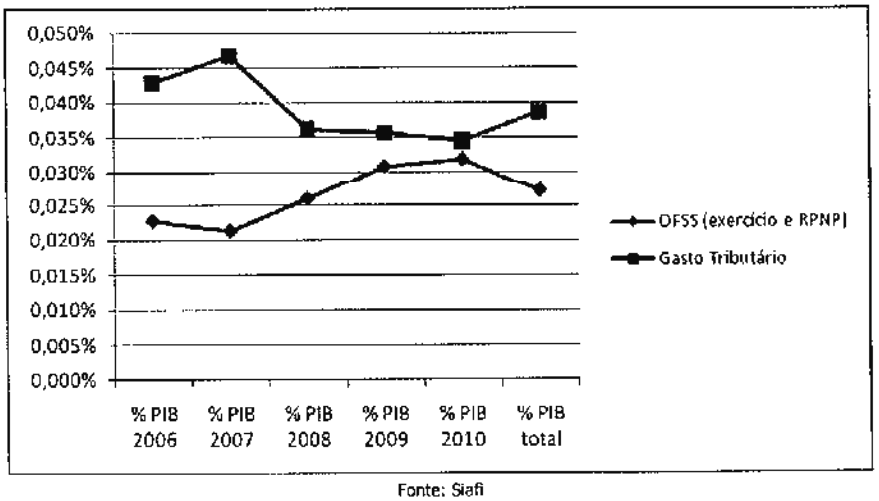
Há quatro gastos tributários relacionados à função Cultura: (1) Programa Nacional de Apoio à Cultura; Atividade Audiovisual; (2) Evento Esportivo, Cultural e Científico; (3) Entidades sem Fins Lucrativos da Área Cultural e (4) Indústria Cinematográfica e Radiodifusão – Importações. Apenas os dois primeiros estão sob gestão do MinC, e se baseiam nas Leis de Incentivo à Cultura: Lei 8.313/1991, Lei 8.685/1993 e Medida Provisória 2.228-1/2001. Em 2010, esses dois gastos tributários corresponderam ao montante de R$ 1,27 bilhão, ou seja, 87% do total de gastos tributários na função Cultura. Os demais gastos tributários se referem a isenções de impostos e contribuições (IR, II, IPI, PIS/Pasep, Cofins, CSLL e Cide) nos casos: de importação para a indústria cinematográfica e radiofusão

e 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 estimado dos gastos tributários cresceu 24,8% de 2006 a 2010, atingindo o montante de R$ 1,27 bilhão enquanto os valores do OFSS liquidados no mesmo período aumentaram 117,17%, alcançando a cifra de R$ 1,17 bilhão. A despeito do crescimento maior das dotações orçamentárias com relação ao gasto tributário estimado, em 2010, aproximadamente 52% dos recursos investidos em Cultura originaram-se de renúncias fiscais, o que demonstra a sua relevância como mecanismo de financiamento das políticas públicas nessa função, conforme ilustra o gráfico a seguir.

Essa é uma questão importante, porquanto o governo detém o poder de decisão sobre a alocação das dotações orçamentárias, mas não sobre os gastos tributários, sobre os quais a decisão compete mais efetivamente aos produtores culturais. 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 do percentual sobre o PIB dos valores liquidados (OFSS+RPNP) e do Gasto Tributário

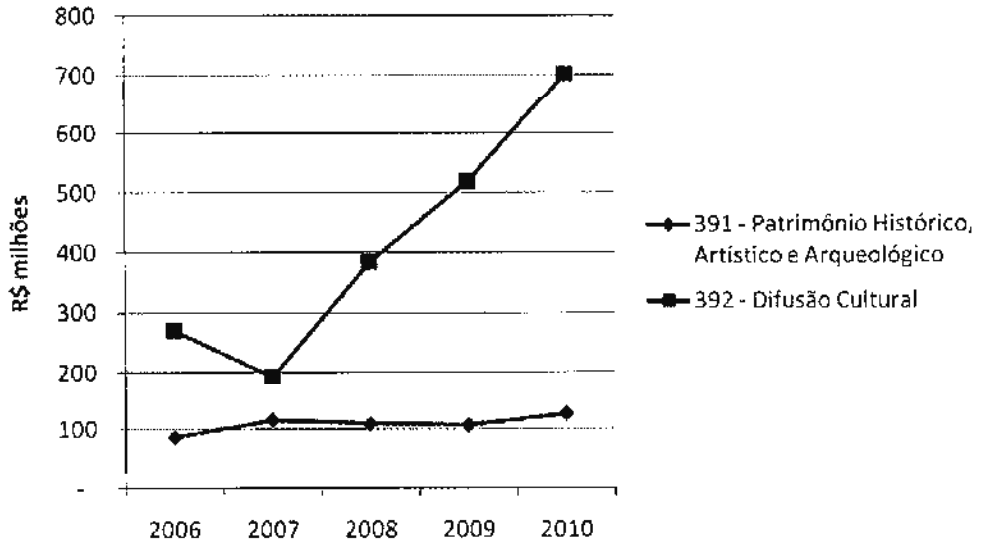


Fonte: Siafi

Em 2010, as subfunções típicas da Cultura, "Difusão Cultural" e "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico", foram responsáveis respectivamente por 48,7% e 10,2% dos valores liquidados na função. Com relação às outras subfunções executadas em Cultura, destacou-se a "Administração Geral" com R$ 410,3 milhões, o que corresponde a 35% da despesa liquidada.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa liquidada nas duas subfunções da Cultura nos últimos cinco anos. Ressaltam-se do gráfico os significativos aumentos ocorridos na subfunção "Difusão Cultural" a partir de 2006. O crescimento nominal da despesa liquidada dessa subfunção no período de 2006 a 2010 foi de 159,5%, enquanto na subfunção "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico" houve elevação de 45% no mesmo período.

Série histórica dos valores liquidados nas subfunções típicas



Fonte: Siafi

A próxima tabela apresenta o detalhamento da execução orçamentária da função Cultura em 2010 com dotação atualizada de R$ 2,190 bilhões. Observa-se que dessa dotação 63% foi empenhado, 40% foi liquidado; 37% foi pago e 23% foram inscritos em restos a pagar não-processados.

Execução orçamentária 2010
R$ milhões

Cultura	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	2.190	1.385	63%	876	40%	807	37%	509	23%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

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, que extrapolam o ano fiscal.

Desempenho dos principais programas orçamentários

A execução orçamentária dos programas finalísticos de maior materialidade gerenciados pelo Ministério da Cultura e entidades vinculadas está detalhada na tabela a seguir.

Execução orçamentária em 2010 dos programas de maior materialidade
R$ milhões

Cód.	Programa	Função	Total

		Cultura	Demais	
1142	Engenho das Artes	288	1	289
0169	Brasil, Som e Imagem	169	-	169
0168	Livro Aberto	88	1	89
1141	Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	72	-	72
0173	Gestão da Política de Cultura	55	-	55
0167	Brasil Patrimônio Cultural	46	7	53
0171	Museu Memória e Cidadania	42	-	42
0813	Monumenta	38	-	38
0172	Cultura Afro-Brasileira	15	-	15
1355	Identidade e Diversidade Cultural- Brasil Plural	8	-	8
1391	Desenvolvimento da Economia da Cultura – Prodec	5	-	5
Total		**826**	**9**	**835**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

O programa "Engenho das Artes" visa a aumentar o acesso da população aos bens e serviços culturais, principalmente nas áreas de música, artes cênicas, artes visuais e circo e audiovisual, artes visuais não cinematográficas e música. Em 2010, foram liquidados R$ 288 milhões nesse programa somente na função Cultura, constituindo o programa de maior execução. Os recursos desse programa destinaram-se, dentre outras finalidades, a apoiar 274 projetos de artes cênicas em todo o país, 36 projetos de artes visuais, assim como premiação de 24 projetos de criação musical clássica e popular. Esse programa possui dois indicadores: Número Médio de Espectadores por Número Total de Espetáculos Culturais Promovidos pela União e Número de Espetáculos Apoiados por Região. Em 2010, esses indicadores apresentaram crescimento em relação a 2009, respectivamente, de 15% e 59%, e alcançaram as correspondentes quantidades de 3.175 e 144.

Por sua vez, a despesa liquidada no programa "Brasil Som e Imagem" foi de R$ 169 milhões. O indicador desse programa é a participação da produção nacional no mercado cinematográfico do Brasil. Em 2010, esse indicador ultrapassou o índice previsto e alcançou 18,78.

Já o programa "Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania" tem por objetivo apoiar os Pontos de Cultura concebidos como uma rede de criação e gestão cultural. Até 2010, o governo apoiou o funcionamento de 3.109 Pontos de Cultura em todo o país.

Por fim, o programa "Livro Aberto" que visa a valorizar a reflexão, o debate cultural e a promoção da língua portuguesa, estimulando o hábito da leitura e a difusão do livro. Nesse programa, em 2010, foram liquidados R$ 88 milhões na função Cultura, com destaque para a instalação e modernização de bibliotecas públicas e aquisição de 'kits' de livros para distribuição em todo o país.

Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura

O MinC gerencia os projetos culturais aprovados com base nos incentivos previstos na Lei Rouanet – Lei 8.313/1991, enquanto a Agência Nacional de Cinema – Ancine gerencia os projetos que se baseiam na Lei do Audiovisual – Lei 8.685/1993 e na MP 2.228-1/2001, além daqueles que se utilizam dessas leis em conjunto com a Lei Rouanet. O § 3° do art. 20 da Lei 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.

A Lei 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 8.313/1991, não há limitação com relação aos segmentos culturais beneficiados.

A Lei 8.685/1993 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 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 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. 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 2010, a captação total de recursos com base nas leis de incentivo (posição de 31/12/2010) foi de R$ 917 milhões, sendo que 85% desse valor referem-se à captação com base na Lei Rouanet, 13% à Lei do Audiovisual e os 2% restantes à MP 2.228-1/2001.

Captação de recursos por segmento cultural – Lei 8.313/1991 – Lei Rouanet

A alocação dos recursos captados com base no art. 18 da Lei 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.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 18 da Lei Rouanet
R$ mil

Principais categorias	2009		2010		Taxa de crescimento da captação
Segmento cultural (§ 3º do art. 18 da Lei 8.313/91)	Captação	%*	Captação	%*	
Arquitetônico	63.883,12	10,9%	58.917,00	8,9%	-7,8%
Artes Integradas	80.948,55	13,8%	112.089,43	16,9%	38,5%
Dança	24.453,27	4,2%	29.727,75	4,5%	21,6%
Edição de Livros	36.632,12	6,2%	39.598,53	6,0%	8,1%
Música Erudita	51.425,75	8,7%	68.791,51	10,4%	34,0%
Música Instrumental	50.166,07	8,6%	53.202,86	8,0%	6,1%
Plásticas	35.019,03	6,0%	30.464,93	4,6%	-13,0%
Produção de obras cinematográficas e videofonográficas e preservação e difusão do acervo audiovisual	62.347,35	10,6%	71.263,60	10,8%	14,3%
Teatro	97.970,06	16,7%	119.354,15	18,0%	21,8%
Outras (35 categorias)	83.853,01	14,3%	78.626,67	11,9%	-6,2%
Total	**586.398,33**	**100,0%**	**662.036,43**	**100,0%**	**12,9%**

Fonte: Minc

Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

Obs.: Em 'outras' estão incluídas 35 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 4% do total da captação nos dois exercícios (2009 e 2010).

O art. 18 da Lei 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 ao Ministério da Cultura no Relatório das Contas de Governo de 2006, 2008 e 2009, neste último, conforme reproduzido a seguir: "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.".

Com relação à recomendação feita nas Contas de Governo de 2009 ao Ministério da Cultura, No Relatório das Contas de Governo de 2010, a CGU informa que:

"O Ministério da Cultura disciplinará, no prazo de 90 dias, e por intermédio de ato normativo, o detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pelo art. 18 da lei 8313/91, mantendo a necessária correlação com a listagem exaustiva de áreas ou segmentos contemplados no referido artigo.
Ressalte-se que o esforço para elaboração e expedição do referido ato normativo, visando disciplinar o enquadramento dos projetos culturais no Artigo 18, da Lei 8.313/91, terá como alicerce o fato de que o legislador, ao citar a exclusividade dos

segmentos dispostos no artigo 18, na realidade elencou itens que não traduzem apenas segmentos culturais, mas se consubstanciam em conceitos de áreas, produtos e segmentos culturais."

Aduziu ainda, que, em razão da tramitação do PL 6.722/2010 – Procultura, que substituirá a Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), o disciplinamento dos segmentos culturais que podem receber renúncia de 100% (definidos no art. 18 da Lei Rouanet) perderá, por completo, sua motivação, uma vez que as faixas de renúncia passarão a ser de 40%, 60% e 80% e, ainda no que concerne aos critérios de avaliação afetos às novas faixas de renúncia, observarão as três dimensões culturais do projeto – simbólica, econômica e social – de caráter classificatório, mediante utilização de critérios determinados.

Cabe destacar que, em 2010, o total de recursos renunciados com base no art. 18 da Lei 8.313/1991 cresceu 12,9% em relação ao ano anterior, alcançando o valor de R$ 662 milhões. Os segmentos de maior captação foram: "Teatro", "Artes Integradas" e "Produção de obras cinematográficas e videofonográficas e preservação e difusão do acervo audiovisual", que receberam de renúncia fiscal respectivamente R$ 119 milhões, R$ 112 milhões e R$ 71 milhões, o que corresponde respectivamente a 18%, 16,9% e 10,8% do total captado.

A renúncia fiscal com fundamento no art. 26 da Lei 8.313/1991 alcançou em 2010 o valor de R$ 115 milhões, com elevação de 10,8% com relação ao exercício de 2009. Os principais segmentos culturais beneficiados por essa renúncia foram "Música Popular", "Equipamentos Culturais Multifuncionais" e "Artes Integradas", que receberam respectivamente R$ 40 milhões, R$ 27 milhões e R$ 14 milhões. Merece destacar o enorme crescimento na captação do segmento "Museu", que passou de R$ 356 mil em 2009 para R$ 8,57 milhões em 2010

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 26 da Lei Rouanet
R$ mil

Principais categorias	2009		2010		Taxa de crescimento da captação
Segmento cultural (art. 26 da Lei 8.313/91)	Captação	%*	Captação	%*	
Arquitetônico	5.120,24	4,9%	4.378,85	3,8%	-14,5%
Artes Integradas	49.642,33	47,6%	14.266,20	12,4%	-71,3%
Equipamentos culturais multifuncionais	0,00	0,0%	27.341,95	23,7%	-
Museu	356,10	0,3%	8.570,37	7,4%	2306,7%
Música Popular	28.917,50	27,7%	40.158,62	34,8%	38,9%
Produção Televisiva	5.354,73	5,1%	1.377,48	1,2%	-74,3%
Outras (30 categorias)	14.855,11	14,3%	19.362,58	16,8%	30,3%
Total	104.246,01	100,0%	115.456,04	100,0%	10,8%

Fonte: Minc

Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

Obs.: Em 'outras' estão incluídas 30 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 5% do total da captação nos dois exercícios (2009 e 2010).

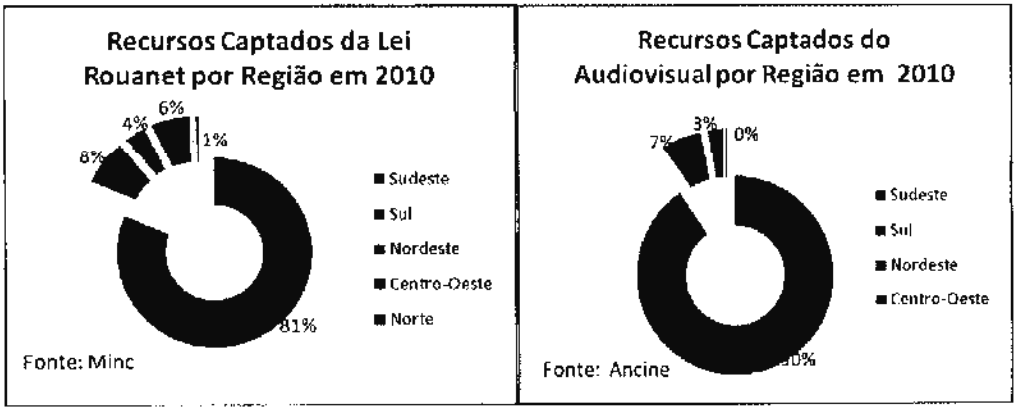
Além disso, do total de recursos captados no âmbito da renúncia fiscal do setor cultural em 2010, as entidades públicas contribuíram com cerca de 21% do valor total, enquanto participação das instituições privadas alcançou cerca de 78% do total.

Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo

O inciso II do art. 1º da Lei 8.313/1991 estabelece que o Pronac tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural, de modo a "promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais". Desta forma,

cabe ao Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância, inclusive, com um dos objetivos fundamentais da República, que é reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o inciso III do art. 3º da CF.

No entanto, verifica-se uma grande concentração de recursos na região Sudeste, cujos produtores culturais captaram em 2010 cerca de 81% e 91% dos recursos captados respectivamente na Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual.



Todavia, com referência ao cumprimento do disposto nos §§ 6º e 7º do art. 165 da Constituição Federal sobre regionalização dos gastos orçamentários com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais, não existe informação disponível sobre a efetiva localização dos projetos culturais incentivados.

Além disso, o art. 1º da Lei 8.313/1991, em harmonia com os dispositivos constitucionais citados, estabeleceu que o Programa Nacional de Apoio à Cultura tem por finalidade canalizar recursos visando promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais.

A esse respeito, no Relatório das Contas de Governo de 2009 – com relação à recomendação constante das Contas de Governo de 2008 de que o Minc adotasse providências com vistas à viabilização em sistema próprio de registro de identificação da localidade dos projetos culturais incentivados – a CGU informou que a adoção do Sistema SalicWeb permitiria a identificação da localidade de execução dos projetos culturais apresentados ao MinC a partir de 1º de janeiro de 2009.

No entanto, como o MinC ainda não implantou os módulos de acompanhamento e prestação de contas no sistema SalicWeb, a informação de onde o evento cultural efetivamente se realizou não está disponível. No referido sistema consta apenas a previsão da localidade de realização, conforme informado pelo produtor na proposta aprovada pelo MinC, o que pode ser alterado ao longo da execução do projeto.

Destarte, é pertinente recomendar ao MinC que adote plano de ação com vistas a implantação dos módulos de acompanhamento e prestação de contas do sistema SalicWeb para aferir a localidade de efetiva execução dos projetos culturais e o respectivo registro no sistema, em cumprimento

ao disposto nos §§ 6º e 7º do art. 165 da Constituição Federal sobre regionalização dos gastos orçamentários com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais.

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 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
R$

Situação	Acumulado até 31/12/09		Acumulado até 31/12/10		Variação %	
	Quant.	Valor Captado	Quant.	Valor Captado	Quant.	Valor Captado
PC não apresentada	729	190.939.415,81	543	137.839.843,65	-25,5%	-27,8%
PC aguardando análise	7.172	3.212.996.746,61	7.707	3.742.587.379,34	7,5%	16,5%
PC em análise	1.698	1.278.107.479,30	1.963	1.330.357.571,37	15,6%	4,1%
PC não aprovadas	20	9.982.762,97	19	14.590.375,98	-5,0%	46,2%
PC aprovadas	3.512	1.033.287.859,27	3.646	1.090.238.763,00	3,8%	5,5%
Total	**13.131**	**5.725.314.263,97**	**13.878**	**6.315.613.933,34**	**5,7%**	**10,3%**

Fonte: Minc

Verifica-se uma redução tanto na quantidade de processos de prestação de contas não apresentadas de 2010 em relação a 2009 (25,5%), quanto no valor captado (27,8%). Destaca-se, também, o aumento na quantidade de processos aguardando análise e o seu correspondente valor de captação, que ultrapassou R$ 3,7 bilhões em 2010. De igual modo, houve elevação na quantidade de prestação de contas em análise de cerca de 15,6%. Dessa forma, faz-se necessária uma atuação mais incisiva para reduzir tanto o estoque de PCs aguardando análise, quanto o de PCs em análise, dada a expressividade dos valores envolvidos.

Quanto às Tomadas de Contas Especiais, observa-se crescimento na quantidade de processos de TCE em fase de instauração e instauradas e seu correspondente valor entre 2009 e 2010. Com relação às TCE, em 2009 foram concluídas quinze, mas em 2010 nenhuma TCE foi concluída.

Tomada de Contas Especial
R$

Situação	Em 2009		Em 2010	
	Quant.	Valor do débito	Quant.	Valor do débito
Em fase de instauração	18	36.817.462,4	167	52.333.480,3
Instauradas	7	14.376.148,2	66	53.132.988,6
Concluídas	15	18.091.040,4	0	-
Total	**40**	**69.284.651,1**	**233**	**105.466.468,9**

Fonte: Minc

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 8.313/1991 quanto da Lei Audiovisual que não foram utilizados em projetos culturais. As despesas liquidadas no FNC em 2010 foram 4,33% menores do que as despesas liquidadas de 2009 e totalizaram R$ 209,8 milhões.

Ações de Controle Externo

Em 2010, foi realizada auditoria de conformidade (TC 018.011/2010-1), com o objetivo de examinar os procedimentos de controle de concessão e análise de projetos culturais e respectivas prestações de contas com recursos renunciados no âmbito da Lei 8.313, de 1991, tendo sido constatados os seguintes achados de auditoria: deficiências no enquadramento dos projetos nos segmentos do art. 18 da Lei 8.313, de 1991, no controle da movimentação financeira dos projetos culturais, na inabilitação dos responsáveis, na verificação da proibição imposta pelo art. 27 da Lei 8.313, de 1991, no controle de fluxo financeiro previsto pelo art. 37 do Decreto 5.761, de 2006, e na elaboração da Declaração de Benefícios Fiscais – DBF; inobservância do princípio da não concentração; volume anual de aprovação de projetos incompatível com a capacidade administrativa do MinC; ausência de acompanhamento e avaliação e de registro da localidade efetiva dos projetos; alto estoque de processos de prestação de contas sem análise conclusiva; não envio, pelo MinC, de proposta de decreto versando sobre o valor máximo das deduções de que trata o art. 26 da Lei 8.313, de 1991; não publicação do montante anual de recursos autorizados para renúncia fiscal. Ao examinar os achados, o TCU formulou, mediante o acórdão 1.385/2011 – Plenário, determinações e recomendações aos Ministérios da Cultura, do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Banco do Brasil,

4.3.7 Função Desporto e Lazer

O Ministério do Esporte – ME tem sua atuação vinculada à consecução dos seguintes objetivos de Governo: promover a inclusão social e a redução das desigualdades; fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos. Dentro desses objetivos, situam-se objetivos setoriais mais diretamente relacionados com a função, refletidos na democratização e na universalização do acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões; implementação e desenvolvimento do sistema nacional de esporte e lazer; promoção do desenvolvimento humano e a inclusão social por meio do esporte e do lazer, em todas as dimensões, e fortalecimento do esporte de alto rendimento, elevando o nível esportivo do país.

As políticas públicas são destinadas ao fomento do esporte nacional em suas três dimensões: educacional, recreativo/lazer e esporte de alto rendimento. Além disso, ressalta-se a implementação de políticas no contexto da cadeia produtiva do esporte e das pesquisas científicas voltadas à área desportiva. Tais atividades representam um grande esforço de cooperação intra e intergovernamental – envolvendo as três esferas de governo e outras instituições federais – além de obterem na sociedade civil significativo apoio, tanto em relação às parcerias na execução dos programas quanto no controle social da atuação governamental.

Cabe destacar que, nos dois últimos exercícios, não foram estabelecidas metas ou indicadores oficiais para avaliação do desempenho da lei de incentivo ao esporte.

Análise da execução do gasto

No decorrer de 2010, o Ministério do Esporte utilizou tanto recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS quanto as renúncias de receitas tributárias ou gastos tributários.

No tocante ao gasto tributário, a Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006) limita o valor do ressarcimento da renúncia tributária a 1% da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e a 6% do Imposto de Renda da Pessoa Física.

No ano de 2010, o gasto tributário foi incrementado em 27% em relação ao ano anterior. Os valores estimados da renúncia de receita mais que dobraram nos últimos cinco anos, pois saíram de R$ 165 milhões para R$339 milhões.

O valor liquidado do OFSS foi incrementado em 68% relativamente ao ano de 2009, excluídos os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A tabela a seguir registra os valores liquidados na função Desporto e Lazer, considerando o orçamento do próprio exercício e os valores inscritos em restos a pagar não processados, no período de 2006 a 2010, cujo montante totaliza R$ 3,4 bilhões.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010
R$ milhões

Desporto e Lazer		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	268	0,01	756	0,03	203	0,01	153	0,00	257	0,01	1.637	0,01
	RPNP[3]	223	0,01	446	0,02	368	0,01	328	0,01	439	0,01	1.804	0,01
Gasto Tributário[4]		165	0,01	240	0,01	256	0,01	267	0,01	339	0,01	1.267	0,01
Total		**656**	**0,03**	**1.442**	**0,05**	**827**	**0,03**	**748**	**0,02**	**1.035**	**0,03**	**4.708**	**0,03**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

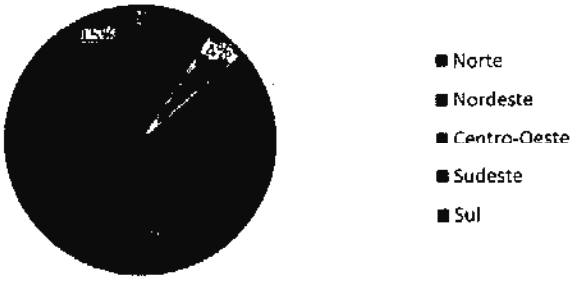
2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Ainda com relação aos gastos tributários realizados na função Desporto e Lazer, verifica-se, conforme demonstrado no gráfico abaixo, que a Região Sudeste foi a mais contemplada no setor, o correspondente a 71%. A maior parte da desoneração ocorreu para entidades sem fins lucrativos ou recreativas, que representaram 80% do gasto tributário da Região Sudeste. Inversamente, a Região Norte participou com apenas 2% de todo o benefício tributário concedido ao setor no ano de 2010.

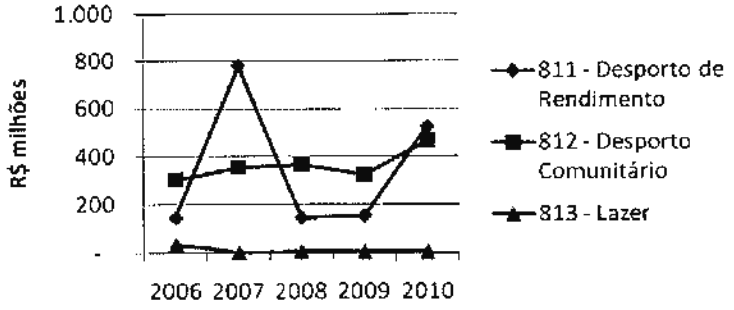
Gastos Tributários Regionalizado – Desporto e Lazer – 2010



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)

Entre 2006 e 2010, observa-se a seguinte evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) nas Subfunções Típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A representação gráfica da execução orçamentária por subfunções típicas indica que a subfunção "Desporto de Rendimento", relacionada aos gastos de custeio da participação de equipes brasileiras em eventos nacionais e internacionais, bem como da realização de eventos para este segmento, evoluiu de forma acentuada até 2007, ano de realização dos XV Jogos Pan-americanos – Rio 2007. Posteriormente, verificou-se um declínio para os exercícios de 2008 e 2009, período no qual ocorreram apenas eventos de menor expressão no tocante ao gasto público. Entretanto, já é perceptível a tendência de elevação dos gastos no "Desporto de Rendimento" a partir de 2010, em virtude da movimentação orçamentária referente à implantação de infraestrutura (Cidades Esportivas), apoio à participação de equipes brasileiras em eventos esportivos e preparação para realização dos eventos Copa Fifa 2014 e Jogos Olímpicos Rio 2016.

No que tange à subfunção "Desporto Comunitário", o gráfico acima indica uma tendência evolutiva, ressaltando que nesta subfunção estão alocados os gastos direcionados para a inclusão social pelo esporte, funcionamento de núcleos de esporte educacional, bem como a implantação e modernização de instalações esportivas tendo como foco comunidades em situação de vulnerabilidade social.

Por fim, a subfunção "Lazer" com execução pouco significativa, uma vez que dentro da programação do ME está restrita a Ação Desenvolvimento de Atividades Esportivas e de Lazer a pessoas Adultas e Idosas – Vida Saudável.

Sobre a execução do orçamento de 2010, o quadro a seguir mostra um grau mediano dos valores empenhados (50%) referente à dotação autorizada para a função, acompanhado de menor proporção de valores liquidados (12%). Ademais, observa-se que 37% do orçamento aprovado para a função Desporto e Lazer foi inscrito em restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Ciência e Tecnologia	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	2.077	1.036	50%	257	12%	256	12%	779	37%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Na função Desporto e Lazer, no ano de 2010, os gastos indiretos realizados por meio do sistema tributário (gastos tributários) representaram um montante de R$ 339 milhões, o equivalente a 33% do valor empenhado do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social no período.

Com relação aos programas finalísticos do Ministério do Esporte, destaca-se, pelo montante autorizado, o "Esporte e Lazer da Cidade – PELC", que desenvolve ações em parceria com os governos estaduais, municipais, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil. A proposta central do PELC é contribuir para que os gestores despertem para a necessidade do desenvolvimento de programas locais que garantam o direito ao esporte e ao lazer.

No decorrer do ano de 2010, os Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer, por meio de 141 convênios, proporcionaram cerca de 1,5 milhão de atendimentos a cidadãos brasileiros. Ademais, os recursos empenhados para funcionamento de núcleos geraram 2.639 postos de trabalhos para atuação de agentes sociais de esporte e de lazer durante a vigência dos convênios.

Outro programa finalístico é o Segundo Tempo – PST, que tem por objetivo democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral da criança, adolescente e jovem, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente daqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social. O programa se viabiliza, por meio do estabelecimento de alianças e parcerias institucionais, mediante a descentralização da execução orçamentária e financeira para governos estaduais, municipais, organizações não-governamentais e entidades nacionais públicas ou privadas sem fins lucrativos.

Ainda tratando dos programas finalísticos, no Ministério do Esporte existe o Programa Inclusão Social pelo Esporte, que busca a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e populações em situação de vulnerabilidade social, bem como procura suprir a demanda por materiais esportivos de programas administrados pelo ME. O programa, no ano de 2010, obteve produção de 275 mil itens esportivos diversos, com cerca de cinco milhões de atendimentos a pessoas vinculadas aos programas sociais esportivos e escolas públicas.

O programa Brasil Campeão atua no segmento esportivo de alto rendimento, possibilitando ao atleta que se dedica ao esporte competitivo melhores condições para o acesso, desenvolvimento e conquista de resultados, de modo complementar às iniciativas de outras instituições que compõem o Sistema Nacional de Desporto. Essa atuação tem como principal objetivo diminuir as disparidades entre as modalidades esportivas, melhorar o desempenho do atleta brasileiro de rendimento e promover a imagem do País no exterior.

Destaca-se o programa Bolsa-Atleta, que possibilita a atletas de modalidades esportivas diversas obter apoio financeiro para garantir a manutenção pessoal mínima, ofertando condições para que se dediquem ao treinamento esportivo e às competições, o que leva a melhora dos resultados e eleva as possibilidades de atletas de esportes com menor visibilidade no país. Em 2010, foram concedidas 2.958 bolsas a atletas e para-atletas.

Ações de controle externo

Para maior efetividade no acompanhamento das ações da Copa de 2014, o Tribunal de Contas da União foi signatário, juntamente com a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e os

Tribunais de Contas dos estados e dos municípios que sediarão os jogos, de Protocolo de Intenções que constituiu a Rede de Informações para Fiscalização e Controle dos Gastos Públicos na Organização da Copa do Mundo de 2014 – Rede da Copa, um novo modelo de fiscalização integrada em que as Cortes de Contas estarão mais próximas das Casas Legislativas, com relevantes benefícios para a sociedade.

Ainda com respeito à Copa de 2014, o Tribunal fez um levantamento dos possíveis riscos existentes (TC 028.514/2009-0, apreciado mediante o acórdão1.517/2010 – TCU – Plenário e TC 028.888/2010-3, ainda não apreciado pelo TCU). No Ministério do Esporte, verificou-se ausência de informações tempestivas e desconhecimento de óbices que limitam o andamento normal das obras, com potencial prejuízo à adoção de providências para sanar os problemas relacionados ao cumprimento dos cronogramas pactuados.

No tocante aos riscos relativos aos estádios, verificou-se que algumas sedes correm o risco de ter estádios que poderão ficar ociosos após a Copa, com grande possibilidade de as receitas geradas não cobrirem os custos de manutenção.

No que se refere aos aeroportos, verificou-se riscos de que a capacidade operacional da Infraero não seja suficiente para realizar os investimentos programados e, consequentemente, para viabilizar a conclusão das obras previstas em tempo oportuno à realização do evento.

Quanto à mobilidade urbana, constatou-se que, até o fim de abril/2010, nenhuma obra de mobilidade urbana havia sido contratada. Apontou-se o risco de que os financiamentos fossem liberados tendo como base apenas projetos conceituais com algum nível de detalhamento, mas que não podem ser caracterizados como projetos básicos nos termos exigidos pela legislação brasileira.

Ademais, o Tribunal vem realizando fiscalizações com o intuito de verificar a regularidade das contratações promovidas pelo Ministério do Esporte para gerenciamento da Copa do Mundo de 2014, bem como de avaliar a eficácia dos processos de planejamento, coordenação e monitoramento das ações para a Copa.

Entre as ações do controle externo, destaca-se, também, a realização de auditorias com o objetivo de identificar as ações federais adotadas e planejadas pelas diversas Pastas Ministeriais envolvidas nos preparativos para a Copa do Mundo de 2014.

Entre outros trabalhos realizados pelo TCU no decorrer do ano 2010, foi realizada fiscalização no Programa Esporte de Alto Rendimento – EAR (acórdão 357/2011 – Plenário, retificado pelo acórdão 513/2011 – Plenário). O objetivo foi verificar de que forma as ações do referido programa estão favorecendo a detecção e o desenvolvimento de atletas de rendimento. Constatou-se, entre outros problemas, grande contingente de crianças e jovens sem acesso à iniciação da prática esportiva, inexistência de um sistema de encaminhamento de talentos esportivos, insuficiência de escolas de prática esportiva, entre outros.

Algumas recomendações decorreram da auditoria, tais como a institucionalização de um sistema nacional de detecção de talentos esportivos; indução e fomento à implementação e à manutenção de uma rede de núcleos de esporte de base com cobertura nacional; estruturação de plano estratégico para o direcionamento dos recursos disponíveis à Rede Cenesp; ampliação da cobertura do Programa Bolsa-Atleta, bem como reestruturação do processo de análise, concessão e pagamento desse auxílio.

4.3.8 Função Segurança Pública

Contextualização da função:

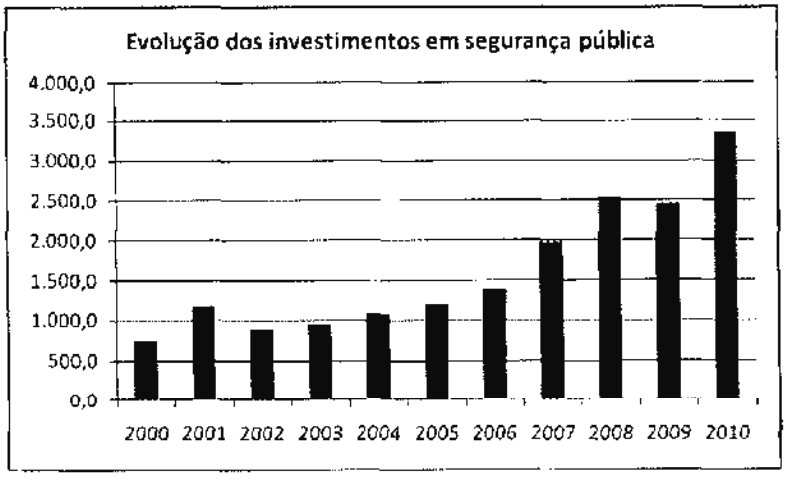
A Constituição Federal trata, sob a égide do art. 144, do tema segurança pública, no sentido de garantir a qualidade de vida e o direito do cidadão de estar afastado de danos ou prejuízos eventuais.

Segurança pública é o afastamento, por meio de organizações próprias, de perigo que possa afetar a ordem pública, sem prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. Deve ser exercida, organizada e mantida, no âmbito da União, pelas polícias 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 a grave comprometimento da ordem pública.

Os dispêndios previstos para o período 2008/2011 no Plano Plurianual (PPA) para a função Segurança Pública são da ordem de R$ 23,92 bilhões, representando 0,67% do total previsto (R$ 3,58 trilhões) para o período. Além disso, constata-se que, entre 2000 e 2010, os investimentos em segurança pública foram significativos, possibilitando ao governo federal atingir o maior patamar já visto de recursos empenhados na área.

Das três metas governamentais prioritárias na área previstas para o quadriênio – capacitação de profissionais e operadores de segurança pública, capacitação de 950 mil profissionais; apoio à criação de vagas no sistema penitenciário, criação de 30 mil vagas; e concessão de bolsa-auxílio para policiais, concessão de 900 mil bolsas – verificou-se a realização dos seguintes percentuais, respectivamente: 155,84% (1.480.531 profissionais capacitados); 46,65% (13.996 vagas criadas); e 53,23% (479.117 bolsas concedidas).

A partir de 2000 e, especialmente, de 2003, conforme expresso no gráfico abaixo, o governo federal alavancou a aplicação de recursos em segurança pública, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que trouxe nova perspectiva de combate ao crime, com uma visão universalista, em que o problema deve ser combatido por todos: União, estados, municípios e sociedade.



Fonte: Coordenação Geral de Orçamento e Finanças – Ministério da Justiça

Os dados de 2000 a 2010 referem-se aos valores empenhados

De igual forma, foram retomados os investimentos nas polícias federais e no sistema penitenciário nacional, com a criação do Sistema Penitenciário Federal.

No ano de 2007, foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), a partir da perspectiva de que segurança pública se faz com cidadania. Em 2010, o Pronasci investiu R$ 1,5 bilhão, dos R$ 3,3 bilhões aplicados na função Segurança Pública.

Análise da execução do gasto

A tabela a seguir indica a evolução, nos últimos cinco anos, dos valores liquidados no âmbito do OFSS (do próprio exercício e dos restos a pagar não processados) em valores absolutos e em percentuais do PIB relativos à função Segurança Pública.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), 2006 a 2010
R$ milhões

Segurança Pública		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	3.347	0,14	4.617	0,17	5.523	0,18	6.543	0,21	8.010	0,22	28.040	0,19
	RPNP[3]	261	0,01	502	0,02	450	0,01	724	0,02	1.031	0,03	2.968	0,02
Total		3.608	0,15	5.119	0,19	5.973	0,20	7.267	0,23	9.041	0,25	31.008	0,21

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

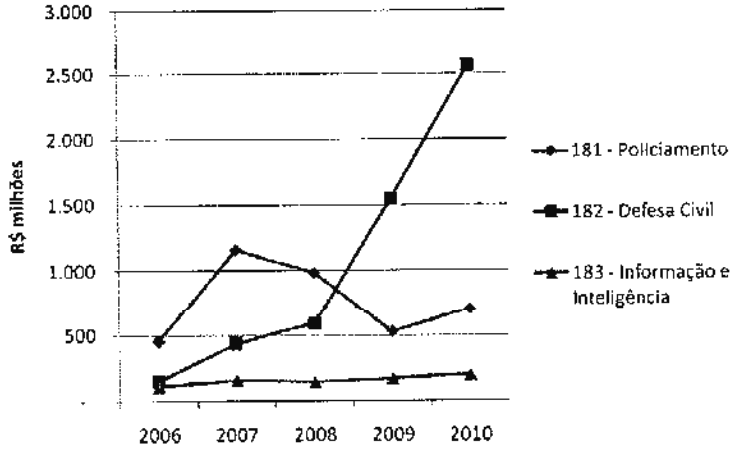
1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

O gráfico a seguir apresenta as despesas liquidadas nas principais subfunções típicas da função Segurança Pública.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Na subfunção "Policiamento", destaca-se a atuação da Polícia Federal (PF), que desempenhou papéis na sua área finalística, referente à atuação como polícia judiciária da União, e nos campos: (i) da gestão pública; (iii) da cooperação com outros órgãos; (iii) do atendimento ao público; (iv) da capacitação, nos quais foram várias as ações relevantes realizadas pela Instituição. Ainda foram deflagradas cerca de 253 operações visando ao combate aos mais diversos ilícitos, que resultaram em 2.643 prisões.

Ainda na mesma subfunção, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) vem buscando fortalecer seu caráter de polícia preventiva no combate a ilícitos, principalmente ao roubo de veículos e cargas, assalto a ônibus e tráfico de drogas e armas. Em 2010, efetuou 29.160 prisões e apreendeu 1,1 tonelada de crack, 4,7 toneladas de cocaína, 88,7 toneladas de maconha, 1.227 armas de fogo e 138.953 cartuchos (munição de diversos calibres).

Quanto à subfunção "Defesa Civil", o principal desafio, no entanto, não é dar conta dos desastres depois de ocorridos, mas preveni-los, já que, em determinadas regiões do país, eles ocorrem anualmente. Logo, nesses casos, a questão é de prevenção.

Apesar do número cada vez maior de desastres ocorridos nos últimos cinco anos, constata-se que a Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) não mantém registros de todas as solicitações encaminhadas, o que compromete a transparência do processo de transferência de recursos e inviabiliza a isonomia no tratamento das solicitações.

O programa Resposta aos Desastres e Reconstrução, em regra, recebe recursos mediante medidas provisórias editadas ao longo do exercício, conforme a demanda de desastres. Em 2010, foram aplicados R$ 2,3 bilhões para socorrer e dar assistência a pessoas afetadas por calamidades, principalmente no Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, há um programa de Prevenção e Preparação de Desastres, cuja previsão inicial de gastos para o exercício (R$ 168 milhões), foi ampliada no decorrer do ano por créditos adicionais para $ 442,5 milhões. Este programa deveria ter uma dotação inicial robusta, mas o que se constata é a inversão da aplicação desses recursos, pois foram gastos quatorze vezes mais para remediar do que prevenir as causas dos desastres.

Já na subfunção "Informação e Inteligência", o enfrentamento ao crime organizado no Brasil teve como foco ações de definição das tipologias de atividade das facções, ou seja, a forma como o crime organizado se infiltra no País e como lava o dinheiro em parceria com agentes públicos corruptos. Nessa seara, pretendeu-se também combater a atuação das milícias em regiões do Rio de Janeiro e em outros Estados.

No entanto, os números da violência levantados por diversos órgãos do próprio governo federal, entre eles o TCU, mostram que as políticas públicas relativas à segurança pública carecem de gestão adequada para as situações encontradas, pois não atuam nas raízes socioculturais do crime e da violência em conjunto com políticas sociais, com integração dos três entes federativos (União, estados e municípios) e da sociedade.

Os avanços na contenção dos homicídios cometidos em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais estão sendo contrabalançados por forte crescimento em outras áreas, num

movimento rumo a cidades do interior (interiorização) e a estados até o momento considerados de baixo ou médio potencial (espalhamento).

Os dados indicam que o Brasil se encontra em uma situação de equilíbrio instável, como se pode verificar nas ações de controle externo, além de confirmarem que a situação da violência no País é grave.

Ações de Controle Externo

Em 2010, o Tribunal realizou auditoria (processo TC 021.180/2010-5), para avaliar: (i) a atuação dos órgãos de segurança pública na região de fronteira do país, em especial da Polícia Federal, órgão federal incumbido de efetuar o combate ao tráfico de drogas na região de fronteira: (ii) o gerenciamento dos bens apreendidos oriundos do tráfico de drogas; e (iii) a execução orçamentária do Fundo Nacional Antidrogas (Funad).

O trabalho permitiu concluir que o Departamento de Polícia Federal (DPF) possui várias limitações para execução de suas atividades, em especial a fronteira de mais de 16 mil km, que conta apenas com 1.439 policiais na região e apresenta dificuldade de fixação do efetivo policial na área, que costuma ser inóspita e de baixo desenvolvimento socioeconômico. Em 76% das delegacias fronteiriças, o tempo médio de permanência de um policial não ultrapassa três anos, o que significa que a política de incentivos existente é insuficiente para garantir a permanência do efetivo policial na região.

Outro aspecto a ser ressaltado é que as forças policiais estaduais e as Forças Armadas ainda possuem atuação incipiente no auxílio à Polícia Federal na missão de combate ao tráfico de drogas. Além disso, as deficiências na infraestrutura de várias delegacias de fronteira, aliadas à carência de equipamentos e recursos (coletes balísticos, veículos, barcos, *scanners* etc) fazem com que os policiais enfrentem grandes dificuldades no combate ao narcotráfico.

Em relação à gestão dos bens apreendidos oriundos do tráfico de drogas, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), por meio do Funad, também não tem conseguido realizar tempestivamente leilões dos bens cujo perdimento já tenha sido declarado em favor da União, uma vez que possui excesso de atribuições aliado a um quadro de pessoal restrito. Constam no banco de dados da Secretaria quase três mil bens com algum valor econômico esperando para serem vendidos. A intempestividade na venda desses bens acarreta prejuízo ao Estado, uma vez que os mesmos sofrem grande depreciação e desvalorização com o passar do tempo. Esses bens têm demorado, desde sua apreensão pelas forças policiais até a venda pela Senad, em média, quatorze anos.

Em auditoria operacional realizada na Secretaria Nacional de Defesa Civil – Sedec (acórdão 1.257/2010 – Plenário), o TCU fez encaminhamentos voltados a: (i) obtenção de maiores transparência, isonomia e celeridade no processo de solicitação de recursos à Sedec; (ii) melhorias no controle dos repasses e movimentação dos recursos transferidos; (iii) maiores equidade e eficiência na alocação dos recursos destinados a ações de prevenção; (iv) maiores fidedignidade e tempestividade dos registros processuais e maior disponibilização de informações gerenciais relevantes para a tomada de decisão.

Espera-se que a adoção das medidas propostas pelo Tribunal contribua para: (i) melhoria do controle concomitante da execução dos termos de compromisso; (ii) aumento do nível de capacitação do quadro técnico das defesas civis estaduais e municipais para atuarem frente aos desastres; e (iii) melhoria da articulação institucional entre os diversos órgãos que executam ações de defesa civil nas três esferas de governo.

A auditoria objeto do acórdão 3.372/2010-Plenário, realizada com objetivo de obter informações sobre organização e funcionamento do Programa Nacional de Segurança Pública (Pronasci), constatou que cinco unidades da Federação concentraram 54% dos recursos transferidos, no exercício de 2010, pelo Pronasci para estados e municípios, que totalizaram R$ 539 milhões: Rio de Janeiro (R$ 140,2 milhões – 14%); Rio Grande do Sul (R$ 128,9 milhões – 13%); São Paulo (R$ 114, 2 milhões – 11%); Goiás (R$ 79 milhões – 8%); e Bahia (R$ 76,5 milhões – 8%).

A fiscalização constatou outras fragilidades, que levaram o Tribunal a aprovar a realização de outros trabalhos, destinados a obter detalhes do funcionamento do programa, avaliar sua execução e a regularidade do uso de seus recursos.

4.3.9 Função Defesa Nacional

Contextualização

À União compete assegurar a defesa nacional (CF/88, art. 21, III), que é executada pelo Ministério da Defesa e pelos Comandos Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, que preparam e executam a Política de Defesa Nacional. Em 2010, eram vinculadas ao Ministério da Defesa 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, a integridade o patrimônio nacional (Política de Defesa Nacional, Decreto 5.484/2005). Com a edição do Decreto 6.703/2008, foi instituída a Estratégia Nacional de Defesa – END, cujos objetivos desdobram-se em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e implementação de uma política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Em 2010, deu-se início à efetiva implantação das ações decorrentes da END, com destaque para: a aprovação da Lei Complementar 136/2010, que alterou as normas gerais de organização, preparo e emprego das Forças Armadas, além de disciplinar as atribuições do Ministério da Defesa; o projeto de lei que define a articulação e o equipamento das Forças; a atualização da Política Nacional da Indústria de Defesa e da Política de Ciência e Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional; o Projeto de Lei da Nova Estrutura Militar de Defesa e o Decreto de reorganização da estrutura do Ministério da Defesa.

Análise do gasto

No período 2006 a 2010, conforme mostrado a seguir, o gasto com defesa ampliou-se em valores nominais de R$ 16,7 bilhões para R$ 30,8 bilhões de reais. A proporção do gasto em relação ao Produto Interno Bruto cresceu 18%, passando de 0,71% para 0,84% do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) 2006 a 2010
R$ milhões

Defesa Nacional		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	15.749	0,66	17.498	0,66	20.186	0,67	23.264	0,73	28.080	0,76	104.777	0,70
	RPNP[3]	965	0,04	1.005	0,04	1.977	0,07	1.951	0,06	2.698	0,07	8.596	0,06
OI[4]		6	0,00	-	-	-	-	8	0,00	7	0,00	21	0,00
Total		16.720	0,71	18.503	0,70	22.163	0,73	25.223	0,79	30.785	0,84	113.394	0,76

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

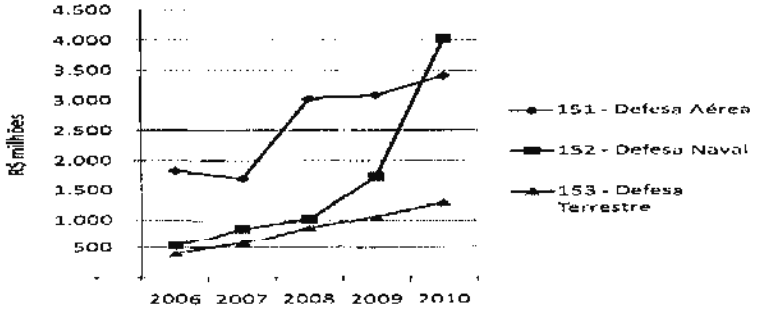
O incremento foi resultado não só da ampliação de despesas liquidadas com pessoal e encargos sociais, que passaram de R$ 10,7 bilhões em 2006 para R$ 16,5 bilhões em 2010, crescimento de 54%, mas, também, da despesa com investimento, que cresceu três vezes no período, R$ 2,4 bilhão em 2006 para R$ 7,2 bilhões em 2010. O investimento respondeu, em parte, à necessidade de recompor o acervo bélico nacional, excessivamente deteriorado.

Na comparação com 2009, os valores liquidados na função Defesa foram ampliados em 22%. Os valores liquidados relativos ao grupo de despesa Investimentos cresceram 75,6% no período. Contribuíram para estes aumentos os esforços da Marinha para construção de submarinos convencionais (ação 123I), cuja despesa liquidada em 2010 foi de R$ 1,5 bilhão; a implantação de estaleiro e base naval de submarinos (ação 123G), cujos valores liquidados aumentaram de R$ 594,2 milhões para R$ 1 bilhão; a participação brasileira em missões de paz (ação 2C06), cujos valores liquidados passaram de R$ 113,7 milhões para R$ 526,8 milhões; além da aquisição de helicópteros de emprego geral para as três forças – Projeto H-XBR (ação 123J), cujos valores liquidados se elevaram de R$ 219 milhões para R$ 533 milhões; aliada ao projeto de construção do submarino de propulsão nuclear (ação 123H), que liquidou despesas no valor R$ 283,8 milhões em 2010.

Tais despesas em investimentos se refletiram no expressivo crescimento da subfunção "Defesa Naval", de 132% entre 2009 e 2010, cujos valores liquidados ultrapassaram a subfunção "Defesa Aérea", em que pese o substancial aporte de recursos no programa "0623 – Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo", que saltou de R$ 522 milhões em 2006 para R$ 987 milhões em 2010.

Na função Defesa Nacional, 59% da despesa liquidada em 2010, cerca de R$ 18 bilhões, foi realizada na subfunção "Administração Geral". Os recursos liquidados nas subfunções consideradas típicas alcançaram 28% (R$ 8,7 bilhões). O gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas liquidadas, incluindo restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício, mais a despesa realizada nas subfunções típicas nos últimos cinco anos.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2006/2010*



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Resultado da atuação governamental em 2010

O investimento no "Programa de Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo (0623)" objetivou a melhoria dos meios de vigilância do espaço aéreo, de apoio às operações militares, de meteorologia aeronáutica e de gerenciamento do tráfego aéreo. Como reflexo, foi concluída a implantação do sistema de vigilância e comunicações, baseado em tecnologias com suporte em satélites (ADS-C/CPDLC) para utilização na área de responsabilidade do Brasil, no contexto de implantação de novas ferramentas de navegação e comunicação consoante orientação da Organização da Aviação Civil Internacional – OACI.

Os indicadores do programa em questão apontaram que 89% do espaço aéreo foi monitorado (Relação percentual entre o espaço aéreo monitorado e o espaço aéreo brasileiro, tomando se por referência a altitude de 20.000 pés).

Analogamente, o índice de acidentes aeronáuticos (Relação percentual entre o número de acidentes ocorridos no ano e o número de aeronaves registradas – ACD/ANV x 100) foi de 0,70%, abaixo do previsto para o período, de 0,91%.

Ademais, verificou-se que os quatro programas de maior materialidade da pasta, que juntos correspondem à despesa liquidada de R$ 7 bilhões, não possuem indicadores; dos 24 programas associados à função Defesa Nacional, apenas quatro os possuem. Ainda assim, considerando a relevância e a materialidade dos programas, consta a seguir uma descrição sumária dos principais programas finalísticos da função Defesa Nacional.

No programa "0626 – Reaparelhamento e adequação da Marinha", as ações relativas à obtenção de submarinos, em 2009 (123G, 123H e 123I), foram as que apresentaram maiores valores na subfunção Defesa Nacional.

No conjunto destas ações, começaram as obras civis do Estaleiro e da Base Naval em Itaguaí-RJ, bem como a construção do primeiro da série de quatro submarinos convencionais (S-BR). As primeiras equipes incumbidas da absorção das tecnologias de projeto e de construção de submarinos encontram-se na França, realizando os cursos e estágios.

Em 2010, as ações 123I, 123G e 123H (chamadas internamente pelo Comando da Marinha de Programa de Submarinos) contaram com dotação atualizada de R$ 3,8 bilhões, dos quais R$ 1,5 bilhão oriundos da reabertura do crédito especial. Desse total, R$ 2,8 bilhões foram liquidados, incluindo a liquidação de restos a pagar não processados inscritos ao final de 2009, o que representa 74% do total da dotação disponível.

No exercício, a Força Aérea investiu em modernização, revitalização e aquisição de aeronaves por meio do programa "Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira", o qual liquidou despesas, incluindo restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício, no valor de R$ 1,4 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 liquidados R$ 532,7 milhões, pela qual a FAB (como representante do Ministério da Defesa) implementou acordo firmado com a França para desenvolvimento e construção, no Brasil, de helicópteros

EC-725, de médio porte e emprego geral para os três comandos militares (Projeto H-XBR), com recursos provenientes da operação de crédito externo no montante de € 1.76 bilhão.

O Exército Brasileiro atuou em diversas obras de infraestrutura, em especial de transportes (hidrovias, aeroportos, portos rodovias, etc.), operacionalizando ações com recursos recebidos do Ministério dos Transportes que alcançaram a soma de R$ 415,6 milhões em 2010.

No que concerne às ações combinadas dos Comandos Militares, o recém-criado Estado Maior Conjunto das Forças Armadas – EMCFA coordenou, entre outras, 81 operações de intensificação da presença militar na faixa de fronteira, que contaram com a utilização do Sistema de Comunicações Militares – Siscomis, nova ferramenta de telecomunicação do Sistema Militar de Comando e Controle, além do Sistema Tático de Enlace de Dados -Sisted, agente de promoção da sinergia entre as diversas Forças.

O MD atuou subsidiariamente em iniciativas de apoio ao desenvolvimento econômico e social do país, tais como aquelas desenvolvidas na esfera do programa Calha Norte, do Projeto Rondon e do Projeto Soldado Cidadão. No exercício da missão de garantia da lei e da ordem (art. 144 da CF/88), o MD organizou Força de Pacificação para preservar a ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Alemão.

Os bons resultados nesses programas podem ser verificados por meio de seus indicadores, tais como a extensão de Fronteira por Núcleo de Povoamento integrado à Pequena Unidade Militar (Comprimento médio da faixa de fronteira defendido por um Pelotão Especial de Fronteira), que estava prevista em 285 km/núcleo e teve o valor apurado em 350 km/núcleo; e a Taxa de Atendimento à Demanda de Cooperação (Relação percentual entre o número de ações realizadas e o total de solicitações de assistência e cooperação registradas durante o ano), cujo montante esperado para 2010 era de 50% e alcançou o total de 100%.

Coube ao MD, ainda, a preparação dos V Jogos Mundiais Militares em 2011, por meio do programa "Brasil no esporte de alto rendimento (0181)", fiscalizado mediante duas auditorias já apreciadas pelo Plenário desta Corte (acórdãos 2.294 e 3.032/2010), que abrangeram gastos da ordem de R$ 138,2 milhões no desenvolvimento do Sistema de Comando e Controle e dos Planos de Comunicação, de Comunicação Social e de Captação de Recursos (ação 11ZQ), bem como de R$ 300 milhões na construção da vila olímpica dos jogos (ação 11ZO).

Desde 2004, o Brasil mantém um contingente de 1.266 militares das Forças Armadas na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – Minustah, principal despesa da ação 2C06 "participação brasileira em missões de paz", que em 2010 totalizou a cifra de R$ 673,8 milhões.

Com respeito à infraestrutura aeroportuária, o Tribunal verificou que, no âmbito do PAC 2007-2010, a Infraero concluiu dez empreendimentos, que correspondem a R$ 250 milhões em obras que se referem principalmente a manutenção, revitalização, ampliação, construção e modernização de aeroportos.

Nos aeroportos das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, cujas obras integram o PAC II, estima-se que serão investidos R$ 5,5 bilhões, dos quais R$ 400 milhões advindos de investimento da iniciativa privada como decorrência do processo de concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, em Natal-RN. No futuro, esses valores não deverão integrar a função Defesa, em razão da transferência das entidades responsáveis pela aviação civil para a Presidência da República (Medida Provisória 527, de 18/3/2011).

Ações de Controle Externo

O Tribunal concluiu, em dezembro de 2009, levantamento nos atos, ações, projetos e programas direcionados à construção de um submarino de propulsão nuclear pela Marinha. Em decorrência, foi proferido o acórdão 2.176/2010 (sigiloso) que, junto com Sumário Executivo do levantamento, foi encaminhado para as comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como para a Casa Civil e para os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Fazenda.

Em 2010, o TCU deu continuidade às auditorias operacionais nas iniciativas para obtenção de submarino movido a energia nuclear. Foram efetuadas fiscalizações na estrutura de gestão dedicada à condução destes programas, nas obras do novo estaleiro e na gestão orçamentária e financeira do Prosub. Estes trabalhos ainda estão pendentes de apreciação pelo Plenário.

Também em 2010, foi realizado levantamento operacional com o objetivo de conhecer as características do Projeto Projeto H-XBR, a fim de subsidiar posterior atuação fiscalizatória.

Por solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, foi realizada fiscalização no Comando da Aeronáutica, na Anac e na Infraero sobre aviação civil (acórdão 1.103/2010 – Plenário), cujo principal achado diz respeito ao problema de colisões de aeronaves com pássaros, que recebeu ênfase no relatório de auditoria devido à quantidade crescente de incidentes e à probabilidade dos casos resultarem em acidentes graves.

Como resultado da referida auditoria, o Ministério da Defesa recebeu recomendação para que adotasse medidas para solucionar o problema em comento, além de sugestão para que definisse melhor o papel da Anac e do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – Cenipa.

Sobre a regularidade dos voos, outro ponto tratado na referida fiscalização, o TCU recomendou à Anac que realizasse estudos para reduzir as causas de atrasos e cancelamentos. O principal achado em relação ao assunto foi a falta de informações aos passageiros. A recomendação à Agência inclui a revisão da metodologia para cálculo de índices de pontualidade e regularidade dos voos.

O TCU realizou ainda auditoria na construção das vilas olímpicas envolvidas nos Jogos Mundiais Militares (TC 015.931/2010-2, acórdão 3.020/2010-Plenário), e um levantamento para avaliar as ações de implantação da infraestrutura tecnológica (TI) e de comunicações para o evento (TC 016.002/2010-5, acórdão 2.294/2010-Plenário), o que tem permitido o acompanhamento prévio das ações relacionadas ao evento.

4.3.10 Função Trabalho

No contexto do PPA 2008/2011, identificam-se os seguintes objetivos de governo associados, não exclusivamente, à função Trabalho: (i) promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; (ii) fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça, etnia, e a cidadania, com transparência e maior controle social; (iii) 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: (i) implementar um sistema público de emprego para promoção de políticas universais de emprego, trabalho e renda; (ii) implantar um sistema de relações de trabalho mais democrático, transparente e com maior controle social; (iii) expandir a economia solidária, como

alternativa para o desenvolvimento do País; (iv) reduzir a informalidade das relações de trabalho; (v) fomentar aumento de postos de trabalho e de renda; e (vi) promover a inclusão social por intermédio do microcrédito produtivo orientado.

Recursos alocados na função: evolução da execução orçamentária e dos gastos tributários

A atuação estatal na função Trabalho é financiada tanto por meio de recursos orçamentários quanto de renúncia fiscal. O quadro a seguir apresenta o volume de recursos orçamentários liquidados nos últimos cinco anos em cada exercício, incluindo os restos a pagar não processados e os valores estimados referentes ao gasto tributário nessa função no mesmo período.

Em 2010, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, foram liquidados na função Trabalho R$ 31,69 bilhões, dos quais R$ 602 milhões de Restos a Pagar não Processados, enquanto o total de gasto tributário, nesse exercício, alcançou R$ 7,83 bilhões, segundo estimativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Gasto Tributário
R$ milhões

Trabalho		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	16.286	0,69	19.513	0,73	21.984	0,73	28.632	0,90	31.084	0,85	117.499	0,79
	RPNP[3]	97	0,00	248	0,01	209	0,01	641	0,02	602	0,02	1.797	0,01
Gasto Tributário[4]		6.477	0,27	7.384	0,28	5.913	0,20	6.432	0,20	7.831	0,21	34.037	0,23
Total		22.860	0,96	27.145	1,02	28.106	0,93	35.705	1,12	39.517	1,08	153.333	1,03

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

No período de 2006 a 2010, observa-se um crescimento dos recursos direcionados à função, que alcançaram em 2010 valores equivalentes a 1,08% do PIB, enquanto em 2006 os valores correspondiam a 0,96% do PIB.

No que concerne ao financiamento da função Trabalho, observa-se aumento da participação dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, que passou de 69% em 2006 para 80% em 2010, enquanto a participação dos gastos tributários decresceu de 28% em 2006 para 20% em 2009.

De acordo com a estimativa elaborada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, o gasto tributário na função Trabalho em 2010, que foi da ordem de R$ 7,83 bilhões, corresponde a 7,40% do total do gasto em todas as funções, incentivando, dentre outras, as seguintes ações: Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente de Trabalho (R$ 2,62 bilhões – 33,47%); Benefícios Previdenciários Fapi (R$ 1,65 bilhão – 21,05%); Indenização por Rescisão do Contrato do Trabalho (R$ 1,41 bilhão – 18,06%); Previdência Privada Fechada (R$ 630 milhões – 8,07%); Extensão da Licença Maternidade – IRPJ (500 milhões – 6,34%); e Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (R$ 410 milhões – 5,20%). Dessas ações, apenas o PAT é gerenciado diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Dentre as subfunções de Trabalho, destacam-se "Proteção e Benefícios ao Trabalhador" e "Fomento ao Trabalho", com valores liquidados, respectivamente, de R$ 30,2 bilhões e R$ 11,6 bilhões, equivalentes a 71,80 % e 27,6% do valor total das subfunções da função Trabalho.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) por subfunção em 2010[1]
R$ milhões

	Subfunção	Execução da Função Trabalho por Subfunções		Execução das Subfunções de Trabalho em Outras Funções	Total das Subfunções de Trabalho
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Trabalho[2]	29.753	93,9	12.294	42.047
331	*Proteção e Benefícios ao Trabalhador*	*29.507*	*93,1*	*684*	*30.191*
332	*Relações de Trabalho*	*9*	*0,0*	-	*9*
333	*Empregabilidade*	*204*	*0,6*	*24*	*228*
334	*Fomento ao Trabalho*	*33*	*0,1*	*11.586*	*11.619*
	Outras Subfunções	1.935	6,1	n.a.	n.a.
Total		**31.688**	**100,0**	**n.a.**	**n.a.**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

n.a. = não aplicável

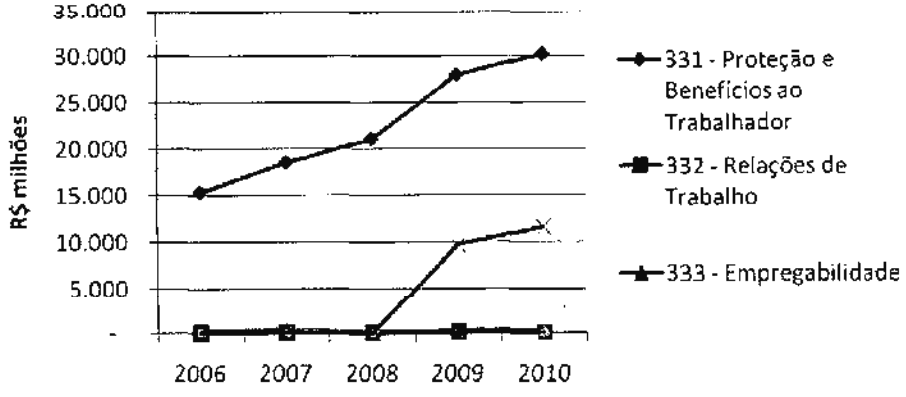
[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação da despesa da subfunção na Função.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa liquidada nas duas subfunções da função Trabalho nos últimos cinco anos. Ressaltam-se do gráfico os significativos aumentos ocorridos na subfunções "Proteção e Benefícios ao Trabalhador" e "Fomento ao Trabalho", a primeira continuamente desde 2006, e a segunda a partir de 2008. O crescimento nominal da despesa liquidada no período de 2006 a 2010 nessas subfunções foi respectivamente de 99,35% e 146%.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A próxima tabela apresenta o detalhamento da execução orçamentária da função Trabalho em 2010, com dotação atualizada de R$ 31,9 bilhões. Observa-se que, dessa dotação, 99% foi empenhado, 97% foi liquidado e pago e apenas 1% foi inscrito em restos a pagar não-processados.

Execução orçamentária 2010
R$ milhões

Trabalho	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	31.910	31.449	99%	31.083	97%	31.076	97%	366	1%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nos programas selecionados
R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Trabalho	Demais	
0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	28.499	-	28.499
0106	Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	163	-	163
0101	Qualificação Social e Profissional	137	-	137
1184	Segurança e Saúde no Trabalho	66	-	66
0102	Rede de Proteção ao Trabalho	27	-	27
1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	17	9	26
0107	Erradicação do Trabalho Escravo	7	-	7
1047	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – Conviver	7	8	15
0103	Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda	2	-	2
1132	Democratização das Relações de Trabalho	1	-	1
1387	Microcrédito Produtivo Orientado	-	-	-
Total		**28.926**	**17**	**28.943**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

O principal programa da função, denominado "Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda", apresentou liquidação de despesas de R$ 28,5 bilhões, o que corresponde a 89,9% da despesa liquidada na função. Esse programa compreende a maioria das ações precípuas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: pagamento do Seguro-Desemprego; pagamento do Benefício Abono-Salarial; Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged; Relação Anual de Informações Sociais – Rais e Identificação da População, por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS. Tais ações são financiadas por recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Em relação a 2009, o programa em análise apresentou um incremento de 7,45%, 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.

O programa tem cinco indicadores: Taxa de Aproveitamento de Vagas; Taxa de Captação de Vagas; Taxa de Cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na (Re)inserção no

Mercado de Trabalho Formal; Taxa de Cobertura do Abono Salarial; Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego.

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 32,37% em 2010, percentual que está abaixo do valor previsto no PPA, de 43,70%. Por sua vez, a relação percentual entre o número de vagas captadas pelo Sine e o total de admissões registradas no Caged no ano, expressa na Taxa de Captação de Vagas, atingiu em 2010 o valor de 18,04%, superando a meta prevista no PPA de 14,40%. 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 5,84%, valor também inferior ao previsto no PPA, que foi de 6,80%

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 96,80%, inferior à meta prevista no PPA de 97,29 %. Não obstante, o abono salarial foi pago a 17,86 milhões de trabalhadores na faixa salarial de até dois salários mínimos e correspondeu a um dispêndio de R$ 8,76 bilhões.

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, ficou aquém da meta prevista no PPA de 80,31%, pois somente alcançou 78,12%. Foram contemplados 6,7 milhões de trabalhadores com o seguro-desemprego em 2010, exceto os domésticos, e o total gasto foi de R$ 19,2 bilhões.

Ações de Controle Externo

Seguro-Desemprego

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 304/2011-Plenário, julgou a auditoria operacional realizada no Sistema do Seguro-Desemprego, com foco nos mecanismos de controle de suas ações, a fim de avaliar: (i) o desempenho dos trabalhos realizados pelo Sine; (ii) a confiabilidade dos sistemas de verificação e controle de pagamento dos benefícios; e (iii) a adequação dos preços pagos aos agentes operadores e financeiros envolvidos.

A auditoria evidenciou que a participação do Sine nas ações de Habilitação ao Seguro-Desemprego e Intermediação de Mão de Obra, contribui positivamente para alcance dos objetivos do Programa do Seguro-Desemprego.

Em relação à integração das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, evidenciou-se que há integração parcial com as ações de Intermediação de Mão de Obra e que, praticamente, inexiste integração com as ações de Qualificação Social e Profissional.

Foi constatada baixa prioridade, por parte do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, às atividades dos Sine, em termos da alocação de recursos orçamentários e financeiros das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR. Verificou-se que as ações que são executadas diretamente pelos Sine têm baixa execução orçamentário-financeira, o que tem impacto direto e relevante nas ações do SPETR e prejudica as atividades corriqueiras das unidades de atendimento, como a própria recepção do Seguro-Desemprego.

No que se refere à operacionalização dos contratos com o agente financeiro e com os agentes operadores do Seguro-Desemprego, verificaram-se divergências de informações em documentos utilizados para atestação dos serviços, bem como ausência de mecanismos próprios do MTE de liquidação dos serviços prestados, pois os parâmetros de comparação e atestação dos serviços têm origem nos sistemas das contratadas, o que fragiliza o processo de ratificação da correta prestação dos serviços, embora os serviços prestados pelas contratadas concorram para a consecução dos objetivos do programa.

4.3.11 Função Direitos da Cidadania

Os direitos da cidadania são tratados basicamente no Título II da Constituição Federal ("Dos Direitos e Garantias Fundamentais"), sendo os direitos relacionados à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e, no plano social, aqueles referentes à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados. A União detém competência privativa para legislar sobre cidadania (CF, art. 22, inciso XIII), no entanto, os demais entes da Federação têm competência comum para atuar nas diversas áreas relativas aos direitos da cidadania.

Entre os 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 relacionados à função Direitos da Cidadania.

Em 2010, foi consignada dotação de R$ 2,3 bilhões à função, sendo 46% no Ministério da Justiça e 54% na Presidência da República.

A tabela seguinte apresenta os valores liquidados e o gasto tributário na função nos últimos cinco anos. Verifica-se que os valores liquidados, relativos ao orçamento do exercício e os valores relativos à liquidação de restos a pagar não processados inscritos ao final de exercícios anteriores, cresceram, de 2006 a 2010, 90% e 168,5%, respectivamente. Esse aumento é devido, principalmente, ao expressivo aporte dos valores direcionados ao programa "Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem". Em 2010, o Projovem teve dotação atualizada de R$ 1,7 bilhão, sendo que, dos valores liquidados no programa, R$ 634 milhões estavam associados à função Direitos da Cidadania, representando 35,7% do total de liquidações nessa função, incluindo a referente a restos a pagar não processados. Ressalte-se que o Projovem não executa nenhum valor nas subfunções consideradas típicas da função Direitos da Cidadania.

O benefício do gasto tributário relativo à função foi concedido especificamente nas modalidades de desoneração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ, associado à realização de despesas efetuadas com os "Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente" e com o "Horário Eleitoral Gratuito". Observa-se que de 2009 a 2010 houve crescimento de 138% no valor do benefício. Essa elevação deve-se, principalmente, ao aumento de cerca de 307% no valor dos benefícios advindos das desonerações de parte do IRPJ pagos pelas emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação da propaganda eleitoral, que passou de R$ 175 milhões em 2009 para R$ 713 milhões em 2010, em razão das eleições. Deve-se destacar o caráter cíclico dessa renúncia.

Valores Liquidados (OFSS+RPNP) e Gasto Tributário 2006 a 2010
R$ milhões

Direitos da Cidadania		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	755	0,03	660	0,02	976	0,03	1.152	0,04	1.436	0,04	4.979	0,03

Direitos da Cidadania	2006		2007		2008		2009		2010		Total	
	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
RPNP[3]	127	0,01	223	0,01	157	0,01	351	0,01	341	0,01	1.199	0,01
Gasto Tributário[4]	687	0,03	404	0,02	645	0,02	411	0,01	979	0,03	3.126	0,02
Total	1.569	0,07	1.287	0,05	1.778	0,06	1.914	0,06	2.756	0,08	9.304	0,06

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

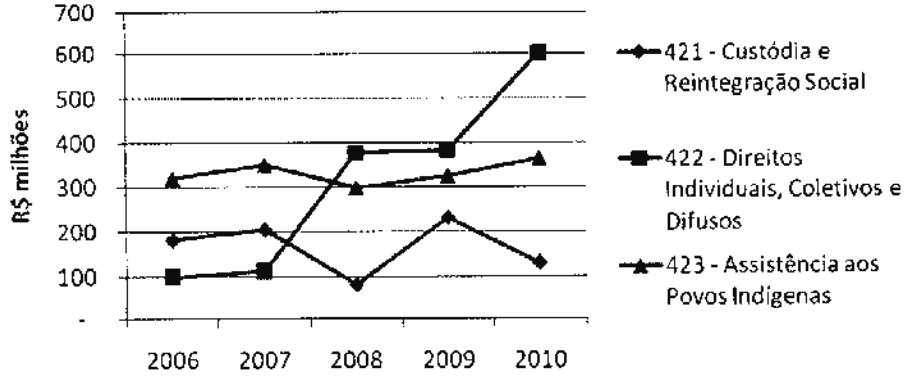
[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O gráfico seguinte apresenta a evolução, nos últimos cinco anos, dos valores liquidados nas subfunções típicas. Observa-se que a subfunção "Direitos Individuais Coletivos e Difusos" apresentou aumento significativo da despesa liquidada no período, sendo esse aporte devido principalmente ao expressivo e contínuo crescimento das despesas liquidadas nos programas "Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres", "Gestão e Apoio Institucional à Área da Justiça", "Gestão da Política da Saúde" e "Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci". Esses quatro programas, em conjunto, foram responsáveis por um acréscimo de R$ 144 milhões nos valores liquidados em 2010 em relação a 2009.

As demais subfunções típicas, "Custódia e Reintegração Social" e "Assistência aos Povos Indígenas", possuem apenas dois programas cada uma, sendo que estes programas apresentaram liquidação bastante irregular da despesa ao longo do período. Ressalte-se que o programa "Proteção e Promoção dos Povos Indígenas", segundo mais representativo da função, liquidou despesas no valor de R$ 335,5 milhões na função Direitos da Cidadania, sendo que R$ 258,5 milhões, 77% do valor gasto na função, foi liquidado na subfunção "Administração Geral" e apenas R$ 45,1 milhões foram liquidados na subfunção "Assistência aos Povos Indígenas", 6,5% do total de liquidações no programa.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas 2006/2010[(1)]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Verifica-se, por meio da análise da tabela a seguir, que, no exercício de 2010, a função Direitos da Cidadania liquidou despesas no valor de R$ 1,4 bilhão, correspondentes a 64% da dotação atualizada, integralmente realizadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Observa-se, no entanto, que, apesar de 81% do orçamento ter sido empenhado, 17% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Direitos da Cidadania	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	2.258	1.831	81%	1.437	64%	1.271	56%	394	17%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Ações do controle externo

Em 2010, o TCU realizou o segundo monitoramento da auditoria operacional realizada na Fundação Nacional do Índio – Funai para avaliar o Programa de Etnodesenvolvimento – Fomento às Atividades Produtivas em Áreas Indígenas, que tem o objetivo de apoiar projetos de atividades produtivas baseados nos princípios de sustentabilidade econômica e ambiental, respeitando a diversidade cultural e étnica de cada sociedade indígena, acórdão 1003/2004 – Plenário, cujos achados indicaram a necessidade de fortalecimento da Funai na condução da política indigenista, no sentido de aperfeiçoar a ação de fomento às atividades produtivas em áreas indígenas.

No primeiro monitoramento, verificou-se que estavam sendo implementadas recomendações relacionadas à necessidade de padronização de documentos e comunicação interna, à capacitação de servidores, à elaboração de plano de ação com a finalidade de melhorar aplicação de recursos destinados a projetos e à realização de estudo no sentido de reestruturar a Fundação. No segundo monitoramento, verificou-se que, apesar de algumas impropriedades ainda não terem sido totalmente sanadas, a continuidade das ações já iniciadas promoveu melhora na eficiência na implantação de projetos na área indígena.

4.3.12 Funções Habitação, Saneamento e Urbanismo

De acordo com a Constituição Federal de 1988, compete privativamente à União instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Prescreve o texto constitucional, ainda, 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.

Assim, saneamento, habitação e urbanismo são temas interligados, que envolvem a participação dos entes federados em 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.

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: (i) o déficit habitacional quantitativo; (ii) o déficit habitacional qualitativo; (iii) questões fundiárias; (iv) o crescimento do número de domicílios vagos no País; (v) o ônus excessivo de despesas com aluguel no rendimento das famílias; e (vi) os assentamentos precários.

São objetivos gerais da PNH: (i) a universalização do acesso à moradia; (ii) a promoção da urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; (iii) a democratização do acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; (iv) a ampliação da produtividade e da qualidade na produção habitacional.

Do ponto de vista da orientação estratégica, o Governo Federal fez inserir no PPA 2008/2011 dois objetivos setoriais diretamente associados à função Habitação, ambos vinculados ao Ministério das Cidades:

a) implementar a política habitacional, com vistas a: (i) ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais; e (ii) melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários; e

b) ampliar o mercado imobiliário para atendimento às faixas de renda média e média baixa.

A habitação foi uma das áreas que compuseram o eixo Infraestrutura Social e Urbana do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Segundo o Balanço de 4 anos do Programa, foram contratados, até outubro de 2010, R$ 216 bilhões em investimentos no setor. A maior parcela, R$ 198 bilhões, refere-se a financiamentos habitacionais a pessoas físicas, custeados, entre outras fontes, com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Os outros R$ 18 bilhões têm origem no Orçamento da União ou correspondem a financiamentos aos setores públicos estadual, distrital e municipal.

No plano institucional, o Ministério das Cidades exerce o papel de órgão central do Sistema Nacional de Habitação e é responsável pela formulação da PNH. Do ponto de vista operacional, a Caixa Econômica Federal – CEF desempenha, entre outras, a função de agente operador do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação – FNH, além de ser um dos agentes financeiros nas operações de habitação de interesse social. 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 – SFI.

A estrutura programática do Ministério das Cidades compreende ações orçamentárias e não orçamentárias. Do ponto de vista orçamentário, o órgão possui quatro linhas principais de atuação: (i) melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários; (ii) construção de habitações de interesse social; (iii) subsídio à habitação de interesse social; e (iv) apoio à elaboração dos planos habitacionais de interesse social.

No que concerne às ações não orçamentárias, as intervenções envolvem financiamentos junto aos setores públicos estadual, distrital e municipal, bem como ao setor privado (pessoas físicas e jurídicas). Nestes últimos, as ações estão estruturadas em quatro linhas de atuação: (i) financiamento à pessoa física para construção, reforma ou aquisição de imóvel novo ou usado (Carta de Crédito FGTS); (ii) financiamento à pessoa jurídica para construção habitacional (Apoio à Produção FGTS); (iii) financiamento imobiliário (Caderneta de Poupança/SBPE); e (iv) financiamento para aquisição de material de construção (Construcar/CEF).

Cumpre observar que o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, desde sua criação, ainda que estreitamente ligado a habitação, tem sido executado orçamentariamente nas subfunções Transferências e Outros Encargos Especiais, ambas da função Encargos Especiais. O objetivo do Programa é criar: (i) mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais; (ii) requalificação de imóveis urbanos; e (iii) produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. Portanto, por uma questão de afinidade, sua execução orçamentária será analisada neste tópico. Por também compor o PAC, o tópico 4.1 abordará com maior detalhe os aspectos conceituais e de implementação do PMCMV.

Análise da execução do gasto na função

Em 2010, foi autorizada inicialmente dotação de R$ 726 milhões para a função Habitação nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. No decorrer do exercício, houve redução da dotação autorizada, que, ao final do ano, era de R$ 313 milhões. Esses números indicam significativa contração em relação a 2009, quando a dotação inicial correspondeu a R$ 1,4 bilhão e a final foi de R$ 1,2 bilhão. A execução das ações orçamentárias na função ficou integralmente a cargo do Ministério das Cidades.

A análise da função não se faz completa sem considerar o PMCMV. Para este, a dotação autorizada passou de R$ 5,2 bilhões em 2009 para R$ 6,7 bilhões em 2010, o que representa aumento de 27%.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores de liquidação provenientes de dotações da LOA/2010 e da execução de restos a pagar não processados inscritos até 2009, bem como do gasto tributário na função nos últimos cinco anos. Em acréscimo, é apresentado o percentual desses valores como proporção do PIB.

Valores liquidados no OFSS (inclusive PMCMV) e Gasto Tributário – 2006 a 2010
R$ milhões

Habitação		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
Na Função	No Exercício[2]	68	0,00	-	-	152	0,01	136	0,00	21	0,00	377	0,00
	RPNP[3]	358	0,02	600	0,02	751	0,02	572	0,02	240	0,01	2.521	0,02
PMCMV	No Exercício[2]	-	-	-	-	-	-	2.119	0,07	143	0,00	2.262	0,02
	RPNP[3]	-	-	-	-	-	-	-	-	882	0,02	882	0,01
Gasto Tributário[4]		1.358	0,06	2.752	0,10	3.117	0,10	4.073	0,13	4.900	0,13	16.200	0,11
Total		**1.784**	**0,08**	**3.352**	**0,13**	**4.020**	**0,13**	**6.900**	**0,22**	**6.186**	**0,16**	**22.242**	**0,15**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

No período considerado, as despesas liquidadas na função decresceram 39%. Para efeito comparativo, o crescimento médio de todas as funções no mesmo período foi de 67%, desconsiderada apenas a rubrica Encargos Especiais. Mais uma vez, devem ser somados os valores liquidados no PMCMV (função Encargos Especiais) para que o total associado à habitação seja dotado de maior realismo. Feita essa adição, nos últimos cinco anos, houve acréscimo de 202%, com a ressalva de que, relativamente a 2009, as despesas liquidadas no Programa caíram mais de 50%.

Já o gasto tributário obteve crescimento de 261% entre 2006 e 2010. Relativamente a 2009, o aumento foi de 20%. O total de R$ 4,9 bilhões estimados para 2010 equivaleu a 4% do total de gastos tributários estimado do Governo Federal e está vinculado às seguintes modalidades e tributos: Cumulatividade PIS Cofins Construção Civil (46%), Caderneta de Poupança – IRPF (37%); Operações de Crédito com Fins Habitacionais – IOF (11%); e Minha Casa, Minha Vida – IRPJ, PIS-PASEP, CSLL e Cofins (6%).

Uma abordagem alternativa às despesas associadas à área envolve analisar o comportamento das subfunções típicas da função Habitação, independentemente da função em que foram executadas. Nesse caso, a análise recairia apenas sobre a subfunção "Habitação Urbana", tendo em vista que não houve execução nos últimos exercícios na subfunção "Habitação Rural", outra subfunção típica de Habitação. A tabela abaixo apresenta os valores liquidados na subfunção nos últimos cinco exercícios, distribuindo-os nas funções em que foram executados.

Valores liquidados na Subfunção Habitação Urbana por Função[1]
R$ milhões

Função	2006	2007	2008	2009	2010
Total da Subfunção Habitação Urbana	**64**	**105**	**188**	**292**	**239**
Na Função Habitação	36	84	152	241	146
Em Outras Funções	29	21	36	51	93
Defesa Nacional	*14*	*10*	*30*	*46*	*89*
Urbanismo	*15*	*11*	*6*	*5*	*4*

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Sob essa perspectiva, apesar da redução observada em relação às despesas da função Habitação, houve crescimento de 270% dos valores liquidados na subfunção "Habitação Urbana" ao longo dos últimos cinco exercícios.

Nada obstante, comparativamente a 2009, houve decréscimo de 18% em 2010. Além de Habitação, as despesas são executadas preponderantemente na função Defesa Nacional (37% do total em 2010), mais especificamente no financiamento imobiliário para o pessoal da Marinha e construção de unidades habitacionais destinadas aos militares e servidores civis das Forças Armadas.

Em 2010, os valores liquidados na subfunção Habitação Urbana corresponderam a 56% do total de Habitação. Os outros 44% correram a conta da subfunção Infraestrutura Urbana e englobam as intervenções relacionadas à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários.

A tabela seguinte traz um quadro mais completo da execução orçamentária da função Habitação e do PMCMV em 2010. Desta vez, os dados focam apenas a execução das dotações consignadas na LOA/2010, destacando a inscrição de restos a pagar não processados ao final do exercício e que serão executados no exercício de 2011 e seguintes, caso haja prorrogação.

Execução Orçamentária 2010 – Função Habitação e PMCMV
R$ milhões

Habitação	Dotação Atualizada	Empenhado	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
Na Função	313	175	56%	21	7%	21	7%	154	49%

PMCMV	7.307	6.680	91%	143	2%	143	2%	6.537	89%
Total	**7.620**	**6.855**	**90%**	**164**	**2%**	**164**	**2%**	**6.691**	**88%**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Merece destaque o fato dequc, em que pese ter sido empenhada 90% da dotação orçamentária, apenas 2% da dotação foi liquidada e paga. Em consequência, grande parcela das despesas foi inscrita ao final do ano em restos a pagar não processados (88%).

Do ponto de vista da estrutura programática, o principal programa da função Habitação é o Habitação de Interesse Social, cuja montante liquidado em 2010 correspondeu a R$ 146 milhões. Destes, 78% se concentraram na ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, 10% em Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda e outros 10% em Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social.

Quanto ao PMCMV, não há correlação direta com um programa orçamentário. Sua execução se deu, nos primeiros dois anos, dentro do programa orçamentário Operações Especiais – Outros Encargos Especiais, por meio de cinco ações que atendem às diferentes modalidades do PMCMV: (i) Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR; (ii) Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas; (iii) Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas rurais; (iv) Subvenção econômica destinada à Habitação de Interesse Social em cidades com menos de 50.000 habitantes; e (v) Transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Conforme consignado na primeira tabela, em 2010 foram liquidados, na soma das ações, R$ 1 bilhão, cerca de metade dos valores liquidados em 2009.

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 2010, segundo o Sigplan, atingiu quase R$ 67 bilhões, muito superior à meta constante do PPA, que era de R$ 15 bilhões. A maior parte, R$ 56 bilhões, corresponde aos financiamentos imobiliários com recursos do SBPE.

Em termos de resultados da atuação governamental, há no PPA 2008/2011 quatro indicadores associados aos programas Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado. Esses indicadores representam medidas do déficit habitacional quantitativo e se diferenciam apenas pela faixa de renda que cada um abrange. Embora não haja dados para os dois últimos exercícios disponíveis no Sigplan, os dados constantes da Prestação de Contas do Presidente da República de 2010 dão conta de que o déficit habitacional total apresenta tendência de redução desde 2007 e passou de 6 milhões naquele exercício para 5,5 milhões em 2008.

Com relação às ações de controle externo associadas à habitação, encontra-se em tramitação nesta Corte de Contas o processo TC 028.461/2010-0, com o objetivo de verificar a conformidade na aplicação dos recursos financeiros no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, em especial a compatibilidade da renda de cada beneficiário com a modalidade de financiamento contratada e a aplicação de critérios e procedimentos para a seleção dos beneficiários.

b) Urbanismo

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, entre as quais se incluem: (i) 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; (ii) a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; e (iii) a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

No PPA 2008/2011, há objetivos setoriais específicos relacionados à função Urbanismo, dentre os quais:

a) 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;

b) aperfeiçoar a gestão do espaço urbano pela: (i) promoção da regularização fundiária de assentamentos informais; (ii) requalificação de áreas centrais e (iii) prevenção a desastres socioambientais;

c) 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 da Integração Nacional e o Ministério das Cidades, ao qual se vinculam 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 envolvem:

a) no Ministério das Cidades, mobilidade urbana, trânsito, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e fortalecimento da gestão municipal urbana;

b) nas empresas estatais, transporte ferroviário urbano;

c) 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 2010, foi autorizada dotação de R$ 7,4 bilhões para a função Urbanismo, 87% dos quais destinados ao Ministério das Cidades e 13% ao Ministério da Integração Nacional. O valor é 11% superior ao de 2009.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores de liquidação provenientes de dotações da LOA/2010 e da execução de restos a pagar não processados inscritos até 2009, acompanhado do percentual desses valores como proporção do PIB.

Valores liquidados no OFSS – 2006 a 2010
R$ milhões

Urbanismo		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	658	0,03	894	0,03	1.120	0,04	1.661	0,05	1.914	0,05	6.247	0,04
	RPNP[3]	1.033	0,04	1.104	0,04	2.194	0,07	1.651	0,05	2.119	0,06	8.101	0,05
Total		**1.691**	**0,07**	**1.998**	**0,08**	**3.314**	**0,11**	**3.312**	**0,10**	**4.033**	**0,11**	**14.348**	**0,10**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Entre 2006 e 2010, as despesas liquidadas na função cresceram 138%, valor acima do crescimento da soma de todas as funções (67%), desconsiderada Encargos Especiais. Como proporção do PIB, os gastos orçamentários em urbanismo tiveram um incremento de cerca de 57%, com a observação de que a participação percentual ficou praticamente estável de 2008 a 2010.

O crescimento das despesas no período é explicado principalmente pelo aumento dos investimentos advindos do PAC, que, em 2010, corresponderam a 45% do total liquidado e se concentraram basicamente em obras metroviárias e empreendimentos de urbanização de assentamentos precários. Relativamente a 2009, em 2010 houve crescimento de 22%.

A tabela subsequente apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2010. As duas primeiras colunas correspondem à execução na função Urbanismo. A seguinte leva em consideração a execução das subfunções típicas de Urbanismo em outras funções.

Valores liquidados no OFSS (LOA/2010 + RPNP) por subfunções em 2010[1]
R$ milhões

	Subfunção	Execução da Função Urbanismo por Subfunções		Execução das Subfunções de Urbanismo em Outras Funções	Total das Subfunções de Urbanismo
		Valor	%[2]	Valor	Valor
	Subfunções de Urbanismo[1]	3.485	86,4	122	3.607
451	*Infra-Estrutura Urbana*	*2.163*	*53,6*	121	2.284
452	*Serviços Urbanos*	*62*	*1,5*	1	63
453	*Transportes Coletivos Urbanos*	*1.260*	*31,2*	-	1.260
	Outras Subfunções	548	13,6	n.a.	n.a.
Total		**4.033**	**100,0**	**n.a.**	**n.a.**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

n.a. = não aplicável

[1] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[2] Participação do gasto da subfunção na Função.

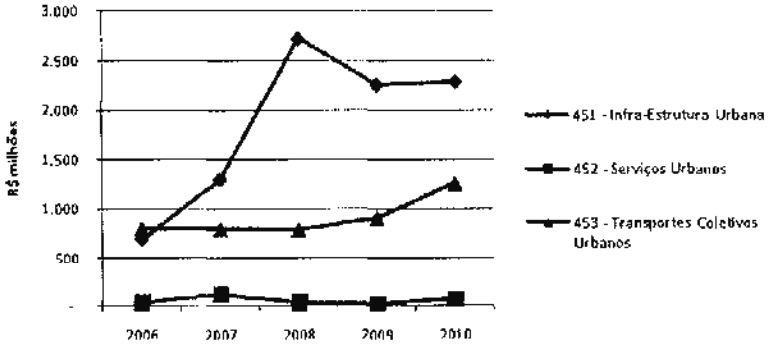
Em 2010, os valores liquidados nas subfunções típicas corresponderam a 86% do total liquidado em Urbanismo, 62% dos quais na subfunção "Infraestrutura Urbana". De forma geral, nesta subfunção estão compreendidas as intervenções em desenvolvimento urbano e urbanização de assentamentos precários. A subfunção "Transportes Coletivos Urbanos", que responde por 36% dos valores liquidados nas subfunções típicas, estão vinculadas as intervenções em transporte ferroviário urbano. Já em "Serviços Urbanos", os 2% restantes, se encontram as ações do Ministério das Cidades relacionadas à segurança e educação no trânsito e regularização fundiária.

Em "Outras Subfunções", responsável pelos outros 14% dos valores liquidados na função, estão incluídas principalmente as intervenções do Ministério da Integração Nacional em sustentabilidade de espaços sub-regionais e desenvolvimento da faixa de fronteira, assim como as despesas com os sistemas de informações do Sistema Nacional de Trânsito.

A execução das subfunções típicas de Urbanismo em outras funções não é expressiva. Basicamente, corresponde à subfunção "Infraestrutura Urbana" na função Habitação, mais especificamente na ação de apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, fato este já comentado na análise da função Habitação.

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas da função Urbanismo nos últimos cinco anos.

Valores liquidados no OFSS (LOA/2010 + RPNP) nas subfunções típicas – 2006 a 2010[1]



Fonte: Siafi

Verifica-se que o crescimento observado na função ao longo dos cinco últimos anos deveu-se basicamente ao incremento da subfunção Infraestrutura Urbana e, no último exercício, à subfunção "Transportes Coletivos Urbanos". Segundo a Prestação de Contas do Presidente da República de 2010, o aumento da execução é explicado pelos investimentos do PAC.

A tabela seguinte apresenta um quadro mais completo em relação à execução orçamentária da função Urbanismo, considerando apenas a execução proveniente da LOA/2010.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Urbanismo	Dotação Atualizada	Empenhado	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	7.404	4.867	66%	1.914	26%	1.786	24%	2.953	40%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Como em Habitação, chamam a atenção os baixos percentuais de liquidação e pagamento no exercício (26% e 24%, respectivamente). Outros 40% da dotação autorizada foram inscritos ao final do ano em restos a pagar não processados.

Na próxima tabela é apresentada a execução orçamentária dos programas associados à função Urbanismo.

Execução orçamentária nos programas
R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Urbanismo	Demais	
1295	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	1.306	-	1.306
1128	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	984	709	1.693
0310	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	838	-	838
0660	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	220	-	220
6001	Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios	173	-	173
1025	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso	163	33	196
1138	Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	153	283	436
6002	Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte	75	-	75
0120	Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	61	9	70
9989	Mobilidade Urbana	38	-	38
1137	Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	8	-	8
1136	Fortalecimento da Gestão Urbana	5	11	16
0810	Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H	-	-	-
Total		4.024	1.045	5.069

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

Além das ações orçamentárias, a função Urbanismo conta também com ações não orçamentárias, vinculadas ao Programa Mobilidade Urbana, não consideradas na tabela acima. Nelas estão os financiamentos de infraestrutura de transporte coletivo urbano (Programa Pró-Transporte) para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e o PAC 2. Segundo dados do Sigplan, em 2010, foram previstos R$ 11 bilhões para esses financiamentos, tendo sido contratados no exercício o valor de R$ 4,1 bilhões.

Em termos de controle externo, foi realizado levantamento de auditoria pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog) com o objetivo de apresentar os riscos a que a Copa do Mundo de Futebol de 2014 está sujeita nas áreas de construção ou reforma de estádios, infraestrutura aeroportuária e mobilidade urbana, bem como na sistemática de gerenciamento das ações a cargo do Governo Federal. O trabalho resultou no Acórdão 1.517/2010-Plenário, e, no que pertine à mobilidade urbana, houve deliberação no sentido de que o Ministério das Cidades e a Presidência da Caixa Econômica Federal – CEF informassem ao TCU a real situação das obras vinculadas à Copa do Mundo. O referido acórdão atualmente se encontra em monitoramento, por meio do processo TC 028.888/2010-3.

c) Saneamento

A Lei 11.445, de 5 janeiro de 2007, considera saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. No mesmo diploma legal, são estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento básico, sendo a União responsável por fixar diretrizes e objetivos da Política Federal de Saneamento Básico.

Em 2010, foi publicado o Decreto 7.217, de 21 de junho, que regulamentou a Lei 11.445, de 2007. Adicionalmente, segundo consta da Prestação de Contas do Presidente da República de 2010, o

Governo Federal tem trabalhado na elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, que conterá as metas e diretrizes para os próximos 20 anos.

Quanto aos resíduos sólidos, em particular, também foi publicada a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

Observe-se 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 naquele Programa. Segundo o Balanço de 4 anos do PAC, até outubro de 2010 haviam sido contratados R$ 37,8 bilhões, dos quais cerca de 44% se referem a recursos orçamentários. O restante é composto de financiamentos ao setor público, 44%, ou ao setor privado, 12%.

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 e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Análise da execução do gasto na função

Em 2010, foi autorizada dotação de R$ 2,4 bilhões para a função Saneamento nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cuja execução ficou integralmente a cargo do Ministério das Cidades. O valor é 24% inferior ao de 2009.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores liquidados na função nos últimos cinco anos, considerando a execução de dotações orçamentárias do exercício e de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, bem como o percentual desses valores como proporção do PIB.

Valores liquidados no OFSS – 2006 a 2010
R$ milhões

Saneamento		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	22	0,00	40	0,00	478	0,02	845	0,03	516	0,01	1.901	0,01
	RPNP[3]	40	0,00	33	0,00	1.048	0,03	781	0,02	1.137	0,03	3.039	0,02
Total		63	0,00	73	0,00	1.526	0,05	1.626	0,05	1.653	0,04	4.940	0,03

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Verifica-se que aumento no período foi bastante expressivo, da ordem de 2.566%, sendo que o maior salto ocorreu de 2007 para 2008. No mesmo intervalo de tempo, nenhuma outra função de

governo alcançou tamanho crescimento percentual. Mais uma vez, o incremento se deveu à elevação do nível de investimentos no setor em função do PAC. Cumpre observar que a execução das dotações constantes da LOA/2010 (R$ 516 milhões) foi 39% inferior em 2010 em relação ao ano anterior, fato este compensado pelo crescimento da execução de restos a pagar não processados no exercício, que já representa a maior parcela do total de recursos liquidados na função.

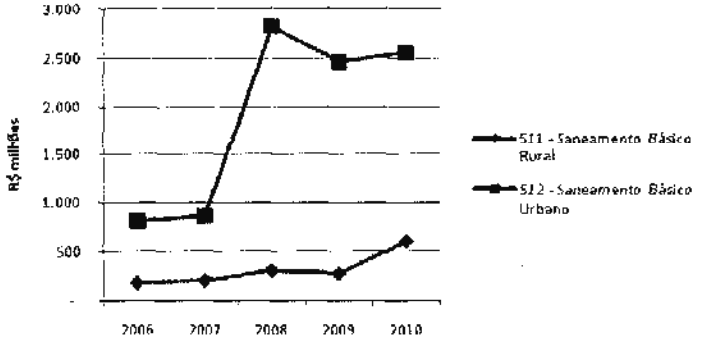
A função Saneamento pode ser desdobrada em duas subfunções típicas, "Saneamento Básico Urbano" e "Saneamento Básico Rural". Em 2010, a quase totalidade do R$ 1,7 bilhão em valores liquidados na função se realizou na subfunção "Saneamento Básico Urbano". Isso pode ser explicado pela repartição de competências estabelecida na esfera federal quanto ao repasse de recursos para iniciativas de saneamento. O Ministério das Cidades, responsável pela execução da função Saneamento, tem como objeto 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. Assim, esse valor corresponde predominantemente às ações de saneamento integrado (R$ 573 milhões), esgotamento sanitário (R$ 493 milhões), abastecimento de água (R$ 252 milhões), e drenagem urbana (R$ 236 milhões), segundo esse critério populacional.

Foram executados outros R$ 900 milhões na subfunção "Saneamento Básico Urbano" em outras funções. Esses valores correspondem, em sua maior parte, às intervenções em água e esgoto em municípios de até 50 mil habitantes, realizadas pela Funasa na função Saúde, e em esgotamento sanitário para municípios das bacias do São Francisco e Parnaíba, realizadas pelo Ministério da Integração Nacional na função Gestão Ambiental.

Por seu turno, as despesas na subfunção "Saneamento Básico Rural" somaram R$ 606 milhões em 2010. Esse valor esteve associado às seguintes funções: (i) Saúde (R$ 361 milhões), nas ações de saneamento, por parte da Funasa, em áreas rurais, especiais e indígenas; (ii) Assistência Social (R$ 158 milhões), principalmente em construção de cisternas para armazenamento de água; e (iii) Gestão Ambiental (R$ 87 milhões), no âmbito do programa Água para Todos, em comunidades ribeirinhas do Rio São Francisco.

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas da função Saneamento nos últimos cinco exercícios.

Valores liquidados no OFSS (LOA/2010 + RPNP) nas subfunções típicas – 2006 a 2010[1]



Fonte: Siafi

Quando se analisam as despesas em Saneamento pela soma de suas subfunções típicas, o crescimento no período é de 220%. O aumento foi apoiado, em grande parte, pelo acréscimo em "Saneamento Básico Urbano", notadamente de 2007 para 2008, com a instituição do PAC. Em termos percentuais, no entanto, tanto "Saneamento Básico Urbano" quanto "Saneamento Básico Rural" tiveram suas despesas mais do que triplicadas no período.

A tabela seguinte apresenta, para 2010, a execução completa proveniente apenas das dotações consignadas na LOA/2010.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Saneamento	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	2.365	1.745	74%	516	22%	516	22%	1.229	52%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] *Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.*

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

À semelhança de Habitação e Urbanismo, nada obstante os empenhos terem correspondido a 74% da dotação orçamentária, apenas 22% da dotação foram liquidados e pagos. Com efeito, 52% das despesas previstas foram inscritas ao final do ano em restos a pagar não processados.

Entre os programas orçamentários de maior relevância, destaca-se Serviços Urbanos de Água e Esgoto, do tipo finalístico. Em 2010, foram liquidados em recursos orçamentários do programa R$ 1,6 bilhão, dos quais R$ 804 milhões na função Saneamento e R$ 798 milhões na função Saúde.

Com relação às ações não orçamentárias, que compreendem em sua maior parte financiamentos a projetos de saneamento básico, projetos multissetoriais integrados urbanos, implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, o volume de despesas executadas em 2010 foi de R$ 3,2 bilhões, segundo dados do Sigplan.

No PPA 2008/2011 há três indicadores associados ao programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto: 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.

Os dados constantes da base dados do Sigplan não contêm apurações recentes para esses indicadores. No entanto, é útil trazer os dados constantes da Prestação de Contas do Presidente da República de 2010, tendo por base as informações da PNAD 2009, cujos dados foram divulgados em setembro de 2010, e que revelam certa melhora em indicadores relacionados a saneamento. De acordo com a Prestação de Contas, a cobertura de abastecimento de água por rede geral passou de 81,9% em 2002 para 84,4% em 2009. Já o percentual de domicílios cobertos por rede coletora e fossa séptica passou de 68,1% para 72,3%. Por fim, com relação à coleta de resíduos, o percentual de domicílios atendidos pelo serviço evoluiu de 77,3% para 88,6% no mesmo período.

4.3.13 Função Gestão Ambiental

Contextualização

De acordo com o art. 225 da Constituição Federal todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. O mesmo dispositivo constitucional impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de protegê-lo para as gerações presentes e futuras.

Dessa forma, o meio ambiente saudável passou a ser tratado como direito fundamental dos cidadãos brasileiros, cabendo tanto ao Estado, nas três esferas de governo, quanto a cada indivíduo o dever de defendê-lo e resguardá-lo.

Nessa mesma linha de valorização desta relevante área, o art. 170 da Carta Magna elegeu a proteção do meio ambiente como um dos princípios norteadores da atividade econômica, impondo, inclusive, o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços a serem prestados.

De acordo com Luís Paulo Sirvinskas (Tutela Constitucional do Meio Ambiente, São Paulo, Saraiva, 2008), a experiência internacional revela que o *status* constitucional das normas ambientais tem o grande mérito de impor o dever geral de não degradar.

Além disso, para o mesmo autor, essa condição confere cunho ecológico ao direito de propriedade, reduz a discricionariedade administrativa no processo decisório, realça a proteção do meio ambiente e reforça a interpretação normativa pró-ambiente.

Para dar cumprimento à diretriz constitucional de proteção ao meio ambiente, foi constituída uma complexa estrutura institucional destinada à gestão da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, instituída pela Lei 6.938/1991, a qual abrange, entre outros órgãos, o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama e o Ministério do Meio Ambiente – MMA, além de outros organismos encarregados da execução dessa política, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMbio e a Agência Nacional de Águas – ANA .
Como mecanismos da Política Nacional do Meio Ambiente foram definidos, entre outros instrumentos, o licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, o zoneamento ambiental, a criação de áreas de proteção ambiental e a concessão florestal.

Em termos normativos destinados à implantação da aludida Política Nacional de Meio Ambiente, foram editadas, entre outros normativos, a Resolução Conama 237/1997, que regulamenta o processo de licenciamento ambiental, o Decreto nº 4.297/2002, o qual estabeleceu os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do País, a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e a Lei nº 11.284/2006, dispondo sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

Além da mencionada política nacional, existem outros organismos destinados à aplicação de políticas públicas setoriais, como é o caso do Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima – CIM, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República.
A despeito desse complexo arranjo institucional, observa-se que as políticas públicas ambientais no Brasil ainda não alcançaram os resultados esperados, evidenciando-se falhas na coordenação da atuação dos diversos agentes envolvidos com o tema e deficiências na concepção e na implantação das respectivas ações, conforme será visto adiante.

Além das disposições constitucionais e legais que tratam do meio ambiente, devem ser destacado, também, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, por intermédio de tratados, acordos e outros instrumentos de cooperação. Como exemplo desses pactos internacionais, pode ser

citado o Protocolo de Kyoto, no qual o País, embora não tenha assumido metas de redução de CO2, comprometeu-se a medir seus níveis de emissão e desenvolver estratégias para a redução destas. Posteriormente, durante a 15ª Conferência das Partes sobre o Clima – COP 15, realizada em Copenhagen, o País estabeleceu a meta de redução de desmatamento na Floresta Amazônica em 80% até o ano de 2020. Releva, igualmente, citar o comprometimento do País, na 10ª Conferência das Partes sobre Biodiversidade – COP 10, com a ampliação da área de conservação terrestre para 17% do território e de 10% para a área marinha, sendo que hoje estes índices estão, respectivamente, na casa de 10% e 1%.

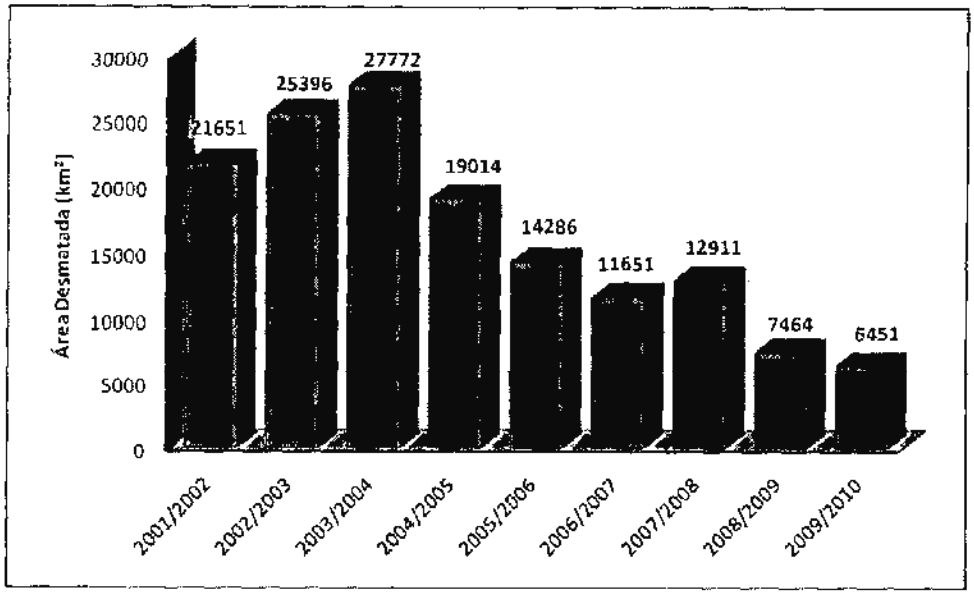
No exercício de 2010, foram obtidos instrumentos importantes, que poderão contribuir sobremaneira para a melhoria da gestão ambiental, como a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305/2010, depois de longo período de tramitação do projeto no Congresso Nacional, a elaboração do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado – PPCerrado, lançado em setembro de 2010, e o encerramento da execução do Projeto Base Cartográfica Digital da Amazônia, por meio do qual foram atualizadas e validadas as bases cartográficas analógicas elaboradas pelos Estados da região e elaboradas cartas para os vazios cartográficos existentes, o que poderá ampliar a capacidade de gestão ambiental do setor.

De acordo com o PPA 2008/2011, a execução da função Gestão Ambiental está inserida no objetivo de governo "promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda". Entre as ações adotadas no âmbito da mencionada função de Governo para o alcance desse objetivo, podem ser destacadas duas das iniciativas implementadas em 2010.

A primeira delas diz respeito à diminuição do desmatamento na Amazônia. O indicador "Desmatamento anual da Amazônia Legal", para o período 2009/2010, revela que a área desmatada naquele bioma no período foi de 6.451 km², o que indica uma redução de 13,6% em relação ao período anterior de 2008/2009, que foi de 7.464 km². Esse foi o menor quantitativo medido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE desde 1988, quando teve início a série de levantamentos anuais sobre desmatamento na região. Se comparada essa taxa com aquela apurada no período de 2003/2004 (27.772 km²), a maior taxa constatada desde 2001/2002, conforme demonstra o gráfico a seguir, observa-se que houve uma redução de 77%, evidenciando a possibilidade de alcance da meta estabelecida pelo Brasil na COP 15, de redução em 80% no desmatamento da Amazônia.

Essa redução na taxa de desmatamento pode ser atribuída à execução de ações previstas no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM e às ações de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA na Amazônia realizadas com apoio da Força Nacional, da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal.

Área desmatada na Amazônia Legal (Km²) – 2001 a 2010



Fonte:INPE (PRODES/DETER)

A segunda iniciativa refere-se à ampliação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, que abrangeu áreas dos biomas Amazônia, Mata Atlântica e área de marinha, mediante o aumento do número de Unidades de Conservação – UC, as quais promovem a proteção do meio ambiente e beneficiam famílias usuárias dos recursos naturais. Em 2010, foram criadas seis unidades de conservação federais e ampliadas outras seis, o que totaliza uma expansão do SNUC em 669 mil hectares.

Na tabela seguinte, está demonstrada a evolução da despesa na função Gestão Ambiental nos últimos cinco anos. Verifica-se que houve aumento progressivo da despesa liquidada relativa ao orçamento do próprio exercício, sendo o aumento de 2009 para 2010 de quase 25%. Esse crescimento contínuo da despesa deve-se, principalmente, aos gastos realizados nos programas "Infraestrutura Hídrica" e "Integração de Bacias Hidrográficas". No exercício de 2010, a despesa liquidada nestes dois programas, relativa ao próprio exercício, representou aproximadamente 73% de todo os dispêndios na função.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2006 a 2010
R$ milhões

Gestão Ambiental		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	1.207	0,05	1.377	0,05	1.488	0,05	1.684	0,05	2.103	0,06	7.859	0,05
	RPNP[3]	377	0,02	527	0,02	856	0,03	1.545	0,05	2.157	0,06	5.462	0,04
Total		1.584	0,07	1.904	0,07	2.344	0,08	3.229	0,10	4.260	0,12	13.321	0,09

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Em relação à despesa com a liquidação de restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício, o aumento alcançou o percentual de 472%, o que é indicativo de que está ocorrendo distorção na dinâmica orçamentária ao longo dos anos. Verifica-se que, de 2009 para 2010, houve aumento de quase 40% nos valores liquidados relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, sendo que em 2010 estes valores foram superiores aqueles relativos ao orçamento do próprio exercício que foram liquidados.

A tabela a seguir apresenta os valores executados nas subfunções que compõem a função Gestão Ambiental em 2010, das quais merece destaque a subfunção "Recursos Hídricos", que representa 60,2% dos recursos executados na função. As demais subfunções nominadas foram responsáveis por apenas 5,6% dos valores liquidados. Observa-se, ainda, que o percentual da função Gestão Ambiental executado em outras subfunções é bastante representativo, correspondendo a 34,2 %, sendo que R$ 1,1 bilhão do total de gastos na função, correspondente a 27%, foram liquidados na subfunção "Administração Geral".

Valores liquidados (OFSS + RPNP) por subfunção em 2010[1]

Subfunção	Execução da Função Gestão Ambiental por Subfunções		Execução das Subfunções de Gestão Ambiental em Outras Funções	Total das Subfunções de Gestão Ambiental
	Valor	%[3]	Valor	Valor
Subfunções da Gestão Ambiental[2]	2.802	65,8	113	2.915
Preservação e Conservação Ambiental	*136*	*3,2*	*15*	*151*
Controle Ambiental	*87*	*2,0*	*71*	*158*
Recuperação de Áreas Degradadas	*14*	*0,3*	-	*14*
Recursos Hídricos	*2.565*	*60,2*	*9*	*2.574*
Meteorologia	-	-	*18*	*18*
Outras Subfunções	1.458	34,2	NA	NA
	4.260	**100,0**	NA	NA

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

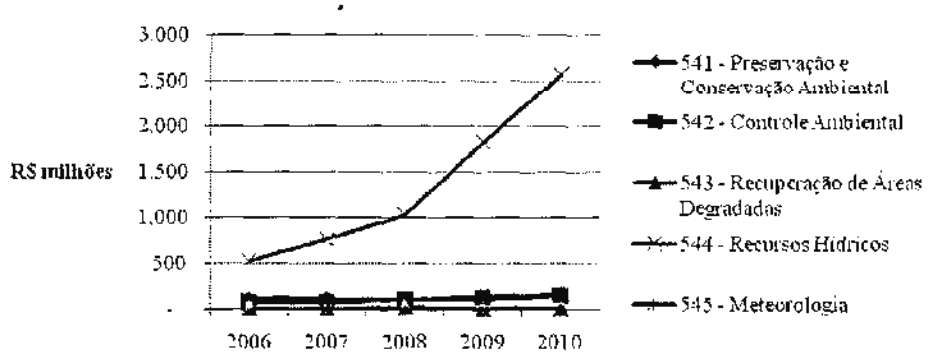
[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

O Gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas liquidadas nas cinco subfunções típicas da função Gestão Ambiental nos últimos cinco anos. Mais uma vez, a subfunção "Recursos Hídricos" alcançou crescimento de cerca 387% em sua execução no período, enquanto as outras subfunções mantiveram-se praticamente estáveis. Esta subfunção engloba grande parte da execução dos dois principais programas da função Gestão Ambiental, "Infraestrutura Hídrica" e "Integração de Bacias Hidrográficas".

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

No exercício de 2010, foram executados na subfunção "Recursos Hídricos" aproximadamente R$ 2,6 bilhões. Como destino principal dos recursos desta subfunção encontram-se as ações relacionadas à transposição do Rio São Francisco no âmbito do Programa Integração de Bacias Hidrográficas, cujos valores empenhados em apenas duas ações, a integração do Rio São Francisco com as bacias do nordeste setentrional (eixo leste) e a integração daquele rio com as bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-açu e Apodi (eixo norte), alcançaram valor superior a R$ 1,1 bilhão.

A Tabela a seguir demonstra que, apesar de 76% do orçamento relativo à Gestão Ambiental terem sido empenhados, parcela significativa, correspondente a 33% da dotação, foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Execução Orçamentária – 2010
R$ milhões

Gestão Ambiental	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	4.876	3.713	76%	2.102	43%	2.078	43%	1.611	33%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Há programas integrantes da função Gestão Ambiental que se destacam, não propriamente pelo volume de recursos que executam, mas pela importância socioambiental que possuem, podendo-se destacar, entre eles, os programas "Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer" e "Comunidades Tradicionais".

O programa "Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florecer", que objetiva promover a diminuição do desmatamento ilegal, combater a desertificação e conservar a biodiversidade em todos os biomas brasileiros, por meio do combate ao desmatamento e às queimadas ilegais e aos incêndios florestais, liquidou despesas no valor de R$ 102 milhões em 2010, incluindo a liquidação de restos a pagar não processados inscritos ao final de exercícios anteriores, e foi o responsável pelas ações que promoveram a diminuição da área anual desmatada na Amazônia, tratada no início deste tópico.

Os resultados desse programa são medidos por meio de dois indicadores: "Área anual desmatada na Amazônia legal" e "Número de focos de calor", que é o somatório da quantidade de incêndios e focos de calor nos biomas. Para o primeiro indicador, o índice previsto inicialmente foi de 8.595 km², sendo que o apurado foi de 6.451 km², menor, pois, que o esperado. No que diz respeito ao segundo indicador, no entanto, foram previstos 85.359 focos de calor em 2010, enquanto que foram registrados 133.149. Entre os diversos motivos apontados para esse substancial acréscimo, estão a seca acentuada em diversas regiões do País e a utilização de fogo na atividade agropecuária.

O programa "Comunidades Tradicionais" tem por objetivo a melhora na qualidade de vida dos integrantes de comunidades tradicionais, por meio da dinamização das atividades produtivas e do incentivo ao uso sustentável dos recursos naturais.

Em 2010, foram liquidadas no mencionado programa despesas da ordem de R$ 4 milhões, incluindo a liquidação de restos a pagar não processados inscritos ao final de exercícios anteriores. O único indicador do programa "Taxa de comunidades tradicionais com beneficiamento da produção" teve índice previsto para esse exercício de 42,29%, alcançando, entretanto, o índice de 49,31%.

Ações do controle externo

O Tribunal de Contas da União, no papel de fiscalizador da aplicação dos recursos públicos federais, tem oferecido a sua contribuição efetiva para o aprimoramento da Gestão Ambiental, atuando como indutor de melhoria nas políticas públicas relacionadas com o meio ambiente, que possam garantir o bem-estar do povo e o futuro do nosso País.

Neste sentido, esta Corte de Contas tem adotado medidas concretas nessa direção, seja integrando os fóruns internacionais de discussão sobre essas questões ambientais, seja realizando fiscalizações relacionadas com o tema, nas quais tem apontado deficiências e, ao mesmo tempo, indicado as soluções entendidas pertinentes a cada caso.

Em tais trabalhos de fiscalização, de acordo com as suas atribuições constitucionais, o Tribunal tem avaliado não só a regularidade da aplicação dos recursos públicos disponibilizados aos órgãos e entidades incumbidos da gestão do Meio Ambiente, como também se as políticas públicas direcionadas ao setor estão alcançando os resultados esperados, bem assim se os responsáveis pelas respectivas ações governamentais estão pautando a sua atuação pelos princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade.

Neste contexto, pode ser destacado o Levantamento de Auditoria realizado pelo Tribunal, tendo por objeto a análise das questões ambientais apuradas nos trabalhos de fiscalização das principais obras públicas abrangidas pelas Auditorias incluídas no Sistema Fiscobras, no período de 2004 a 2009, trabalhos estes realizados no escopo dos relatórios específicos encaminhados anualmente ao Congresso Nacional, por força das Leis de Diretrizes Orçamentárias. As principais constatações deste trabalho estão relacionadas à falta de licenciamento ambiental nos empreendimentos ou licenciamentos indevidos, ao licenciamento com prazo de validade vencido e ao não cumprimento de condicionantes ambientais. Os resultados dessa fiscalização foram consolidados por meio do acórdão 968/2010 – Plenário, mediante o qual foram encaminhadas as medidas pertinentes.

O processo de licenciamento ambiental, que é fundamental para o desenvolvimento equilibrado do país, tem sido objeto de avaliação constante por parte do Tribunal. Nesse sentido, vale destacar as constatações apontadas no acórdão 2.212/2009 – Plenário, no qual foram endereçadas diversas determinações ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, com o intuito de aperfeiçoar esse procedimento tão relevante.

Foi realizado, também, levantamento de auditoria, com o objetivo de verificar os riscos no exercício da atividade institucional do Ibama para o alcance de seus resultados. No mencionado trabalho de fiscalização foram constatados problemas estruturantes que comprometem o alcance da missão finalística do órgão, *tais como*: instabilidade institucional, ausência de regimento interno condizente com a real estrutura do Instituto, falta de sintonia entre o planejamento das políticas públicas ambientais pelo Ministério do Meio Ambiente e a sua execução pelo Ibama, sobrecarga de atribuições do órgão e carência de servidores. Como resultado desse trabalho foi proferido o acórdão 605/2011 – Plenário, por meio do qual foram endereçadas diversas determinações e recomendações ao Instituto, em especial *quanto* à aprovação de novo regimento interno para a entidade, apresentação de plano de ação contendo cronograma de adoção de medidas necessárias à instituição de Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA e elaboração de planejamento estratégico.

A nível dos compromissos internacionais, é oportuno destacar as auditorias realizadas como parte da Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, desenvolvidas juntamente com entidades de outros países integrantes do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – WGEA/Intosai. Essas fiscalizações foram definidas a partir de premissas gerais, observada, entretanto, a realidade de cada país.

O objetivo de trabalho foi avaliar políticas públicas e ações governamentais destinadas a:

- *mitigar emissões* de gases do efeito estufa na Amazônia Legal;
- garantir segurança hídrica no Semiárido brasileiro;
- adaptar o Setor Agropecuário e as Zonas Costeiras brasileiras aos efeitos das mudanças do clima.

Uma série de constatações relevantes foi obtida.

No que diz respeito à Amazônia Legal, ficou evidenciado que os mecanismos adotados pelo Governo Federal, principalmente na agropecuária, nos transportes e na reforma agrária, têm sido insuficientes para mitigar os efeitos negativos das mudanças climáticas sobre aquele parcela do território nacional.

Observou-se, ainda, que o órgão fundamental para implantação das ações governamentais na região, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, não possui as condições necessárias ao desenvolvimento adequado de suas atividades, especialmente no que tange a força de trabalho e a recursos orçamentários.

Relativamente às Zonas Costeiras, verificou-se que o Governo Federal ainda não definiu estratégias de adaptação desse ecossistema aos impactos que podem advir das mudanças climáticas.

No Setor Agropecuário, constatou-se que a Administração Pública Federal, apesar de contar com ampla estrutura para conduzir estudos e pesquisas sobre impactos das mudanças climáticas, bem como para elaborar e implementar as políticas públicas que possam incorporar os resultados de tais trabalhos científicos, apresenta falhas na coordenação e na integração na atuação dos órgãos e entidades encarregadas do assunto, assim como deficiências nas ações hoje em desenvolvimento.

Quanto ao Semiárido brasileiro, observou-se que o tema mudanças climáticas ainda não atingiu um nível de discussão capaz de influenciar o planejamento das políticas públicas para o setor hídrico.

Notou-se, porém, a existência de manifestações isoladas de alguns órgãos e de algumas entidades governamentais, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe e a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias – Embrapa Semiárido, que têm buscado desenvolver soluções que possam contribuir para minimizar os efeitos das mudanças do clima na região.

Como resultado dessas auditorias forma proferidos os acórdãos 2.293/2009, 2.354/2009, 2.462/2009 e 2.513/2009, todos do Plenário, mediantes os quais esta Corte de Contas endereçou as recomendações pertinentes às autoridades competentes.

Destaco, ainda, nesse mesmo seguimento, Levantamento de Auditoria realizado pelo Tribunal, no âmbito do Grupo de Trabalho em Meio Ambiente da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Olacefs, com o fim de identificar o nível de cumprimento dos pactos assumidos no Tratado de Cooperação Amazônica, objetivando a composição de relatório conjunto com os demais países da região. Nesse trabalho foi constatado que a implementação dos compromissos assumidos ainda é incipiente, sendo que as políticas dos diversos países não são coordenadas e as iniciativas de ecoturismo na região são tímidas. Os resultados desse trabalho foram examinados pelo Tribunal mediante o acórdão 1.550/2010 – Plenário.

Por fim, deve ser destacado o Levantamento de Auditoria determinado pelo Tribunal a partir de comunicação feita ao Plenário por este Relator, com o objetivo de avaliar as ações do Governo Federal destinadas à prevenção e ao combate das queimadas no Brasil. Tal iniciativa foi motivada pela constatação de um significativo incremento do número de focos de queimadas e incêndios em áreas rurais e florestais em 2010 quando comparado com o ano anterior. Esta constatação adquiriu maior relevância quando demonstrado que boa parte das áreas afetadas encontrava-se em unidades de conservação e reservas indígenas.

Embora os resultados desse trabalho ainda não tenham sido apreciado pelo Tribunal, já se pode enumerar as principais constatações registradas pela Equipe de fiscalização, consistentes em:

necessidade de fortalecimento e capacitação da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, haja vista ter sido este o ponto mais enfatizado pelos gestores entrevistados, como sendo um dos principais meios capazes de promover alterações nas formas de produção da região, migrando para um modelo mais sustentável;

é crítica a situação de várias Unidades de Conservação – UC, considerando a alta frequência e a grande magnitude dos incêndios nestas áreas, os quais superam a capacidade de recuperação desses ambientes frente ao impacto do fogo, resultando que esse impacto modifica os processos ecológicos, gerando prejuízos à biodiversidade e aos demais recursos naturais dessas unidades;

não existem indicadores oficiais de áreas queimadas no Brasil, inclusive em Unidade de Conservação – UC e Terras Indígenas – TI, sendo que o Governo Federal utiliza uma aproximação a partir dos dados de desmatamento ou dos dados de focos de calor, os quais não permitem uma avaliação robusta da magnitude e da evolução do problema no tempo e no espaço, por meio de séries históricas e mapas georreferenciados, sendo que essa limitação prejudica, também, as estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa em decorrência de queimadas e incêndios florestais; e

a indefinição dos papéis e responsabilidades dos órgãos envolvidos com a problemática das queimadas e incêndios florestais, no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama prejudica a eficácia na atuação do Governo Federal.

4.3.13 Função Ciência e Tecnologia

Os avanços nos campos da ciência, tecnologia e inovação – CT&I constituem elementos fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável do país. A sua viabilização depende da interação entre os setores privado e público, incluindo todas as esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal). Na esfera federal, as ações são consolidadas no âmbito da Função de Governo Ciência e Tecnologia, centralizada no Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, ao qual incumbe 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.

O Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação – PACTI 2007/2010 consiste, atualmente, em um dos principais instrumentos viabilizadores da Política Nacional de CT&I. As suas prioridades estratégicas compreendem: 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 C&T.

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. De acordo com dados fornecidos pelo MCT, em 2003 os investimentos em P&D representavam 0,96% do PIB, passando para 1,24% em 2009 e 1,25% em 2010. O valor alcançado em 2010 merece especial destaque, tendo em vista o crescimento de 7,5% do PIB no exercício.

Merece ser destacado, ainda, o crescimento da produção científica do Brasil, medida pelo número de artigos indexados na base de dados internacional Thomson Reuters (ISI). A medição mais recente, realizada em 2009, mostra que, em relação à medição anterior, feita em 2007, o número de artigos científicos cresceu 64%, o que levou o País da 15ª para a 13ª colocação no ranking mundial, ultrapassando a Rússia e a Holanda.

Análise da execução do gasto

No decorrer de 2010, o PACTI foi viabilizado tanto por recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) como de outras fontes, como as renúncias de receitas tributárias ou gastos tributários. O montante executado, considerando o orçamento do exercício, representa um crescimento de cerca de 74,4% em relação a 2006, conforme dados do quadro a seguir. No tocante à participação dos gastos em relação ao PIB, a comparação entre os exercícios de 2010 e 2009 deve ser ponderada, em razão do crescimento de 7,5% desse indicador em 2010.

O montante executado no exercício representa um crescimento de cerca de 74,4% em relação a 2006, conforme dados do quadro a seguir. No tocante à participação dos gastos em relação ao PIB, a comparação entre os exercícios de 2010 e 2009 deve ser ponderada, em razão do crescimento de 7,5% desse indicador em 2010.

Os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores (RPNP), por sua vez, aumentaram 224% ao final dos cinco exercícios analisados. Desse crescimento, 102% ocorreu entre 2006 e 2007, conforme dados da tabela a seguir. Em 2010, os RPNP representaram 14,2% do valor total liquidado na função.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010
R$ milhões

Ciência e Tecnologia		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	3.187	0,13	3.324	0,12	4.102	0,14	5.022	0,16	5.557	0,15	21.192	0,14
	RPNP[3]	284	0,01	575	0,02	770	0,03	793	0,02	921	0,03	3.343	0,02

Ciência e Tecnologia	2006		2007		2008		2009		2010		Total	
	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
Gasto Tributário[4]	3.882	0,16	5.688	0,21	8.000	0,26	7.616	0,24	8.691	0,24	33.877	0,23
Total	**7.353**	**0,31**	**9.587**	**0,36**	**12.872**	**0,42**	**13.431**	**0,42**	**15.169**	**0,41**	**58.412**	**0,39**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

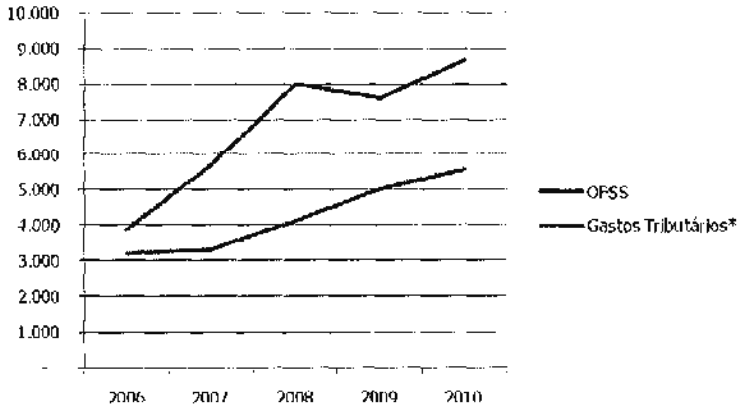
2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos. Incluem a renúncia decorrente da Lei de Informática, Lei 8.428/1991, e posteriores alterações, classificada pela RFB na função Indústria.

A evolução dos gastos tributários em relação à execução da despesa orçamentária na função C&T no período pode ser visualizada no gráfico seguinte.

Despesa Liquidada x Gastos Tributários 2006/2010



Fonte: Siafi, RFB

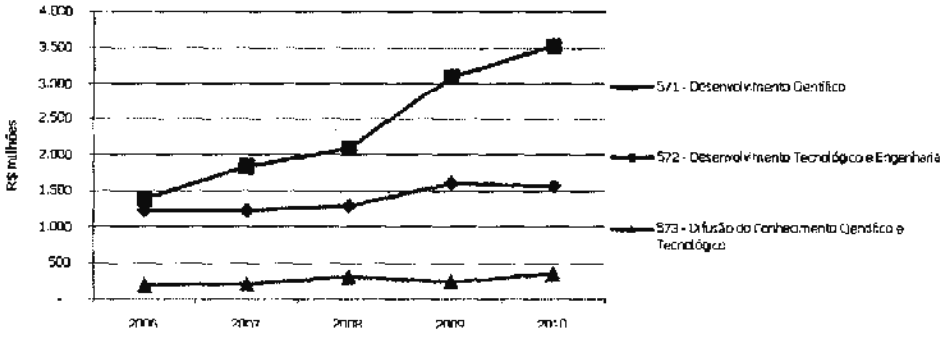
De 2006 a 2009, valores estimados. Em 2010, valores projetados.

Observa-se que, desde 2006, os recursos oriundos de benefícios tributários destinados à promoção de objetivos da função C&T são superiores aos recursos orçamentários executados nessa função.

As subfunções típicas do orçamento da função C&T – Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico totalizaram R$ 5,4 bilhões. O montante do orçamento executado em subfunções típicas de outras funções, ou seja, subfunções atípicas da função C&T – Administração Geral, Produção Industrial, Encargos Especiais e outras alcançou R$ 2,4 bilhões. Desse total, aproximadamente 67% ocorreram na função Administração.

Entre 2006 e 2010, observa-se a seguinte evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas constam do quadro a seguir.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) nas Subfunções Típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Sobre os dados apresentados acima, há de se ressaltar que as oscilações observadas na execução orçamentária de cada subfunção deveu-se, em grande medida, a alterações na classificação funcional programática de várias ações quando da elaboração do PPA 2008/2011. Parte do crescimento observado na subfunção 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia, entre 2008 e 2010, 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). Até 2008, a ação era classificada na subfunção atípica Encargos Especiais.

No que tange à subfunção 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, verifica-se um índice de liquidação de, em média, 30% da dotação autorizada ao longo do período analisado, conforme dados obtidos no Siafi.

Sobre a execução do orçamento de 2010, o quadro a seguir mostra um elevado grau de empenho (93%) da dotação autorizada para a função, não acompanhado de proporção semelhante de valores liquidados (69%). Ademais, observa-se que um quarto do orçamento aprovado para a função C&T foi inscrito em restos a pagar sem que tenha sido verificada a sua liquidação.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Ciência e Tecnologia	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	8.076	7.545	93%	5.555	69%	5.322	66%	1.990	25%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Além dos gastos diretos, observados acima, outros instrumentos são frequentemente utilizados para financiar as políticas públicas nas diversas funções de governo, como os subsídios e benefícios tributários, financeiros e creditícios. Na função C&T, desde 2006, os gastos indiretos realizados por meio do sistema tributário, também conhecidos como gastos tributários, são superiores às despesas diretas realizadas via orçamento, como visto na primeira tabela apresentada neste tópico.

O quadro a seguir demonstra a evolução dos gastos tributários relacionados à função C&T de 2006 a 2010.

Gastos Tributários 2006/2010
R$ milhões

Gasto Tributário[1]	2006	2007	2008	2009	2010
Máquinas e Equipamentos – CNPq	235,72	280,45	492,48	502,21	609,79
Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial e Programas de Desenv. Tecnológico Agropecuário (PDTI/PDTA)	102,83	2,42	1,31	1,37	1,55
Entidades Sem Fins Lucrativos – Científica	111,45	80,27	104,65	109,09	123,18
Evento Esportivo, Cultural e Científico	*	19,14	8,00	7,92	12,01
Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação – IRPJ	227,86	868,46	1.582,71	1.382,76	1.561,38
Inclusão Digital	625,73	1.005,24	1.369,00	1.262,07	1.425,10
PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	*	0	0	0	0
PATVD – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	*	0	0	0	0
Tecnologia de Informação – TI e Tecnologia da Informação e da Comunicação – TIC	*	*	*	65,00	73,40
Desp. com Pesquisas Científicas e Tecnológicas – IRPJ	539,54	677,12	1.149,12	1.197,83	1.352,56
Informática	2.038,48	2.755,40	3.261,37	3.026,98	3.464,11
Tecnologia da Informação e Comunicação – TI e TIC (Introduzida pela Lei 11.774/2008)	-	-	31,32	60,30	68,08
Total	**3.882**	**5.688**	**8.000**	**7.616**	**8.691**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)

[1] De 2006 a 2009, valores estimados; em 2010, valores projetados

Não vigente

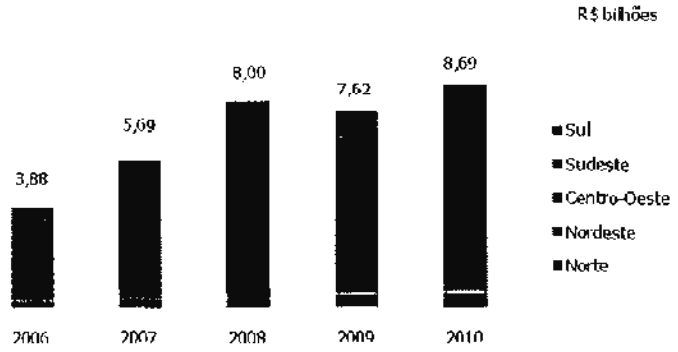
Dos gastos tributários acima, destaca-se o de maior volume, "Informática", que decorre da Lei 8.248/1991 (Lei de Informática). Seu valor projetado para 2010 é de aproximadamente R$ 3,5 bilhões, o que representa aproximadamente 40% de todos os gastos tributários associados à função C&T. Embora a RFB, ao consolidar anualmente o "Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT)", o inclua entre os gastos tributários associados à função Indústria, este relatório o vincula à função C&T. Isso porque os objetivos principais desse gasto tributário, entre eles o desenvolvimento do setor de informática e automação, alinham-se às prioridades da Política Nacional de C&T, além de a sua gestão (concessão, fiscalização e avaliação) caber ao MCT.

O gasto tributário com a segunda maior projeção para 2010, Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação – IRPJ, disciplinado na Lei 11.196/2005 (Lei do Bem), constitui, juntamente com a Lei de Informática, importante instrumento para a promoção do Programa Orçamentário 1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Dessa forma, os referidos gastos tributários contribuem para promover a inovação tecnológica como elemento fundamental para o crescimento da produtividade e da competitividade das empresas brasileiras.

Sobre o PADIS e o PATVD, instituídos pela Lei 11.484/2007, a falta de valores nos exercícios de 2007 a 2010 é explicada pela falta de contribuintes habilitados para deles usufruírem.

A divisão dos gastos tributários relacionados à função C&T ao longo do período de 2006 a 2010 pode ser visualizada no gráfico a seguir:

Distribuição Regional dos Gastos Tributários na Função C&T – 2006-2010



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

De 2006 a 2009, valores estimados; em 2010, valores projetados.

O gráfico acima mostra que os gastos tributários relacionados à função C&T se concentra, ao longo do período em análise, na Região Sudeste, beneficiada com R$ 26,44 bilhões.

Embora com participações pequenas, as Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte apresentam um crescimento ao longo do período. A Região Nordeste aumentou sua participação de aproximadamente R$ 240 milhões para R$ 407 milhões. Já a Centro-Oeste, de R$ 78 milhões para R$ 147 milhões. Por sua vez, a Região Norte, que também é fortemente beneficiada por outros gastos tributários, específicos para o seu desenvolvimento e não contemplados no gráfico acima, passou sua participação de R$ 15 milhões em 2006 para R$ 109 milhões em 2010.

Resultado da Ação Governamental

O próximo quadro mostra a execução orçamentária dos programas finalísticos da função C&T. Esses programas se vinculam às prioridades estratégicas definidas no PACTI 2007/2010 e, por conseguinte, a objetivos de governo definidos no PPA 2008/2011.

Valores Liquidados (OFSS + RPNO), Despesa Realizada (OI) nos Programas Finalísticos
R$ milhões

Objetivo Setorial	Cód	Programa	Função		Total
			Ciência e Tecnologia	Demais	
Expandir e consolidar o sistema nacional de C&T	460	Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação	821	-	821
	461	Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	622	4	626
	473	Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação	45	-	45
Promover a inovação tecnológica nas empresas	1388	Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	2.212	4	2.216
Incentivar P&D em áreas estratégicas	1113	Nacional de Atividades Nucleares	1.299	1	1.300
	464	Nacional de Atividades Espaciais – PNAE	281	6	287
	1122	Ciência, Tecnologia e Inovação Aplicadas aos Recursos Naturais	58	-	58
	1421	Meteorologia e Mudanças Climáticas	33	-	33

Objetivo Setorial	Cód	Programa	Função		Total
			Ciência e Tecnologia	Demais	
Promover C&T para o desenvolvimento social	471	Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social	144	-	144
Reduzir as desigualdades regionais e sociais pela potencialização dos ativos territoriais endógenos	1430	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	62	2	64
Total			5.577	17	5.594

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

Os programas 460, 461, 473, 1388, 1113, 464, 1122 e 1421, cuja execução corresponde a 96,3% dos programas listados no quadro anterior, convergem para a promoção do objetivo de governo de "elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica".

O Programa 1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, corresponde a aproximadamente 40% dos recursos executados nos programas finalísticos da função C&T. Como visto anteriormente, além das fontes de recursos orçamentárias, que somaram R$ 2,2 bilhões em 2010, só na função C&T, o programa também é viabilizado por meio de gastos tributários, cuja projeção para 2010 é de R$ 5 bilhões, conforme dados apresentados na tabela "Gastos Tributários 2006/2010".

Um dos indicadores utilizados para avaliar o desempenho do programa consiste na Participação das Exportações de Produtos de Alta Tecnologia no Total das Exportações de Produtos Industriais. O cálculo é feito anualmente, por meio da divisão do valor das exportações de produtos de alta tecnologia pelo valor das exportações brasileiras de produtos industriais. Em 2010, foi prevista uma participação de 9,1%. No entanto, segundo dados do Sigplan, o percentual apurado foi de 7,3%, abaixo dos 7,7% medidos em 2009 e dos 8,1% medidos em 2008.

O decréscimo pode ser explicado, a uma, pelo fato de que, embora as exportações brasileiras tenham alcançado, em 2010, R$ 201,9 bilhões, representando um aumento de aproximadamente 32% em relação a 2009, quando ficaram em R$153 bilhões, a participação relativa dos produtos do setor de alta tecnologia teve uma redução em relação aos setores de média-alta tecnologia e de baixa tecnologia. A duas, pela elevação, em relação a 2009, dos índices de preços dos produtos básicos e semimanufaturados, de 30,4% e 29%, respectivamente, enquanto o dos produtos manufaturados cresceu 8,5% em relação ao ano anterior, conforme dados consolidados da Balança Comercial Brasileira, publicados pelo MDIC.

Os programas que concorrem para a promoção do objetivo setorial "Incentivar P&D em Áreas Estratégicas" concentram atenção especial aos setores intensivos em tecnologia que apresentam transversalidade setorial, multidisciplinaridade técnico-científica e grande potencial inovador e dinamizador da economia. Consideram, também, as áreas sensíveis à soberania e à segurança do país. Especificamente quanto ao Programa Nacional de Atividades Nucleares, com o segundo maior valor liquidado entre os programas analisados, destaca-se o empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), que teve início em 2009 e encontra-se na fase de contratação dos serviços de engenharia para elaboração do projeto básico e, posteriormente, do projeto detalhado para implementação do empreendimento. Trata-se de uma nova instalação de pesquisa, desenvolvimento e produção de radiofármacos para a área médica, além da prestação de serviços de irradiação e de testes de materiais necessários para o desenvolvimento de componentes para atendimento do setor nuclear.

Ações de controle externo

Em 2010, foi realizada mais uma fiscalização (processo TC 007.006/2010-1) na Secretaria de Política de Informática do MCT (Sepin). A auditoria teve como objetivo de verificar a conformidade da gestão exercida pelo MCT sobre a concessão, fiscalização e utilização de recursos provenientes de renúncia de receitas da Lei de Informática em projetos de pesquisa e desenvolvimento.

Há que se destacar que a auditoria ainda não foi julgada pelo TCU. No entanto, o trabalho apresenta constatações que corroboram os resultados dos trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal processos (TC 013.237/2005-0 e TC 024.171/2007-0) quanto à deficiência/precariedade dos controles internos de gestão da Lei de Informática pela Sepin. De forma geral, foi possível verificar que, embora os resultados dos projetos em pesquisa e desenvolvimento sejam uma grande preocupação da Secretaria, não são envidados os devidos esforços na boa e regular gestão dos recursos oriundos da referida lei, que se faz tão necessária diante da materialidade, relevância e criticidade do instrumento como viabilizador da política nacional de ciência e tecnologia.

4.3.14 Função Agricultura

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, principal operador governamental da função agricultura, definiu como sua missão institucional, em seu Plano Estratégico, "Promover o Desenvolvimento Sustentável e a Competitividade do Agronegócio em Benefício da Sociedade Brasileira".

Para cumprir sua missão, o Mapa tem a atribuição de formular e executar políticas para o desenvolvimento do agronegócio, integrando aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais, para atendimento dos consumidores brasileiros e do mercado internacional.

Para operacionalização dos Programas e Ações governamentais da função Agricultura, além das Secretarias, o Mapa possui uma rede de vinte e sete Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFA, seis Laboratórios Nacionais Agropecuários – Lanagro e dois órgãos singulares, o Instituto Nacional de Meteorologia – Inmet e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – Ceplac.

Outras instituições responsáveis pela condução da função agricultura são a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa (Empresa Pública); a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab (Empresa Pública); os Bancos Oficiais; os Entes Estaduais; e os Entes Municipais.

Foram definidos, neste sentido, os objetivos setoriais associados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no PPA 2008/2011, quais sejam: 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.

Os principais indicadores definidos para esses objetivos setoriais foram:

Aumentar a Produção de Produtos Agropecuários Não-alimentares e Não-energéticos

Indicador/Ano	2008	2009	2010	
			Previsto	Realizado
Índice Composto da Produção de Produtos Não-alimentares e Não-energéticos	39	20	47	61

Fonte: IBGE

Ampliar a Participação da Agroenergia na Matriz Energética

Indicador/Ano	2008	2009	2010	
			Previsto	Realizado
Taxa de participação da agroenergia na matriz energética brasileira* (%)	31,5	31,5	31	32

Fonte: Balanço Energético Nacional 2010-EPE

Inclui outras fontes renováveis, onde há uma pequena participação de energia solar e eólica.

** Estimativa. Dados oficiais da EPE deverão ser divulgados em abril/2011

Garantir a Segurança Alimentar

Indicador/Ano	2008	2009	2010	
			Previsto	Realizado
Volume de Produção Agropecuária – em kg *per capita*	1.026	963	1004	989
Índice de conformidade de produtos de origem animal e vegetal	0,73	0,82	0,83	0,71

Fonte: SPA e SDA/Mapa

Dados estimativo

**Dados até terceiro trimestre de 2010

Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio

Indicador/Ano	2008	2009	2010	
			Previsto	Realizado
Variação do PIB do agronegócio	6,77%	-5,18%*	4	4,67
Variação do valor da exportação de produtos do agronegócio	22,9 %	-9,8%	8%	18%

Fonte: MDIC, SRI/Mapa e Cepea/Esalq/USP

*Dado estimado

**Dados até outubro de 2010

Nota-se que não foram alcançados apenas os objetivos dos índices "Volume de Produção Agropecuária *per Capita*" e "Índice de conformidade de produtos de origem animal e vegetal".

No processo TC 025.221/2009-5, foi identificado o risco de que o indicador "Aumentar a Produção de Produtos Agropecuários Não-alimentares e Não-energéticos" não reflita o resultado das ações empreendidas na função de governo, uma vez que não existem programas governamentais perfeitamente identificáveis ao cumprimento desse objetivo setorial no orçamento, evidenciando, assim, um descasamento entre o planejamento institucional e o PPA 2008/2011.

Evolução orçamentária e dos gastos tributários

A tabela a seguir contém a evolução, nos últimos cinco anos, dos valores liquidados no âmbito do OFSS (do próprio exercício e dos restos a pagar não processados), da despesa realizada no OI e do gasto tributário, em valores absolutos e em percentuais do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010
R$ milhões

Agricultura		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	8.500	0,36	7.995	0,30	7.952	0,26	11.484	0,36	9.421	0,26	45.352	0,30
	RPNP[3]	605	0,03	1.255	0,05	1.940	0,06	1.359	0,04	2.204	0,06	7.363	0,05
OI[4]		6	0,00	4	0,00	5	0,00	7	0,00	8	0,00	30	0,00
Gasto Tributário[5]		7.695	0,32	8.535	0,32	11.152	0,37	11.377	0,36	12.868	0,35	51.627	0,35
Total		16.806	0,71	17.789	0,67	21.049	0,69	24.227	0,76	24.501	0,67	104.372	0,70

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

5 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

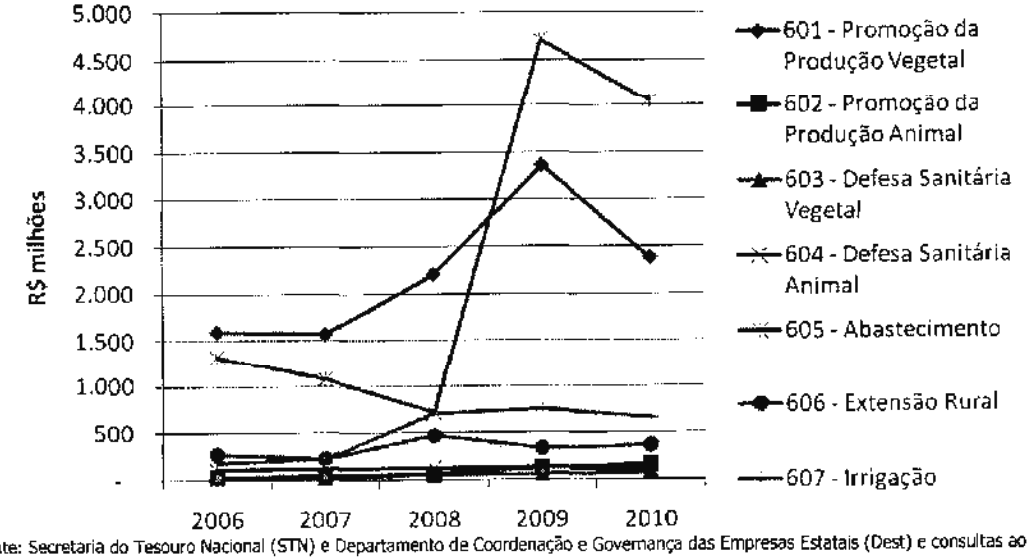
A variação nominal dos valores do OFSS, aferida entre os anos final e inicial da série, correspondeu a um acréscimo de 28%, com crescimento até o exercício de 2009. No exercício de 2010 houve um decréscimo de 9% na variação nominal do OFSS, sendo que a diminuição foi ainda maior desconsiderando-se os restos a pagar não processados, na ordem de 18%.

No mesmo período, os gastos tributários foram elevados em 53%, passando a representar 49% do total de recursos destinados à função Agricultura em 2010, contra 47% em 2009 e 46% em 2006. Desconsiderando-se a liquidação dos Restos a Pagar não processados, ou seja, analisando apenas o montante relativo à competência do exercício de 2010, o valor dos gastos tributários representa cerca de 58% do total da função, mais de R$ 12 bilhões, totalizando mais de R$ 51 bilhões nos últimos cinco exercícios.

Subfunções típicas

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos valores liquidados nas subfunções, que evidenciam o crescimento acentuado dos valores associados às subfunções "Abastecimento" e "Promoção da Produção Vegetal" até o exercício de 2009, apresentando queda no exercício de 2010, mas ainda assim ficando acima dos exercícios anteriores.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

Das variações ocorridas, a subfunção "Abastecimento", apresentada no demonstrativo, é constituída em 91,45% pela ação orçamentária "Formação de Estoques Públicos - Política de Garantia de Preço Mínimo/PGPM". Em 2010, em que pese a considerável melhora dos preços praticados no mercado agrícola, alguns produtos ainda ficaram com valores inferiores aos mínimos estabelecidos, o que levou o governo a intervir no mercado ainda com intensidade, visando a manter os preços mínimos definidos no Plano Agrícola, o que impediu uma diminuição maior nos gastos.

Por sua vez, na subfunção "Promoção da Produção Vegetal", houve diminuição dos valores em 2010 devido ao recrudescimento da crise no setor cafeeiro, uma vez que os valores do exercício de 2009 estavam elevados principalmente pela renegociação de débitos dos produtores de café naquele exercício, conforme relatado nas contas de governo do exercício anterior.

No que se refere à execução do orçamento, foi empenhado 74% da dotação atualizada, sendo que apenas 48% foram processados, restando ainda mais de R$ 5 bilhões de restos a pagar não processados inscritos para os exercícios seguintes.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Agricultura	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	19.796	14.725	74%	9.421	48%	9.047	46%	5.305	27%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Destaca-se no OFSS o crescimento significativo da inscrição em restos a pagar não processados de 2009 para 2010, apresentando uma evolução de aproximadamente 62%, correspondendo a mais de 35% do valor empenhado e sendo equivalente a mais de 55% dos valores liquidados.

O elevado índice de inscrição de restos a pagar apresentado em praticamente todos os Programas da função Agricultura, operados principalmente pelo Mapa e por suas Empresas Vinculadas, representa um risco para a boa gestão orçamentária, uma vez que compromete a execução do orçamento do ano exercício.

Programas de Governo

Dos quatro objetivos setoriais definidos pelo Ministério da Agricultura em seu Plano de Gestão Estratégica, os dois principais, em termos orçamentários e com maior utilização de estrutura operacional, são: garantir a segurança alimentar e impulsionar o desenvolvimento sustentável do País por meio do agronegócio.

No que se refere à garantia da segurança alimentar, os programas mais facilmente identificáveis com esse objetivo são "Segurança da Sanidade na Agropecuária" e "Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas" que tiveram gastos de R$ 112 milhões e R$ 78 milhões no exercício de 2010, respectivamente.

Apesar de esses programas estarem classificados, respectivamente, em 8º e 9º lugares, considerando os gastos na função Agricultura, em termos orçamentários, são os que demandam a maior estrutura operacional no Mapa, englobando a maior parte da força de trabalho das 27 Superintendências Federais de Agricultura no País.

Além disso, esses dois programas são responsáveis pela manutenção do mercado de exportação de produtos agropecuários nacionais, visam também evitar a entrada de pragas e doenças com potencial de causar milhões de reais em prejuízos.

Trabalho no âmbito do processo TC 025.221/2009-5 detectou como riscos à atuação do Ministério nessa área: dificuldades de planejamento e aferição de resultados; regulamentação antiga e tecnologicamente defasada; suporte laboratorial insuficiente; deficiências na vigilância agropecuária internacional; fragilidades na fiscalização de estabelecimentos industriais; baixa automatização na defesa animal e vegetal; registro de produtos e estabelecimentos agroindustriais pouco sistematizados.

Relacionado ao objetivo impulsionar o desenvolvimento sustentável do País por meio do agronegócio, o programa da função Agricultura que apresentou o maior volume de gastos foi o "Abastecimento Agroalimentar (0352)", com um dispêndio de mais de R$ 4 bilhões no exercício de 2010, aproximadamente 35% do gasto da função.

O programa, operado principalmente pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab 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, sendo um dos principais responsáveis pela manutenção e aumento da produção agropecuária nacional.

Neste programa, o TCU, por meio do acórdão 123/2010 – Plenário, constatou risco de desperdícios de recursos públicos da ordem de R$ 1,12 bilhão, oriundos de não observância do prazo prescricional para recuperação de débitos por via judicial. O Tribunal indicou, ainda, oportunidades de melhoria com potencial de redução de R$ 45 milhões anuais com a redução de gastos com aluguéis de armazéns.

Chamam a atenção também os gastos da função Agricultura destinados à cultura do café. A cultura do café representa pouco mais de 10% da renda gerada pelos vinte maiores produtos da agricultura – Valor Bruto da Produção (R$ 20 bilhões de R$ 189 bilhões), e recebeu em 2010 o equivalente a R$ 1,6 bilhão, quase 14% dos recursos da função Agricultura.

Cabe destacar que os estímulos para a agricultura empresarial chegaram a R$ 100 bilhões no exercício de 2010, sendo a maior parte em disponibilização de estímulos creditícios, conforme estava previsto no Plano Safra desse ano, sendo a maior contribuição para os crescentes aumentos na geração de renda proveniente da agropecuária, 6% superior a 2009, superando recorde de 2008.

Pesca e Aquicultura

Os programas relacionados à pesca e à aquicultura contaram com a disponibilização de 2,5% do orçamento liquidado da função Agricultura em 2010, chegando a um total de R$ 187 milhões, um crescimento de quase 150% se comparado aos R$ 75 milhões liquidados no exercício de 2009.

Esse aumento significativo é reflexo da criação do Ministério da Pesca e Aquicultura em junho de 2009, que revela uma preocupação crescente do Governo Federal nessa área, responsável por

aproximadamente 5% do PIB da Agropecuária Nacional e com possibilidades de aumento significativo do percentual com o incremento orçamentário e o desenvolvimento do setor aquícola.

Os trabalhos do Tribunal nessa linha de atuação, nos últimos anos, foram mais focados na área de licitações, revelando inconformidades nas aquisições destinadas à área fim dos programas relacionados à Pesca e à Aquicultura em compras de fábricas de gelo, patrulhas mecânicas e câmaras frigoríficas (processos TC 015.802/2008-0, TC 015.127/2009-0 e TC 033.048/2010-0).

Outras Ações de Controle Externo

Por meio do processo TC 025.221/2009-5, o Tribunal realizou amplo levantamento de auditoria na função Agricultura, com o fim de levantar riscos à consecução das políticas públicas na área.

Fruto desse trabalho foi a publicação da Decisão Normativa 108/2010, que disciplina as informações a serem enviadas pelas unidades do Mapa, da Embrapa e da Conab por ocasião de suas prestações de contas anuais, possibilitando uma maior proximidade entre o Tribunal e o jurisdicionado e proporcionando maior tempestividade e eficiência no controle externo.

Além disso, o trabalho propôs uma série auditorias operacionais e de conformidade a serem promovidas nos próximos exercícios, de modo a corrigir eventuais falhas e propor oportunidades de melhoria no âmbito da função Agricultura.

Outros trabalhos realizados na função Agricultura foram na área de obras públicas de irrigação, constantes dos processos TC 008.622/2009-0, TC 012.106/2010-7, TC 016.358/2009-1, as quais tiveram como benefícios a melhoria da atuação forma de atuação do Tribunal e o fornecimento de subsídio ao Congresso Nacional sobre obras paralisadas, além de possibilitar a economia de R$ 1,8 milhão em contratos.

4.3.15 Função Organização Agrária

A função Organização Agrária contempla os temas: gerenciamento fundiário, destinação de terras públicas, reforma agrária, agricultura familiar e comunidades quilombolas. Os temas são inter-relacionados, já que o sucesso da operacionalização das políticas sociais no campo depende do bom funcionamento de cada um deles e de todos conjuntamente.

Para o gerenciamento fundiário eficaz que reduza conflitos no campo, é necessária a existência de um sistema de informações sobre propriedades e proprietários rurais e sobre a produção agropecuária, que proporcione uma atuação eficiente das Instituições responsáveis por esse gerenciamento.

Assim, a destinação de terras públicas e a redistribuição de terras particulares podem ocorrer em áreas de maior potencial para a agricultura familiar, de forma mais econômica, pelo reconhecimento dos projetos de assentamento existentes e de comunidades quilombolas, pela aquisição e desapropriação de terras, ou por outras formas de obtenção de recursos fundiários.

A implantação de infraestrutura rural mínima, a disponibilização de crédito rural, o auxílio na comercialização para a agricultura familiar para o escoamento do excedente da produção são objetivos fundamentais para a fixação do pequeno agricultor no campo e a manutenção daqueles contemplados pela Política Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

Para operacionalização dos Programas e Ações governamentais que envolvem os principais temas da Função Organização Agrária, destacam-se os seguintes órgãos e entidades: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra: Superintendências Regionais, Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Bancos Públicos: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, Entes Estaduais e e Entes Municipais.

Os principais instrumentos utilizados pela União para intervenção na Organização Agrária são financiados pelo OFSS, incluindo também as políticas de equalização de juros de empréstimos bancários para o custeio e o investimento na agricultura familiar, além do subsídio ao seguro rural voltado à agricultura familiar.

Evolução orçamentária e dos gastos tributários.

A tabela a seguir contém a evolução, nos últimos cinco anos, dos valores liquidados no âmbito do OFSS (do próprio exercício e dos restos a pagar não processados), da despesa realizada no OI e do gasto tributário, em valores absolutos e em percentuais de participação do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010.
R$ *milhões*

Organização Agrária		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	2.977	0,13	3.551	0,13	2.514	0,08	2.514	0,08	2.307	0,06	13.863	0,09
	RPNP[3]	688	0,03	966	0,04	889	0,03	1.255	0,04	1.341	0,04	5.139	0,03
Gasto Tributário[4]		23	0,00	25	0,00	24	0,00	26	0,00	27	0,00	125	0,00
Total		**3.688**	**0,16**	**4.542**	**0,17**	**3.427**	**0,11**	**3.795**	**0,12**	**3.675**	**0,10**	**19.127**	**0,13**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

É notável a ocorrência de uma involução na variação nominal dos valores do OFSS, entre o exercício de 2010 e o inicial da série. No exercício de 2010, houve um decréscimo de 8,23% na variação nominal do OFSS, em relação a 2009.

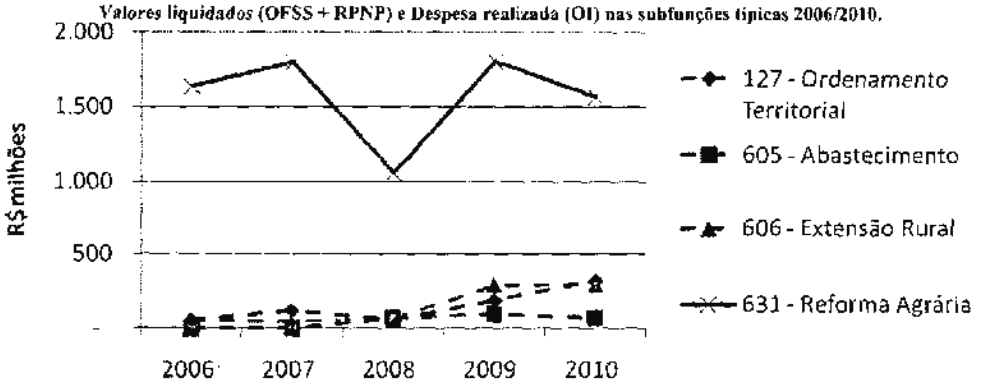
Quanto aos restos a pagar, houve incremento significativo do valor absoluto no período, evoluindo de R$ 688 milhões em 2006 para R$ 1,3 bilhão em 2010, com um crescimento aproximado de 95%. O elevado crescimento dos restos a pagar operados pelo MDA e Incra, representa um risco, podendo vir a onerar de forma significativa o fluxo financeiro do orçamento do exercício de 2011.

A tabela de despesa e gasto tributário dos últimos cinco anos mostra um acréscimo de recursos com a função do exercício de 2006 para o de 2007. No exercício de 2008, percebe-se um decréscimo de despesas em termos absolutos, com leve recuperação nos exercícios de 2009 e 2010.

Subfunções típicas

O gráfico a seguir representa a evolução dos valores gastos no período de cinco anos 2006/2010 (inclusos os restos a pagar não processados) e a despesa realizada (OI), referentes à subfunção típica da função Organização Agrária (Reforma Agrária), bem como de outras subfunções que influenciam significativamente na condução das políticas relacionadas à função Organização Agrária.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2006/2010.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A subfunção "Ordenamento Territorial" passou de R$ 53,1 milhões (2006) para R$ 319,6 milhões (2010)., em um crescimento de 501,6%. O incremento de recursos para a subfunção é de suma importância, pois esta engloba as principais ações de controle de informações de ocupação rural, destinação de terras e regularização fundiária, fundamentais para a Reforma Agrária.

A subfunção "Abastecimento" passou de R$ 70,7 milhões (2008) para R$ 68,3 milhões (2010). Tem a sua execução no Programa Aquisição de Alimentos – PAA, criada a partir do PPA 2008/2011, Ação Orçamentária 2B81 – Agricultura Familiar – Pronaf. Os valores gastos mostram uma involução de 2009 para 2010 de 27,55%, embora os benefícios de sua aplicação sejam consideráveis, já que viabiliza a comercialização de produtos da agricultura familiar, gerando renda no campo.

A subfunção "Extensão Rural" passou de R$ 55,7 milhões (2006) para R$ 293,9 milhões (2010). Cresceu 427,5% de 2006 a 2010. O forte incremento nos gastos da subfunção aumenta a preocupação com a transferência dos recursos por intermédio de convênios, já que o Tribunal tem encontrado frequentemente irregularidades, especialmente nos ajustes firmados com entidades de caráter privado, que são a maioria, mesmo existindo toda uma estrutura de assistência técnica e extensão rural pública no País.

Por último, a subfunção "Reforma Agrária" passou de R$ 1,6 bilhão (2006) para R$ 1,5 bilhão em 2010. Registrou-se queda vertiginosa dos gastos em 2008, ficando próximo de um bilhão de reais, voltando para próximo do valor inicial nos exercícios de 2009 e 2010. A subfunção contempla dois componentes relevantes: a concessão do crédito instalação e a concessão de crédito para aquisição de terras (crédito fundiário) e investimento básico para o início da atividade produtiva dos assentados.

O principal problema na execução das ações integrantes desta subfunção é o baixo índice de consolidação e emancipação dos Projetos de Assentamento (independência econômica da tutela

governamental). A falta de perspectiva de consolidação e emancipação dos assentamentos faz com que se vislumbre o PNRA com somente a porta de entrada no programa.

A tabela a seguir contempla o orçamento aprovado e a execução orçamentária do exercício de 2010, referentes à função Organização Agrária. O demonstrativo registra que apenas 75% do orçamento foi empenhado, havendo sido liquidado somente 41% da dotação e 39% foram pagos. O valor referente a restos a pagar não processados correspondeu a 35% da dotação atualizada.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Organização Agrária	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	5.658	4.270	75%	2.305	41%	2.196	39%	1.965	35%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Tais fatos evidenciam falta de tempestividade na execução orçamentária, e o alto valor registrado em restos a pagar não processados pode comprometer parte significativa de recursos financeiros do orçamento do exercício seguinte.

Resultado da atuação governamental em 2010

O programa com a maior execução orçamentária no exercício de 2010 na função foi o "0137-Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento", que tem como objetivo prover as famílias beneficiadas pelo PNRA de infraestrutura mínima para produção e de desenvolvimento da parcela recebida com vistas à consolidação (autossuficiência) dos Projetos de Assentamento.

Em 2010, algumas ações importantes foram desenvolvidas, tais como: cadastro de 17.895 famílias, com dispêndio de R$ 5,6 milhões; implementação de ações para emancipação de assentamentos (regularização fundiária e titulação de 62.605 imóveis, 55,64% da meta), com incremento de 30,79% em relação a 2009; incremento da ação Licenciamento Ambiental, com dispêndio de R$ 11,7 milhões, beneficiando 3.550 famílias em 112 assentamentos.

O programa "135 – Assentamentos para trabalhadores rurais" tem por objetivo a democratização da distribuição fundiária no País, essência da PNRA, envolvendo a fiscalização de imóveis rurais para fins de desapropriação, a avaliação de imóveis rurais para obtenção de recursos fundiários, a formação das listas de beneficiários e a implantação de novos projetos de assentamento (PA).

Na ação "Vistoria e Avaliação para a Obtenção de Imóveis", foram vistoriados 2,8 milhões de ha, para identificação, vistoria e avaliação de imóveis rurais para desapropriação ou aquisição para a reforma agrária. A execução física demandou R$ 12,9 milhões. Foram realizadas perícias judiciais em 92 imóveis (195,2 mil ha), 90 imissão de posses (171,8 mil ha), notificação a 864 proprietários rurais e levantamento de registros cartoriais e de cadeia dominial de 882 imóveis.

Outro programa de grande significância na implantação e desenvolvimento dos assentamentos da Reforma Agrária é o "0351 – Agricultura Familiar – Pronaf", que tem como finalidade financiar projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e aos assentados.

O programa possui as taxas de juros mais baixas de financiamentos rurais, e, talvez em consequência, a menor taxa de inadimplência dos sistemas creditícios do País.

O volume de recursos emprestados nas linhas de crédito do Pronaf, no ano safra de 2009/2010, foi ampliado em R$ 2,21 bilhões em relação ao aplicado na safra 2008/2009, um crescimento da ordem de 20,48%. Uma das ações que impulsionaram os desembolsos foi a linha de crédito Pronaf Mais Alimentos, direcionada à modernização da infraestrutura produtiva das propriedades familiares, criada pelo MDA na safra 2008/2009. Nas safras 2008/2009 e 2009/2010, o Pronaf Mais Alimentos financiou R$ 3,8 bilhões, atendendo mais de 85 mil agricultores.

Além dos programas destacados, ressalte-se a importância do programa "1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar", por ser de vital importância para a obtenção da autossuficiência dos beneficiários da reforma agrária. O programa está relacionado à subfunção "Extensão Rural", comentada quando da análise das subfunções típicas, e é responsável pelas diversas ações de assistência técnica à agricultura familiar e a beneficiários da PNRA.

Em 2010 foi registrado um decréscimo superior a 70% do número de agricultores familiares atendidos pelo Programa, de 1.878.825 em 2009 para 444.025 em 2010. Em parte, este quadro se deve à ampliação do custo por beneficiário, de R$ 129,83, em 2009, para R$ 377,71, em 2010. Outra razão foi a mudança na forma de contratação dos serviços, que passou a ser por chamada pública.

Ações de Controle Externo.

Em assuntos relacionados à função Organização Agrária, os acórdãos de maior relevância são destacados a seguir.

Acórdão 578/2010 – Plenário.

No âmbito do processo TC 020.036/2007-8, relativo à prestação de contas do Incra do exercício de 2006, o Tribunal identificou diversos problemas relacionados à contabilização de créditos a receber, à ausência de contabilização de imóveis sob a administração do Incra e à gestão de convênios e, por meio do acórdão 578/2010 – Plenário, expediu uma série de determinações à autarquia, com vistas à regularização dos problemas verificados, tais como: registro contábil de provisão para créditos de liquidação duvidosa; contabilização de todos os valores de imóveis sob a administração do Incra e apresentação de plano de ação para aprimoramentos dos controles internos para mitigar problemas de gestão de convênios.

Acórdão 2.508/2010 – Plenário.

No processo TC 021.081/2009-4, o Tribunal realizou auditoria no Incra para verificar a regularidade das transferências voluntárias realizadas por aquela autarquia a entidades privadas, onde diversas irregularidades foram constatadas. Tais constatações ensejaram a emissão do acórdão 3.508/2010 – Plenário, que determinou ao Incra a apresentação de plano de ação, com cronograma de medidas para o estabelecimento de mecanismos de supervisão e controle quanto a:

- a) fundamentação e detalhamento dos objetos dos convênios;
- b) procedimentos de avaliação de capacidade técnica de convenentes;
- c) promoção da suficiência de projetos básicos e planos de trabalho;
- d) procedimentos de fiscalização e apreciação das prestações de contas.

Também foi determinada a inclusão nos convênios de cláusula que indique de forma clara e precisa o modo de execução do objeto e acompanhamento, para garantir a plena execução dos ajustes, conforme determinado no art. 6.º do Decreto 6.170/2007. Além disso, foram alertados o Presidente e o Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, quanto à possibilidade de responsabilização, solidariamente com os superintendentes regionais, por descumprimento injustificado do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, com aplicação supletiva da IN STN 1/1997;

4.3.16 Função Indústria

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC tem sua atuação vinculada à consecução dos seguintes objetivos de Governo: elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda e reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional.

Dentro desses objetivos governamentais, situam-se objetivos setoriais mais diretamente relacionados com a função: promover e estimular a competitividade das cadeias produtivas; promover o desenvolvimento e uso do sistema de propriedade intelectual; prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, através da metrologia e avaliação da conformidade; contribuir com o desenvolvimento científico e tecnológico para a defesa nacional; estimular as atividades de pesquisa geológica, a exploração e produção de hidrocarbonetos e recursos minerais e difundir o conhecimento geológico; fortalecer as microempresas e empresas de pequeno e médio porte; desenvolver o polo industrial de Manaus e promover e estimular a interiorização do desenvolvimento na Amazônia Ocidental e nos municípios de Macapá e Santana/AP.

Desde o ano de 2008, o Governo Federal vem atuando por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. As diretrizes dessa Política Industrial têm como norte a promoção da competitividade de longo prazo e a consolidação da confiança na capacidade de crescimento da economia, a integração dos instrumentos de políticas existentes, o fortalecimento da coordenação entre instituições de governo e o aprofundamento da articulação com o setor produtivo privado. Na coordenação da PDP, encontra-se o MDIC, em parceria com outros órgãos de governo e com o setor produtivo.

Análise da execução do gasto

Em 2010, considerando os recursos liquidados no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social provenientes da execução da LOA 2010 e dos restos a pagar e, ainda, a despesa realizada no Orçamento de Investimentos, a função indústria alcançou o valor de R$ 3,6 bilhões, que representa apenas 17% dos valores destinados à função. Assim, as fontes de financiamento da função Indústria decorrem essencialmente dos gastos tributários (83%), como veremos adiante.

A tabela a seguir registra a evolução de tais dispêndios nos últimos cinco anos, valendo ressaltar o crescimento observado da despesa realizada no orçamento de investimentos equivalente a 4.941%. Essa evolução surgiu, preponderantemente, em decorrência da expansão do programa "Indústria Petroquímica".

Valores Liquidados (OFSS +OI+ RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010
R$ milhões

Indústria		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	2.026	0,09	2.740	0,10	2.126	0,07	1.338	0,04	1.506	0,04	9.736	0,07
	RPNP[3]	76	0,00	29	0,00	61	0,00	106	0,00	136	0,00	408	0,00
OI[4]		39	0,00	54	0,00	51	0,00	752	0,02	1.966	0,05	2.862	0,02
Gasto Tributário[5]		11.574	0,49	13.366	0,50	15.062	0,50	15.033	0,47	17.305	0,47	72.340	0,48
Total		**13.715**	**0,58**	**16.189**	**0,61**	**17.300**	**0,57**	**17.229**	**0,54**	**20.913**	**0,57**	**85.346**	**0,57**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

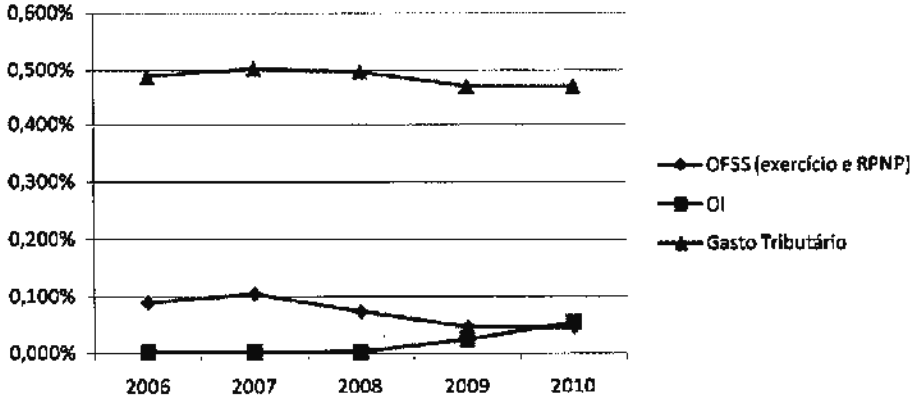
3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

5 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Na função Indústria, a evolução, em relação ao PIB, dos gastos tributários, da liquidação e execução da despesa, pode ser visualizada no gráfico seguinte.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e gastos tributário em relação ao PIB 2006/2010

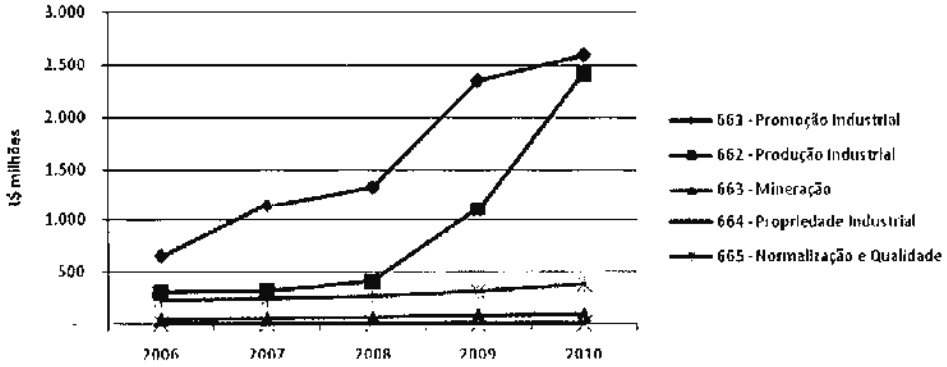


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

No período transcorrido entre 2006 e 2010, os gastos tributários na função Indústria correspondem a uma média de 0,49% do Produto Interno Bruto. Esse índice é superior à média da soma dos valores liquidados no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (0,07%) e da despesa realizada no Orçamento de Investimentos (0,02%).

Ademais, entre 2006 e 2010, observa-se a seguinte evolução dos valores liquidados (OFSS) e da despesa realizada (OI) nas subfunções típicas constantes do gráfico a seguir:

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) nas Subfunções Típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Em 2010, as subfunções típicas do orçamento da função Indústria "Promoção Industrial", "Produção Industrial", "Propriedade Industrial", "Mineração" e "Normalização e Qualidade", totalizaram R$ 5,5 bilhões, dos quais 44% correspondem à execução da função Indústria. Desse montante, as subfunções "Promoção Industrial" e "Produção Industrial" responderam por 47% e 44%, respectivamente, em relação às despesas realizadas e valores liquidados no período.

Sobre a execução do orçamento de 2010, o quadro a seguir mostra grau mediano dos valores empenhados (65%) referente à dotação autorizada para a função, acompanhado de menor proporção quanto aos valores liquidados (54%). Ademais, observa-se que 11% do orçamento aprovado para a função Indústria foi inscrito em restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Indústria	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	2.774	1.804	65%	1.506	54%	1.462	53%	299	11%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

O quadro a seguir demonstra a evolução dos gastos tributários relacionados à função Indústria de 2006 a 2010.

Gastos Tributários 2006/2010
R$ milhões

Gasto Tributário[1]	2006	2007	2008	2009	2010
Alíquotas Diferenciadas – Zona Franca de Manaus (ZFM) e ALC	258	289	320	305	344
Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na ZFM	4	2	10	17	69
Finam	96	26	20	21	24
Finor	266	161	128	134	151
Funres	1	1	1	1	1

Gasto Tributário[1]	2006	2007	2008	2009	2010
Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem – ZFM	204	375	520	398	611
Matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na ZFM	-	-	-	-	-
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	3.011	3.502	3.799	4.345	4.910
Operações de Créditos – Fundos Constitucionais	85	89	160	179	202
Petroquímica	341	358	423	275	310
Renúncia Previdenciária – Simples Nacional	1.229	1.376	1.593	1.745	1.970
Setor Automobilístico	769	1.523	1.946	1.716	1.966
Sudam[2]	1.531	1.465	1.168	1.218	1.375
Sudene[3]	1.488	1.807	2.207	2.300	2.597
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	2.292	2.392	2.767	2.380	2.776
Total	11.574	13.366	15.062	15.033	17.305

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)

[1] De 2006 a 2009, valores estimados; em 2010, valores projetados.

[2] Em 2006, denominada ADA.

[3] Em 2006, denominada Adene.

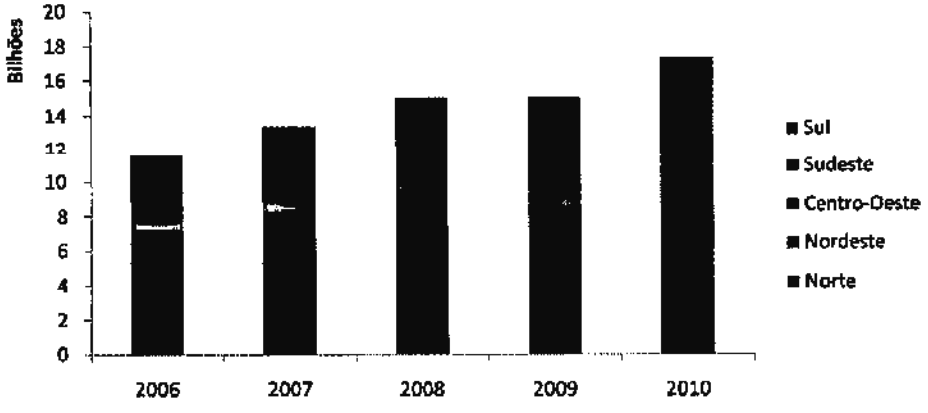
No ano de 2010, a maior projeção nos gastos tributários refere-se às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que representam 28% da renúncia concedida à função Indústria. Em seguida tem-se a Sudam e Sudene, que correspondem a 23% do valor desonerado no ano em referência.

No que tange à Renúncia Previdenciária, observa-se crescimento de 60% ao longo do período de 2006 a 2010. O setor automobilístico também foi beneficiado com essas desonerações, pois nos últimos cinco anos, sua participação nos gastos tributários aumentou em 156%.

Estima-se, ainda, que a função Indústria tenha alcançado, no ano de 2010, um crescimento de 14% em relação ao total de tributos renunciados pela União, o que faz dessa função de governo a segunda maior beneficiada por essa modalidade de incentivo fiscal, ficando atrás da função Comércio e Serviços.

A divisão regional dos gastos tributários relacionados à função Indústria no ano de 2010 pode ser visualizada no gráfico a seguir.

Distribuição Regional dos Gastos Tributários na Função Indústria – 2010



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Valores projetados.

Nos últimos cinco anos, os dados da distribuição do gasto tributário, na função Indústria, indicam uma consonância com o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais, pois, nesse período, 60% dos gastos tributários foram direcionados para o Norte e Nordeste, o equivalente a pouco mais de R$ 43,0 bilhões.

4.3.17 Função Comércio e Serviços

Os Ministérios do Turismo – MTur e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC atuam na função Comércio e Serviços. No âmbito do MTur, a principal função é a Comércio e Serviços e a principal subfunção é "Turismo". Já o MDIC formula, coordena, implementa e avalia políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do sistema produtivo nas áreas de comércio e serviços.

A função Comércio e Serviços vincula-se à consecução dos seguintes objetivos de Governo: elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; promover a inclusão social e a redução das desigualdades e promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.

Dentro desses objetivos governamentais, situam-se objetivos setoriais mais diretamente relacionados com a função, que são: ampliar a participação brasileira no mercado internacional e agregar valor à pauta de exportação; promover e estimular a competitividade das cadeias produtivas; promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros; assegurar a estabilidade da política econômica; assegurar a gestão equilibrada das contas públicas; desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro no mercado internacional e atrair divisas para o país; fortalecer as microempresas e empresas de pequeno e médio porte.

Análise da execução do gasto

Em 2010, considerando os recursos liquidados no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS provenientes da LOA do próprio exercício e da execução dos restos a pagar não processados e a despesa realizada no Orçamento de Investimentos – OI, a função Comércio e Serviços alcançou o valor de R$ 5,1 bilhões, representando 12% dos valores destinados à função.

Na análise da execução dos gastos, verifica-se que, no ano de 2010, os valores liquidados na função Comércio e Serviços tiveram um acréscimo de 7,64%, conforme dados do quadro a seguir. No entanto, o Orçamento de Investimentos registrou um crescimento acentuado de 127%.

Valores Liquidados (OFSS +OI+ RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010

Comércio e Serviços		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	1.893	0,08	1.544	0,06	1.340	0,04	1.412	0,04	1.482	0,04	7.671	0,05
	RPNP[3]	462	0,02	748	0,03	936	0,03	787	0,02	1.053	0,03	3.986	0,03
OI[4]		1.140	0,05	1.247	0,05	1.797	0,06	2.151	0,07	2.583	0,07	8.918	0,06
Gasto Tributário[5]		24.901	1,05	28.442	1,07	32.141	1,06	33.701	1,06	39.132	1,06	158.316	1,06
Total		28.396	1,20	31.981	1,20	36.214	1,19	38.051	1,19	44.250	1,20	178.891	1,20

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

5 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O programa "Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão" é o de maior volume na aplicação de recursos, com 25,1% dos valores liquidados (OFSS) e das despesas realizadas(OI) na função, seguida do pelo programa "Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais, com 24,5% desse montante, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) por programa
R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Comércio e Serviços	Demais	
1166	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	1.285	-	1.285
0781	Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais	1.255	-	1.255
0412	Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora	1.018	17	1.035
1163	Brasil: Destino Turístico Internacional	148	-	148
1001	Gestão da Política de Turismo	29	-	29
1016	Artesanato Brasileiro	1	-	1
1022	Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões – Promover	1	-	1
0812	Competitividade das Cadeias Produtivas		3	3
1266	Gestão da Política Econômica		3	3
Total		**3.737**	**23**	**3.760**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

O programa "Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora" busca, entre outros objetivos, a elaboração e divulgação de estatísticas e de informações estratégicas sobre o comércio exterior brasileiro e mundial, bem como a expansão da pauta brasileira de exportação em quantidade, qualidade e variedade de produtos e defesa da indústria nacional contra práticas desleais de comércio internacional.

Um dos indicadores que afere o desempenho das exportações brasileiras é a participação em mercados de destino relevantes, também conhecido como Índice de Concentração de Hanna & Kay. O crescimento do índice demonstra a desconcentração das exportações brasileiras por mercados de destino, o que representa menor vulnerabilidade externa em vista da ampliação do leque de países compradores significativos.

No ano de 2006, esse indicador foi de 18,1 e, em 2009, passou para 20,7. Já em 2010, apesar de se esperar um índice de 21,0, foi constatada uma retração para 18,4, interrompendo a tendência de desconcentração. Esse comportamento é explicado substancialmente por dois fatores. O primeiro deles foi a ampliação de 76,5%, frente a 2009, das exportações à China, maior mercado comprador de produtos brasileiros, puxada pela forte demanda de *commodities* minerais e agrícolas, como minério de ferro, petróleo, soja e açúcar, e potencializada pela consequente elevação das cotações internacionais desses produtos. O segundo fator foi a retomada das exportações para o mercado argentino, especialmente por conta de produtos manufaturados, com expansão de 45% em relação a 2009.

A taxa de participação de produtos de maior valor agregado no valor total das exportações brasileiras também constitui um dos indicadores básicos utilizados na gestão do programa. No ano de 2010, o índice apurado (39%) sofreu uma queda em relação ao esperado (53%). Nos últimos cinco anos, manteve-se a queda da participação relativa dos produtos manufaturados em relação ao total das exportações nacionais, de aproximadamente 54% para 39%. Esse declínio foi motivado pelo aumento das

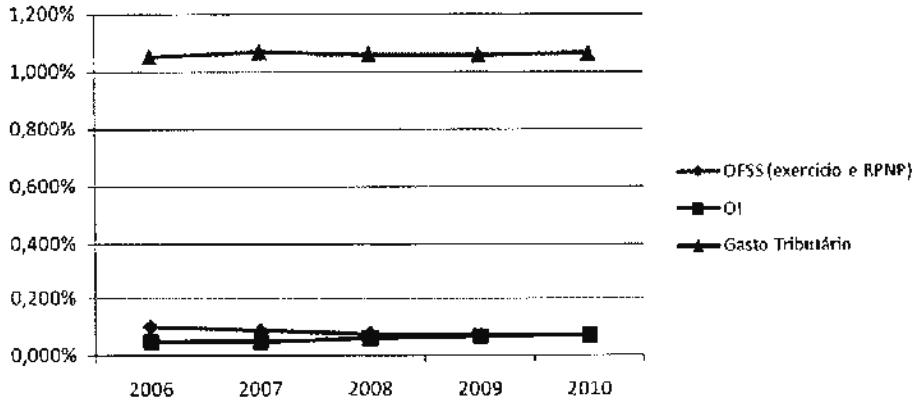
cotações internacionais de *commodities*, que ampliou significativamente a receita de exportação desses produtos, e, por outro lado, pela maior concorrência externa de países produtores de bens manufaturados.

Em 2010, as exportações brasileiras atingiram US$ 202 bilhões, com crescimento de 32,03% em relação a 2009. As importações somaram US$ 182 bilhões, com crescimento de 42,19% em relação a 2009. O saldo comercial apresentou superávit de US$ 20 bilhões, valor abaixo de 2009, quando o saldo ficou em US$ 25 bilhões.

As vendas externas brasileiras em 2010 foram impulsionadas pelo início da retomada econômica de alguns países no pós-crise e pela estratégia de diversificação dos destinos das exportações adotadas pelo governo brasileiro. O saldo comercial 20% menor que o obtido em 2009 pode ser atribuído ao alto crescimento da economia brasileira e também à desvalorização cambial que incentiva as importações.

Na função Comércio e Serviços, a evolução, em relação ao PIB, dos gastos tributários e da liquidação e execução da despesa pode ser visualizada no gráfico a seguir.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e gastos tributário sem relação ao PIB 2006/2010

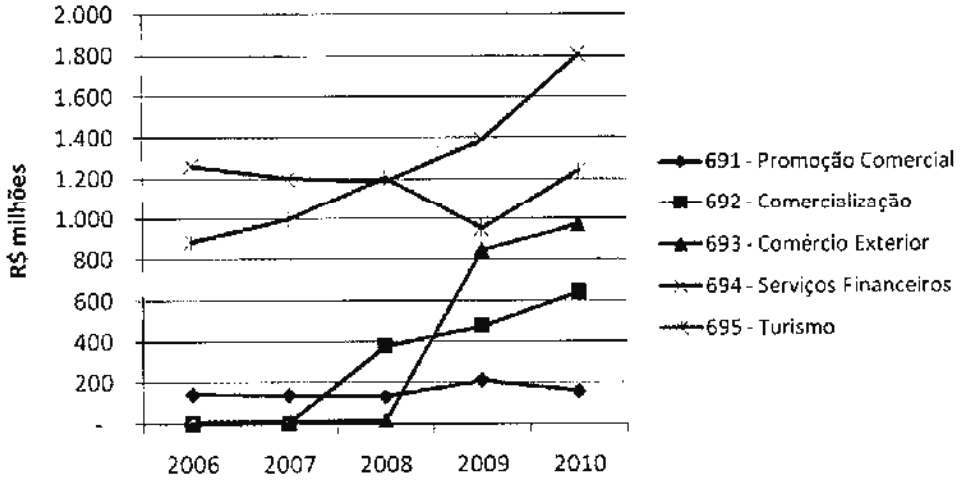


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

No período transcorrido entre 2006 e 2010, os gastos tributários na função comércio e serviços correspondem a uma média de 1,06% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse índice é superior à média da soma dos valores liquidados no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (0,08%) e da despesa realizada no Orçamento de Investimentos (0,06%).

O gráfico a seguir registra a evolução dos valores direcionados às subfunções típicas, considerando o OFSS e o OI.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) nas Subfunções Típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Em 2010, as subfunções típicas do orçamento da função Comércio e Serviços – "Promoção Comercial", "Comercialização", "Comércio Exterior", "Serviços Financeiros" e "Turismo" –, totalizaram R$ 4,8 bilhões, dos quais 73% corresponde à execução da função Comércio e Serviços. Dessa parcela, as subfunções "Serviços Financeiros" e "Turismo" responderam por 36% e 35%, respectivamente, em relação às despesas realizadas e valores liquidados no período.

Sobre a execução do orçamento de 2010, o quadro a seguir mostra grau mediano dos valores empenhados (67%) referente à dotação autorizada para a função, acompanhado de menor proporção quanto aos valores liquidados (26%). Ademais, observa-se que 41% do orçamento aprovado para a função Comércio e Serviços foi inscrito em restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Comércio e Serviços	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	5.753	3.844	67%	1.482	26%	1.438	25%	2.362	41%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

O quadro a seguir demonstra a evolução dos gastos tributários relacionados à função Comércio e Serviços de 2006 a 2010.

Gastos Tributários 2006/2010

R$ milhões

Gasto Tributário	2006	2007	2008	2009	2010
Alíquotas Diferenciadas – ZFM e ALC	697	780	863	823	929
Áreas de Livre Comércio	108	102	163	204	219
Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na ZFM	11	5	26	47	185
Empreendimentos Turísticos	-	-	-	-	-
Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem – ZFM	550	1.012	1.404	1.074	1.648
Matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na ZFM	-	-	-	-	-
Mercadorias – Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio	389	573	647	759	857
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	12.045	14.008	15.197	17.380	19.639
Promoção de Produtos e Serviços Brasileiros	4	4	6	15	287
Renúncia Previdenciária – Simples Nacional	4.915	5.504	6.372	6.979	7.880
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	6.183	6.453	7.464	6.421	7.488
Comércio e Serviços – Total	24.901	28.442	32.141	33.701	39.132

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)

[1] De 2006 a 2009, valores estimados; em 2010, valores projetados

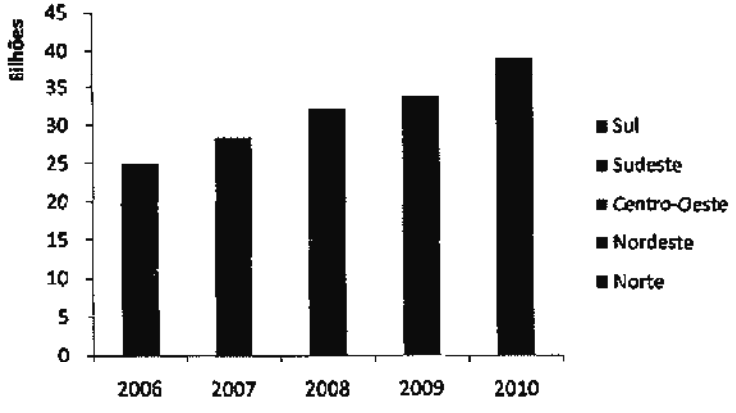
De 2006 a 2010, a função Comércio e Serviços foi a função de governo com maior participação nos gastos tributários. Somente no ano de 2010, essa função corresponde a 31% do total de tributos renunciados pela União.

No ano de 2010, a maior projeção nos gastos tributários refere-se às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que representam 50% da renúncia concedida à função Comércio e Serviços.

No que tange à Renúncia Previdenciária, observa-se crescimento de 60% ao longo do período de 2006 a 2010. A Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental também foi beneficiada com essas desonerações, pois, nos últimos cinco anos, sua participação no total dos gastos tributários foi de 21%.

A divisão regional dos gastos tributários relacionados à função Comércio e Serviços no ano de 2010 pode ser visualizada no gráfico a seguir.

Distribuição Regional dos Gastos Tributários na Função Comércio e Serviços – 2010



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).
Valores projetados.

Nos últimos cinco anos, os dados da distribuição do gasto tributário na função Comércio e Serviços revelam que a Região Sudeste vem sendo contemplada com a maior parte dos gastos tributários, o equivalente a 39% de toda desoneração concedida no período considerado. Ademais, nesse mesmo período o Sul vem usufruindo de mais benefícios tributários que o Nordeste (16% e 4%, respectivamente).

4.3.18 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, incisos 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 126,4 no exercício de 2010, crescimento de 12,7% em relação ao ano anterior. O segundo indicador, referente à quantidade de domicílios com acesso à *internet*, indicou percentual de 39% em 2009, último dado disponibilizado pela Anatel. Quanto ao terceiro indicador, revela que em 78,18% dos municípios brasileiros há, atualmente, outorgas de serviços de radiodifusão, o que permite inferir que praticamente toda população é atendida pelos referidos serviços, uma vez que municípios que não possuem emissoras de rádio sintonizam as da cidade vizinha.

A participação, em relação ao PIB, dos gastos da função Comunicações manteve-se praticamente constante de 2006 a 2010. No entanto, em termos nominais, os gastos cresceram 39%, conforme indica a tabela a seguir.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010
R$ milhões

Comunicações		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	430	0,02	489	0,02	406	0,01	405	0,01	550	0,01	2.280	0,02
	RPNP[3]	44	0,00	18	0,00	398	0,01	63	0,00	107	0,00	630	0,00
OI[4]		223	0,01	207	0,01	214	0,01	235	0,01	243	0,01	1.122	0,01
Gasto Tributário[5]		63	0,00	97	0,00	114	0,00	136	0,00	154	0,00	564	0,00
Total		**760**	**0,03**	**811**	**0,03**	**1.132**	**0,04**	**839**	**0,03**	**1.054**	**0,03**	**4.596**	**0,03**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

5 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O elevado crescimento da despesa liquidada do OFSS entre 2009 e 2010, a qual passou de R$ 405 milhões para R$ 550 milhões, foi decorrência da retomada dos programas do Funttel e da contratação de novos servidores para compor o quadro da Anatel.

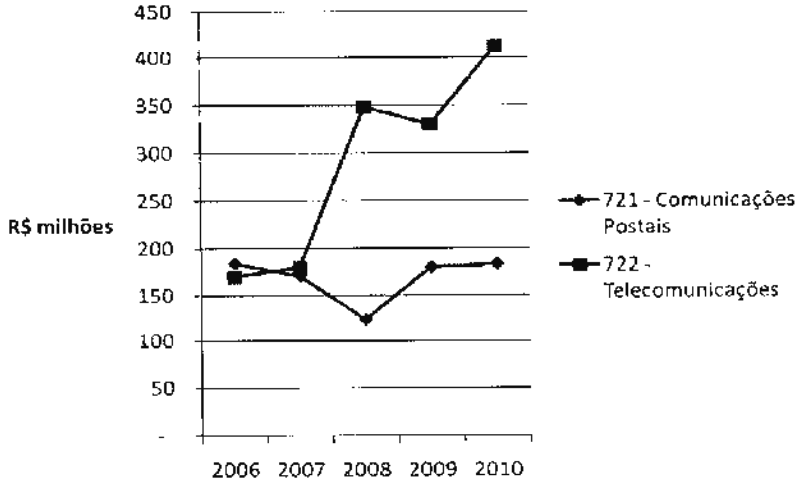
No que tange aos Restos a Pagar Não Processados – RPNP, inscritos em anos anteriores e liquidados em 2010, verifica-se crescimento praticamente constante no período. Cabe ressaltar que ocorreu aumento expressivo no exercício de 2008, consequência da elevação de capital da Telebrás no valor de R$ 200 milhões e da implantação de Telecentros em milhares de municípios do País pelo Ministério das Comunicações, no valor de R$ 134,7 milhões.

No que se refere ao Orçamento de Investimento, as despesas realizadas mantiveram-se constantes no período analisado, sendo que as despesas realizadas em 2010, no valor de R$ 243 milhões, apresentaram pequeno crescimento devido à ampliação da frota de veículos e das melhorias na infraestrutura de unidades de atendimento, produção e distribuição existentes na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

O gasto tributário da função Comunicações, relacionado à renúncia fiscal no segmento de papel, jornal e periódicos, apresenta crescimento contínuo desde 2006 (144% no período), alcançando, em 2010, o montante de R$ 154 milhões, o que representa 0,15% do total de gasto tributário previsto pelo Governo Federal.

O gráfico a seguir apresenta a variação da despesa nas subfunções típicas da função Comunicações nos últimos cinco anos.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2006/2010



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano nas subfunções, em qualquer função orçamentária, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

No que tange à subfunção "Comunicações Postais", observam-se, nos diversos exercícios, oscilações nas despesas liquidadas. A trajetória decrescente, entre 2006 e 2008, foi influenciada pela não

ultimação dos projetos de Ampliação e Renovação da Frota da ECT. Já a trajetória crescente, entre 2009 e 2010, foi consequência dos elevados gastos realizados em melhorias de infraestrutura em unidades da supracitada empresa. Registre-se, ainda, que, de 2006 a 2010, em média, 81% da execução do orçamento de investimento da função em comento foi realizada nesta subfunção.

Em relação à subfunção "Telecomunicações", observa-se que houve crescimento dos valores liquidados em quase todo o período analisado. Dois programas contribuíram para esse crescimento, "Democratização ao Acesso a Informação Jornalística, Educacional e Cultural" e "Inclusão Digital". O primeiro programa teve aumento de 279% dos valores liquidados no período. Já o programa "Inclusão Digital" aumentou a despesa liquidada em 300% entre 2006 e 2008, tendo uma queda nos gastos de 88% em 2009 em relação a 2008, voltando a despesa a crescer 51% de 2009 para 2010. Ressalte-se que, no período analisado, o programa "Democratização ao Acesso a Informação Jornalística, Educacional e Cultural" foi integralmente executado na função Administração.

A tabela seguinte apresenta os valores executados na função, exclusivamente no OFSS, em 2010.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Comunicações	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	1.186	971	82%	549	46%	546	46%	422	36%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Os percentuais de liquidação e pagamento, equivalentes a 46% da dotação orçamentária disponível, são parcialmente explicados pela natureza dos serviços contratados e o tempo necessário para execução dos projetos em alguns programas, extrapolando o ano fiscal. Dos valores inscritos em restos a pagar não processados, R$ 300 milhões referem-se a constituição ou aumento do capital de empresas, que teve 100% dos valores empenhados inscritos em RPNP, e R$ 50 milhões referem-se a outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, que teve 30% dos valores empenhados inscritos em RPNP.

Destaca-se, na função em questão, o Programa "Aprimoramento dos Serviços Postais", o qual tem como objetivo garantir o acesso e a qualidade dos serviços postais prestados à população. No exercício de 2010, o Programa recebeu dotação de R$ 294 milhões, dos quais 62,3 % foram executados (R$ 183,2 milhões), o que permitiu que fosse alcançada a meta de atender 88,2% da população brasileira com distribuição postal. No que tange à meta de atingir 98% dos distritos do País, com população igual ou superior a 500 habitantes, com atendimento postal, o objetivo não foi alcançado, uma vez que o índice apurado foi de 75,5%.

Outro programa a ser evidenciado é o da "Inovação Tecnológica em Telecomunicações", o qual é custeado pelo Funttel que, desde sua criação (2000), já investiu R$ 820 milhões em projetos, sendo R$ 96 milhões em 2010, nas áreas de TV digital, comunicações ópticas, plataformas baseadas na conectividade IP, comunicações digitais sem fio, plataformas para gerência e operação de sistemas de telecomunicações e plataformas para produção, gerenciamento e difusão de conteúdos digitais.

Ações de Controle Externo

Em trabalho de monitoramento determinado pelo acórdão 1.778/2004 – Plenário, com o objetivo de analisar a contribuição das reformas regulatórias e da privatização do setor de telecomunicações para a ampliação e democratização do acesso aos serviços de telefonia, bem como atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel na fiscalização e incentivo ao cumprimento das metas de universalização do acesso ao serviço de telefonia fixa comutado – STFC, verificou-se, consoante acórdão 872/2010 – Plenário, que parte das determinações alvitradas foi integralmente cumprida, acarretando melhoras em sua gestão. Um dos benefícios identificados foi à definição pela Autarquia, em conjunto com as concessionárias de telefonia, de padrões para o armazenamento e envio de dados à Anatel, referentes às obrigações de universalização. Um segundo benefício foi à institucionalização e à internalização na Autarquia de conhecimento relacionado às diferentes especialidades envolvidas no monitoramento das obrigações.

No âmbito do processo TC 017.791/2010-3, referente à auditoria realizada na Anatel em 2010 com o objetivo de avaliar controles gerais de tecnologia da informação – TI e verificar se estão de acordo com a legislação pertinente e com as boas práticas de governança de TI, foi proferido o acórdão 465/2011 – Plenário, por meio do qual foram realizadas determinações e recomendações à Autarquia para que, entre outras, aperfeiçoe o processo de Planejamento Estratégico de TI; implante Política de Segurança da Informação e Comunicações; crie critérios de classificação de informações; estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, como também processo de avaliação da gestão de TI; aprove e publique seu processo de desenvolvimento de software; e aperfeiçoe seu processo de Planejamento Estratégico.

Merecem ainda destaque os trabalhos conduzidos em 2010 e atualmente em tramitação no TCU: processo TC 025.251/2010-4, que trata de representação acerca da submissão ou não do regulamento próprio de licitação expedido pela Anatel, modalidade pregão, às normas gerais e específicas aplicáveis no âmbito da Administração Pública, em especial, à Lei 10.520/2002 e ao Decreto 5.450/2005; processo TC 014.882/2010-8, que trata de auditoria realizada, por solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, objetivando averiguar as razões para os atrasos e extravios de correspondências junto à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e TC 002.660/2007-8, que se refere à Auditoria Operacional realizada no Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel, no ano de 2007, com o objetivo de avaliar aspectos de legalidade e legitimidade da gestão dos responsáveis pelo Fundo no período de 2002 a 2006 (acórdãos do Plenário 544/2008, 1.220/2008, 1.352/2008 e 920/2009).

4.3.19 Função Energia

A atuação do governo no eixo Energia decorre de preceitos constitucionais afetos aos bens da União, de competências correlatas, bem como dos comandos e princípios gerais que regem a atividade econômica. Altamente intensivos em capital, os investimentos no setor de Energia historicamente sempre dependeram da atuação do Estado que, direta e indiretamente, envida esforços no sentido de oferecer esse bem à sociedade. Energia é o principal eixo de desenvolvimento das economias modernas e meio de possibilitar a inserção social.

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 – OI, a maioria dos dispêndios e inversões são realizados por meio de empresas estatais.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), 2006 a 2010
R$ milhões

Energia		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	375	0,02	430	0,02	461	0,02	644	0,02	534	0,01	2.444	0,02
	RPNP[3]	41	0,00	59	0,00	89	0,00	72	0,00	120	0,00	381	0,00
OI[4]		30.689	1,30	37.612	1,41	50.809	1,68	67.191	2,11	78.101	2,13	264.402	1,77
Renúncia Tributária		56	0,00	75	0,00	143	0,00	164	0,01	1.497	0,04	1.935	0,01
Total		31.161	1,32	38.176	1,43	51.502	1,70	68.071	2,14	80.252	2,18	269.162	1,80

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentual calculado em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

O baixo índice de liquidação das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, de 48% (percentual calculado em relação à dotação autorizada de R$ 1,112 bilhões), o valor de restos a pagar não processados – RPNP inscritos ao final do exercício, da ordem de R$ 141 milhões, que correspondem a 13% da dotação, e os contingenciamentos, da ordem de R$ 470 milhões provocaram dificuldades na operacionalização dos programas e ações. Apenas 61% da dotação foram empenhados no ano de 2010.

A renúncia fiscal tributária evoluiu com significativo aumento em 2010: mais de 812% em relação a 2009, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tipos de Renúncia Tributária, 2006 a 2010
R$ milhões

Tipos de Renúncia Tributária	2006		2007		2008		2009		2010		Total	
	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
Biodiesel	0	0,00	9	0,00	18	0,00	13	0,00	14	0,00	54	0,00
Reid – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura	-	-	-	-	52	0,00	75	0,00	334	0,01	461	0,00
Repenec – Reg. Esp. de Incent.p/o Desenv. de Infra. da Ind. Petrolif. nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-	1.063	0,03	1.063	0,01
Termoeletricidade	56	0,00	66	0,00	73	0,00	76	0,00	86	0,00	357	0,00
Energia Total	56	0,00	75	0,00	143	0,00	164	0,01	1.497	0,04	1.935	0,01

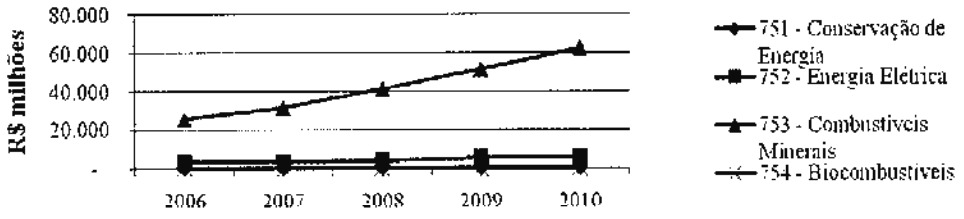
Fonte: Sigplan

[1] Percentual calculado em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

A execução do Orçamento de Investimento das Estatais evidenciou investimentos realizados na área de Petróleo e Gás (combustíveis minerais) na ordem de R$ 63 bilhões.

Para uma melhor visualização da evolução, segue o gráfico correspondente à série histórica da execução orçamentária dos últimos cinco exercícios das subfunções de Energia, consideradas típicas.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi

Geração e Transmissão

Em relação à geração de energia elétrica, as novas usinas em operação, consoante o Banco de Informações de Geração/Aneel – BIG, permitiram, até dezembro de 2010, um incremento de 6.758 MW, equivalente a 6,34% na capacidade instalada de 113.327 MW, sendo 2.081 MW de fonte hidráulica, 4.339 MW de fonte térmica e 338 MW de usinas do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – Proinfa. No que tange à transmissão, as obras executadas em 2010 resultaram na incorporação ao sistema de 2.561 km de linhas e 7.364 MVA de transformação.

O Sistema Integrado Nacional – SIN apresentou aumento na evolução da carga ao longo do exercício de 2010, bem como da demanda máxima instantânea. Segue abaixo uma tabela, informando esta evolução no período de 2006/2010, com as respectivas variações em relação ao período anterior.

Evolução da Carga e Demanda Máxima Instantânea, 2006 a 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Evolução da Carga (em MWmed)	47.473	50.471	51.873	52.223	56.577
Variação em relação ao período anterior	3,9%	6,3%	2,8%	0,7%	8,3%
Demanda Máxima Instantânea (em MW)	61.782	64.371	65.586	64.044	67.684
Variação em relação ao período anterior	1,4%	4,2%	1,9%	-2,4%	5,7%

Fonte: ONS

A evolução da carga durante o exercício de 2010 foi de 8,3%, acompanhado de um incremento da demanda máxima instantânea de 5,7%. Justifica-se o aumento da carga de energia em 2010 pela retomada do crescimento da economia, abalada até o primeiro semestre de 2009 pela crise financeira internacional deflagrada em setembro de 2008.

As usinas abaixo citadas, depois de concluídas, serão capazes de promover um acréscimo de 29,5 GW à matriz energética nacional, equivalente a 27,4% da capacidade outorgada em valores de 2010.

Novas Usinas

Denominação	Localização	Capacidade (em MW)	Previsão de entrada em funcionamento
Jirau	Rio Madeira, Rondônia	3.450	Início de 2012
Santo Antônio	Rio Madeira, Rondônia	3.150	2015

Denominação	Localização	Capacidade (em MW)	Previsão de entrada em funcionamento
Belo Monte	Rio Xingu, Pará	11.233	2015 (operação) e 2019 (conclusão)
São Luiz dos Tapajós	Rio Tapajós, Pará	6.138	2017
Jatobá	Rio Tapajós, Pará	2.338	2017
Teles Pires	Rio Teles Pires, Mato Grosso	1.820	2016
Angra 3	Angra dos Reis, Rio de Janeiro	1.405	2015

Fonte:

Programa "Luz para Todos" – LpT

Conforme informações constantes do sítio na Internet do Ministério das Minas e Energia, coordenador do programa, o LpT foi lançado em novembro de 2003 para levar energia elétrica a 10 milhões de brasileiros da área rural até 2008, tendo sido prorrogado para 2010, com o objetivo de atender novas demandas surgidas durante seus seis anos de execução. Essas ligações estão localizadas, majoritariamente, em regiões de baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Norte e Nordeste do Brasil, cuja população rural, segundo o Censo Demográfico 2000-2010 do IBGE, se encontra em torno de 18,5 milhões e representa 62% do total da população rural brasileira.

O programa é operacionalizado pela Eletrobrás e realizado pelas concessionárias de energia elétrica, cooperativas de eletrificação rural e governos estaduais. Recebe recursos da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE e da Reserva Global de Reversão – RGR. Até dezembro de 2010, foram executadas 2,7 milhões de ligações (atendimento a famílias), ultrapassando sua meta inicial de 2,0 milhões de ligações e beneficiando cerca de 13,2 milhões de pessoas do meio rural brasileiro. Durante o exercício de 2010, o LpT beneficiou aproximadamente 2,1 milhões de pessoas com a realização de 419.204 ligações, conforme o Sigplan. O LpT foi prorrogado até 2011 pelo Decreto 7.324/2010, com o objetivo de garantir a conclusão das ligações destinadas ao fornecimento de energia elétrica que tenham sido contratadas ou estejam em processo de contratação até 30 de outubro de 2010.

Ao longo da execução do programa 2003-2010, os contratos assinados entre o Governo Federal e as concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural em todo o País perfizeram R$ 13,5 bilhões, havendo sido liberados R$ 9,8 bilhões para a execução das obras.

Da Reserva Global de Reversão – RGR

A RGR, criada por meio do Decreto 40.019/1957, tem por fim prover recursos para cobrir indenizações de concessionárias pela reversão dos bens e instalações do serviço, ao fim da concessão.

A Medida Provisória 517/2010, entre outras providências, prorrogou a vigência, inicialmente prevista para 2010, da RGR até o final do exercício de 2035, fundamentando que seus recursos seriam essenciais para o barateamento dos investimentos e para a modernização do setor elétrico, e, ainda, contribuiria para a redução de desigualdades sociais no País. Entre as justificativas apresentadas na Exposição de Motivos afeta a esta Medida Provisória estava a de cobrir despesas com o Programa "Luz para Todos".

Conta de Desenvolvimento Energético – CDE

A CDE, com vigência até 2027, disponibiliza recursos a título de subvenção econômica (fundo perdido). De acordo com a Eletrobrás, o principal critério para alocação desses recursos entre os agentes executores tem por base as carências regionais, a antecipação das metas e a mitigação, por área de concessão, do potencial impacto tarifário do programa.

Petróleo, Gás e Biocombustíveis

Programa "Oferta de Petróleo e Gás Natural" – 0286

Conforme informações disponibilizadas pela Petrobras, no programa Oferta de Petróleo e Gás Natural estão agrupados os projetos e atividades que objetivam a pesquisa, localização, identificação, desenvolvimento, produção e incorporação de reservas de petróleo e gás natural, em terra e no mar.

As descobertas na camada pré-sal localizam-se nos campos de Lula (ex-Tupi NE) e Cernambi e nas áreas de Guará, Iara, Júpiter, Parati, Bem-te-vi, Caramba, Carioca, Franco, Marlim, Albacora Leste, Caratinga, e do Parque das Baleias (Jubarte, Cachalote e Baleia Franca). O campo de Jubarte vem produzindo petróleo do pré-sal desde agosto de 2008, enquanto os de Tupi e Guará encontram-se em Teste de Longa Duração – TLD. Caso sejam confirmados os volumes recuperáveis entre 10,6 bilhões e 16 bilhões de barris de óleo equivalente – BOE, referentes à parcela da Petrobras e dos parceiros, para os campos de Lula e para as áreas de Guará, Iara e Parque das Baleias, as reservas provadas do Brasil, que segundo a ANP são de 14 milhões de barris (dados de dez/2010), poderão ser duplicadas.

Produção de Óleo e Líquido de Gás Natural – LGN

O início da operação de diversos projetos, ao longo de 2010, aliado à interligação de novos poços, em diversas plataformas (P-53, P-51, P-34, FPSO Cidade de Vitória, FPSO Espírito Santo e FPSO Frade), compensaram o declínio natural dos campos e ainda garantiram à companhia um aumento de 1,7% na produção nacional de óleo e líquido de gás natural (LGN), que atingiu 2.004 mil barris por dia (bpd).

Produção de Gás Natural – GN

A produção nacional de gás natural alcançou a marca 56,6 milhões de m³/dia, 3 milhões m³/dia a mais do que a média de 2009. Tal crescimento decorre principalmente da entrada em operação de novos projetos previstos no Plano de Antecipação da Produção de Gás – Plangás.

Programa "Refino de Petróleo" – 0288

Os investimentos em obras para ampliação e modernização das Refinarias da Petrobras possuem duas vertentes: o aumento da capacidade de processamento, elevando o volume de petróleo nacional processado, e o incremento da qualidade dos combustíveis. Em relação a este último, grande esforço tem sido despendido na redução dos teores de enxofre dos combustíveis nacionais, bem como a redução da emissão de gases tóxicos.

A maior parte dos investimentos em Refino se encontra nas fases de construção e montagem, buscando aumentar o denominado conteúdo nacional e assim fortalecendo o mercado fornecedor interno de bens e serviços. Como outra vertente de investimento, tem-se a qualificação da mão de obra terceirizada, também incentivada por meio de ações específicas.

O programa foi formado, em 2010, por vinte ações, distribuídas entre três empresas do Sistema Petrobras: a Petróleo Brasileiro S.A., em todas as regiões do território Nacional; a Refinaria Alberto Pasqualini – Refap S.A., no Rio Grande do Sul; e a Refinaria Abreu e Lima S.A., em Pernambuco, além de uma Sociedade de Propósito Específico – SPE.

O investimento no Brasil, considerado até o mês de dezembro, foi da ordem de R$ 19,0 bilhões, representando cerca de 85% da previsão na Lei Orçamentária Anual e suas revisões.

Realização Orçamentária Anual
R$ milhões

	2006	2007	2008	2009	2010
Realizado	3.041	5.478	8.998	13.371	19.033
LOA (revisada)	3.345	6.738	10.743	14.614	22.373
Variação (%)	- 9,1%	- 18,7%	- 16,2%	- 8,5%	- 14,9%

Fonte: Sigplan

O desvio verificado em 2010, de 14,9%, deve-se, precipuamente, ao ocorrido na Refinaria Abreu e Lima (PE), pela dilatação no prazo para aquisição de Equipamentos de Proteção Coletiva – EPC e pelo índice pluviométrico acima do normal, e na Refinaria Premium I (MA), devido ao atraso na contratação da terraplenagem e dos projetos básicos e no pré-detalhamento necessário para o orçamento do empreendimento.

Está em andamento a etapa de construção e montagem da Carteira de Melhoria da Qualidade de Gasolina e Diesel, desenvolvida em quase todas as refinarias existentes da Petrobras.

Na implantação da Refinaria Abreu e Lima, foram concluídos os serviços de terraplenagem no mês de dezembro de 2010 e o início da execução das obras dos principais contratos (Unidade de Destilação Atmosférica, Unidade de Hidrorrefino e Unidade de Coqueamento Retardado). Também se encontra em andamento a construção da Cafor (Casa de Força), Tubovias de Interligações, ETDI (Estação de Tratamento de Despejos Industriais), ETA (Estação de Tratamento de Água), Tanques e Infraestrutura civil.

Na implantação da Refinaria Premium I (MA), os projetos básicos e o FEED (*Front End Engineering Design* – pré-detalhamento necessário para a composição do orçamento) foram contratados e se encontram em elaboração. A Licença Prévia – LP e Licença de Instalação – LI de infraestrutura já foram obtidas e a terraplenagem do terreno está em fase de execução.

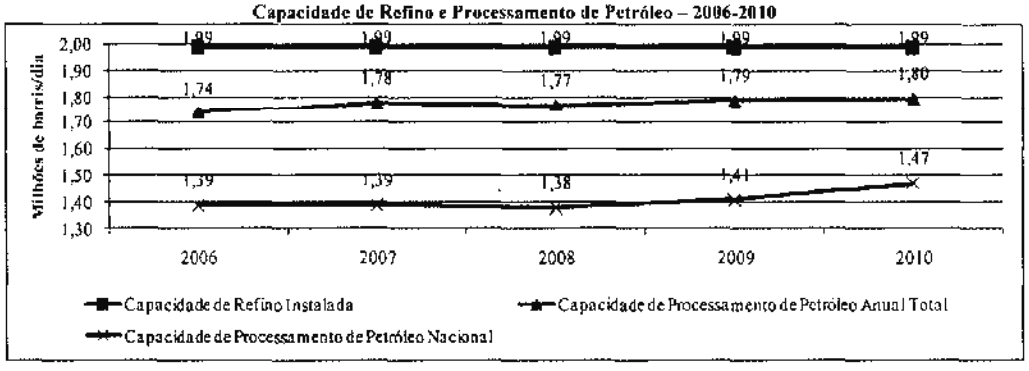
No processo de implantação da Refinaria Premium II (CE), concluiu-se a primeira campanha de sondagem do terreno e iniciou a segunda campanha de sondagem.

Para avaliar o desempenho do programa, visando medir o alcance do objetivo principal proposto, três indicadores constantes do PPA e extraídos de uma cesta de indicadores que medem o desempenho das empresas no segmento do Abastecimento foram selecionados, com base nos seguintes critérios técnicos:

a) capacidade de Processamento de Petróleo Anual Total – representou a quantidade de petróleo total processada de 1,8 milhão de bpd, no ano de 2010, incluindo petróleo nacional e importado;

b) capacidade de Processamento de Petróleo Nacional – representou o somatório da quantidade média diária de petróleo nacional processada de 1,47 milhão de bpd, no ano de 2010;

c) capacidade de Refino Instalada – representou a capacidade potencial total anual de processamento dividida pelo número de dias do ano de 2010, que foi de 1,99 milhão de bpd.



Fonte: Stgplan

Baseando-se nos resultados dos indicadores de desempenho do programa, ao longo dos últimos anos, demonstra-se que, de um modo geral, os objetivos do programa estão sendo alcançados.

Programa "Brasil com Todo Gás" – 1045

O programa "Brasil Com Todo Gás" tem por objetivo promover o uso de gás natural de forma segura e continuada a preços competitivos e aumentar a capacidade e a flexibilidade de seu transporte. A expansão da malha de gasodutos é predominantemente associada à evolução do mercado consumidor. Os grandes trechos estão concluídos ou em fase avançada de construção, aumentando a segurança de suprimento de combustível para as usinas termelétricas.

Outro aspecto de grande importância foi a diversificação do modal de importação com o implemento das plantas de Gás Natural Liquefeito – GNL, diversificando as fontes de importação e inserindo o País neste mercado e tornando o Brasil menos suscetível à falta do produto.

O programa projeta uma realização da ordem de R$ 4 bilhões, focados em investimentos na integração e consolidação da malha de gasodutos, com o incremento de mais 1.643 km de gasodutos em 2010, o que representa um acréscimo de aproximadamente 21%, além de construções de estações de compressão e pontos de distribuição.

Em relação à ampliação da Malha de Gasodutos da Região Sudeste, cuja realização em 2010 foi da ordem de R$ 2,029 milhões e entre as principais concretizações está a conclusão do projeto Gasene (Gasoduto interligando as Regiões Sudeste e Nordeste) – trecho Cacimbas/ES-Catu/BA, com 954 km de extensão, que interliga as malhas de gasodutos do Sudeste com o Nordeste, permitindo o aumento da oferta de gás natural ao nordeste.

No demonstrativo a seguir são apresentados os resultados e análise dos indicadores que compõem o programa:

Indicadores do Programa Brasil com Todo Gás

Indicador	2010	2009
Capacidade da rede de dutos para transporte de gás natural (em milhões de m^3/dia)	60	44
Extensão da malha de gasodutos da Petrobras (em km)	9.719	7.476
Volume de vendas de gás natural no Brasil (em milhões de m^3/dia)	49,5	36,6

Fonte: Petrobras

Os empreendimentos concluídos em 2010 são responsáveis pelo acréscimo de 36% da capacidade da rede de dutos para transporte de gás natural em relação ao ano anterior.

Biocombustíveis

Durante o ano de 2010, antecipou-se a meta estabelecida na Lei 11.097/2005, que determinava a mistura B5 (5% de biodiesel no diesel) até 2013. Em relação ao etanol, deu-se o início da construção do sistema dutoviário que interligará a produção do interior do País aos principais portos exportadores no Rio de Janeiro e em São Paulo (alcoolduto).

Produção de Energia a partir de Resíduos Sólidos Urbanos

O Plano Plurianual 2008/2011, dentro do Programa 1044 (Energia Alternativa Renovável), cujo objetivo é ampliar a oferta de energia por meio de fontes renováveis, em base autossustentável e minimizando os impactos ambientais, possui uma ação específica (8122) denominada "Valorização Energética de Resíduos Sólidos Urbanos". Tal ação tinha a previsão da realização de quinze estudos ao longo do quadriênio 2008/2011, não tendo sido nenhum realizado até o término do exercício de 2010.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei 12.305/2010 estatuiu que poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos. O Brasil já possuía, há quase uma década, uma capacidade produção de energia a partir de resíduos sólidos da ordem de 50 TWh/ano, correspondentes a 17% do consumo de energia (elétrica) do País da época.

Ações de Controle Externo

Levantamento de Riscos na Eletrobrás

No processo TC 003.980/2010-3 (acórdão 768/2011 – Plenário) buscou-se identificar fatores de risco que pudessem comprometer ou retardar o alcance dos objetivos estratégicos da entidade. Foram identificados como elementos de risco a inadimplência das distribuidoras em financiamentos com recursos da Eletrobrás; a má gestão dos recursos públicos aplicados; os novos investimentos, por meio de Sociedade de Propósito Específico, dadas as deficiências na fiscalização desses organismos; quanto à administração da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados (CCC-Isol), a precariedade da fiscalização da estatal quanto à compatibilidade entre geração e consumo de combustível das usinas e à possibilidade de aquisição de combustíveis a preços superiores aos de mercado; quanto aos novos negócios no exterior, a possibilidade de perda de investimentos mais vantajosos; a avaliação deficiente da viabilidade do investimento e o não cumprimento de contratos e acordos internacionais, em razão da instabilidade política dos países. Foram, ainda, identificados como riscos associados à Reserva Global de Reversão, entre outros, a não aplicação ou aplicação incorreta dos recursos provenientes da reserva e a concessão de financiamento em desacordo com os critérios legais.

Acompanhamento do Programa de Modernização e Expansão da Frota de Navios – Promef

O TC 001.994/2010-7 (acórdão 2.091/2010 – Plenário) trata de acompanhamento realizado na Petrobras Transporte S.A. – Transpetro com o objetivo de, no âmbito do Promef, fiscalizar as contratações e licitações referentes à construção de 49 navios (cerca de R$ 10 bilhões), bem como monitorar deliberações anteriores. O Promef, lançado em 2004, vem sendo acompanhado pelo TCU desde 2005. Uma de suas premissas é incentivar o soerguimento da indústria naval brasileira, permitindo que estaleiros nacionais, no final do programa, tornem-se competitivos internacionalmente. Há ainda a obrigatoriedade da presença de conteúdo local nos insumos aplicados às construções.

4.3.20 Função Transporte

Contextualização da função

A gestão da política nacional de transportes, incluindo ações de manutenção e expansão dos ativos de transportes e outras que permitam o escoamento da produção e o aumento do turismo, é de competência do governo federal.

De acordo com tal política, consubstanciada no Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT, que resgatou o planejamento de longo prazo, o setor de transportes sofrerá intervenções e investimentos para alterar a matriz brasileira de transporte, já que a predominância do modal rodoviário eleva os custos de transporte (custo Brasil) e acelera a degradação ambiental.

O PNLT, cuja proposta é de ser um plano de Estado, de horizonte de 2008 a 2023, serviu de embasamento para a formulação do PPA 2008/2011 e como fonte para as indicações de investimentos para o PPA 2012/2015. O plano tece recomendações de caráter institucional e identifica um portfólio de projetos prioritários e estruturantes para o país, que visa perenizar um sistema de informações e uma metodologia de avaliação do desempenho e da evolução de todos os modais de transportes no Brasil.

As atividades consideradas prioritárias para o setor são: tornar vários rios navegáveis, com a construção de eclusas e a realização de dragagens; ampliar e modernizar portos; construir ferrovias de traçados estruturantes; estimular a multimodalidade e a figura do Operador de Transporte Multimodal – OTM; aumentar a participação percentual dos modais ferroviários e hidroviários na matriz de transportes brasileira, sem diminuir a prioridade o modal rodoviário, de extrema importância ao Brasil.

Está em elaboração a "Metodologia Integrada de Suporte ao Planejamento, Acompanhamento e Avaliação dos Programas de Transportes", que irá permitir a avaliação do desempenho dos programas de transportes constantes do PPA, utilizando-se de 24 indicadores. Ainda não há informações disponíveis para permitir a aferição do desempenho dos programas por meio de indicadores específicos.

A política de transportes é financiada por recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Há montantes expressivos na forma de gastos tributários, representados pelas renúncias de receita e pelos benefícios tributários concedidos, além de destinação de recursos no orçamento de investimento (OI).

Análise da execução do gasto

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2006 a 2010
R$ milhões

Transporte		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	3.687	0,16	5.784	0,22	4.860	0,16	8.337	0,26	11.975	0,33	34.643	0,23
	RPNP[3]	2.606	0,11	2.640	0,10	4.720	0,16	5.800	0,18	7.541	0,21	23.307	0,16
OI[4]		710	0,03	647	0,02	554	0,02	611	0,02	948	0,03	3.470	0,02
Gasto Tributário[5]		756	0,03	1.149	0,04	1.221	0,04	1.198	0,04	1.742	0,05	6.065	0,04
Total		7.759	0,33	10.220	0,38	11.355	0,37	15.946	0,50	22.206	0,60	67.485	0,45

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

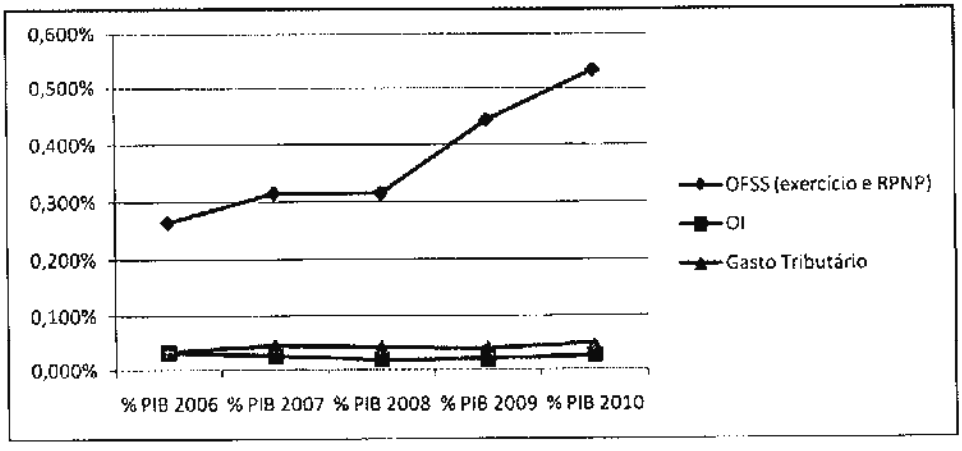
3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

5 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

A evolução da execução orçamentária relativa à função Transporte, em percentual do PIB, está evidenciada no gráfico abaixo.

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no Orçamento de Investimento e do Gasto Tributário



Fonte: Siafi, Receita Federal, Dest e IBGE.

Em valores absolutos, observa-se uma escalada dos gastos do OFSS, entre 2006 e 2010, tanto no que diz respeito aos valores do exercício e de restos a pagar não processados – RPNP, representando um aumento, no período, de 224,8% quanto aos primeiros, e de 189,4%, quanto aos segundos. Uma das razões é a participação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC na composição da execução orçamentária.

A despesa realizada relativa ao OI só superou o nível executado em 2006, em termos nominais, no exercício de 2010, restaurando o percentual em relação ao PIB, obtido no citado exercício.

Os gastos tributários concedidos, que apresentavam níveis nominais de gasto estabilizados entre 2007 e 2009, sofreram elevação, aumentando inclusive a participação dos percentuais em relação ao PIB. Em 2010, tal função apresentou expressivas despesas realizadas nos itens isenções e reduções de tributos incidentes sobre a produção de "Embarcações e Aeronaves" e "Retaero" – Regime Especial de Incentivos Tributários para a Indústria Aeronáutica Brasileira, o que representa, respectivamente, 53,5% e 24,0% do total despendido em gastos tributários.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) por subfunções em 2010[1]
R$ milhões

	Subfunção	Execução da Função Transporte por Subfunções		Execução das Subfunções de Transporte em Outras Funções	Total das Subfunções de Transporte
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Transporte[2]	16.062	78,5	7.701	23.763
781	*Transporte Aéreo*	*558*	*2,7*	*45*	*603*
782	*Transporte Rodoviário*	*11.129*	*54,4*	*1*	*11.130*
783	*Transporte Ferroviário*	*2.545*	*12,4*	*-*	*2.545*
784	*Transporte Hidroviário*	*1.822*	*8,9*	*606*	*2.428*
785	*Transportes Especiais*	*8*	*0,0*	*7.049*	*7.057*
	Outras Subfunções	4.404	21,5	n.a.	n.a.
Total		**20.466**	**100,0**	**n.a.**	**n.a.**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

n.a. = não aplicável

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

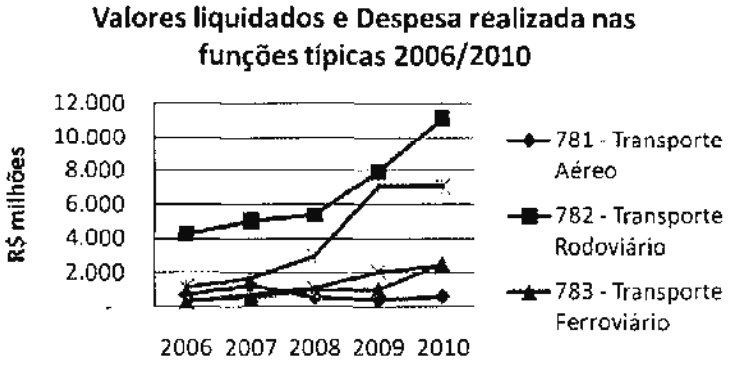
[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

A subfunção de "Transporte Rodoviário" é a que apresenta maior liquidação, em razão da atual matriz de transporte brasileira (54,4% do total de R$ 20,47 bilhões). A maior parte é executada pelo Dnit, em obras de manutenção e de expansão de rodovias, incluídas no PAC, priorizando-se aquelas já em andamento e, dentre as novas, aquelas de adequação e duplicação de vias.

O orçamento na subfunção de transporte ferroviário é precipuamente executado pela Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., representando 12,4% do mesmo total, e subsidiariamente pelo Dnit. Já a subfunção "Transporte Hidroviário" é executada essencialmente pela Secretaria de Portos da Presidência da República e responde por 8,9%. Outras subfunções que não as típicas são responsáveis por 21,5% da execução da função Transporte.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2006/2010

O gráfico a seguir retrata a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas da função Transporte e evidenciam o crescimento constante dos valores associados à subfunção "Transporte Rodoviário" e a manutenção do elevado valor alcançado em 2009 da subfunção "Transportes Especiais".



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS: valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

O crescimento mais acentuado ocorreu na subfunção "Transporte Rodoviário" e deveu-se à aplicação de recursos na manutenção da malha rodoviária federal, nos contratos do tipo Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias – (Crema, 2ª etapa, além de inúmeras obras desse modal incluídas no PAC. No que concerne à subfunção "Transportes Especiais", que manteve o elevado nível de despesa realizada em 2009, os montantes são explicados ao se analisar o orçamento de investimento – OI de 2010, que permite constatar a destinação do total dos recursos (R$ 6,1 bilhões) ao Ministério de Minas e Energia, sendo 48% deste montante repassados à Petrobras, em obras de manutenção e expansão no modal dutoviário.

Execução Orçamentária 2010
R$ milhões

Transporte	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	24.965	20.628	83%	11.974	48%	10.960	44%	8.654	35%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Do total dos quase R$ 25 bilhões alocados pela LOA e créditos adicionais à função Transporte, 83% foi empenhado no exercício. Porém, como contraponto, o índice de liquidação atingiu apenas 48% deste mesmo montante. Como resultado, 35% do valor consignado à dotação atualizada foi inscritos como restos a pagar não processados ao final do exercício, uma vez que apenas 44% desse total foi pago no mesmo período. Suplementarmente, houve uma liquidação de RPNP inscritos em exercícios anteriores no total de R$ 7,5 bilhões.

Os gastos tributários se dividiram nos seguintes tipos, com os respectivos montantes: 1. Embarcações e Aeronaves, R$ 932 milhões; 2. extensão do Recap (regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras) aos estaleiros, R$ 24 milhões; 3. Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura, sem execução; 4. Motocicleta (redução a zero da alíquota incidente na operação de crédito relativa a financiamento para aquisição de motocicleta em que o mutuário seja pessoa física), R$ 147 milhões; 5. Regime Especial para o Desenvolvimento de Infraestrutura – Reid, R$ 36

milhões; 6. Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – Reporto, R$ 101 milhões; 7. Retaero, R$ 418 milhões; 8. Taxi (isenção do imposto na aquisição de automóveis destinados ao transporte autônomo de passageiros), R$ 85 milhões; e 9. Trem de Alta Velocidade, sem execução. Os gastos tributários totalizaram R$ 1,7 bilhão.

Resultado da atuação governamental em 2010

Do total de 23 programas da função Transporte, os três com maior despesa realizada representaram 48,2% do total da função. O primeiro programa, Vetor Logístico Leste, cuja despesa liquidada alcançou R$ 3,19 bilhões, foi executado pela Secretaria de Portos, Valec, Dnit e Codevasf. Estão abrangidas nesse programa as obras de dragagem nos portos do Rio de Janeiro (RJ), de Vitória (ES) e de Itaguaí (RJ); as obras da ferrovia Norte-Sul nos estados de Minas Gerais e Goiás; a construção, adequação e de manutenção de rodovias em MG, GO, ES, DF; e a Operação das Linhas de Navegação no Lago de Três Marias (MG). Embora existam indicadores definidos, estes não foram preenchidos no Sigplan.

O segundo programa com maior execução no exercício de 2010 (R$ 3,06 bilhões), Vetor Logístico Centro-Norte, sob responsabilidade da Secretaria de Portos, Valec, Companhia Docas do Pará e Dnit, principalmente, objetivou promover a eficiência e efetividade nos fluxos de transporte nos estados do Amapá, Maranhão, Tocantins e leste dos estados do Pará e Mato Grosso. O programa pretendeu, ainda, reduzir desigualdades sociais e incrementar o desenvolvimento socioeconômico da região, por meio da expansão dos acessos a áreas de fronteiras e da integração regional. As principais conquistas do programa foram: conclusão das eclusas de Tucuruí e conclusão do tramo Norte no trecho entre Aguiarnópolis-TO e Palmas-TO, da rodovia Norte-Sul. Indicadores foram definidos, mas seus valores não foram preenchidos no Sigplan.

O terceiro programa com maior execução orçamentária (R$ 2,6 bilhões), foi o de Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval, com recursos alocados ao Fundo da Marinha Mercante, do Ministério dos Transportes, e às Operações Oficiais de Crédito, e objetivou renovar e expandir a frota brasileira de embarcações construídas no País para o transporte marítimo e de navegação interior. Foram repassados recursos para a construção/jumborização de 113 embarcações, com a entrega de vinte em 2010. Outras oitenta embarcações foram contratadas, porém sua execução não foi iniciada em 2010. Houve aplicação de recurso, ainda, para a construção do Estaleiro Atlântico Sul, em Pernambuco, modernização do Estaleiro Aliança, no Rio de Janeiro, e suplementação do Estaleiro Navship, em Santa Catarina. Os indicadores no Sigplan também não foram preenchidos.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) nos programas selecionados
R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Transporte	Demais	
1458	Vetor Logístico Leste	3.194	-	3.194
1457	Vetor Logístico Centro-Norte	3.062	-	3.062
8768	Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval	2.604	-	2.604
1461	Vetor Logístico Centro-Sudeste	1.986	-	1.986
1462	Vetor Logístico Sul	1.962	-	1.962
1456	Vetor Logístico Amazônico	1.812	-	1.812
1459	Vetor Logístico Nordeste Setentrional	1.618	-	1.618
1460	Vetor Logístico Nordeste Meridional	831	9	840
0631	Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	530	246	776
0225	Gestão da Política dos Transportes	457	37	494
0237	Corredor Araguaia-Tocantins	71	-	71
0235	Corredor Nordeste	54	-	54
1470	Gestão da Política Portuária	48	-	48

Cód.	Programa	Função		Total
		Transporte	Demais	
1463	Qualidade dos Serviços de Transporte	44	-	44
0233	Corredor Mercosul	32	-	32
0220	Manutenção da Malha Rodoviária Federal	16	-	16
0236	Corredor Oeste-Norte	16	-	16
6035	Infraestrutura de Transportes	11	-	11
0229	Corredor São Francisco	10	-	10
0230	Corredor Leste	9	-	9
0238	Corredor Fronteira Norte	2	-	2
0227	Serviços de Transporte Rodoviário	-	-	-
0231	Corredor Transmetropolitano	-	-	-
Total		**18.369**	**292**	**18.661**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

Ações de Controle Externo

Dentre as várias ações de controle externo realizadas em 2010 na função Transporte, destacam-se, a seguir, alguns trabalhos mais relevantes.

No âmbito do processo TC 012.813/2009-9, foi realizado levantamento no Dnit, com o objetivo de avaliar a execução de convênios na autarquia, e prolatado o acórdão 1.106/2010 – Plenário, por meio do qual o TCU, no essencial, determinou à entidade que aprimorasse seus procedimentos para a celebração, fiscalização e gerenciamento da área de convênios de modo a encaminhar relatório gerencial, contendo uma série de informações relativas ao tema.

No levantamento de auditoria conduzido no processo TC 018.397/2009-9, foram examinados a adequação do planejamento geral e o controle da execução orçamentária e financeira do Dnit. Entre os achados de auditoria do trabalho, está a não utilização de 66% dos projetos básicos/executivos aprovados entre 2003 a 2008. Em razão disso, o TCU, por meio do acórdão 886/2010 – Plenário, determinou uma série de medidas de cunho gerencial, para permitir o acompanhamento de todas as obras, que abrangem as fases de análise de viabilidade, projetos, licitação e execução da obra, e para melhorar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro de obras rodoviárias. O processo encontra-se em fase recursal.

Além disso, foi realizado levantamento de auditoria (processo TC 026.020/2010-6), ainda em tramitação no TCU, para tratar da execução dos programas de governo inseridos no PAC1, no setor de transportes, nos modais rodoviários, ferroviário, hidroviário, portuário e aéreo.

Por fim, o processo TC 006.919/2010-3, ainda não julgado, examinou os controles do Dnit sobre mão de obra própria e terceirizada.

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.

Administração

Análise da execução do gasto

A participação, em relação ao PIB, dos valores liquidados na função Administração aumentou cerca de 17% entre 2006 a 2010, com progressivas variações positivas a partir de 2008. Em termos nominais, os valores liquidados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social cresceram 87% no período. Quanto ao Orçamento de Investimentos, os valores são proporcionalmente não representativos.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) e Despesa realizada (OI) – 2006 a 2010
R$ milhões

Administração		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	9.931	0,42	12.309	0,46	13.229	0,44	15.238	0,48	18.176	0,49	68.883	0,46
	RPNP[3]	487	0,02	594	0,02	1.144	0,04	888	0,03	1.302	0,04	4.415	0,03
OI[4]		-	-	-	-	-	-	72	0,00	-	-	72	0,00
Total		10.418	0,44	12.903	0,48	14.373	0,47	16.198	0,51	19.478	0,53	73.370	0,49

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Despesa realizada no exercício.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2010, com detalhamento das subfunções típicas de Administração.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) e Despesa realizada (OI) por subfunções em 2010[1]
R$ milhões

	Subfunção	Execução da Função Administração por Subfunções		Execução das Subfunções de Administração em Outras Funções	Total das Subfunções de Administração
		Valor	%[2]	Valor	Valor
	Subfunções de Administração[2]	17.573	90,2	70.066	87.638
121	*Planejamento e Orçamento*	*1.241*	*6,4*	*447*	*1.688*
122	*Administração Geral*	*14.137*	*72,6*	*61.155*	*75.292*
123	*Administração Financeira*	*29*	*0,1*	*106*	*135*
124	*Controle Interno*	*23*	*0,1*	*22*	*45*
125	*Normatização e Fiscalização*	*102*	*0,5*	*458*	*560*
126	*Tecnologia da Informação*	*1.630*	*8,4*	*4.710*	*6.340*
127	*Ordenamento Territorial*	*4*	*0,0*	*331*	*335*
128	*Formação de Recursos Humanos*	*49*	*0,3*	*2.366*	*2.415*
129	*Administração de Receitas*	*119*	*0,6*	-	*119*
130	*Administração de Concessões*	-	-	*17*	*17*
131	*Comunicação Social*	*238*	*1,2*	*454*	*692*
	Outras Subfunções	1.905	9,8	n.a.	n.a.
Total		19.478	100,0	n.a.	n.a.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

n.a. = não aplicável

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

Como todos os órgãos realizam atividades administrativas, quase 80% (R$ 70,1 bilhões) dos recursos executados nas subfunções típicas de Administração foram liquidados em outras funções de governo.

Considerando-se 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, tendo havido aumento nominal de 72% nos valores liquidados entre 2006 e 2010, 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, registrou aumento de 75% no montante liquidado no período de 2006 a 2010, acompanhando a crescente demanda tecnológica. Na subfunção "Planejamento e Orçamento", a terceira em volume de recursos, houve, em 2010, um significativo aumento de 263% no montante liquidado em relação a 2009, ocasionado pela realização do Censo Demográfico de 2010.

O principal programa executado na função de Administração é o de Apoio Administrativo, com quase R$ 52 bilhões de recursos liquidados. Executado em quase sua totalidade na subfunção "Administração Geral", esse programa é um dos maiores de todo o OFSS e a maior parte de suas despesas refere-se a pagamento de pessoal e encargos sociais.

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 2010, representando cerca de 58% dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Sua participação, em relação ao PIB, foi reduzida de 2006 para 2010, mas continuou bastante alta, em torno de 22%, como pode ser observado na tabela a seguir.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) – 2006 a 2010
R$ milhões

Encargos Especiais		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	765.134	32,29	747.098	28,07	732.830	24,17	802.084	25,18	810.933	22,07	3.858.079	25,85
	RPNP[3]	5.046	0,21	4.886	0,18	5.834	0,19	5.340	0,17	8.478	0,23	29.584	0,20
Total		770.180	32,50	751.984	28,26	738.664	24,36	807.424	25,35	819.411	22,30	3.887.663	26,05

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2010, com detalhamento das subfunções típicas de Encargos Especiais.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) por subfunções em 2010[1]
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
	Valor	%[3]	Valor	Valor
Subfunções de Encargos Especiais[2]	807.411	98,5	11.230	818.641
841 Refinanciamento da Dívida Interna	*361.818*	*44,2*	-	*361.818*
842 Refinanciamento da Dívida Externa	*9.145*	*1,1*	-	*9.145*
843 Serviço da Dívida Interna	*195.995*	*23,9*	-	*195.995*
844 Serviço da Dívida Externa	*13.063*	*1,6*	-	*13.063*
845 Outras Transferências	*115.982*	*14,2*	*15*	*115.997*
846 Outros Encargos Especiais	*83.702*	*10,2*	*565*	*84.267*
847 Transferências para a Educação Básica	*27.706*	*3,4*	*10.650*	*38.356*
Outras Subfunções	12.001	1,5	n.a.	n.a.
Total	**819.412**	**100,0**	**n.a.**	**n.a.**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

n.a. = não aplicável

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

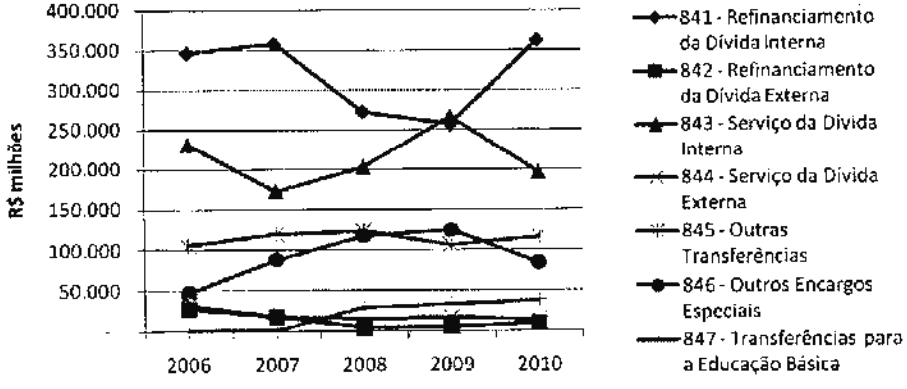
[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

Entre as subfunções típicas de Encargos Especiais, as mais representativas são o "Refinanciamento da Dívida Interna" e o "Serviço da Dívida Interna", responsáveis por 68% 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 liquidados nas subfunções típicas de Encargos Especiais no período de 2006 a 2010.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) nas subfunções típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Percebe-se, em 2010, uma inversão nas tendências observadas em 2009. Na subfunção "Refinanciamento da Dívida Interna", houve aumento de aproximadamente 41% nos valores nominais liquidados em relação a 2009. Já na subfunção "Serviço da Dívida Interna", houve redução de 26,3% nos valores liquidados em 2010, em relação a 2009, alcançando um valor próximo ao liquidado em 2008.

Segundo informado pelo Ministério da Fazenda, essas variações podem ser explicadas principalmente pela redução da disponibilidade de outras fontes destinadas ao pagamento da dívida pública em 2010, que são registradas na subfunção "Serviço da Dívida Interna", considerando que, em 2009, o ingresso do resultado positivo do Banco Central apurado no 2° semestre de 2008 provocou um aumento de recursos no Serviço da Dívida Interna e uma redução na necessidade de financiamento, fato que não ocorreu nas apurações do resultado do Bacen em 2009 e 2010.

Na subfunção "Outros Encargos Especiais", a maior parte dos recursos liquidados refere-se à cobertura do saldo negativo apurado no Banco Central (Lei Complementar 101/2000), cuja participação na subfunção foi de aproximadamente 66% em 2010. Quanto aos recursos totais liquidados nessa subfunção, houve redução, em termos nominais, de cerca de 32% em 2010, invertendo a tendência de aumento observada entre 2006 e 2009, quando os valores liquidados cresceram de 164%, em termos nominais.

A subfunção "Refinanciamento da Dívida Externa", apesar de concentrar volume menor de recursos, também teve aumento significativo nos valores nominais liquidados em 2010, de aproximadamente 85%, em relação a 2009. Segundo o Ministério da Fazenda, esse aumento foi ocasionado principalmente pelo maior volume de recompras de títulos públicos federais externos.

A subfunção "Serviço da Dívida Externa" teve redução de 19% nos valores liquidados em 2010, em relação a 2009. No período de 2006 a 2010, a redução, em termos nominais, foi de cerca de 58%, percentual bastante significativo.

Nas subfunções "Outras 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-Exportação, à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide, às compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural, recursos hídricos e outros recursos minerais e às transferências para a educação básica.

A tabela seguinte mostra os valores líquidos relativos a transferências constitucionais distribuídos por Unidade da Federação em 2010.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação – 2010[1X2]
R$ milhares

Unidade da Federação	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total	Total *per capita*[3]
Acre	1.335.014	212.342	302	10.510	3.503	1.561.672	1,80%	2.131

Unidade da Federação	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total	Total *per capita*[3]
Amapá	1.331.502	151.964	3.110	8.397	2.799	1.497.773	1,73%	2.240
Amazonas	1.088.928	635.071	31.788	22.552	7.517	1.785.857	2,06%	513
Pará	2.385.153	1.567.396	160.883	40.934	13.645	4.168.011	4,80%	549
Rondônia	1.098.762	377.913	5.671	18.695	6.232	1.507.273	1,74%	966
Roraima	968.071	159.933	196	9.043	3.014	1.140.258	1,31%	2.527
Tocantins	1.693.646	604.510	842	26.782	8.927	2.334.707	2,69%	1.688
Região Norte	**9.901.077**	**3.709.130**	**202.793**	**136.914**	**45.638**	**13.995.551**	**16,12%**	**882**
Alagoas	1.623.441	1.023.407	7.954	18.737	6.246	2.679.785	3,09%	859
Bahia	3.666.782	3.911.330	152.188	86.072	28.691	7.845.064	9,04%	560
Ceará	2.863.159	2.244.775	24.372	46.531	15.510	5.194.347	5,98%	615
Maranhão	2.816.837	1.792.377	30.524	40.303	13.434	4.693.475	5,41%	714
Paraíba	1.868.825	1.390.213	5.266	24.121	8.040	3.296.465	3,80%	875
Pernambuco	2.692.741	2.162.092	17.400	46.446	15.482	4.934.161	5,68%	561
Piauí	1.686.387	1.139.954	1.021	28.255	9.418	2.865.036	3,30%	919
Rio Grande do Norte	1.630.388	1.084.602	4.290	25.714	8.571	2.753.565	3,17%	869
Sergipe	1.621.568	625.502	1.466	15.759	5.253	2.269.548	2,61%	1.097
Região Nordeste	**20.470.129**	**15.374.252**	**244.480**	**331.938**	**110.646**	**36.531.445**	**42,08%**	**688**
Distrito Federal	269.344	71.547	3.813	25.413	0	370.118	0,43%	144
Goiás	1.109.494	1.572.007	46.009	65.880	21.960	2.815.350	3,24%	469
Mato Grosso	900.637	794.856	36.459	40.270	13.423	1.785.645	2,06%	589
Mato Grosso do Sul	519.801	655.091	28.036	31.963	10.654	1.245.545	1,43%	509
Reg. Centro-Oeste	**2.799.276**	**3.093.501**	**114.317**	**163.527**	**46.038**	**6.216.659**	**7,16%**	**442**
Espírito Santo	585.361	741.074	140.872	27.989	9.330	1.504.626	1,73%	428
Minas Gerais	1.738.328	5.645.723	390.179	147.961	49.320	7.971.512	9,18%	407
Rio de Janeiro	596.171	1.301.949	465.226	67.832	22.611	2.453.789	2,83%	153
São Paulo	390.241	5.691.330	589.681	249.255	83.085	7.003.592	8,07%	170
Região Sudeste	**3.310.102**	**13.380.076**	**1.585.958**	**493.037**	**164.346**	**18.933.519**	**21,81%**	**236**
Paraná	1.125.143	2.921.479	259.793	87.915	29.305	4.423.635	5,10%	424
Rio Grande do Sul	918.939	2.919.565	352.018	75.894	25.298	4.291.715	4,94%	401
Santa Catarina	499.430	1.670.935	189.048	48.923	16.308	2.424.644	2,79%	388
Região Sul	**2.543.513**	**7.511.979**	**800.859**	**212.732**	**70.911**	**11.139.994**	**12,83%**	**407**
Total	**39.024.097**	**43.068.937**	**2.948.407**	**1.338.148**	**437.578**	**86.817.167**	**100,00%**	**455**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco do Brasil e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Considerados os valores efetivamente distribuídos no exercício (regime de caixa).

Os valores, exceto os da Cide, já estão deduzidos de 20% para o Fundeb, objeto do item 4.3.5.

Valores em reais, considerando-se o número de habitantes apurados no Censo Populacional 2010 (ref. 1º/8/2010).

Os estados que receberam as maiores parcelas dos recursos foram Minas Gerais, Bahia e São Paulo, que possuem elevado número de habitantes. O estado do Rio de Janeiro, apesar de ser mais populoso do que o estado da Bahia, recebeu menos recursos do que este, em função de sua maior renda *per capita*. Em termos regionais, a região Nordeste foi a que recebeu a maior proporção de recursos (cerca de 42%), apesar de concentrar aproximadamente 28% da população brasileira. A região Norte também recebeu recursos em proporção superior à sua população, já que recebeu cerca de 16% dos recursos e detém cerca de 8% da população. Por outro lado, a região Sudeste recebeu aproximadamente 22% dos recursos, apesar de possuir a maior população (cerca de 42%). Já nas regiões Centro-Oeste e Sul, a distribuição dos recursos é proporcional ao número de habitantes, sendo que a população da primeira representa cerca de 7% do total e a da segunda, cerca de 14%. Considerando-se o valor das transferências *per capita*, nota-se que a região Norte é proporcionalmente mais beneficiada do que a

Nordeste, com destaque para os estados de Roraima, Amapá e Acre, que receberam os maiores valores de transferências *per capita*.

Em 2010, houve um aumento de 9% em relação ao montante distribuído em 2009 (cerca de R$ 79 bilhões), reflexo da recuperação da economia após a crise financeira internacional ocorrida no segundo semestre de 2008. Para compensar parte dos efeitos da crise, foi instituído, pela MP 462, de 14 de maio de 2009, convertida na Lei 12.058, de 13 de outubro de 2009, um apoio financeiro para municípios (AFM), por meio da transferência de recursos pela União. Em 2010, esse valor chegou a quase R$ 517 milhões.

As compensações financeiras transferidas aos estados e municípios totalizaram aproximadamente R$ 15,3 bilhões em 2010, 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 – 2010
R$ milhares

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total	Total *per capita* (**)
AC	-	-	8.617	65	-	-	8.683	0,06%	11,85
AM	195.807	37.540	13.847	2.555	3.135	-	252.883	1,65%	72,65
AP	260	-	7.710	8.757	1.922	-	18.648	0,12%	27,89
PA	1.474	-	32.846	260.940	126.824	-	422.084	2,75%	55,62
RO	-	-	10.076	2.030	2.719	-	14.825	0,10%	9,50
RR	-	-	5.933	21	-	-	5.954	0,04%	13,19
TO	-	-	15.716	1.101	21.455	-	38.273	0,25%	27,66
Norte	**197.541**	**37.540**	**94.744**	**275.469**	**156.055**	**-**	**761.349**	**4,96%**	**47,99**
AL	62.635	-	21.749	575	22.446	-	107.404	0,70%	34,41
BA	292.818	6.332	72.599	22.814	89.438	-	484.002	3,15%	34,52
CE	40.368	-	44.836	1.825	-	-	87.029	0,57%	10,30
MA	-	-	37.892	1.317	2.402	-	41.611	0,27%	6,33
PB	1	-	28.107	2.307	-	-	30.415	0,20%	8,07
PE	45.103	-	42.822	3.455	12.868	-	104.248	0,68%	11,85
PI	-	-	23.036	538	2.089	-	25.663	0,17%	8,23
RN	307.655	10.864	22.632	845	-	-	341.995	2,23%	107,95
SE	216.359	9.928	15.846	15.448	16.620	-	274.200	1,79%	132,59
Nordeste	**964.939**	**27.124**	**309.519**	**49.124**	**145.863**	**-**	**1.496.569**	**9,75%**	**28,20**
DF	-	-	-	1.898	624	23	2.546	0,02%	0,99
GO	-	-	27.651	42.196	113.893	7.818	191.558	1,25%	31,90
MS	-	-	11.775	14.960	54.003	4.706	85.444	0,56%	34,88
MT	-	-	15.369	4.990	13.053	-	33.412	0,22%	11,01
C. Oeste	**-**	**-**	**54.795**	**64.045**	**181.572**	**12.547**	**312.960**	**2,04%**	**22,27**
ES	601.536	294.919	13.287	5.049	3.377	-	918.168	5,98%	261,39
MG	511	-	90.020	440.657	251.959	23.810	806.958	5,26%	41,18
RJ	4.259.669	5.475.422	21.600	8.688	15.173	-	9.780.552	63,74%	611,53
SP	204.306	-	85.132	32.386	163.003	10.906	495.734	3,23%	12,02
Sudeste	**5.066.022**	**5.770.341**	**210.040**	**486.781**	**433.512**	**34.716**	**12.001.412**	**78,22%**	**149,36**
PR	-	-	47.521	6.168	171.120	259.794	484.603	3,16%	46,42
RS	42.162	-	46.634	9.861	65.766	-	164.424	1,07%	15,37
SC	28.497	-	26.578	9.071	57.923	-	122.068	0,80%	19,53
Sul	**70.659**	**-**	**120.733**	**25.100**	**294.810**	**259.794**	**771.095**	**5,03%**	**28,16**
Total	**6.299.161**	**5.835.005**	**789.830**	**900.519**	**1.211.811**	**307.058**	**15.343.385**	**100,00 %**	**80,44**

Fonte: Siafi e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(*) Inclui valores recebidos pelo estado, bem como pelos municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação.

(**) Valores em reais, considerando-se o número de habitantes apurados no Censo Populacional 2010 (ref. 1º/8/2010).

ANP – Royalties pela Produção e Royalties Excedentes de Petróleo e Gás Natural

PEA – Participação Especial pela Produção de Petróleo e Gás Natural

FEP – Fundo Especial do Petróleo

CFM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

CFH – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos

ITA – Royalties de Itaipu Binacional

Em relação a 2009, houve um aumento de 27% nos valores nominais transferidos. Observa-se que o estado do Rio de Janeiro e seus municípios receberam a maior parcela do total das compensações financeiras transferidas, quase 64%, em razão dos valores recebidos a título de *royalties* e de participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural (PEA). Por essa razão, o valor das compensações financeiras transferidas *per capita* do Rio de Janeiro corresponde a 7,6 vezes a média nacional.

Ações de Controle Externo

Apresenta-se, a seguir, o resumo de algumas ações de controle externo realizadas ou julgadas em 2010, relacionadas às funções Administração ou Encargos Especiais.

Em 2010, o TCU realizou amplo levantamento, que abrangeu 315 órgãos e entidades das administrações direta e indireta dos três poderes da União, acerca da governança de tecnologia da informação (TI) no âmbito da administração pública federal (APF).

A importância do trabalho decorre do significativo impacto da TI na administração pública federal, fruto de seu papel crítico no apoio à execução de políticas, programas e projetos de governo, bem como do expressivo valor de recursos a ela alocados, que corresponderam a cerca de R$ 12,5 bilhões no orçamento da União de 2010.

As principais constatações, ante os resultados obtidos em trabalho similar realizado em 2007, foram de que:

a) apesar do avanço, especialmente no poder Judiciário, com respeito à adoção de planejamento estratégico institucional (de 53% para 79% das unidades pesquisadas), não houve evolução no que toca à implantação de planejamento estratégico de TI, inexistente em 61% das instituições pesquisadas, o que compromete o adequado apoio da área de TI às ações da organização;

b) as únicas evoluções no tocante à estrutura de pessoal de TI se deram na implantação de carreiras específicas (de 43% para 78% das unidades) e na adoção de critérios de competência para seleção de gestores (de 43% para 79% das unidades); 6% dos órgãos e entidades, entretanto, continuam, tal como em 2007, com sua TI organizacional controlada por pessoas estranhas a seus quadros de pessoal, com os riscos de rotatividade de mão de obra, ausência de internalização de conhecimentos e de comprometimento de segurança daí decorrentes;

c) nenhum dos indicadores relativos à segurança da informação, que envolve confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação, apresentou avanço substancial, o que significa que a administração pública permanece exposta a riscos, não tem agido para reduzi-los, não consegue estimar suas consequências e não protege suas informações críticas adequadamente;

d) cerca de metade (49%) das unidades continua a não adotar, nem mesmo informalmente, qualquer processo ou método para desenvolvimento de *softwares*, o que, com a ampla terceirização dos serviços de desenvolvimento na maioria das organizações, amplia o risco de irregularidades em contratações do gênero, como a realização de pagamentos indevidos ou o recebimento de produtos inadequados;

e) continuam baixíssimos os percentuais de unidades cujas áreas de TI avaliam a qualidade dos serviços que prestam a seus clientes (de 11% em 2007 para 16% em 2010), ou dos serviços que recebem de seus fornecedores (de 27% em 2007 para 26% em 2010), o que aumenta a possibilidade de insatisfação de usuários e o risco de perda de foco de investimentos;

f) a ausência de processo de trabalho formal para aquisição de bens e serviços de TI (de 53% para 17% das unidades) e de processo de trabalho para gestão de contratos de TI (de 47% para 31% das unidades) é ainda mais crítica do que em 2007, o que significa que as recomendações do TCU e as iniciativas adotadas pela APF ainda não produziram os resultados esperado;

g) houve algum progresso no processo orçamentário de TI, já que 84% das organizações (contra 63% em 2007) passaram a elaborar o orçamento de TI com base nas ações planejadas e 88% (contra 84% em 2007) passaram a controlar os gastos efetuados e a disponibilidade orçamentária existente;

h) no que toca à realização de auditorias de TI, cruciais para o obter o sucesso da governança, para assegurar a qualidade dos serviços prestados e para garantir a integridade, a disponibilidade e a confiabilidade das informações, 49% das unidades adotam tal prática, o que significa avanço em relação aos 39% de 2007;

i) houve evolução no indicador referente a planejamento estratégico institucional (de 53% para 79% das organizações) e no percentual de instituições que declararam possuir carreira própria de TI (78%), o que poderá ter reflexo positivo em outros indicadores de governança de TI no futuro;

j) a alta administração das organizações não se responsabiliza pelas políticas de TI em 51% das unidades, não designou Comitê de TI em 48% delas e não monitora o funcionamento daquele Comitê em 77% dos casos, o que sugere que o conceito de estrutura de governança de TI ainda não foi apreendido pela maior parte das instituições públicas e que a alta administração não se enxerga com responsável pelas políticas corporativas na área;

k) a alta administração das organizações não definiu objetivos de desempenho em 57% das unidades, não definiu indicadores de desempenho em 76% delas, não avalia regularmente o desempenho em 71% e não acompanha os indicadores de benefícios dos principais sistemas de informações em 87%, o que demonstra a precariedade do processo decisório, do planejamento e da gestão da TI;

l) a alta administração das organizações não escolhe gestores de TI com base na competência em 20% da instituições, não preenche pelo menos 75% das funções gerenciais de TI com pessoal do quadro próprio em 35%, não mantém política de desenvolvimento de gestores de TI

em 75% e não acompanha o desempenho gerencial em 83%, o que compromete o desenvolvimento da área no longo prazo;

m) 57% das instituições estão no estágio inicial de governança de TI, cujas características são: menor envolvimento da alta administração, planejamento mais frágil, servidores menos preparados, controles internos menos rigorosos e menos estruturado, o que aumenta o risco de ocorrência de falhas;

n) 38% das organizações estão no estágio intermediário de governança de TI, em que há evidências de que a alta administração tem conhecimento de seu papel e está preocupada em dar firme direção à instituição por meio de planejamento, reconhecendo a necessidade de pessoal qualificado para assumir processos e controles de processos mais rigorosos; contudo, tal condição ainda não se reflete consistentemente na formalização, monitoração e aperfeiçoamento de processos de trabalho, inclusive de planejamento, na fixação e monitoração de objetivos e no desenvolvimento sistemático do quadro de pessoal; além disso, o capital humano não está consolidado e a eventual troca da liderança poderá facilmente romper o processo de aperfeiçoamento institucional;

o) apenas 5% das unidades encontram-se no estágio aprimorado de governança de TI, onde encontram-se evidências do elevado compromisso da alta administração com a direção da instituição em todos os níveis, por meio de planejamento consistente e sistemático, fixação clara de objetivos e metas, monitoração da execução e auditoria; além disso, o quadro de pessoal recebe qualificação sistemática e os processos de trabalho são formais e mensurados;

p) das dezoito instituições que gerenciam orçamento anual de TI igual ou superior a R$ 100 milhões, seis estão em estágio inicial de governança, o que indica riscos de mau uso de grande volume de recursos nessas organizações; por tal motivo, a futura concessão a elas de novos recursos deve ser acompanhada da exigência de implantação de mecanismos de controle mais rigorosos.

Diante de tal panorama, o TCU, por meio do acórdão 2.308/2010 – Plenário, formulou aos órgãos superiores de governança de TI dos três poderes recomendações e determinações estruturantes, que, em linhas gerais destacaram a necessidade de estabelecer formalmente: (i) objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição; (iii) metas para cada indicador definido; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição.

Outro trabalho que merece destaque é a auditoria realizada em 2009 na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos adotados pela entidade para o estabelecimento dos coeficientes de participação dos municípios na distribuição dos *royalties* do petróleo, no período de 2005 a 2008, e dos procedimentos de cálculo e distribuição do pagamento das participações especiais (PE). O trabalho foi apreciado por meio do acórdão 2.317/2010 – lenário.

As principais constatações, para as quais foram efetuados alertas ou recomendações à ANP, foram: descumprimento de dispositivos legais em alguns processos de atividades relacionadas ao cálculo, distribuição e auditoria das participações governamentais estabelecidas pelos incisos II e III do art. 45 da Lei 9.478/1997; enquadramento de municípios para recebimento de *royalties* sem parecer técnico e jurídico e sem decisão da Diretoria Colegiada; ausência de sistematização das fiscalizações periódicas necessárias para conferir a continuidade das operações das instalações de apoio às atividades de exploração e produção, tanto de petróleo quanto de gás natural; e adoção de metodologia de cálculo diferenciada, com base apenas num parecer da Procuradoria-Geral Federal junto à ANP, para o pagamento de *royalties* decorrentes de decisões judiciais.

Em 2010, foi também apreciado, por meio do acórdão 1.647/2010 – Plenário, o levantamento de auditoria realizado na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de conhecer o conjunto de sistemas informatizados que compõem ou subsidiam o portal www.comprasnet.gov.br, em que são realizados os pregões eletrônicos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – Sisg.

Entre os principais achados, para os quais foram efetuadas determinações à SLTI, podem ser citados: possibilidade de o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg permitir o registro de dispensas de licitação com valores superiores aos máximos estabelecidos na Lei 8.666/1993; impossibilidade de rastrear serviços executados em contrato; artefatos de engenharia de *software* desatualizados; indícios sobre a segurança das informações no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias – Siconv; falhas no registro de ocorrências e limitação no registro de penalidades no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, módulo do Siasg; no sistema Comprasnet: arbitrariedade do pregoeiro na etapa de aceitação, informação insuficiente na tela do fornecedor, descumprimento do disposto no art. 24, § 7º, do Decreto 5.450/2005, e atribuição simultânea de perfis incompatíveis; e insuficiência da atual regra "antirrobô" do sistema Comprasnet para impedir vantagem competitiva obtida pelo uso de dispositivos para envio automático de lances durante o pregão eletrônico.

Outro trabalho relevante realizado em 2010 foi o levantamento de auditoria realizado na Caixa Econômica Federal – CEF, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014 (acórdão 1.583/2010 – Plenário).

No levantamento, verificou-se que os projetos e os valores que serão financiados pela CEF foram relacionados na Matriz de Responsabilidades divulgada no site do Ministério do Esporte, firmada entre a União, os estados e os municípios que sediarão o evento. Considerando que, no período de realização do trabalho, nenhuma operação havia sido efetivamente contratada, foi determinada a conversão do processo em relatório de acompanhamento, para que os procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos pela Caixa aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014 possam ser acompanhados de forma seletiva e concomitante pelo Tribunal. Foi determinado ainda à Caixa e ao Ministério das Cidades que encaminhassem ao Tribunal informações relativas aos contratos de financiamento e de obras de mobilidade urbana vinculadas diretamente à Copa.

Em 2010, foi ainda efetuada uma importante análise – no âmbito do processo TC 026.127/2010-5, ainda não julgado –, sobre os projetos ativos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, relativos ao estabelecimento de critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados – FPE, uma vez que os atuais critérios, estabelecidos pelo art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, assegurada sua aplicação até 31 de dezembro de 2012. Nesse sentido, foram feitas comparações entre os projetos ativos e as legislações anteriores sobre os critérios de distribuição, de forma a traçar um quadro das consequências das alterações propostas nos diversos projetos para as Unidades da Federação.

4.3.23 Função Relações Exteriores

O Plano Plurianual – PPA 2008/2011 define como objetivo de governo associado à função Relações Exteriores "fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana".

Tal objetivo geral possui seis objetivos setoriais, que permitem compreender a atuação da União no que se refere às ações vinculadas a essa função orçamentária.: (i) "assegurar a presença do Brasil em Organismos Internacionais"; (ii) "continuar a formar e aperfeiçoar o pessoal para o serviço exterior brasileiro"; (iii) "coordenar o planejamento e a formulação de políticas específicas, bem como a avaliação e controle dos programas da agenda externa brasileira"; (iv) "dar maior conhecimento ao público em geral sobre a atividade diplomática brasileira e sobre temas de política internacional"; (v) "promover a imagem do Brasil no exterior e ampliar o conhecimento de governos e povos estrangeiros sobre a cultura e a sociedade brasileiras"; e (vi) "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".

Análise da execução do gasto

A tabela seguinte apresenta os valores gastos nos últimos cinco exercícios financeiros. Verifica-se que houve crescimento nominal da despesa no exercício de 2010 em relação a 2009, devido, principalmente, ao incremento das despesas no programa "Relações e Negociações do Brasil e Atendimento Consular", no montante de R$ 313 milhões. Em relação ao PIB, nota-se pequena queda na participação da função nos exercícios de 2009 e 2010, o que pode ser atribuído ao fato de o programa "Gestão da Participação em Organismos Internacionais", no qual foram gastos R$ 354 milhões em 2008, não ter sido mais executado na função nos exercícios seguintes.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) 2006 a 2010
R$ milhões

Relações Exteriores		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	1.365	0,06	1.462	0,05	1.905	0,06	1.522	0,05	1.852	0,05	8.106	0,05
	RPNP[3]	85	0,00	25	0,00	14	0,00	14	0,00	23	0,00	161	0,00
Total		**1.450**	**0,06**	**1.487**	**0,06**	**1.919**	**0,06**	**1.536**	**0,05**	**1.875**	**0,05**	**8.267**	**0,06**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

O próximo quadro demonstra o detalhamento da execução orçamentária por subfunções. Do executado na função Relações Exteriores, cerca de 47% foram gastos nas duas subfunções típicas ("Relações Diplomáticas" e "Cooperação Internacional"), e cerca de 53% em subfunções atípicas, sendo que, no último caso, 88% corresponderam à subfunção "Administração Geral", com R$ 882 milhões.

Valores liquidados (OFSS +RPNP) por subfunções em 2010[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
		Valor	%[2]	Valor	Valor
	Subfunções de Relações Exteriores[2]	*877*	*46,8*	*1.341*	*2.218*
211	*Relações Diplomáticas*	*687*	*36,6*	-	*687*
212	*Cooperação Internacional*	*190*	*10,1*	*1.341*	*1.531*
	Outras Subfunções	998	53,2	n.a.	n.a.
Total		**1.875**	**100,0**	**n.a.**	**n.a.**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

n.a. = não aplicável

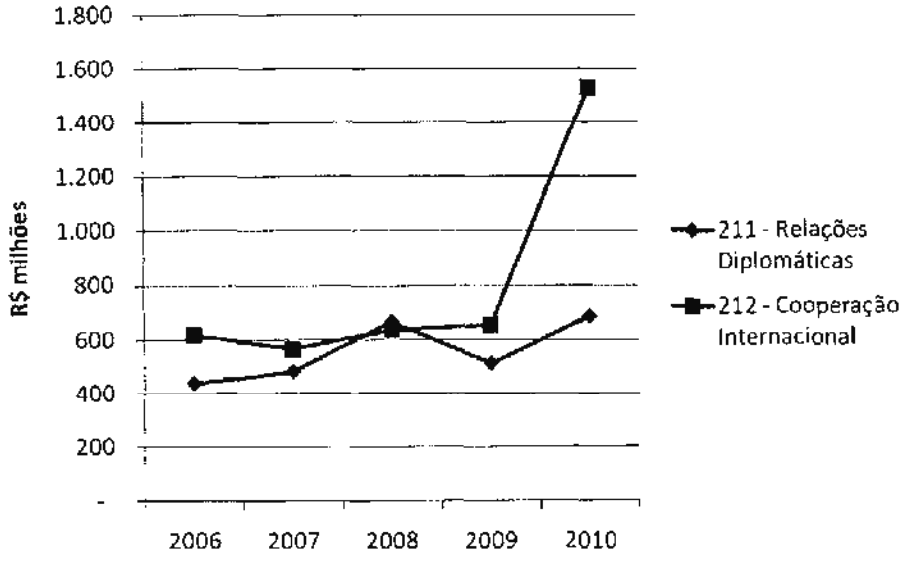
[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

O gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas liquidadas das duas subfunções típicas de Relações Exteriores nos últimos cinco anos. A subfunção "Cooperação Internacional" apresentou expressivo crescimento dos gastos (134%) em 2010 em relação a 2009, mantendo a trajetória de crescimento iniciada em 2007. Essa elevação acentuada está relacionada com aumento dos gastos nos seguintes programas, em relação ao exercício anterior: "Preparo e Emprego Combinado das Forças Armada" (acréscimo de R$ 413 milhões), "Operações Especiais – Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais" (acréscimo de R$ 251 milhões), e "Relações Negociais do Brasil no Exterior e Atendimento Consular" (acréscimo de R$ 159 milhões).

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas 2006/2010[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi

1 Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A subfunção "Relações Diplomáticas" voltou a apresentar uma trajetória de crescimento após declínio em 2009, por conta, fundamentalmente, da elevação das despesas no programa "Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular", no montante de R$ 155 milhões, em relação àquele exercício.

Principais Programas em Relações Exteriores

O principal programa associado à função analisada, "Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular", cujos recursos liquidados em 2010 somaram R$ 711,5 milhões, constitui-se de diversas ações voltadas ao relacionamento com países, organizados em blocos econômicos ou por proximidade geográfica. Em 2010, observa-se um acréscimo de 78%, em média, dos gastos, em relação ao ano anterior, com destaque para a ação "Operações de Assistência Especial no Exterior", cujas despesas saltaram de R$ 8,2 milhões, em 2009, para R$ 159,7 milhões.

O referido programa possui dois indicadores alimentados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan). O indicador "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), apresentou resultado (75%) abaixo do previsto para 2010 (100%).

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 2010 foi igual ao previsto, ou seja, 100%.

O programa "Gestão da Política Externa" constitui o segundo mais representativo, com recursos gastos no valor de R$ 65,2 milhões, cerca de 19% superior ao executado em 2009. Considerando as despesas liquidadas no programa, cabe destacar as ações "Cooperação Técnica Internacional" (R$ 29 milhões) e "Eventos internacionais Oficiais" (R$ 15 milhões).

Com relação aos resultados alcançados pela política externa Brasileira, cabe ressaltar a participação do País na assistência humanitária ao Haiti após o terremoto corrido naquele País em 2010. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, o Brasil aumentou seu contingente na Missão das Nações Unidas para estabilização do Haiti, denominada de Minustah, anunciou doações de U$ 172 milhões e integrou a Comissão Interina, criada pelo governo Haitiano, para aprovar os programas da reconstrução do País, ao lado de Estados Unidos, França, União Europeia e outras potências ocidentais.

4.3.24 Função Legislativa

Conforme a Carta Constitucional, a função Legislativa compreende ações governamentais voltadas à produção legislativa e à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, mediante controle externo. Encarregam-se das ações o Congresso Nacional, composto pelo Senado Federal – SF e pela Câmara dos Deputados – CD, e o Tribunal de Contas da União (TCU), este último na função de apoio ao Congresso Nacional nas atividades de controle externo.

A maior parte das ações orçamentárias da função Legislativa é executada por meio de três programas principais, sendo dois finalísticos (Atuação Legislativa do Senado Federal e Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados) e um voltado ao apoio às políticas públicas e áreas especiais (Controle Externo).

O objetivo setorial traçado para o programa Atuação Legislativa do Senado Federal consiste na realização de sessões para o cumprimento das atribuições constitucionais do Senado Federal. Tendo como público-alvo as unidades da Federação e a sociedade, o programa fornece condições para que o Senado possa representar a Federação e fiscalizar e controlar os atos dos agentes do poder público.

O programa a cargo da Câmara dos Deputados tem por objetivo permitir àquele órgão legislativo a apreciação de proposições em geral, a apuração de fatos determinados e o exercício da fiscalização e do controle externo dos órgãos e representantes do Poder Público, sendo a sociedade a destinatária deste programa.

Ainda que não seja de cunho finalístico, o programa Controle Externo, a cargo do Tribunal de Contas da União, tem como destinatários a sociedade, o Congresso Nacional e os gestores de recursos públicos federais e tem como objetivo setorial a redução do tempo de apreciação dos processos. Por ser um programa de apoio a políticas públicas e áreas especiais e, por isso, voltado para o próprio Estado, visa a assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade e a auxiliar o Congresso no exercício do controle externo.

Para o exercício financeiro de 2010, a Lei Orçamentária e suas alterações destinaram cerca de R$ 5,97 bilhões à função Legislativa, dos quais foram empenhados R$ 5,67 bilhões. Além dos gastos nessa função, os órgãos do Poder Legislativo realizaram despesas nas funções Encargos Especiais, essencialmente serviço da dívida e na função Previdenciária (pagamento de aposentadorias e pensões). A tabela a seguir apresenta as dotações provenientes do orçamento fiscal e da seguridade social liquidadas nos exercícios financeiros de 2007 a 2010, bem como os restos a pagar não processados liquidados no período, com os valores discriminados por órgão e função.

Valores Liquidados pelos Órgãos do Poder Legislativo por Função – 2007 a 2010
R$ milhões

Órgãos[1]		2007			2008			2009			2010		
		Função Legislativa	Demais Funções[2]	Total	Função Legislativa	Demais Funções[2]	Total	Função Legislativa	Demais Funções[2]	Total	Função Legislativa	Demais Funções[2]	Total
CD	Exercício[3]	2.097	681	2.778	2.203	727	2.930	2.265	738	3.003	2.453	823	3.276
	RPNP[4]	154	36	190	131	31	162	118	47	165	117	8	125
	Total	2.251	717	2.968	2.334	758	3.092	2.383	784	3.167	2.569	831	3.401
SF	Exercício[3]	1.811	683	2.494	1.988	721	2.709	1.772	719	2.491	2.006	941	2.946
	RPNP[4]	39	-	39	44,9	-	45	35	-	35	63	15	78
	Total	1.850	683	2.532	2.032,9	721	2.754	1.807	719	2.526	2.069	955	3.024
TCU	Exercício[3]	659	352	1.012	631	325	956	749	430	1.179	849	398	1.247
	RPNP[4]	14	6	19	39	1	39	96	36	132	40	0,2	41
	Total	673	358	1.031	670	326	996	845	466	1.311	889	398,3	1.288
Total		**4.774**	**1.758**	**6.532**	**5.037**	**1.804**	**6.841**	**5.035**	**1.970**	**7.005**	**5.528**	**2.185**	**7.713**
		variação anual			**6%**	**3%**	**5%**	**0%**	**9%**	**2%**	**10%**	**11%**	**10%**

Fonte: Siafi

1 Os Órgãos do Poder Legislativos foram abreviados por: CD = Câmara dos Deputados; SF= Senado Federal e TCU = Tribunal de Contas da União.

2 As Demais Funções são Previdência e Encargos Especiais e referem-se essencialmente a serviço da dívida,aposentadorias e pensões.

3 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

4 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Verifica-se que, entre 2007 e 2010, os valores liquidados pelos órgãos do Poder Legislativo tiveram um crescimento médio anual de 6%. A Câmara dos Deputados respondeu, em 2010, por 44% dos gastos do Poder, o Senado Federal por 39% e o TCU por 17%. As despesas da função Legislativa, em todos os anos, corresponderam a pouco mais de 70% do total dos gastos. Considerando-se a evolução histórica dos valores liquidados na função Legislativa em relação ao PIB, tem-se que o percentual se reduziu de 0,18% em 2007 para 0,15% em 2010.

Considerando-se os valores liquidados na função Legislativa discriminados por grupos de natureza da despesa, apresentados na tabela seguinte, constata-se que, em relação ao exercício financeiro precedente, os valores liquidados aumentaram, no total, cerca de 10%, isto é, R$ 493 milhões. O grupo de despesa que mais aumentou foi o de investimentos, cujo valor passou de R$ 64 milhões para R$ 108 milhões, apresentando crescimento de 69% em valores nominais.

Valores Liquidados do Exercício e de Restos a Pagar pelos Órgãos do Poder Legislativo na Função Legislativa por Grupo de Despesa – 2009 e 2010
R$ milhões

Órgãos[1]	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos[2]			Total		
	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual
CD	1.801	1.964	9%	553	564	2%	29	41	42%	2.383	2.569	8%
SF	1.436	1.634	14%	356	419	18%	15	16	7%	1.807	2.069	14%
TCU	722	725	0%	104	115	10%	19	50	157%	845	889	5%
Total	**3.959**	**4.323**	**9%**	**1.013**	**1.098**	**8%**	**64**	**108**	**69%**	**5.035**	**5.528**	**10%**

Fonte: Siafi

[1] Os Órgãos do Poder Legislativos foram abreviados por: CD = Câmara dos Deputados; SF= Senado Federal e TCU = Tribunal de Contas da União.

[2] Aos valores de investimentos do Tribunal de Contas da União foram acrescidos R$ 3,7 milhões de inversões.

A análise dos gastos por subfunções aponta que 82% dos créditos orçamentários liquidados na função Legislativa foram aplicados em subfunções típicas, a saber, "Ação Legislativa" e "Controle Externo". As Casas do Congresso Nacional foram responsáveis pela liquidação de 99% dos recursos aplicados na subfunção "Ação Legislativa", enquanto que o Tribunal de Contas da União se encarregou de liquidar a quase totalidade dos recursos destinados à subfunção "Controle Externo".

Senado Federal

A fim de desenvolver suas atividades institucionais e desincumbir-se do programa de governo sob sua responsabilidade, o Senado Federal, no âmbito da Função Legislativa, recebeu dotação orçamentária autorizada de R$ 2,18 bilhões. Desse montante, foram liquidados 2,06 bilhões ao longo do exercício financeiro, aos quais se somaram R$ 63 milhões liquidados em restos a pagar não processados referentes a exercícios anteriores. Dos recursos orçamentários de 2010, R$ 1,6 bilhão foram aplicados em despesa com pessoal e encargos sociais, o que representa um valor 14% maior que o liquidado no mesmo grupo de despesa em 2009, ficando o Senado como o órgão do Poder Legislativo que mais ampliou os gastos com pessoal em 2010.

Quanto à distribuição dos valores liquidados por subfunção, verifica-se que 81% dos gastos do Senado Federal na função Legislativa foram executados na subfunção típica "Ação Legislativa", na qual foram empregados R$ 1,68 bilhão, valor 12% superior ao aplicado em 2009. O restante foi, na maior parte, aplicado na subfunção "Administração Geral".

Até 2009, o Senado Federal executava dois programas na função Legislativa: Atuação Legislativa do Senado Federal (que concentrava a maior parte dos recursos) e Gestão da Participação em Organismos Internacionais. Em 2010, a alocação dos recursos para o segundo programa não se deu mais na função Legislativa, pois ele passou a ser classificado na função Encargos Especiais. Assim, no exercício financeiro de 2010, todos os valores executados na função Legislativa pertenceram ao programa Atuação Legislativa do Senado Federal, cujos principais dados estão sintetizados na tabela seguinte. As ações do Programa são constituídas por um projeto, dez atividades e duas operações especiais. No

entanto, o Programa permanece sem indicador de resultados, que é o instrumento que tem como objetivo medir o seu desempenho.

Programa Atuação Legislativa do Senado Federal – 2009 e 2010

Ação	Metas Financeiras (R$ milhões)						Metas Físicas						
	2009		2010			A % Anual do Valor Liquidado	Produto	2009			2010		
	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	% do Liquidado no Programa			Prevista	Realizada	% de Realização	Prevista	Realizada	% de Realização
Processo Legislativo	1.590	1.461	1.503	1.428	71%	-2%	Sessão realizada	248	259	104%	742	646	87%
Contribuição para o Custeio do RPPS*	199	172	221	200	10%	16%	-						
Criação e/ou Provimento de Cargos e Revisão de Remunerações			179	179	9%		-						
Assistência Médica e Odontológica	62	32	99	93	5%	191%	Pessoa Beneficiada	41.940	23.432	56%	23.528	23.521	100%
Auxílio-Alimentação	48	48	50	49	2%	2%	Servidor Beneficiado	6.586	6.227	95%	6.310	6.367	101%
Gestão do Sistema de Informática	46	28	48	24	1%	-13%	Sistema Gerido	400	519	130%	606	604	100%
Produção / Distribuição de Documentos Legislativos	37	25	32	22	1%	-11%	Exemplar Distribuído em milhares	37.487	24.648	66%	28.828	17.046	72%
Demais Ações	24	6	56	11	1%	68%	-	-	-	-	-	-	-
Total [1]	2.007	1.772	2.188	2.006	100%	13%							

Fonte: Siafi, Sigplan e "Contas do Presidente do Senado Federal – Exercícios de 2009 e 2010"

[1] Em 2010 ainda foram liquidados R$ 63 milhões, referentes a Restos a Pagar Não Processados, isto é, a valores empenhados em exercícios anteriores e, em 2009, R$ 35 milhões.

A principal atividade do Programa Atuação Legislativa do Senado Federal é denominada Processo Legislativo, cuja meta física tem como produto o número de sessões realizadas. Para 2010, ela foi fixada em 742 sessões e foram realizadas 646 sessões legislativas, nas quais foram apreciadas 2.334 matérias.

No que diz respeito ao projeto Interlegis II – Implementação do Legislativo Eletrônico, a própria Auditoria Interna do Senado apontou que não houve execução por conta desta ação. Embora a Secretaria do Interlegis tenha informado que ainda estão em andamento as ações de planejamento para a consecução do referido projeto, cujos recursos foram obtidos há dois anos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, já houve o pagamento de comissão de crédito, restando, entretanto, ociosa, até 2010, a alocação dos recursos.

Câmara dos Deputados

Em 2010, a Câmara dos Deputados foi autorizada a utilizar R$ 2,85 bilhões em créditos orçamentários na função Legislativa. Foram liquidados, em 2010, R$ 2,45 bilhões dos créditos autorizados, além da liquidação de R$ 117 milhões referentes a restos a pagar não processados. Do montante liquidado, R$ 1,96 bilhão referem-se a pessoal e encargos sociais e R$ 41 milhões a investimentos. Os gastos com pessoal foram majorados em 9% em relação ao exercício anterior. Esse

aumento foi atribuído à nomeação de 132 servidores e ao pagamento relativo à implementação do Plano de Carreira dos servidores da Câmara dos Deputados, aprovado pela Lei 12.256/2010.

A análise dos gastos por subfunções aponta que, à semelhança do Senado Federal, a Câmara executa 83% de seus gastos na subfunção típica denominada "Ação Legislativa". Dentro desta subfunção, observa-se que os gastos com investimentos decresceram cerca de 50%. No entanto, este decréscimo foi mais que compensado pelo crescimento dos investimentos nas subfunções "Administração Geral" e "Tecnologia da Informação". Assim, os valores liquidados nesse grupo de despesa passaram de R$ 29 milhões em 2009 para R$ 41 milhões no exercício sob análise.

Assim como o Senado Federal, em 2010, os gastos da Câmara dos Deputados no programa Gestão da Participação em Organismos Internacionais passaram a ser alocados na função Encargos Especiais. Consequentemente, salvo uma pequena quantia referente à liquidação de restos de restos a pagar referente ao programa citado, os valores liquidados na função Legislativa referem-se ao programa Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados, cujos principais dados estão sintetizados na tabela seguinte. Esse Programa também permanece sem indicador.

Programa Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados – 2010 e 2009

Ação	Metas Financeiras (R$ milhões)						Metas Físicas[2]						
	2009		2010			Δ % Anual do Valor Liquidado	Produto	2009			2010		
	Autorizado	Liquidado[1]	Autorizado	Liquidado[1]	% do Liquidado no Programa			Prevista	Realizada	% de Realização	Prevista	Realizada	% de Realização
Processo Legislativo	2.083	1.895	2.175	1.923	78%	1%	Sessão realizada	1.814	2.195	121%	1.736	1.126	65%
Contribuição RPPS	176	155	172	159	6%	2%	-						
Criação/Prov de Cargos e Revisão de Remunerações	6	5	138	138	6%	2805 %	-						
Auxílio-Alimentação	121	121	126	125	5%	4%	Servidor	15.931	16.191	102%	16.017	16.189	101%
Assistência Médica e Odontológica	55	51	72	64	3%	28%	Pessoa Beneficiada	25.093	23.409	93%	25.597	21.910	86%
Contribuição RPPS – Criação/Prov e Revisão de Remunerações			27	24	1%		-						
Assistência Pré-Escolar	7	7	8	7	0%	4%	Criança Atendida	1.213	1.172	97%	1.198	1.149	96%
Reparos e Conservação de Residências	13	6	13	6	0,2%	-9%	Imóvel Conservado	433	172	40%	433	186	43%
Reforma dos Imóveis Funcionais	17	-	24	3	0%		Imóvel Reformado	81	0	0%	82	0	0%
Demais Ações	260	25	96	3	0%	-86%	-						
Total[1]	**2.737**	**2.265**	**2.851**	**2.453**	**100%**	**8%**							

Fonte: Siafi, Sigplan e Relatório de Execução Orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados – exercícios de 2010 e 2009.

[1] Em 2010 ainda foram liquidados R$ 117 milhões, referentes a Restos a Pagar Não Processados, isto é, a valores empenhados em exercícios anteriores e, em 2009, R$ 118 milhões.

[2] As metas físicas têm como fonte os Relatórios do Órgão, exceto para a Reforma dos Imóveis Funcionais, cuja fonte é o Sigplan.

A principal ação do programa Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados é a atividade Processo Legislativo, cuja meta física é fixada em termos do número de sessões realizadas. Foram previstas, para 2010, 1.736 sessões. Foram realizadas apenas 1.126 sessões, 65% do total previsto, o que foi influenciado pelo fato de o ano de 2010 ter sido um ano eleitoral. O Plenário da Casa apreciou 352 matérias, sobressaindo-se duas propostas de emenda à Constituição e 22 medidas provisórias.

Os principais projetos no âmbito do Programa Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados foram: Ampliação do Edifício Anexo IV, Construção do Anexo V, Construção do Centro de Tecnologia da Câmara dos Deputados e Reforma dos Imóveis Funcionais destinados à moradia dos Deputados Federais. Entretanto, a fim de cooperar com o cumprimento das metas governamentais de superávit primário, a Presidência da Câmara determinou o contingenciamento de créditos, não sendo, por isso, efetuados gastos com a ampliação do Anexo IV e com a construção do Anexo V. A meta física estabelecida para a construção do Centro de Tecnologia da Câmara dos Deputados, 44% de sua execução, não foi atingida, obtendo-se somente 15% da obra.

Quanto à reforma dos imóveis funcionais dos deputados, a meta prevista de 82 unidades reformadas não foi alcançada, pois nenhum imóvel teve sua reforma concluída. O órgão informou que, embora não houvesse imóvel com todas as reformas concluídas, já foram realizadas 51% das obras previstas em 144 imóveis. Parte significativa desses gastos foi custeada com recursos de restos a pagar de 2009. A dotação de 2010, R$ 24,16 milhões, foi totalmente empenhada, sendo que R$ 20,75 milhões foram inscritos em restos a pagar não processados.

Em 2010, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União realizou auditoria de conformidade no setor de pagamento dos servidores da Câmara dos Deputados, cujo processo ainda se encontra em apreciação. O trabalho teve por objeto a verificação da legalidade dos pagamentos efetuados aos servidores efetivos e comissionados, ativos e inativos, bem como das acumulações de cargos e dos pagamentos de horas extras, totalizando um volume de recursos fiscalizados da ordem de R$ 2,77 bilhões.

Tribunal de Contas da União

Para desenvolver suas atividades, o Tribunal de Contas da União foi autorizado a empregar, na função Legislativa, uma dotação orçamentária de R$ 930 milhões. Considerando inclusive os valores liquidados em restos a pagar, destacam-se os créditos liquidados em despesas com pessoal (R$ 725 milhões) – que, se comparados ao exercício financeiro anterior, mantiveram-se praticamente inalterados – e os créditos aplicados em investimentos, que foram acrescidos em 157%, saltando de R$ 19 milhões para R$ 50 milhões.

A análise dos gastos por subfunções aponta que, em 2010, foram aplicados R$ 685 milhões na subfunção típica denominada "Controle Externo" (77% dos valores liquidados pelo Tribunal na função Legislativa) e R$ 145milhões na subfunção "Administração Geral" (16%).

Na função Legislativa, o TCU executa suas despesas em um único programa, denominado Controle Externo. Este Programa tem como indicador a Taxa de Julgamento de Processos pelo Tribunal de Contas da União. O índice previsto para 2010 foi de 42% e o percentual apurado foi de 56,11%.

A principal ação do Programa é a atividade Fiscalização da Aplicação dos Recursos Públicos Federais. Sua meta física é estabelecida em termos do número de entidades fiscalizadas. Para o exercício de 2010 a meta, que foi de 11.494 entidades a serem fiscalizadas, foi completamente cumprida. O principal projeto administrativo levado a efeito pelo TCU, ao longo de 2010, foi a obra de construção da sede do Instituto Serzedello Corrêa. A meta de 42% da execução física prevista para o exercício,

consignada no PPA 2008/2011, não foi atingida, pois, após a quebra da empresa inicialmente contratada, a obra foi novamente licitada e, até o encerramento de 2010, foram executados somente 18,1% do total previsto.

4.3.25 Função Judiciária

Em 2010, a função Judiciária foi contemplada com uma dotação orçamentária de R$ 22,8 bilhões. Na execução do orçamento desta função, participaram apenas os órgãos integrantes do Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal -STF, Superior Tribunal de Justiça – STJ, Justiça Federal – JF, Justiça Militar – JM, Justiça Eleitoral – JE, Justiça do Trabalho – JT, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – JDFT e Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Os gastos destes órgãos não se limitam àqueles classificados na função Judiciária. Dos valores liquidados em 2010 (referentes ao exercício e a restos a pagar não processados), 18% estão classificados nas funções Previdência e Encargos Especiais, referindo-se essas despesas ao pagamento de aposentadorias e pensões e ao cumprimento de sentenças e débitos judiciais. A tabela seguinte apresenta os valores liquidados nos últimos exercícios.

Valores Liquidados pelos Órgãos do Poder Judiciário por função – 2007 a 2010
R$ milhões

Órgãos[1]		2007			2008			2009			2010		
		Função Judiciária	Demais Funções[2]	Total	Função Judiciária	Demais Funções[2]	Total	Função Judiciária	Demais Funções[2]	Total	Função Judiciária	Demais Funções[2]	Total
STJ[4]	Exercício[3]	248	87	335	256	85	341	290	101	391	317	111	428
	RPNP[4]	30	-	30	31	2	33	42	0,2	42	47	1	48
	Total	279	87	365	287	87	374	331	101	432	364	112	476
STF	Exercício[3]	496	208	704	564	188	752	639	213	852	646	189	835
	RPNP[4]	20	1	21	23,4	3	26	24	18	42	43	4	47
	Total	516	209	725	587	191	778	663	231	894	689,0	193	882
JF	Exercício[3]	4.359	3.013	7.372	5.036	3.980	9.016	5.460	5.556	11.015	5.648	691	6.339
	RPNP[4]	227	58	285	284	130	414	211	20	232	274	115	389
	Total	4.586	3.071	7.657	5.320	4.110	9.430	5.671	5.576	11.247	5.922	805,9	6.728
JM	Exercício[3]	139	116	254	156	119	275	177	129	306	170	163	332
	RPNP[4]	6	0	6	6	-	6	9	-	9	8	-	8
	Total	144	116	260	162	119	281	187	129	315	177	163	340
JE	Exercício[3]	2.291	669	2.960	3.230	737	3.967	2.990	792	3.783	3.690	827	4.517
	RPNP[4]	181	4	185	164,3	4	168	253	5	258	446	13	459
	Total	2.471,8	673,5	3.145	3.394,0	741	4.135	3.243	797	4.040	4.135,3	840	4.975
JT	Exercício[3]	6.591	2.047	8.638	7.581	2.401	9.981	8.414	3.284	11.698	9.146	2.539	11.685
	RPNP[4]	235	30	265	253	38	291	235	7	242	223	3,6	227
	Total	6.826	2.077	8.903	7.834	2.439	10.272	8.649	3.291	11.940	9.370	2.542,4	11.912
JDFT	Exercício[3]	860	210	1.070	992	205	1.197	1.142	221	1.363	1.254	264	1.518
	RPNP[4]	54	7	60	72	5	76	21	0	21	55	0,1	55
	Total	913	217	1.130	1.063	210	1.274	1.163	222	1.385	1.309	264,1	1.573
CNJ	Exercício[3]	16	-	16	18	-	18	52	-	52	71	-	71
	RPNP[4]	7	-	7	46	-	46	42	-	42	53	-	53
	Total	22	-	22	64	-	64	94	-	94	124		124
Total		15.758	6.450	22.208	18.712	7.897	26.609	20.000	10.347	30.347	22.090	4.920	27.010
	variação anual				19%	22%	20%	7%	31%	14%	10%	-52%	-11%

Fonte: Siafi

Nota: 1. As abreviaturas utilizadas para os órgãos foram: STF = Supremo Tribunal Federal, STJ= Superior Tribunal de Justiça, JF = Justiça Federal, JM = Justiça Militar, JE = Justiça Eleitoral, JT = Justiça do Trabalho, JDFT = Justiça do Distrito Federal e Territórios e CNJ = Conselho Nacional de Justiça.

2. As Demais Funções são Encargos Especiais e Previdência e referem-se essencialmente a sentenças judiciais,aposentadorias e pensões.

3. Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

4. Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

5. Até 2009 as despesas do CNJ estavam incluídas nas despesas do STF. Em 2010, o CNJ foi transformado em órgão orçamentário específico. Assim, na elaboração da tabela, inclusive em 2010 no que se refere à execução de restos a pagar, foram excluídas do STF as despesas relativas à Unidade Orçamentária do Conselho Nacional de Justiça. Essas despesas foram lançadas nas linhas referentes ao órgão CNJ.

Verifica-se que, no período de 2007 a 2009, os gastos dos órgãos do Poder Judiciário cresceram significativamente, com percentual de crescimento anual superior a 10%.

O incremento da execução foi ainda maior na função Encargos Especiais, devido ao aumento do gasto com cumprimento de sentenças e débitos judiciais nas Justiças Federal e do Trabalho. Em 2007 foram liquidados R$ 2,9 bilhões, em 2008, R$ 4 bilhões, e, em 2009, chegou-se a R$ 6 bilhões. Em 2010, contudo, houve significativa redução nas despesas desta função (-94%), uma vez que as dotações referentes ao pagamento de sentenças judiciais da administração direta não foram mais alocadas à Justiça Federal, conforme determinação da LDO. Essa mudança de alocação repercutiu numa redução de 52% nas despesas classificadas nas demais funções dos órgãos do Poder Judiciário.

Em relação à execução de restos a pagar, chama atenção o fato de que 43 % dos valores liquidados pelo CNJ foram referentes a restos a pagar inscritos em exercícios anteriores. O montante é formado, essencialmente, por despesas com investimentos, em especial nos projetos "Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação Jurisdicional no Poder Judiciário – E-JUD" e "Modernização da Infra-Estrutura da Tecnologia da Informação da Justiça Brasileira".

Valores liquidados pelos Órgãos do Poder Judiciário na Função Judiciária

por grupo de despesa – 2009 e 2010
R$ milhões

Órgãos[1]	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos[2]			Total		
	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual
STJ	184	226	23%	125	125	0%	22	13	-41%	331	364	10%
STF	496	488	-2%	153	178	16%	14	23	64%	663	689	4%
JF	4.621	4.701	2%	895	1.017	14%	155	204	32%	5.671	5.922	4%
JM	145	133	-8%	33	35	6%	9	9	0%	187	177	-5%
JE	2.427	2.686	11%	580	954	64%	235	495	111%	3.242	4.135	28%
JT	7.473	8.089	8%	985	1.094	11%	191	187	-2%	8.649	9.370	8%
JDFT	972	1.064	9%	161	194	20%	30	51	70%	1.163	1.309	13%
CNJ	17	19	12%	37	60	62%	40	45	13%	94	124	32%
Total	**16.335**	**17.406**	**7%**	**2.969**	**3.657**	**23%**	**696**	**1.027**	**48%**	**20.000**	**22.090**	**10%**

Fonte: Siafi

Nota: 1. As abreviaturas utilizadas para os órgãos foram: STF = Supremo Tribunal Federal, STJ= Superior Tribunal de Justiça, JF = Justiça Federal, JM = Justiça Militar, JE = Justiça Eleitoral, JT = Justiça do Trabalho, JDFT = Justiça do Distrito Federal e Territórios e CNJ = Conselho Nacional de Justiça.

2. Em 2010, aos valores de investimentos da Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho foram acrescidos R$ 11,9 milhões, R$ 7,05 milhões, R$ 26,4 milhões, respectivamente; referente a inversões. Em 2009, as inversões acrescidas aos investimentos foram de R$ 0,43 milhão para a Justiça Federal, R$ 13,7 milhões para a Justiça Eleitoral e R$ 0,86 milhão para a Justiça do Trabalho.

3. Até 2009 as despesas do CNJ estavam incluídas nas despesas do STF. Em 2010, o CNJ foi transformado em órgão orçamentário específico. Assim, na elaboração da tabela, inclusive em 2010 no que se refere à execução de restos a pagar, foram excluídas do STF as despesas relativas à Unidade Orçamentária do Conselho Nacional de Justiça. Essas despesas foram lançadas nas linhas referentes ao órgão CNJ.

A tabela anterior apresenta a distribuição, por grupo de despesa, dos gastos dos órgãos do Poder Judiciário na Função Judiciária nos exercícios de 2009 e 2010.

Verifica-se que, em 2010, 79% dos valores liquidados referem-se a "Pessoal e Encargos Sociais" (essencialmente remunerações, sob a rubrica "Vencimentos e Outras Vantagens Fixas – Pessoal Civil"). Em relação aos valores de 2009, houve aumento de gastos em todos os grupos de despesa, valendo destacar os aumentos ocorridos no âmbito da Justiça Eleitoral, em razão das eleições de 2010.

Entre os grupos de despesa, a variação mais expressiva ocorreu em Investimentos, que aumentou 48%, com destaque para a Justiça Eleitoral e para a Justiça do DF e Territórios, com percentuais de crescimento de 111 % e 70 %, respectivamente. Na Justiça Eleitoral, o aumento decorreu principalmente dos valores investidos em atualização e manutenção do sistema de votação e apuração e nas ações de informática. Na Justiça do DF e Territórios, referiu-se essencialmente a obras e instalações e aquisição de equipamentos e material permanente.

Em relação às "Outras Despesas Correntes", a Justiça Eleitoral e o CNJ apresentaram os maiores percentuais de crescimento. No CNJ, as ações "Implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação Jurisdicional no Poder Judiciário (E-JUS)", "Modernização da Infraestrutura da Tecnologia da Informação da Justiça Brasileira" e "Apreciação e Julgamento de Processos Disciplinares" foram responsáveis pelo significativo aumento na participação do grupo. Cabe destacar que as duas primeiras ações têm despesas classificadas tanto em outras despesas correntes quanto em investimentos e que seu conjunto respondeu por 59 % dos valores liquidados pelo CNJ em 2010. Conforme "Relatório de Prestação de Contas do CNJ – 2010", o órgão, por meio dessas duas ações, tem adquirido equipamentos de informática com a finalidade de aparelhar todos os segmentos do Poder Judiciário.

Em relação aos programas relativos à função Judiciária, destaca-se "Prestação Jurisdicional Trabalhista", que mobiliza o maior volume de recursos, com 42 % do total da despesa executada na função. Esse programa possui quatro indicadores operacionais definidos no PPA: "Número de Processos por Magistrado"; "Tempo Médio de Solução de Processos"; "Índice de Recorribilidade"; e "Taxa de Solução de Processos". Conforme informado no "Relatório de Prestação de Contas da Justiça do Trabalho", os dados relativos a 2010 encontram-se em processo de apuração e consolidação.

O programa "Prestação Jurisdicional na Justiça Federal" constitui o segundo mais representativo, respondendo por 27 % do total da despesa executada. O único indicador associado ao referido programa é "Taxa de Julgamento de Processos na Justiça Federal", com resultado apurado em 2010 (26 %) acima do previsto para o ano (24 %).

A reforma do Judiciário e a gestão estratégica

A reforma do Poder Judiciário, iniciada em 2004, compreende um processo composto por um conjunto de medidas que têm como principal objetivo reduzir a lentidão dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões.

Essas medidas vêm sendo implementadas nos últimos anos e envolvem o desenvolvimento de, basicamente, três conjuntos de ações: modificação constitucional, alterações da legislação infraconstitucional e modernização da gestão.

No plano constitucional, a Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a Reforma do Judiciário, trouxe diversas disposições relevantes, como a constitucionalização do princípio da razoável duração do processo, a obrigatoriedade da imediata distribuição dos processos, a proporcionalidade de juízes em relação à população e à efetiva demanda judicial e, finalmente, a súmula vinculante. Dentre 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).

No plano infraconstitucional, a consolidação da reforma do Judiciário deveu-se à colaboração efetiva dos três Poderes da República, por meio da formalização dos dois Pactos Republicanos, assinados, respectivamente, em dezembro de 2004 e abril de 2009. Os Pactos viabilizaram a aprovação de um conjunto de leis capazes de propiciar maior agilidade e efetividade da prestação jurisdicional, dentre as quais destacam-se a Lei 11.417/2006, que dispõe sobre a Súmula Vinculante, e a Lei 11.418/2006, que dispõe sobre a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário.

Em 2010, destaca-se a aprovação da Lei 12.322/2010, que alterou o Código de Processo Civil para estabelecer nova sistemática processual para o instituto do agravo de instrumento, que passa a ser chamado apenas de agravo. A nova lei prevê que o agravo suba ao tribunal superior nos próprios autos do processo principal, sem a necessidade de formação do "instrumento" (conjunto de cópias do processo original), permitindo que o órgão julgador aprecie imediatamente o mérito da questão principal, evitando os custos e o tempo perdido com comunicação e remessa. A mudança tem como consequências positivas economia processual, maior efetividade da prestação jurisdicional e preservação ambiental.

Por fim, no plano gerencial, merece destaque a implementação da gestão estratégica do poder Judiciário, que prevê a adoção de indicadores de desempenho e a construção de um planejamento estratégico nacional com o objetivo de alinhar as ações de todos os tribunais do País à estratégia maior do Poder Judiciário.

Planejamento Estratégico do Poder Judiciário

O Planejamento Estratégico do Poder Judiciário foi instituído em 2009, por meio da Resolução CNJ 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 aperfeiçoamento e modernização dos serviços judiciais.

Conforme a Resolução CNJ 70/2009, o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário é composto por quinze objetivos estratégicos, distribuídos em oito temas: Eficiência Operacional, Acesso ao Sistema de Justiça, Responsabilidade Social, Alinhamento e Integração, Atuação Institucional, Gestão de Pessoas, Infraestrutura e Tecnologia e Orçamento.

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".

Além do planejamento estratégico dos órgãos do Poder Judiciário, a Resolução CNJ 70/2009 estabeleceu a instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais. Para o exercício de 2010, foram definidas 10 Metas Prioritárias, dentre as quais destacamos as metas 1 e 2, descritas a seguir:

a) julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal;

b) julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1° grau, 2° grau e tribunais superiores) até 31 de dezembro de 2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31 de dezembro de 2007.

As tabelas seguintes evidenciam os resultados do cumprimento das metas 1 e 2, publicados no Relatório Final – Metas Prioritárias do Poder Judiciário 2010 do Conselho Nacional de Justiça.

Meta Prioritária 1 – Julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal.

Ramo	Total de Processos Distribuídos 2010	Total de Processos Julgados em 2010	%
Tribunais Superiores	371.472	418.590	112,68
Tribunais Federais	2.476.266	2.373.958	95,87
Tribunais do Trabalho	2.558.378	2.561.984	100,14
Tribunais Eleitorais	117.029	136.592	116,72
Tribunais Militares	5.266	4.950	94,00
Tribunais de Justiça	11.611.792	10.654.808	91,76
Total	**17.140.203**	**16.150.882**	**94,23**

Fonte: Sítio do CNJ na internet

Obs.: Não inclui processos do Supremo Tribunal federal (STF)

A tabela relativa à meta 1 evidencia que, em 2010, a Justiça brasileira recebeu 17 milhões de novos processos e julgou 94,23 % da quantidade de processos ajuizados durante o ano, o que acarretou aumento de 5,8 % no estoque de processos pendentes de julgamento. Apenas os Tribunais Superiores, os Tribunais do Trabalho e a Justiça Eleitoral cumpriram a Meta 1.

Meta Prioritária 2 – Julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1° grau, 2° grau e tribunais superiores) até 31/12/2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31/12/2007.

Ramo	Total de Processos Inclusos na Meta	Total de Processos Julgados em 2010	%
Tribunais Superiores	41.819	36.399	87,04
Tribunais Federais	120.034	67.052	55,86
Tribunais do Trabalho	78..416	56.607	72,19
Tribunais Eleitorais	5.838	4.300	73,66
Tribunais Militares	1.046	990	94,65
Tribunais de Justiça	980.078	381.413	38,92
Total	**1.227.231**	**546.761**	**44,55**

Fonte: Sítio do CNJ na internet

Obs.: Não inclui processos do Supremo Tribunal federal (STF)

A tabela acima evidencia que nenhum Tribunal cumpriu integralmente a Meta 2. Verifica-se, ainda, que a Justiça Estadual detém 80% dos processos inclusos na meta, fazendo com que sua atuação repercuta significativamente no resultado global alcançado. Proporcionalmente, a Justiça Militar e os Tribunais Superiores obtiveram melhor desempenho ao julgar, respectivamente, 94,6 % e 87 % dos processos inclusos na meta.

O Planejamento Estratégico do Poder Judiciário é composto ainda por 46 indicadores de resultados associados aos 15 objetivos estratégicos definidos. Os indicadores são medidos em cada tribunal de cada região de cada ramo da justiça, detalhando-se ainda 1° e 2° graus, turmas recursais, juizados, fase de conhecimento e de execução, nos casos que permitam tal desagregação. No entanto, os resultados de 2010 ainda não estão disponíveis.

4.3.26 Função Essencial à Justiça

Conforme a Constituição Federal, a função essencial à justiça engloba as ações governamentais voltadas à: (i) defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; (ii) representação judicial e extrajudicial da União, a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo; e (iii) orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados e desprovidos de recursos.

As principais ações orçamentárias na função Essencial à Justiça são executadas por meio de três programas: Defesa Jurídica da União, 0581 – Defesa da Ordem Jurídica e 0699 – Assistência Jurídica Integral e Gratuita.

O programa Defesa Jurídica da União, a cargo da Presidência da República, é executado pela Advocacia-Geral da União – AGU e tem como objetivo representar a União judicial e extrajudicialmente e interpretar atos normativos, unificando a jurisprudência no âmbito do Poder Executivo.

Já o programa Defesa da Ordem Jurídica, principal programa de governo afeto à função, tem o Ministério Público da União – MPU como órgão responsável por sua execução. O PPA 2008/2011 lista como objetivo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Embora não mais mencionado no PPA corrente, o PPA 2004/2007 assinalava como megaobjetivo do programa a promoção e a expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia.

A Defensoria Pública da União – DPU, inserida na estrutura do Ministério da Justiça (MJ), é o órgão responsável pela execução do programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, cujo objetivo é garantir a prestação de assistência jurídica gratuita ao cidadão, contribuindo para a democratização da Justiça.

Assim, os gastos da União na função Essencial à Justiça, classificados conforme a Portaria MPOG 42/1999, são executados, primordialmente, pelo MPU, pela AGU, vinculada à Presidência da República, e pela DPU, vinculada ao Ministério da Justiça – MJ, cabendo ao MPU mais da metade do orçamento na função.

Para o exercício financeiro de 2010, a Lei Orçamentária e suas alterações destinaram cerca de R$ 5,6 bilhões à função Essencial à Justiça, dos quais foram empenhados R$ 5,5 bilhões. A tabela a seguir apresenta as dotações provenientes do orçamento fiscal e da seguridade social liquidadas nos exercícios financeiros de 2006 a 2010, bem como a liquidação de restos a pagar não processados (RPNP), expressando-os também em percentual do respectivo Produto Interno Bruto.

Valores Liquidados na Função Essencial à Justiça – 2006 a 2010
R$ milhões

Essencial à Justiça		2006		2007		2008		2009		2010		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	2.913	0,12	3.427	0,13	4.276	0,14	4.747	0,15	5.185	0,14	20.549	0,14
	RPNP[3]	103	0,00	141	0,01	245	0,01	256	0,01	204	0,01	948	0,01
Total		3.016	0,13	3.568	0,13	4.521	0,15	5.003	0,16	5.389	0,15	21.497	0,14

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Siafi

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Observando-se a evolução histórica dos valores liquidados na função, constata-se que os créditos liquidados, no período de 2006 a 2010, passaram de R$ 3,02 bilhões para R$ 5,39 bilhões, o que representa um aumento nominal de 79%, pouco se alterando, porém, a proporção em relação ao PIB. Considerando, ainda, a evolução dos gastos por grupo de natureza da despesa, constata-se que os gastos com pessoal aumentaram em quase 74% e que os investimentos e inversões, conjuntamente, majorados em 58%, se mantêm concentrados no Ministério Público da União, principalmente devido aos projetos de aquisição, construção e implantação de Procuradorias em diversas unidades da Federação. Quanto aos gastos com pessoal, espera-se que apresente considerável crescimento, devido à criação de mais de 6.000 cargos nos Quadros de Pessoal do MPU, decorrente da sanção da Lei 12.321/10.

A análise dos gastos por subfunções aponta que somente cerca de 1% dos créditos orçamentários executados foram aplicados em subfunções típicas: 091 – Defesa da Ordem Jurídica e 092 – Representação Judicial e Extrajudicial. O Ministério da Justiça foi responsável por 94% dos dispêndios na subfunção 091, tendo aplicado 90% dos recursos em serviços de pessoas jurídicas, em operações intraorçamentárias. A Advocacia-Geral da União, por sua vez, foi responsável pela execução da totalidade dos recursos aplicados na subfunção 092, sendo 50% dos recursos empregados em operações intraorçamentárias referentes a serviços prestados por pessoas jurídicas. O Ministério Público da União foi responsável pela aplicação de 99% dos recursos destinados à subfunção 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário, utilizando 77% dos recursos somente em pagamento vencimentos e vantagens fixas de pessoal.

Levando em consideração que os gastos executados e as ações desenvolvidas pela AGU e pela DPU são apreciadas dentro das estruturas da Presidência da República e do Ministério da Justiça, respectivamente, apreciam-se nesta seção apenas os gastos e as atividades a cargo do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

A fim de desenvolver suas atividades institucionais e desincumbir-se do programa de governo sob sua responsabilidade, o MPU foi dotado de créditos orçamentários no montante de R$ 3,6 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 3,5 bilhões, considerada somente a função essencial à justiça e excluídos os gastos executados pelo CNMP. Dos valores liquidados, 81% foram gastos com pessoal e encargos sociais, enquanto que 4,8% foram aplicados em investimentos.

Ao comparar os valores liquidados em 2010 com os valores liquidados em 2009, percebe-se que os gastos com pessoal aumentaram nominalmente em 5%, ao mesmo tempo em que os investimentos cresceram somente 1%.

É importante registrar que, até 2009, o Conselho Nacional do Ministério Público não constituía unidade orçamentária, estando suas despesas incluídas entre as despesas do Ministério Público da União. Assim, em 2010, cada órgão passou a gerir suas próprias dotações orçamentárias.

Ministério Público da União da União

Valores Liquidados pelo Ministério Público da União na Função Essencial à Justiça por Grupo de Despesa – 2009 e 2010
R$ milhões

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos			Total		
	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual
MPU[1]	2.217	2.332	5%	449	511	14%	143	144	1%	2.809	2.986	6%

Fonte: Siafi

1 Excluídos os valores referentes à unidade orçamentária do Conselho Nacional do Ministério Público

Todas as ações sob responsabilidade do MPU estão inseridas no programa finalístico Defesa da Ordem Jurídica. Para o exercício de 2010, foram estabelecidas 57 ações: 39 projetos, 2 operações especiais e 16 atividades. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 12.017/10), estabeleceu como prioridades a Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Teresina-PI e Ações Judiciais na Repressão ao Tráfico Ilícito de Substâncias Entorpecentes.

A construção do edifício-sede da Procuradoria da República em Teresina-PI recebeu créditos orçamentários da ordem de R$ 13 milhões, dos quais foram empenhados e pagos R$ 340 mil, referentes a reajustes e à execução parcial da obra. Embora tenham sido executados somente 3% do total da obra, contrastando com a meta física de 55% estabelecida pela LDO/2010, a construção tem conclusão prevista para novembro de 2011, motivo por que foram inscritos como restos a pagar não processados os créditos remanescentes.

Com relação aos demais projetos, cabe destacar as aquisições dos imóveis dos edifícios-sedes da Procuradoria da República em Niterói-RJ e da Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, no Estado do Pará e a aquisição de imóveis para implantação de Ofícios junto às Varas da Justiça do Trabalho em Itabuna-BA, Barreiras-BA e Divinópolis-MG, bem como a conclusão das obras de construção da sede da Procuradoria da República em São Luís-MA, já provisoriamente recebida.

No que diz respeito à instauração de ações voltadas à repressão ao tráfico de entorpecentes, cuja meta anual estabelecida foi de cinco unidades, para as quais foi destinada uma dotação de R$ 100 milhões, o MPU registrou que tais ações dependem de iniciativa judicial, o que não ocorreu em 2010. Por este motivo, os créditos não foram utilizados. De forma semelhante, também não foram promovidas ações para erradicação do trabalho escravo, embora 84% da dotação tenha sido inscrita como restos a pagar não processados.

Entre as outras atividades a cargo do MPU, destacou-se a defesa do interesse público no processo judiciário, principalmente no âmbito do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cujas metas físicas foram superadas.

Conselho Nacional do Ministério Público

Em 2010, foi constituído uma unidade orçamentária específica para o CNMP, sendo que contabilidade do órgão permanece na competência da Auditoria Interna do Ministério Público da União. O Conselho executa seus gastos por meio do programa finalístico Defesa da Ordem Jurídica. Sua principal ação é denominada Controle da Atuação Administrativa e Financeira do Ministério Público. A meta física prevista para a ação, em 2010, foi a elaboração de 2.880 pareceres, meta plenamente cumprida, vez que foram elaborados 3.287 pareceres.

A tabela seguinte apresenta os valores liquidados pelo CNMP, distribuídos por grupos de natureza de despesa, com destaque para o significativo crescimento dos valores liquidados em todos os grupos.

Valores Liquidados pelo Conselho Nacional do Ministério Público na Função Essencial à Justiça por Grupo de Despesa – 2009 E 2010
R$ milhões

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Total

	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual	2009	2010	Δ % anual
CNMP[1]	8	14	66%	4	7	90%	0,5	1,9	272%	13	23	81%

Fonte: Siafi

1 Em 2009 foram considerados os valores referentes à unidade orçamentária do Conselho Nacional do Ministério Público, que pertencia ao Órgão Orçamentário do MPU.

5. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

Com o objetivo de verificar se as demonstrações contábeis apresentadas no Balanço Geral da União – BGU de 2010 expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a real situação orçamentária, financeira e patrimonial da União, foram examinados os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, cujos níveis máximos de consolidação abrangem os órgãos e entidades dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Para tanto, foram empregadas técnicas de auditoria para 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.

Como limitações, ressalta-se o período abrangido pela análise – apenas dois exercícios, 2010 em comparação a 2009 – e o fato de tratar-se de demonstrações consolidadas, característica que exclui a abordagem de questões específicas de determinado órgão ou entidade.

No bojo da análise empreendida, verificou-se, dentre outras, as seguintes inconsistências: manutenção de saldos remanescentes de entidades extintas ou liquidadas; não regularização de situações que geraram restrição na conformidade contábil; divergências entre os montantes em estoque de parcelamentos e de créditos da dívida ativa informados na PCPR 2010 e os saldos das contas do Ativo que representam tais valores; falhas no registro de créditos adicionais; divergências entre os saldos de disponibilidades e entre os saldos de receitas e despesas intraorçamentárias.

No contexto da padronização de procedimentos contábeis, observa-se uma postura gradualista, por parte da STN, no que tange à implementação de novos procedimentos e aos ajustes decorrentes dos efeitos de tais inovações sobre as demonstrações contábeis da União.

De fato, a advertência de "respeitar os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente" deve necessariamente pautar a conduta do órgão central de contabilidade da União, eis que novas práticas contábeis, ainda que aderentes ao modelo internacional, precisam estar em consonância com o ordenamento jurídico em vigor, em respeito, fundamentalmente, ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública.

Dessa forma, além do incremento na qualidade da informação contábil, os aperfeiçoamentos vislumbrados devem estar apoiados em um arcabouço normativo que lhes dê legitimidade, sob pena de se tornarem inviáveis ou insustentáveis ao longo do tempo, sobretudo por conta de questionamentos na esfera legal.

Considerando a lacuna normativa existente, é imperioso reconhecer a relevância da discussão acerca de uma nova lei de finanças públicas, em substituição à Lei 4.320/1964. A despeito do conteúdo normativo resultante, vislumbra-se a possibilidade de que o Congresso Nacional formule um juízo legítimo sobre o processo de convergência, contribuindo para a homologação das alterações já promovidas ou em implementação.

Em paralelo, nas notas explicativas do BGU 2010, foram informadas alterações de rotinas contábeis, com destaque para: a contabilização da depreciação, amortização e exaustão pelos órgãos e entidades da Administração Direta, suas autarquias e fundações; o reconhecimento de R$ 927,6 bilhões em ativos representados por créditos tributários e não tributários vencidos, porém ainda não inscritos em dívida ativa; e a constituição de provisão para perdas da dívida ativa, no valor de R$ 559,5 bilhões.

Quanto à retificação dos valores inscritos em restos a pagar não processados, a avaliação de sua legalidade constitui objeto de apreciação deste Tribunal no âmbito do processo TC 026.069/2008-4. Não obstante, os restos a pagar não processados inscritos em 2010, no total de R$ 103,3 bilhões, foram novamente deduzidos no Balanço Patrimonial, como se não representassem exigibilidades futuras, em oposição ao que dispõe a Lei 4.320/1964.

Adicionalmente, por meio de diligências aos órgãos responsáveis, foram obtidas estimativas para os passivos atuariais decorrentes dos regimes de previdência e dos benefícios assistenciais custeados com recursos da União. Embora não contabilizadas, tais obrigações, no montante estimado de R$ 1,98 trilhão, representam dívidas potenciais passíveis de serem exigidas no futuro, cujos valores, ainda que meramente indicativos, se mostram substancialmente relevantes.

Diante do exposto, e com bases nos exames realizados, concluiu-se que as demonstrações contábeis do BGU 2010 expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União em 31/12/2010, ressalvadas as inconsistências e limitações apontadas.

5.1 Abrangência Institucional da Análise

O patrimônio da União 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 dos 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 12.017, de 12/8/2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – LDO 2010), os órgãos e entidades integrantes dos 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 aos 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, entidades e fundos em situação ativa no Siafi ao longo do exercício de 2010.

Órgãos, entidades e fundos em situação ativa no Siafi – 2009 e 2010

Tipo de administração	2009	2010

	Total (a)	Criados (b)	Extintos (c)	Total (d) = a+b-c
Administração Direta	52	3	-	55
Autarquias	202	2	-	204
Fundações	46	-	-	46
Empresas Públicas	24	-	(1)	23
Sociedades de Economia Mista	25	-	-	25
Fundos	51	1	-	52
Total	**400**	**6**	**(1)**	**405**

Fonte: Siafi

Observa-se que, no decorrer do exercício de 2010, houve um acréscimo líquido de cinco entidades no cadastro do Siafi, perfazendo um total de 405. Quanto aos órgãos da administração direta, foram criados códigos para o Ministério da Pesca e Aquicultura (58000), o Conselho Nacional de Justiça (17000), até então subordinado ao órgão superior 10000 – Supremo Tribunal Federal, e o Conselho Nacional do Ministério Público (59000), antes vinculado ao órgão superior 34000 – Ministério Público da União.

No conjunto das autarquias, foram incluídas a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), criada pela Lei 12.189, de 12/1/2010, e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), instituída pela Lei 12.289, de 20/7/2010. Entre as fundações e sociedades de economia mista, não houve acréscimos ou supressões. No grupo das empresas públicas, foi excluído o código referente à Empresa de Portos do Brasil (80208).

Em relação aos fundos, foi criado o órgão/Siafi 44902 – Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima, em atendimento a recomendação proferida por esta Corte de Contas no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2009.

No que se refere aos órgãos e entidades em processo de liquidação ou extinção, houve a baixa, em 2010, dos saldos remanescentes de R$ 48,4 milhões, do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER; de R$ 274 mil, da Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA; e de R$ 15,91, da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene.

Não obstante as providências relatadas na Parte VII da PCPR 2010, permanecem registrados, nas também extintas Sudam (código 20602) e Sudene (código 20601), os saldos de R$ 764 mil e R$ 75,7 milhões, respectivamente. Ademais, a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – Codebar ainda apresentou, ao final de 2010, patrimônio líquido de R$ 8 milhões. Por sua vez, a Companhia de Colonização do Nordeste – Colone, encerrada desde 1999, mantém, como nos exercícios anteriores, registro de patrimônio líquido negativo da ordem de R$ 3,3 milhões.

Quanto à responsabilidade pela gestão do processo de liquidação da Colone, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra esclareceu que, nos termos do Decreto 2.646, de 30/7/1998, tal competência foi atribuída ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa. Nesse sentido, aquele instituto solicitou, por meio da Mensagem 1244089, veiculada no Siafi em 8/10/2010, a correspondente alteração do órgão superior da Colone.

Em vista dessas constatações, entende-se cabível recomendar aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração Nacional, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que identifiquem tais saldos e tomem, se for o caso, as providências necessárias para sua devida baixa.

Em relação às omissões de entidades que deveriam compor as demonstrações contábeis consolidadas, consta em nota explicativa que as entidades Bacen – Autoridade Monetária, Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha – CCCPM, Fundação Habitacional do Exército -FHE, bem como os fundos do setor elétrico Conta de Desenvolvimento Energético – CDE e Reserva Global de Reversão – RGR tiveram seus saldos integrados ao Siafi.

Contudo, cumpre esclarecer que o maior nível de consolidação das demonstrações contábeis apresentado na Parte VI da PCPR 2010 não abrange os saldos da FHE, CDE e RGR, assim como os da Funai – Patrimônio Indígena.

No que se refere ao Bacen – Autoridade Monetária, tem-se que os seus resultados, tanto o relativo ao custo das reservas quanto o apurado nas demais operações, estão devidamente registrados no Tesouro Nacional e integram os saldos das demonstrações consolidadas.

O caso específico da CCCPM foi objeto de representação formalizada no âmbito deste Tribunal (acórdão 1.198/2009 – Plenário), bem como de ressalva e recomendação no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2009.

Na Parte VII da PCPR 2010, consta a informação de que a Lei Orçamentária de 2010 – LOA 2010 contemplou dotação para os gastos de custeio daquela autarquia, por meio da unidade orçamentária 52232 – CCCPM, e de que os dispêndios relativos às operações de crédito, atividade-fim da CCCPM, foram incluídos no Projeto de Lei Orçamentária para 2011 – PLOA 2011, por meio da unidade orçamentária 74204 – Recursos sob a Supervisão da CCCPM.

Não obstante a análise acerca do cumprimento das recomendações proferidas por esta Corte de Contas em relação ao exercício de 2009 estar consubstanciada no capítulo 7 deste relatório, verifica-se que, na Lei 12.381, de 9/2/2011 (LOA 2011), foram consignados recursos da ordem de R$ 223,4 milhões à CCCPM, subdivididos nas UOs 52232 – R$ 12,6 milhões (custeio) e 74204 – R$ 210,8 milhões (operações de crédito). Ademais, consoante informado em nota explicativa, a partir de dezembro 2010 a CCCPM passou a compor o BGU na condição de entidade pertencente ao orçamento fiscal.

Quanto à FHE, no voto condutor do acórdão 3.410/2010 – Plenário, esta Corte concluiu que aquela entidade não deve, de fato, ser incluída na LOA, por não se enquadrar nas exigências do art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal, dado tratar-se de fundação pública de direito privado instituída, mas não mantida, pelo Poder Público.

Contudo, em vista do remanejamento patrimonial ocorrido entre o Comando do Exército e a FHE, determinou-se a realização dos lançamentos contábeis relativos às transferências de imóveis daquele comando à referida fundação, abrangendo todas as operações com reflexos nos patrimônios dessas entidades. Ademais, impôs-se a adequação do regulamento de licitações da FHE às disposições da Lei 8.666/1993.

Por seu turno, a Funai – Patrimônio Indígena, embora não pertença aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, processa toda sua execução orçamentária e financeira por meio do Siafi, não se submetendo, pois, ao procedimento de integração de balancetes, haja vista que seus registros contábeis têm origem naquele próprio sistema.

Com efeito, a nota explicativa do BGU referente às entidades que tiveram seus saldos contábeis integrados ao Siafi é acompanhada de quadro demonstrativo do efeito dos saldos da Autoridade

Monetária, da FHE, da CDE e da RGR sobre o Balanço Patrimonial consolidado e a Demonstração das Variações Patrimoniais consolidada.

Em que pese o mérito de tal iniciativa, na medida em que busca evidenciar integralmente o patrimônio da União, indo ao encontro da recomendação proferida no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do exercício de 2009, verifica-se que ainda prevalece o entendimento do órgão central de contabilidade da União no sentido de desconsiderar a entidade Funai – Patrimônio Indígena como passível de consolidação no âmbito do BGU. Ante o exposto, cabe ressalvar a ausência de evidenciação, em nota explicativa, dos saldos referentes àquela entidade.

5.2 Critérios e Procedimentos Contábeis

5.2.1 Padronização de Procedimentos Contábeis

O Decreto 6.976, de 7/10/2009, estabeleceu como um dos objetivos do Sistema de Contabilidade Federal a busca da convergência aos padrões internacionais de contabilidade, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente.

Tal norma conferiu à STN, na qualidade de órgão central de contabilidade federal, competência para editar normativos, manuais, plano de contas e instruções de procedimentos contábeis, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público.

Nesse sentido, aquela Secretaria deu continuidade, em 2010, ao desenvolvimento do modelo de plano de contas aplicado ao setor público. Em paralelo, a Portaria STN 665, de 30/11/2010, alterou a estrutura das demonstrações contábeis previstas nos anexos da Lei 4.320/1964 e incluiu três novas demonstrações – dos Fluxos de Caixa, das Mutações do Patrimônio Líquido e do Resultado Econômico, esta última de elaboração facultativa pelos entes da federação. 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 4 e a Portaria STN 664, ambas também de 30/11/2010, aprovaram a 3ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público –MCASP , em cujas partes são apresentadas novas interpretações de dispositivos da Lei 4.320/1964, referentes a conceitos, classificações contábeis e orçamentárias, reconhecimento de receitas e despesas, procedimentos contábeis, plano de contas, demonstrações contábeis e demonstrativo de estatísticas de finanças públicas.

Cabe salientar que, conforme previsto nos arts. 6º e 7º da Portaria STN 664/2010, as Partes II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais e III – Procedimentos Contábeis Específicos do MCASP deverão ser adotadas, de forma obrigatória, por todos os entes da Federação, a partir do exercício de 2011, e as Partes IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público deverão ser adotadas, de forma obrigatória, pela União a partir do exercício de 2012.

É importante observar, porém, que o TCU, por intermédio do TC 026.069/2008-4, ainda não apreciado conclusivamente, avalia a legalidade de algumas dessas 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.

Sem prejuízo da análise empreendida no âmbito do referido processo, por meio do Ofício 179/2011-TCU/SEMAG, de 7/4/2011, solicitou-se à STN posicionamento acerca da implementação, no

âmbito da União, do regime de competência e dos novos critérios de avaliação patrimonial e modelos de demonstrações contábeis.

Em sua resposta, formalizada nos termos do Ofício 11/2011/CCONT/SUCON/STN-DF, de 19/4/2011, a STN mencionou a existência de procedimentos no Siafi que já permitem o reconhecimento de certos ativos, passivos e respectivas variações patrimoniais pelo regime de competência. Como exemplos, foram citados o provisionamento da folha de pagamento, os adiantamentos de suprimento de fundos e de recursos de convênios, os fatos permutativos da inscrição de restos a pagar não processados, assim como o reconhecimento de créditos tributários e de passivos não financeiros.

Não obstante, aquela Secretaria ressaltou que a adequação dos sistemas informatizados e a capacitação de seus usuários constituem aspectos indispensáveis à mudança conceitual pretendida. Nesse sentido, o órgão central de contabilidade da União tem adotado uma postura gradualista no que tange à implementação de novos procedimentos e aos ajustes decorrentes dos efeitos de tais inovações sobre as demonstrações contábeis federais.

Até mesmo a obrigatoriedade de publicação das novas demonstrações, prevista para 2012 nos termos do art. 7º da Portaria STN 665/2010, ainda prescinde de futura avaliação de viabilidade técnica e operacional – a ser realizada no segundo semestre de 2011 – para consumar-se de fato. A STN informou também que a nova estrutura de plano de contas conservará toda a informação atualmente disponibilizada, permitindo, assim, a continuidade da divulgação das demonstrações contábeis e dos demonstrativos orçamentários de acordo com os modelos originais da Lei 4.320/1964.

Com base nos esclarecimentos prestados, infere-se que a advertência de "respeitar os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente", além de reiteradamente destacada nos normativos infralegais do Sistema de Contabilidade Federal, também deve pautar a conduta do órgão central de Contabilidade da União, dado que novas práticas contábeis, ainda que aderentes ao modelo internacional, precisam estar em consonância com o ordenamento jurídico em vigor, em respeito, fundamentalmente, ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública.

Dessa forma, além do efetivo incremento na qualidade da informação contábil do setor público, os aperfeiçoamentos vislumbrados no âmbito da contabilidade pública brasileira devem estar suportados por um arcabouço normativo consistente que lhes dê legitimidade, sob pena de se tornarem inviáveis ou insustentáveis ao longo do tempo, sobretudo por conta de possíveis questionamentos na esfera legal.

Considerando a lacuna normativa atualmente existente no contexto da padronização dos procedimentos contábeis aplicados ao setor público, é imperioso reconhecer a relevância da discussão, iniciada em 2009 e aprofundada em 2010, acerca da proposição de uma nova lei de finanças públicas, visando à substituição da Lei 4.320/1964.

Nesse sentido, cumpre informar que se encontram em apreciação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, na forma de substitutivo, os Projetos de Lei do Senado 175, 229 e 248, todos de 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.

A despeito do conteúdo normativo futuramente resultante, vislumbra-se a possibilidade de que, no bojo dessa discussão, o Congresso Nacional analise mais detidamente os aspectos contábeis em comento, com vistas à formulação de um juízo legítimo sobre o processo de convergência no âmbito do

setor público brasileiro, contribuindo de maneira decisiva para a efetiva homologação das alterações já promovidas ou em processo de implementação.

5.2.2 Mudanças de Critérios Contábeis em 2010

Nas Notas Explicativas do BGU 2010, foram informadas alterações de rotinas contábeis, com destaque para: a contabilização da depreciação, amortização e exaustão no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Direta, de suas autarquias e fundações; o reconhecimento de créditos tributários e não tributários vencidos, porém ainda não inscritos em dívida ativa; a reclassificação, para outros itens do Passivo, do saldo consignado no item "Dívidas por Insuficiência de Créditos/Recursos"; e a constituição de provisão para perdas da dívida ativa.

Tendo sido objeto de ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2009, a ausência, até aquele exercício, de registro da depreciação, amortização e exaustão de ativos permanentes dos órgãos e entidades da Administração Direta, de suas autarquias e fundações deveu-se, em grande parte, à defasagem dos valores de entrada que deram suporte ao registro contábil dos ativos a serem depreciados, amortizados ou exauridos.

Com efeito, em virtude do lapso temporal transcorrido desde a aquisição ou obtenção desses ativos, os valores históricos registrados no Siafi não constituem, sobretudo para os bens mais antigos, uma boa estimativa da atual expectativa de futuros benefícios econômicos decorrentes de seu uso, exploração, venda ou conversão em outros bens ou direitos. Por conseguinte, não se tem uma base valorativa confiável, que permita estimar, com razoável segurança, as vidas úteis desses ativos e, consequentemente, suas respectivas taxas de depreciação, amortização ou exaustão.

Nesse sentido, deve-se reconhecer o esforço empreendido pelo órgão central de contabilidade da União com vistas a viabilizar, ainda que gradativamente, o registro da obsolescência dos ativos permanentes do setor público federal.

Consoante mencionado em nota explicativa, a macrofunção 020330 do Manual Siafi, aplicável a partir de 2010, estabelece os procedimentos para registro da depreciação, amortização e exaustão na Administração Pública Direta da União, suas autarquias e fundações. Em seu item 14, tal norma prevê que a apuração da depreciação abrangerá, inicialmente, os bens móveis adquiridos, incorporados e/ou colocados em utilização a partir de janeiro de 2010, dado que, para esses ativos, os custos históricos tomados como base para os respectivos registros contábeis se aproximam da real expectativa de seus futuros benefícios econômicos, não havendo necessidade de prévias reavaliações ou reduções a valor recuperável.

Com o intuito de prover informações consistentes e comparáveis, adotou-se como padrão o método das quotas constantes para cálculo dos encargos de depreciação, devendo ser observada, ainda, a tabela de vida útil e valor residual apresentada no item 24 da macrofunção Siafi 020330. Cumpre salientar que a referida norma comporta exceção para bens singulares, cujas características exijam a adoção de critérios diferenciados para estipulação de vida útil e valor residual.

Para os bens adquiridos em exercícios anteriores a 2010, definiu-se um cronograma de registro das correspondentes depreciações com prazo máximo de implementação previsto para 2013, na forma da tabela apresentada em nota explicativa, a qual também integra a macrofunção 020330.

Em que pese o reconhecimento dos ativos correspondentes aos créditos tributários e não tributários vencidos, mas não inscritos em dívida ativa ter-se dado, em sua maior parte, à conta de ajustes

de exercícios anteriores, bem como a afirmação em nota explicativa de que tal procedimento representa um "avanço" rumo à adoção do regime de competência, o órgão central de Contabilidade da União foi questionado acerca dos fundamentos de ordem técnica que ensejaram a realização desses lançamentos, nos termos do Ofício 179/2011-TCU/SEMAG, de 7/4/2011.

Em sua resposta, formalizada por meio do Ofício 11/2011/CCONT/SUCON/STN-DF, a STN informou que, além de atender à determinação da Lei Complementar 131, de 27/5/2009, o reconhecimento dos ativos da Receita Federal vincula-se à implementação do regime de competência patrimonial no âmbito da União, nos termos do parágrafo único do art. 2º da Portaria STN 664/2010.

Com efeito, a Lei Complementar 131/2009 alterou a LRF e, entre outras disposições, passou a exigir a disponibilidade, em tempo real, de informações pormenorizadas acerca de toda a receita das unidades gestoras. Segundo a STN, os lançamentos contábeis em questão tiveram início em maio de 2010, com o reconhecimento dos créditos tributários de exercícios anteriores. Em junho do mesmo ano, foram lançados os créditos não tributários. Desde então, os créditos da RFB vêm sendo atualizados conforme a arrecadação ou novos reconhecimentos.

Quanto à metodologia para levantamento dos respectivos valores, a STN esclareceu que foram contabilizados no curto prazo os créditos em cobrança com recebimento previsto para 2011. No longo prazo, foram registrados os créditos parcelados, com exigibilidade suspensa, com pendências de compensação e decorrentes de infrações, cuja expectativa de recebimento ultrapassa o término do exercício de 2011.

Nesse sentido, a tabela abaixo evidencia os montantes de créditos tributários e não tributários de curto e longo prazo reconhecidos pela RFB ao longo do exercício de 2010, com a discriminação das respectivas contas contábeis que identificam esses ativos:

Créditos tributários e não tributários – UG 170010 – RFB – 2010
R$ bilhões

Conta Contábil	Descrição	Saldo em 31/12/2010
1.1.2.1.4.01.00	Créditos tributários em cobrança	106,90
1.1.2.1.4.02.00	Créditos de contribuições em cobrança	134,01
1.1.2.1.9.19.00	Créditos por infrações legais/contratuais	5,22
Total Curto Prazo		**246,12**
1.2.2.1.8.01.00	Créditos tributários parcelados	11,82
1.2.2.1.8.02.00	Créditos de contribuições parcelados	39,69
1.2.2.1.8.03.00	Créditos tributários com exigibilidade suspensa	265,06
1.2.2.1.8.04.00	Créditos de contribuições com exigibilidade suspensa	313,76
1.2.2.1.8.05.00	Créditos tributários com pendências de compensação	16,78
1.2.2.1.8.06.00	Créditos de contribuições com pendências de compensação	17,25
1.2.2.1.9.00.00	Créditos por infrações legais/contratuais	17,07
Total Longo Prazo		**681,43**
Total Geral		**927,56**

Fonte: Siafi

De acordo com a STN, os créditos são apurados pela Coordenação-Geral de Arrecadação e Cobrança (Codac/RFB), que informa o total lançado por código de receita com defasagem bimestral. Os registros contábeis de tais créditos são efetuados por diferença, tomando-se como base os valores informados pela Codac em contraposição aos saldos do Siafi. A STN esclareceu, ainda, que a

classificação por natureza de receita se dá por meio de estimativa, utilizando-se como parâmetro a composição da arrecadação do exercício anterior.

Em complemento, foram encaminhadas a esta Corte de Contas as memórias de cálculo correspondentes e a listagem de documentos do Siafi que deram suporte à escrituração desses ativos. Verifica-se, pois, que o lançamento inicial dos referidos créditos deu-se, de fato, à conta de ajustes de exercícios anteriores (2.4.6.0.0.00.00), com impacto direto sobre o patrimônio líquido. Por seu turno, a atualização dos saldos ao longo do exercício, em virtude de recebimentos ou do registro de novos créditos, teve como contrapartida as contas de resultado diminutivo (5.2.3.1.7.01.00) e aumentativo (6.2.3.1.7.01.00).

Ainda por meio do Ofício 179/2011-TCU/Semag, foi solicitado à STN esclarecimento quanto aos motivos que levaram à reclassificação, em 2010, do saldo consignado no item do Passivo "Dívidas por Insuficiência de Créditos/Recursos" para os itens "Fornecedores a Pagar", "Pessoal a Pagar", "Outros Débitos a Pagar" e "Benefícios Previdenciários a Pagar".

Embora tenha sido informado em nota explicativa que a reclassificação em comento deu-se com o intuito de prover maior qualidade à informação patrimonial, por meio do Ofício 11/2011/CCONT/SUCON/STN-DF, a STN asseverou que, materialmente, houve apenas uma "realocação de contas" entre os referidos itens, não tendo sido efetuados lançamentos de reclassificação de saldos.

Dessa forma, as contas contábeis listadas abaixo, cujos somatórios dos respectivos saldos compunham, até o exercício de 2009, o item "Dívidas por Insuficiência de Créditos/Recursos", passaram a constituir itens específicos do Passivo Não Financeiro, assim como o item "Benefícios Previdenciários a Pagar", inexistente em 2009:

Dívidas por Insuficiência de Créditos/Recursos – OFSS – 2009 e 2010
R$ milhões

Item/Conta Contábil	Passivo Não Financeiro	2009
02.2.02.01.01.00.00	**Dívidas por Insuficiência de Créditos/Recursos**	**1.400,12**
2.1.2.1.1.11.00	Fornecedores por Insuficiência de Créditos/Recursos	631,46
2.1.2.1.2.11.00	Pessoal a Pagar por Insuficiência de Créditos/Recursos	767,78
2.1.2.1.9.22.00	Débitos Diversos Insuficiência de Créditos/Recursos	0,88
Item/Conta Contábil	**Passivo Não Financeiro**	**2010**
02.2.02.01.01.00.00	**Dívidas por Insuficiência de Créditos/Recursos**	-
2.1.2.1.1.04.00	Dívidas Por Insuficiência de Créditos/Recursos	-
02.2.02.01.02.00.00	**Fornecedores a Pagar**	**759,07**
2.1.2.1.2.11.00	Pessoal a Pagar Insuficiência de Créditos/Recursos	759,07
02.2.02.01.04.00.00	**Pessoal a Pagar**	**2.033,28**
2.1.2.1.2.11.00	Pessoal a Pagar por Insuficiência de Créditos/Recursos	2.033,28
02.2.02.01.12.00.00	**Outros Débitos a Pagar***	**59.580,32***
2.1.2.1.9.22.00	Débitos Diversos por Insuficiência de Créditos/Recursos	2,10
02.2.02.01.24.00.00	**Benefícios Previdenciários a Pagar**	**1.467,14**
2.1.2.1.9.08.11	Benefícios Previdenciários por Insuficiência de Créditos/Recursos	1.467,14

Fonte: Siafi

*O item Outros Débitos a Pagar contempla, ainda, os saldos das contas contábeis 2.1.2.1.8.02.00, 2.1.2.1.8.04.00, 2.1.2.1.9.03.00, 2.1.2.1.9.11.00, 2.1.2.1.9.12.00, 2.1.2.1.9.13.00, 2.1.2.1.9.16.00, 2.1.2.1.9.17.00, 2.1.2.1.9.18.00, 2.1.2.1.9.22.00, 2.1.2.1.9.60.13.

Observa-se que a evidenciação da natureza dos passivos sem cobertura orçamentária por meio de itens específicos, de fato, agregou maior qualidade às informações do Balanço Patrimonial, na

medida em que propicia a identificação direta do montante de tais obrigações, dispensando consultas adicionais aos saldos das respectivas contas.

No que se refere à constituição da provisão para perdas referentes aos créditos inscritos em dívida ativa, consta em notas explicativas que tal registro deu-se à conta de ajustes de exercícios anteriores e que, para levantamento do montante de R$ 559,53 bilhões, foi utilizada a metodologia baseada no Histórico de Recebimentos Passados, em observância à Parte III do MCASP.

A despeito da discussão acerca da aplicabilidade das disposições do MCASP, verifica-se que o referido manual, ao tratar da metodologia de constituição da provisão de perdas da dívida ativa com base no Histórico de Recebimentos Passados, prevê a utilização de uma média ponderada dos recebimentos com relação aos montantes inscritos dos últimos três exercícios. Entretanto, consoante assinalado em nota explicativa, a apuração da referida provisão teve como referência apenas os saldos de 2009 e 2010, dada a indisponibilidade de informações atualizadas referentes a 2008.

Considerando os esclarecimentos ora prestados, a análise acerca dos efeitos – sobre o patrimônio e o resultado – decorrentes das mudanças de critérios ocorridas em 2010 encontra-se nas seções 5.3.2 e 5.3.5 deste relatório, que tratam, respectivamente, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

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 2010 (Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro 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 interrelação existente entre as quatro demonstrações contábeis que compõem o BGU 2010.

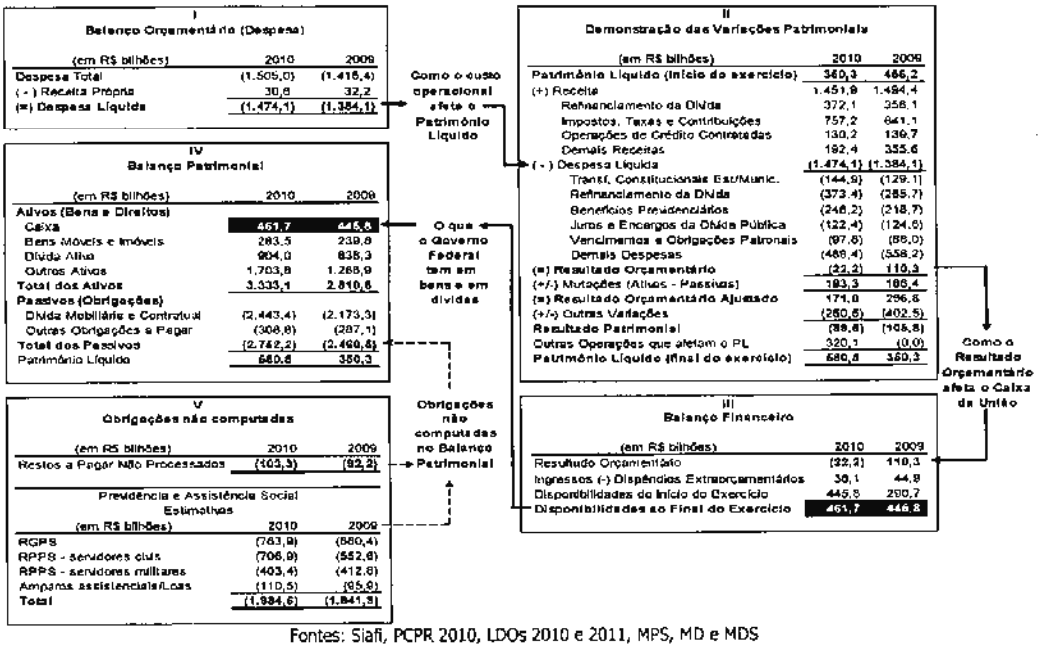
Nesse contexto, cabe esclarecer inicialmente que a situação financeira do Governo refere-se ao estado das contas ao final de cada exercício. As informações sobre os bens e direitos que o Governo detém, em paralelo às obrigações contraídas, e sobre as receitas e despesas que viabilizam a provisão de bens e serviços públicos permitem avaliar como e por que a posição financeira do ente governamental mudou durante o ano.

Nesse sentido, os quadros a seguir evidenciam as particularidades dos resultados financeiros do governo federal no exercício de 2010 e ilustram como os demonstrativos contábeis do BGU se relacionam entre si.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Ministro Aroldo Cedraz

TC 004.748/2011-5

Interrelação das Demonstrações Contábeis do BGU 2010



Fontes: Siafi, PCPR 2010, LDOs 2010 e 2011, MPS, MD e MDS

O quadro I demonstra que, em 2010, as despesas da União foram de R$ 1,5 trilhão, sendo 98% delas custeadas por recursos do Tesouro, uma vez que as receitas próprias arrecadadas pelos órgãos e entidades, no total de R$ 30,8 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$ 372,1 bilhões devem ser considerados à parte, assim como R$ 373,4 bilhões referentes à despesa, pois constituem recursos destinados à rolagem do principal da dívida pública.

Da arrecadação de R$ 1,11 trilhão restante, R$ 757,2 bilhões são relativos a tributos (impostos, taxas e contribuições sociais), e as demais receitas são compostas, principalmente, por novas operações de crédito (R$ 130,2 bilhões). Os R$ 192,4 bilhões restantes correspondem, em sua maior parte, a receitas patrimoniais, serviços (essencialmente financeiros) e amortizações (R$ 24,8 bilhões). Verifica-se, pois, que cerca de 11,7% da receita auferida em 2010 foi obtida por meio de novo endividamento.

Ainda do R$ 1,11 trilhão, R$ 144,9 bilhões foram transferidos obrigatoriamente, por determinação constitucional ou legal, a estados e municípios, restando à União cerca de R$ 965, 7 bilhões. Destes, R$ 122,4 bilhões (12,7%) foram gastos com juros e R$ 246,2 bilhões (25,5%) pagaram benefícios previdenciários (aposentadorias, reformas e pensões).

Assim, com cerca de R$ 597,2 bilhões a União executou suas demais despesas, destacando-se: pessoal ativo (vencimentos e vantagens fixas e obrigações patronais), R$ 97,8 bilhões; amortizações (R$ 140,6 bilhões); inversões financeiras e investimentos (R$ 88,3 bilhões). Em síntese, da

receita de R$ 1,11 trilhão, R$ 228,9 bilhões (20,6%) converteram-se em despesas de capital, utilizadas para quitar dívidas do passado (12,7%) e para financiar o futuro (7,9%).

Do balanceamento entre receitas e despesas, apurou-se um resultado orçamentário (receita arrecadada menos despesa empenhada) deficitário de R$ 22,2 bilhões, o que significa, em linhas gerais, que a União arrecadou R$ 22,2 bilhões a menos 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$ 171 bilhões, correspondente ao aumento do patrimônio em virtude da execução orçamentária. Contudo, os eventos de natureza extraorçamentária, tais como constituição e reversão de provisões e registro de depreciação, ocasionaram um decréscimo de R$ 260,6 bilhões ao resultado (no exercício anterior o resultado extraorçamentário foi negativo em R$ 402,5 bilhões), culminado em um déficit patrimonial de R$ 89,6 bilhões.

Esse resultado tem impacto sobre o Balanço Patrimonial no aumento dos ativos em R$ 522,3 bilhões, contrabalanceados por um acréscimo de passivos de R$ 291,8 bilhões. A diferença entre a variação de ativos e passivos, da ordem de R$ 230,5 bilhões, corresponde exatamente à variação do patrimônio líquido, afetado negativamente pelo déficit patrimonial de R$ 89,6 bilhões e positivamente por outras operações – evidenciadas na DMPL, no total de R$ 320,1 bilhões.

Quanto aos passivos, 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$ 103,3 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$ 763,9 bilhões), próprio dos servidores civis (R$ 706,9 bilhões) e militares (R$ 403,4 bilhões), além dos benefícios da Lei da Orgânica de Assistência Social – LOAS, no montante estimado de R$ 110,5 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 180/2011-TCU/SEMAG, de 7/4/2011.

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, constante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, e utilizando para desconto a taxa de juros Selic vigente em 12/4/2011, a CGEDA elaborou a estimativa, a valor presente com data focal em dezembro de 2010, do fluxo financeiro de receitas e despesas do RGPS para um horizonte de 31 anos.

Todavia, aquela Coordenação-Geral frisou que as projeções resultantes são de "baixa precisão e de pouco significado analítico".

Observadas as considerações técnicas acima descritas, cabe esclarecer que o valor negativo de R$ 763,9 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$ 445,8 bilhões para R$ 461,7 bilhões (aumento de 3,6%). Considerando o déficit orçamentário de R$ 22,2 bilhões, verifica-se que o resultado financeiro positivo de R$ 15,9 bilhões somente foi alcançado em virtude das operações extraorçamentárias, no total de R$ 38,1 bilhões, com destaque para o ajuste de direitos e obrigações, no valor líquido de R$ 5 bilhões.

Em complemento aos demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/1964, também consta da PCPR 2010 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.

Além da apropriação do déficit patrimonial apurado na DVP, contribuíram para a redução do patrimônio líquido da União em 2010 a constituição de reservas, no montante de R$ 316,8 bilhões, e os ajustes de exercícios anteriores, no valor líquido de R$ 243,7 bilhões. Por outro lado, o patrimônio foi afetado positivamente em cerca de R$ 857,7 bilhões pela reavaliação de ativos e por mais R$ 22,3 bilhões decorrentes de aumento de capital. Destarte, o impacto líquido positivo de todas essas operações foi de aproximadamente R$ 320,1 bilhões, conforme indicado no quadro II.

Assim, em que pese 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 2010, verifica-se que, de fato, houve a exclusão de 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.

Contudo, verifica-se que, no Ativo e Passivo Não Financeiros dos balanços patrimoniais consolidados por tipo de administração e individualizados dos órgãos e entidades, ainda constam os saldos das contas retificadoras Recursos a Receber e Recursos a Liberar para Pagamento de Restos a Pagar. Com efeito, tal impropriedade já fora objeto de ressalva no exercício anterior, devendo ser reiterada nas presentes contas.

Paralelamente, em virtude de as demonstrações contábeis consolidadas apresentadas na PCPR 2010 abrangerem tão somente os órgãos e entidades pertencentes aos 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 na modalidade total, mesmo não pertencendo aos OFSS.

Como já informado, a nota explicativa do BGU referente às entidades que tiveram seus saldos contábeis integrados ao Siafi é acompanhada de quadro demonstrativo do efeito destes saldos sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais. Contudo, tal quadro não contempla a entidade Funai – Patrimônio Indígena, que não se submete ao procedimento de integração em razão de utilizar o Siafi na modalidade total.

Ante o exposto, com vistas a demonstrar as diferenças patrimoniais decorrentes da adoção do critério de consolidação restrito aos órgãos e entidades dos 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" – 2010
R$ bilhões

Critério de consolidação	OFSS	Todos os orçamentos	Diferença (%)
	(a)	(b)	(c) = (a-b)/a
Ativo	**4.319,07**	**6.079,61**	**(40,8)**
Financeiro	549,41	632,54	(15,1)
Não Financeiro	2.783,66	4.021,28	(44,5)
Compensado	986,00	1.425,79	(44,6)
Passivo	**3.738,24**	**5.467,43**	**(46,3)**
Financeiro	191,56	1.001,33	(422,7)
Não Financeiro	2.560,67	3.040,31	(18,7)
Compensado	986,00	1.425,79	(44,6)
Patrimônio Líquido	**580,84**	**612,18**	**(5,4)**

Fonte: Siafi

Embora a diferença de Patrimônio Líquido seja de apenas 5,4% (equivalente a uma subavaliação de pouco mais de R$ 31,3 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 44,5% (ou R$ 1,28 trilhão) decorre, sobretudo, do fato de o critério OFSS não considerar itens patrimoniais – provisões, títulos e valores, créditos a receber, outros créditos e outros investimentos – da Autoridade Monetária e de entidades e fundos não pertencentes aos OFSS.

Quanto à subavaliação de 422,7% 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 e depósitos exigíveis a longo prazo. Os saldos a menor também se justificam pela exclusão da Autoridade Monetária e das entidades e fundos não integrantes dos OFSS.

Com efeito, cabe ressaltar novamente que os resultados do Bacen – Autoridade Monetária integram os saldos das demonstrações contábeis consolidadas pelo critério "OFSS". Por seu turno, o

critério "Todos os orçamentos" abrange as entidades e fundos excluídos injustificadamente do universo de análise (conforme mencionado no subitem 5.1 deste relatório), a saber: FHE, Funai – Patrimônio Indígena, CDE e RGR.

Ante o exposto, entende-se cabível recomendar à STN que avalie a pertinência de incluir, nas demonstrações contábeis consolidadas do BGU, os saldos referentes à FHE, Funai – Patrimônio Indígena, CDE e RGR, sem prejuízo da evidenciação, em nota explicativa, dos saldos referentes às entidades que, porventura, permaneçam excluídas do processo de consolidação, com as devidas justificativas para as suas ausências.

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 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 2010 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 2010.

Restrições – Conformidade contábil do BGU – dezembro de 2010

Código	Descrição
950	Falta registro conformidade contábil
999	Não atendimento a orientação de órgão contábil setorial/central
008	Saldos alongados contas transitórias ativo circulante
009	Inconsistência outros – ativo circulante
113	Valores pendentes Spiunet a ratificar
161	Saldo indevido/invertido – ativo compensado

Código	Descrição
171	Inconsistência outros – ativo compensado
203	Saldos alongados contas transitórias passivo circulante
204	Inconsistência outros – passivo circulante
205	Saldo indevido/invertido – passivo circulante
206	Falta de recolhimento de obrigações
212	Divergência valores liquidados x passivo financeiro
252	Inconsistência outros – passivo exigível a longo prazo
355	Inconsistência outros – patrimônio líquido
404	Saldo indevido/invertido – passivo compensado
954	Utilização inadequada de eventos/situação CPR

Fonte: Siafi

Ao todo, foram assinaladas dezesseis restrições contábeis distintas com repercussão sobre o Balanço Patrimonial. A falta de registro da conformidade contábil foi a restrição de maior frequência em dezembro, tendo sido apontada em nada menos que 79 órgãos e entidades, dos quais 77 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.

Em adendo, ressalvados eventuais questionamentos acerca da pertinência das orientações emanadas pelas unidades superiores do Sistema de Contabilidade Federal, a negligência em relação a tais manifestações – objeto da restrição de código 999, assinalada em dois órgãos – também compromete a qualidade das informações contábeis da União.

Isto porque, nos termos do art. 7º, inciso XXIV, do Decreto 6.976/2009 compete à STN, na qualidade de órgão central do referido sistema, expedir recomendações técnicas visando ao correto registro dos atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União. Por seu turno, o § 3º do art. 6º do mesmo decreto prevê que os órgãos setoriais sujeitam-se à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Em paralelo, verifica-se que restrições de mesma natureza – saldos alongados em contas transitórias (códigos 008 e 203), inconsistência outros (códigos 009, 171, 204, 252 e 355) e saldo indevido/invertido (códigos 161, 205 e 404) – afetaram subgrupos tanto do Ativo quanto do Passivo e Patrimônio Líquido.

As restrições de código 008 e 203 indicam a permanência indevida de saldos em contas de caráter transitório do Ativo e Passivo Circulantes. Por sua vez, as restrições 009, 171, 204, 252 e 355 revelam a existência de contas genéricas, do tipo "Outros", com saldos acima dos percentuais admitidos em relação aos respectivos subgrupos – Circulante, Compensado, Exigível a Longo Prazo e Patrimônio Líquido. Já as restrições 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 2010, um total de 58 órgãos e entidades apresentaram uma ou mais das restrições supramencionadas.

Embora verificada em apenas um órgão, a falta de recolhimento de obrigações (restrição 206) revela a existência de obrigações já vencidas e pendentes de recolhimento após o término do exercício ou, ainda, a presença de valores retidos e não repassados dentro do prazo legalmente previsto.

A restrição 113 refere-se ao registro dos bens imóveis de uso especial da União, cujos valores constantes dos balanços do Ministério da Saúde, da Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre e da Escola Agrotécnica Federal de Iguatu 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 incongruências nos saldos do Passivo Financeiro referentes a empenhos liquidados (código 212) 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 2009 e 2010, destacando, dentro dos respectivos subgrupos, os itens com maior variação relativa em comparação com o exercício anterior.

Balanço Patrimonial consolidado OFSS – Ativo – 2009 e 2010
R$ bilhões

Ativo	2010 (a)	2009 (b)	Variação (%) (c) = (a-b)/b
Ativo Financeiro	**549,41**	**531,26**	**3,4**
Disponível	461,74	445,84	3,6
Créditos em circulação	87,61	85,35	2,6
Ativo Financeiro a longo prazo	0,06	0,07	(6,4)
Ativo Não Financeiro	**2.783,66**	**2.279,53**	**22,1**
Realizável a curto prazo	380,94	101,64	274,8
Créditos em circulação	362,68	87,06	316,6
Recursos a receber	*240,99*	*0,07*	*339.456,2*
Créditos parcelados	*0,10*	*3,85*	*(97,4)*
Créditos administrativos	*0,35*	*0,09*	*291,6*
Adiantamentos concedidos	*19,35*	*11,81*	*63,9*
Outros créditos em circulação	*7,37*	*6,12*	*20,3*
Provisão para perdas prováveis	*(0,19)*	*(0,21)*	*(7,9)*
Demais itens	*94,71*	*65,33*	*45,0*
Bens e valores em circulação	18,26	14,58	25,3
Estoques	*16,19*	*12,69*	*27,6*
Títulos e valores	*1,50*	*1,40*	*7,2*
Materiais em trânsito	*0,57*	*0,49*	*17,3*
Provisão para perdas prováveis	*(0,00)*	-	-
Valores pendentes a curto prazo	0,03	0,02	43,1
Realizável a longo prazo	1.912,05	1.757,61	8,8
Depósitos realizáveis a longo prazo	0,38	0,27	39,0
Créditos realizáveis a longo prazo	1.911,67	1.757,33	8,8
Créditos da União, Estados e Municípios	1.025,02	839,24	22,1
Devedores – entidades e agentes	0,57	124,57	(99,5)
Demais itens	886,08	793,53	11,7

Ativo	2010 (a)	2009 (b)	Variação (%) (c) = (a-b)/b
Permanente	490,65	420,27	16,7
Investimentos	229,98	182,76	25,8
Imobilizado	260,45	237,37	9,7
Bens móveis e imóveis	*263,55*	*239,79*	*9,9*
Títulos e valores	*0,01*	*0,01*	*0,0*
Depreciações, Amortizações e Exaustões	*(3,11)*	*(2,43)*	*27,8*
Intangível	*0,19*	0,11	78,3
Diferido	*0,02*	0,03	(13,0)
Ativo Compensado	**986,00**	**3.226,67**	**(69,4)**
Total	**4.319,07**	**6.037,47**	**(28,5)**

Fonte: Siafi

Quanto à variação das disponibilidades financeiras, houve acréscimo de 3,6% no montante disponível. Ao se avaliar a conformidade dessa variação, verifica-se que o aumento deveu-se à variação dos recursos mantidos em moeda estrangeira, que passaram de R$ 12,3 bilhões em 2009 para mais de R$ 28 bilhões ao final de 2010. Em relação ao montante disponível em moeda nacional, a variação líquida positiva foi de apenas R$ 68 milhões.

Em 11/3/2010 houve a conversão, em disponibilidade do Tesouro Nacional, do resultado positivo do Banco Central – Balanço Apurado relativo a 2009, no valor total de R$ 6,67 bilhões, conforme registros no Siafi (documento 2010NL000552 emitido pela UG 170600 – Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública – Codiv/STN).

Por meio do documento 2010NL002091, de 15/9/2010, a Codiv/STN também converteu em disponibilidade o resultado positivo do Bacen apurado no balanço do 1° semestre de 2010, da ordem de R$ 11 bilhões. Ressalta-se, contudo, que a apropriação como direito da União e a conversão em disponibilidade do resultado de balanço do Bacen referente ao 2° semestre de 2010 ocorreu em 11/3/2011 (documentos 2011NL000570, 2011NL000571 e 2011NL000572 emitidos pela Codiv/STN).

Em complemento, convém destacar que, nos exercícios de 2009 e 2010, os resultados do Bacen relativos ao Custo das Reservas foram negativos. O resultado de 2009, no valor de R$ 55,3 bilhões, foi convertido em despesa em 30/3/2010, consoante registros no Siafi (documento 2010NL000669, emitido pela Codiv/STN). Já o resultado de 2010, estimado em R$ 48,53 bilhões, foi apropriado como obrigação da União, porém ainda não convertida integralmente em despesa.

Ainda sobre as disponibilidades financeiras, cabe mencionar a fiscalização conduzida por este Tribunal no exercício de 2010 (acórdão 661/2011 – Plenário), com o objetivo de verificar a existência indevida de contas bancárias de titularidade de órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A despeito da obrigatoriedade de movimentação de recursos federais única e exclusivamente por meio da Conta Única do Tesouro Nacional, salvo exceções legalmente previstas, foram identificadas: contas abertas sem amparo na legislação pertinente; contas abertas sem registro no Siafi; contas mantidas abertas após o alcance do propósito que ensejou sua abertura; e contas abertas pelos bancos em nome de órgãos e entidades públicos, sem conhecimento das respectivas instituições titulares. Em vista dessas constatações, determinou-se ao Bacen, em conjunto com a STN e a CGU, a adoção de medidas visando ao controle sistemático sobre a gestão de contas bancárias no âmbito do setor público federal.

Dos créditos em circulação do Ativo Financeiro, houve a apropriação de R$ 37,53 milhões pela Conab, a título de equalização de contas e manutenção e armazenagem de estoques públicos. Ademais, destaca-se a presença do item Recursos a receber do Tesouro – Fundos, no valor de R$ 6,35 bilhões, inexistente em 2009. Trata-se da diferença entre o montante efetivamente aplicado pelos fundos federais e os respectivos repasses efetuados pelo Tesouro Nacional ao longo do exercício, correspondendo, portanto, aos recursos destinados à cobertura dos restos a pagar inscritos por essas entidades.

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 na seção 5.2.2 deste relatório, que consistiu no reconhecimento dos créditos tributários e não tributários vencidos, mas não inscritos em dívida ativa, impactou severamente o saldo do subgrupo em 2010, totalizando R$ 246,12 bilhões no curto prazo e R$ 681,43 bilhões no longo prazo.

Com efeito, parcela desses ativos é composta pelos Créditos Parcelados relativos a tributos administrados pela RFB. No final de 2009, tais créditos somavam cerca de R$ 3,7 bilhões no curto prazo e R$ 123,96 bilhões no longo prazo, distribuídos nas respectivas unidades descentralizadas da RFB. Segundo consta dos históricos dos documentos do Siafi emitidos em maio e junho de 2010, a baixa desses saldos visou ao registro consolidado dos créditos na unidade gestora 170010 – Secretaria da Receita Federal do Brasil, em atendimento à Lei Complementar 131/2009.

De acordo com o atual modelo de escrituração, a identificação do estoque de créditos objeto de parcelamento se dá por meio das contas 1.2.2.1.8.01.00 – Créditos de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria Parcelados e 1.2.2.1.8.02.00 – Créditos de Contribuições a receber Parcelados, ambas do Ativo Não Financeiro de longo prazo.

Nesse sentido, a tabela a seguir evidencia os saldos finais dessas contas em 2010 em confronto com o montante em estoque de parcelamentos informado na Parte II da PCPR 2010, em seção específica sobre a arrecadação de créditos parcelados:

Créditos Parcelados – PCPR X Balanço Patrimonial – 2010
R$ bilhões

PCPR 2010 – Informações RFB Montantes em estoque		**Balanço Patrimonial 2010** Saldos finais – contas do Ativo*	
Parcelamentos fazendários	45,13	Créditos tributários parcelados	11,82
Parcelamentos previdenciários	22,52	Créditos de contribuições parcelados	39,69
Total	**67,65**	**Total**	**51,51**

Fontes: RFB, PCPR 2010 e Siafi

Saldos das contas 12.218.01.00 e 12.2218.02.00, referentes à UG 170010 – RFB.

Observa-se que os montantes em estoque informados pela RFB na PCPR 2010 totalizam R$ 67,65 bilhões. Em paralelo, consta no Ativo da RFB o registro de R$ 51,51 bilhões a título de créditos a receber decorrentes de parcelamentos, subdivididos em créditos tributários e de contribuições, restando uma diferença de R$ 16,14 bilhões em relação ao montante consignado na PCPR 2010.

Ainda que os valores de estoque de parcelamentos informados na PCPR 2010 não contemplem os créditos a receber decorrentes dos parcelamentos instituídos pelas Leis 11.941 e 11.960, ambas de 2009, em virtude de a consolidação dos débitos incluídos nestes parcelamentos ainda não ter sido concluída, percebe-se que há certa discrepância entre os registros contábeis e os dados apresentados na PCPR 2010, o que compromete a confiabilidade das informações consignadas no Balanço Patrimonial.

Ademais, tal constatação denota uma possível subavaliação 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 as setoriais contábeis do Ministério da Fazenda e da RFB, concilie periodicamente, e sobretudo por ocasião do encerramento do exercício, os saldos de créditos parcelados registrados no Ativo com os valores de estoque de parcelamentos constantes dos sistemas de informação da RFB.

A Dívida Ativa também registrou acréscimos tanto no curto quanto no longo prazo. No primeiro, houve incorporação de direitos da ordem de R$ 4,34 milhões pela Comissão de Valores Mobiliários, resultando em uma variação percentual de 36,6%. Não obstante a variação percentual da Dívida Ativa de longo prazo ter sido de 7,7%, verifica-se que, em termos nominais, o acréscimo registrado foi de R$ 64,45 bilhões.

Entretanto, consoante mencionado na seção 5.2.2 deste relatório, foi constituída provisão para perdas referentes aos créditos inscritos em dívida ativa da ordem de R$ 559,53 bilhões, equivalente a nada menos que 62,7% do montante de R$ 892,6 bilhões em estoque de longo prazo no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ao final de 2010.

Conquanto esteja sujeita a alterações ao longo do exercício, mediante reversões ou novas constituições, tal magnitude revela uma baixa expectativa de conversão dos créditos da dívida ativa em espécie, a qual se justifica, sobretudo, pelas excessivas demandas no contencioso administrativo e judicial que afetam negativamente a sistemática de cobrança desses créditos.

Não obstante, deve-se reconhecer o incremento na qualidade da informação contábil advindo da adoção de tal procedimento, na medida em que o saldo líquido de R$ 333,43 bilhões evidencia, de maneira mais correta, a expectativa dos futuros benefícios econômicos representados pelos créditos da dívida ativa.

Em paralelo, de modo semelhante ao constatado no âmbito dos Créditos Parcelados, foram identificadas divergências entre os saldos da Dívida Ativa registrados no Ativo do órgão/Siafi Ministério da Fazenda, que agrega as unidades gestoras da PGFN, e os valores informados por aquela Procuradoria-Geral na Parte II da PCPR 2010, em seção específica que trata da Dívida Ativa Fazendária 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 2010 e os saldos das contas do Ativo que representam tais créditos.

Dívida Ativa – PCPR X Balanço Patrimonial – 2010
R$ bilhões

PCPR 2010 – Informações PGFN Montantes em estoque		Balanço Patrimonial 2009 Saldos – contas do Ativo*	
Créditos tributários	821,37	Dívida Ativa tributária	709,08
Créditos não tributários	59,23	Dívida Ativa previdenciária	183,88
Depósitos judiciais	10,79	-	-
Total	**891,39**	**Total**	**892,96**

Fontes: PGFN, PCPR 2010 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$ 892,96 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 2010 totalizam R$ 891,39 bilhões, restando uma diferença de R$ 1,57 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 2010 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 2010, 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.

Ante o exposto, ainda que na PCPR 2010 constem justificativas técnicas para tal divergência, recomenda-se à STN que, em conjunto com as setoriais contábeis do Ministério da Fazenda e da PGFN, concilie periodicamente, e sobretudo por ocasião do encerramento do exercício, os saldos de créditos inscritos em Dívida Ativa registrados no Ativo com os valores de estoque de créditos da Dívida Ativa constantes dos sistemas de informação da PGFN.

No Ativo Permanente, ressalta-se a questão do registro contábil dos imóveis de uso especial da União. Por meio do acórdão 2.400/2009 – Plenário, determinou-se à Secretaria de Patrimônio da União – SPU que oferecesse consulta no Spunet para evidenciar os regimes de utilização não contabilizáveis no Siafi, bem como divulgasse relatórios mensais com informações detalhadas dos imóveis de uso especial da União. Com efeito, tais medidas visaram à maior transparência dos registros do Siafi e ao controle social sobre os imóveis da União.

Entretanto, no âmbito do processo TC 007.077/2010-6, que tratou do monitoramento das deliberações do acórdão 3.927/2009 – 2ª Câmara, a SPU, com base em análise dos julgados deste Tribunal, propôs o diferimento do atendimento de demandas específicas que tenham repercussão sobre os sistemas patrimoniais até a finalização do projeto de elaboração de seu novo sistema. Nos termos do acórdão 7.273/2010 – 2ª Câmara, tal proposta foi submetida à avaliação por parte da 8ª Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas, que adotará as providências pertinentes fazendo-as constar do relatório de gestão da SPU referente ao exercício de 2010.

Em relação à contabilização da depreciação, amortização e exaustão de itens do Ativo Permanente, a variação de 27,8% no saldo acumulado, que alcançou R$ 3,11 bilhões ao final de 2010, deveu-se ao registro das correspondentes despesas dos bens móveis da administração direta, suas autarquias e fundações, adquiridos, incorporados e/ou colocados em utilização a partir de janeiro de 2010, conforme mencionado no subitem 5.2.2 deste relatório.

Com efeito, o montante consignado a título de depreciações acumuladas tende a aumentar ainda mais nos próximos exercícios, haja vista que, conforme cronograma definido pela STN, o registro das depreciações dos bens adquiridos em exercícios anteriores a 2010 dar-se-á até o término do exercício de 2013.

A criação do subgrupo Intangível – por força da Lei 11.638, de 28/12/2007 – e a extinção do subgrupo Diferido – com o advento da Lei 11.941, de 27/5/2009 – refletiram na variação percentual de seus respectivos saldos em 2010. Com efeito, o saldo remanescente dos ativos diferidos permanecerá no Balanço Patrimonial até sua total amortização. Já o acréscimo de 78,3% verificado no Intangível deveu-se, sobretudo, à aquisição de programas de informática por diversos órgãos e entidades.

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 26,7% do saldo total do referido subgrupo.

No que se refere à observação dos critérios de avaliação do Ativo previstos no art. 106 da Lei 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 original. Entretanto, como em exercícios anteriores, 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, razão pela qual as presentes contas devem ser ressalvadas.

Com efeito, em atendimento a recomendação proferida por esta Corte de Contas no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2009, a STN alertou os órgãos da administração direta quanto à necessidade de promover a baixa de valores prescritos. No entanto, verifica-se que tal medida não surtiu o efeito desejado, qual seja, a adequação dos registros contábeis objeto da ressalva.

Ante o exposto, entende-se pertinente recomendar à STN que considere como ocorrências passíveis de restrição na conformidade contábil do BGU a omissão de baixa de valores prescritos e a ausência de registro da provisão para perdas prováveis relativamente aos créditos, bens e valores em circulação, e aos valores realizáveis a longo prazo registrados nos balanços patrimoniais dos órgãos da administração direta.

Em relação aos investimentos, informa-se em nota explicativa que a avaliação foi efetuada pelo custo de aquisição, com a valorização em 31/12/2010. As participações societárias foram avaliadas pelo método da equivalência patrimonial. Em atendimento à recomendação proferida por esta Corte de Contas, a STN apresentou em nota explicativa a composição detalhada das participações acionárias da União, destacando o percentual de participação em cada empresa, a parcela reconhecida a título de equivalência patrimonial em 2010 e as datas-bases dos balanços de referência de cada empresa.

Quanto aos bens imóveis da administração direta, 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 2010, destacando os itens mais representativos e aqueles com maior variação de saldo em relação ao exercício anterior.

Balanço Patrimonial consolidado OFSS – Passivo – 2009 e 2010
R$ bilhões

Passivo	2010 (a)	2009 (b)	Variação (%) (c) = (a-b)/b
Passivo Financeiro	**191,56**	**165,91**	**15,5**
Depósitos	18,06	12,19	48,1
Consignações	0,04	0,18	(80,4)
Depósitos de diversas origens	17,37	10,73	61,8
Demais itens	0,65	1,27	(48,7)
Obrigações em circulação	170,25	150,48	13,1
Restos a pagar processados	24,76	22,00	12,5
Restos a pagar não processados	103,28	92,13	12,1
Recursos vinculados – entidades tct	0,30	0,41	(25,8)
Outras obrigações a pagar	0,43	0,17	160,0
Demais itens	41,47	35,77	15,9
Valores pendentes a curto prazo	3,26	3,23	0,6
Passivo Financeiro a longo prazo	0,00	0,01	(54,5)
Passivo Não Financeiro	**2.560,67**	**2.294,55**	**11,6**
Obrigações em circulação	584,68	459,37	27,3
Dívidas por insuficiência de créditos/recursos	-	1,40	(100,0)
Fornecedores a pagar	0,76	-	-
Encargos sociais a recolher	0,14	0,05	178,6
Pessoal a pagar	2,03	-	-
Provisões	3,93	2,99	31,6
Operações de crédito	553,02	416,22	32,9
Internas	*544,39*	*406,62*	*33,9*
Externas	*8,63*	*9,60*	*(10,1)*
Outros credores – entidades e agentes	51,55	57,40	(10,2)
Outros débitos a pagar	59,58	59,37	0,4
Precatórios a pagar (anteriores 5/5/2000)	0,14	0,25	(44,1)
Precatórios a pagar (a partir 5/5/2000)	10,50	10,08	4,2
Retificação de rp não processados a liquidar	(103,28)	(92,22)	12,0
Operações especiais	4,55	3,60	26,3
Benefícios previdenciários a pagar	1,47	-	-
Demais itens	552,74	0,23	32,9
Exigível a longo prazo	1.975,08	1.835,18	7,6

Passivo	2010 (a)	2009 (b)	Variação (%) (c) = (a-b)/b
Obrigações exigíveis a longo prazo	1.947,44	1.809,32	7,6
Operações de crédito – interna	*1.806,60*	*1.667,37*	*8,4*
Operações de crédito – externa	*83,77*	*89,76*	*(6,7)*
Obrigações legais e tributarias	*8,85*	*6,36*	*39,1*
Obrigações a pagar	*23,93*	*21,58*	*10,9*
Diversas provisões	*24,10*	*24,10*	-
Subvenções e doações p/ investimentos	*0,06*	*0,04*	*(99,7)*
Outras operações exigíveis	*0,12*	*0,10*	*20,4*
Demais itens	27,64	25.86	*6,9*
Resultado de exercícios futuros	0,91	0,01	11.924,1
Patrimônio líquido	**580,84**	**350,34**	**65,8**
Patrimônio/capital	581,76	352,39	65,1
Patrimônio	567,81	339,84	67,1
Capital realizado	13,95	12,55	11,2
Capital social subscrito	*14,75*	*13,39*	*10,2*
Capital a realizar	*(0,03)*	*(0,07)*	*(56,6)*
Cotas em tesouraria	*(0,78)*	*(0,78)*	*0,0*
Reservas	4.91	2.80	75.0
Lucros ou prejuízos acumulados	(5,83)	(4,86)	20,0
Ajustes de avaliação patrimonial	0,00	0,00	(7,1)
Passivo Compensado	**986,00**	**3.226,67**	**(69,4)**
Total	**4.319,07**	**6.037,47**	**(28,5)**

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 e as outras obrigações a pagar.

Em termos de materialidade, verifica-se que, ao final de 2010, o montante de R$ 103,28 bilhões inscrito em restos a pagar não processados correspondeu a cerca de 54% 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 2.659/2009 – Plenário, bem como no item 3 deste relatório.

Ademais, consoante mencionado na seção 3.3.6 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 (processo 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 processo TC 026.069/2008-4. Não obstante, no Balanço Patrimonial consolidado de 2010, 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 4.320/1964.

Quanto aos restos a pagar processados, foram verificadas mudanças no detalhamento de sua composição em 2010, com o surgimento da rubrica Termo de Concessão de Apoio Financeiro a Pagar e a exclusão das rubricas Precatórios de OCK a pagar e Transferências voluntárias devolvidas – portal. Casos semelhantes também abrangeram itens de outros subgrupos do Passivo, como Recursos a liberar – gestão fundo, Operações de crédito em liquidação e Diversas provisões.

À exceção das rubricas Dívidas por insuficiência de créditos/recursos, Fornecedores a pagar, Pessoal a pagar e Benefícios Previdenciários a pagar, analisadas na seção 5.2.2 deste relatório, não consta em nota explicativa ou no corpo da própria PCPR 2010 uma justificativa para a presença ou ausência de outros itens no Balanço Patrimonial de 2010, o que compromete a qualidade das informações prestadas, sobretudo se a criação ou exclusão 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.

Na rubrica Outros credores – entidades e agentes foi contabilizado o resultado negativo do Bacen – Custo das Reservas, referente a 2010, no valor de R$ 48,53 bilhões. As Operações especiais sofreram variação de 26,3%, 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 51,7% dos restos a pagar processados de 2010 e 7,5% das Obrigações em Circulação do Passivo Financeiro. A rubrica Outros débitos a pagar tem saldo equivalente a 10,2% do total das Obrigações em Circulação do Passivo Não Financeiro. Semelhante ao constatado no Ativo, as Compensações diversas passivas também representam 26,7% 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.

As operações de crédito internas e externas, nos montantes de R$ 544,39 bilhões e R$ 8,63 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 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 31/12/2010, 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 31/12/2010.

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.

Em Capital a realizar estão registrados os montantes correspondentes 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 acréscimo de 65,8% verificado no Patrimônio Líquido da União deveu-se, principalmente, à reavaliação de ativos e aos aumentos de capital, consoante mencionado no subitem 5.3.1 deste relatório.

5.3.3 Balanço Financeiro

Nos termos do art. 103 da Lei 4.320/1694, 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, no item 6.3.1 da PCPCPR 2010 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.

A tabela a seguir evidencia a composição do Balanço Financeiro consolidado do BGU 2010, destacando os itens mais representativos e aqueles com maior variação de saldo em relação ao exercício anterior:

Balanço Financeiro consolidado OFSS – 2009 e 2010
R$ bilhões

Exercício	2010 (a)	2009 (b)	Variação (%) (c) = (a-b)/b
Disponibilidade inicial	**445,90**	**290,70**	**53,4**
Operações Orçamentárias	22,22	110,26	(79,8)
Receitas Correntes	924,70	802,93	15,2
Receitas de Capital	580,60	740,42	(21,6)
Deduções da Receita	(22,57)	(16,72)	35,0
Despesas Correntes	(901,30)	(818,46)	10,1
Despesas de Capital	(603,65)	(597,91)	1,0
Operações Extra-orçamentárias	38,06	44,89	(15,2)
Ingressos extra-orçamentários	4.155,45	3.074,18	35,2
Dispêndios extra-orçamentários	(4.117,39)	(3.029,30)	35,9
Disponibilidade final	**461,74**	**445,84**	**3,6**

Fonte: Siafi

O exame de consistência do Balanço Financeiro consolidado de 2010 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.

Verifica-se, no entanto, inconsistência entre os valores apresentados em 2009 e 2010, comparando-se as disponibilidades para o período seguinte em 2009 e as disponibilidades do período anterior em 2010. A inconsistência de valores decorre de diferença nos valores registrados em aplicações financeiras e em outras disponibilidades, num total de R$ 57,8 milhões. Tal diferença decorre da inclusão da Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha, ocorrida em dezembro de 2010, conforme explica o item 6.3.35 das Notas Explicativas.

No item 6.3.20 das Notas Explicativas, há uma análise da STN quanto à composição do disponível em moeda nacional e em moeda estrangeira, da conta única e das aplicações financeiras.

Da mesma forma que em outros demonstrativos, verifica-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.

Entre as inconsistências encontradas, aponta-se a classificação de R$ 149 bilhões em "Outras Despesas Correntes – Outras Despesas", totalizando 25% do total da rubrica Outras Despesas Correntes. 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".

Verifica-se que a recomendação quanto à verificação de valores irrelevantes registrados em Balanços de anos anteriores foi atendida pela STN. É o caso da rubrica Créditos Diversos a receber – Contribuições Sociais, com valor de R$ 0,02 em 2008 e 2009, que foram zerados em 2010.

Outrossim, verificam-se contas que continham valores em 2009 e que são zerados em 2010, sem justificativa da STN em Notas Explicativas ou nas informações complementares ao BGU. É o caso das seguintes rubricas:

Especificação	2010	2009
Tranferências Voluntárias Devolvidas	0,00	3.007.414,62
Outras Despesas de Capital – Tranferências ao Exterior	0,00	3.332.705,58
Valores a Classificar – Restituições da Gr	0,00	(3.326.626,56)
Operações de Créditos em Liquidação – em Títulos	0.00	92.416.978.00
Incorporação de Obrigações – Exercícios Anteriores	0,00	3.992,57

Fonte: Siafi

A justificativa para o encerramento de tais rubricas pode estar na exclusão de valores devido à consolidação dos demonstrativos, ou à não ocorrência de tais operações ou na incorporação de valores a outras contas contábeis. Porém, não há menção a esse respeito nas Notas Explicativas, exceto quanto à conta Outras Despesas de capital – Transferências ao Exterior, que, segundo o item 6.3.19, passou aintegrar o saldo da conta Despesas de Capital – Investimentos. Cabe, neste ponto, reiterar recomendação à STN para que 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.

Numa análise mais aprofundada do Balanço Financeiro da União, verifica-se que, em relação aos valores dos ingressos e dispêndios extra-orçamentários apresentados, cuja metodologia de apuração utilizada, pela variação final dos saldos de Ativo e Passivos Financeiros no exercício, e não pelas efetivas entradas e saídas de valores financeiros nas diponibilidades, não demonstra a integral realidade dos fluxos no exercício.

Neste sentido, cabe recomendação à STN para que efetue estudos com vistas a avaliar, quanto aos aspectos técnicos, sobre a possibilidade de implementar alterações na sistemática de elaboração do Balanço Financeiro, a fim de propiciar o exercício efetivo da gestão, controle e transparência da gestão dos recursos públicos.

Ademais, verifica-se no Balanço Financeiro que algumas rubricas apresentam grandes variações, comparando-se um exercício para outro, sem que haja análise por parte da STN nas Notas Explicativas. É o caso, por exemplo, da conta "Valores Pendentes a Curto Prazo – Valores Diferidos", que apresentou um aumento de R$ 354 bilhões em 2010, numa variação de 48% no exercício.

Outros casos semelhantes que podem ser citados: a conta "Ajustes do Patrimônio/ Capital", que sofreu uma redução de R$ 213 bilhões em 2010, totalizando -98% de variação. Já a conta "Ajustes de Direitos e Obrigações" aumentou em R$ 499 bilhões em 2010, numa variação de 54%.

Por conseguinte, cabe uma recomendação à STN para que apresente, nas Notas Explicativas, uma análise das variações relevantes verificadas no Balanço Financeiro Consolidado, a fim de facilitar a compreensão do impacto de tais variações no patrimônio da União.

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 2010.

Da mesma forma que ocorreu no exercício de 2009, houve desequilíbrio entre os valores totais registrados nas colunas Previsão Atualizada da Receita e Dotação Atualizada da Despesa do Balanço Orçamentário em 2010. De acordo com a análise da STN constante no subitem 6.3.12 da PCPR 2010, a diferença positiva de R$ 145 milhões entre os montantes atualizados das receitas previstas e das despesas autorizadas decorre, em parte, de lançamentos indevidos no item Superávit Financeiro Apurado no Exercício Anterior.

Na mesma análise, a STN acrescenta que a CCONT realizará, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, a instalação de mecanismos que possibilitem a identificação, em tempo hábil, de eventuais inconsistências que venham a ocorrer no Balanço Orçamentário.

Cabe ressaltar que, apesar de recomendado à STN na PCPR 2009 que acompanhasse os registros das dotações e dos créditos adicionais no Siafi, a fim de impedir que novas inconsistências refletissem no Balanço Orçamentário, constata-se que tal recomendação não foi atendida.

Outrossim, as justificativas relacionadas, constantes de Nota Explicativa ao BGU, não esclarecem os motivos que levaram à inconsistência verificada, dada a pouca didática utilizada.

Em conclusão, sem prejuízo das justificativas apresentadas, verifica-se que a inconsistência apontada compromete a qualidade das informações consignadas no Balanço Orçamentário consolidado de 2010, devendo ser novamente objeto de ressalva nas presentes contas.

Assim, entende-se pertinente reiterar recomendação à STN para que acompanhe sistematicamente, em conjunto com os órgãos setoriais de contabilidade, os registros das dotações e dos créditos adicionais no Siafi, com vistas a garantir a qualidade das informações apresentadas no Balanço Orçamentário.

Ademais, na análise das restrições contábeis constantes do BGU 2010, verifica-se a existência de nº 977, referente a demais impropriedades – balanço orçamentário, no Ministério da Previdência Social. De

acordo com a descrição das restrições contábeis constante no Siafi, isso demonstra que o Balanço Orçamentário apresenta inconsistências contábeis para as quais não existe código de restrição específico. Da análise dos resultados consignados no Balanço Orçamentário Consolidado, apresenta-se a seguir um quadro demonstrativo dos déficits e superávits verificados nos últimos cinco exercícios:

Resultados – Balanço Orçamentário Consolidado OFSS – 2006 a 2010

Exercício	Superávit	Déficit
2010	-	-22.222.594.095,15
2009	110.259.609.259,23	-
2008	-	-33.534.842.180,42
2007	28.028.769.363,04	-
2006	5.490.771.805,86	-

Fonte: Siafi

5.3.5 Demonstração das Variações Patrimoniais

De acordo com o art. 104 da Lei 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 2010, destacando os itens mais representativos:

Demonstração das Variações Patrimoniais consolidada OFSS – 2009 e 2010
R$ bilhões

Exercício	2010 (a)	2009 (b)	Variação (%) (c) = (a-b)/b
Receita	1.482,73	1.526,6	-3%
(-) Despesa	-1.504,65	-1.416,4	6%
= Resultado Orçamentário	-21,92	110,3	-120%
(+/-) Mutações Ativas e Passivas	193,27	186,4	4%
= Resultado Orçamentário Ajustado	171,35	296,6	-42%
(+/-) Outras Variações	-260,9	-402,4	-35%
= Resultado Patrimonial	**-89,57**	**-105,8**	**-15%**

Fonte: Siafi

Da mesma forma que ocorre no Balanço Financeiro, verifica-se na DVP que algumas rubricas apresentam grandes variações, comparando-se um exercício para outro, sem que haja análise por parte da STN nas Notas Explicativas. É o caso, por exemplo, da conta "Acréscimos Patrimoniais – Incorporação de Ativos", que apresentou um aumento de R$ 865 bilhões em 2010, numa variação de 46% no exercício.

Outros casos semelhantes que podem ser citados: a conta "Incorporação de Direitos", que aumentou em R$ 780 bilhões em 2010, totalizando 42% de variação. Já a conta "Decréscimos Patrimoniais – Desincorporação de Ativos" aumentou em R$ 530 bilhões em 2010, numa variação de 44%.

Por conseguinte, cabe uma recomendação à STN para que apresente, nas Notas Explicativas, uma análise das variações relevantes verificadas na Demonstração das Variações Patrimoniais, a fim de facilitar a compreensão do impacto de tais variações no patrimônio da União.

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.

Verifica-se no Balancete da União, da mesma forma que ocorreu em 2009, o saldo de R$ 431,9 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.

Assim, cabe recomendação à STN para que implemente melhorias na sistemática de encerramento do exercício, reiterando a orientação às Setoriais Contábeis quanto à verificação de saldos a serem regularizados quando do encerramento do exercício. Ademais, cabe à STN verificar se essa orientação foi atendida a tempo de impedir seu impacto nas Demonstrações Consolidadas, após o encerramento do Siafi para regularizações de saldo.

Ademais, refletem na DVP as restrições contábeis apontadas na conformidade contábil do BGU de dezembro de 2010. Entre as restrições encontradas, destacam-se abaixo as referentes às variações patrimoniais ativas:

Código	Descrição
502	Inconsistência Outros – Receita
505	Saldo Invertido em Contas de Receita
508	Divergência Arrec Receita x Controle Compensado

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 a Justiça Federal, o Incra, os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, das Relações Exteriores e da Saúde, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), a Casa da Moeda do Brasil (CMB), a Universidade Federal Fluminense, a Universidade Federal de Campina Grande, a Fundação Universidade do Rio de Janeiro, a Fundação Universidade de Uberlândia, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais e o Fundo Aeronáutico.

A restrição nº 505 refere-se a saldo invertido em contas de Receita. De acordo com o Manual Siafi, pode ocorrer quando a receita é apropriada em um mês, e a Unidade Gestora procede a estorno desta receita, porém com a data de emissão do documento em mês posterior, sem saldo suficiente para esse estorno. Ocorreu apenas no Ministério da Fazenda.

Já 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.

Variações Patrimoniais Passivas

Reflete-se na DVP o registro contábil da depreciação, amortização e exaustão de ativos permanentes da União, conforme mencionado no item 6.3.33 das Notas Explicativas do BGU. A referida conta registrou uma variação de 222% em 2010 em relação ao ano anterior, num total de R$ 766,93 milhões.

A implantação da contabilização da depreciação, amortização, exaustão, redução ao valor recuperável e reavaliação de itens do imobilizado no Patrimônio da União decorre da publicação, em 2010, da macrofunção 020330 do manual Siafi, contendo instruções quanto aos critérios a serem utilizados.

Refletem-se ainda na DVP as restrições contábeis apontadas na conformidade contábil do BGU do mês de dezembro de 2010. Entre as restrições contábeis encontradas, destacam-se abaixo as referentes às variações patrimoniais passivas:

estrição	Descrição
13	Saque com Cartão de Pagto. sem Liquidação da Despesa
59	Inconsistência Outros – Despesa
51	Inconsistência Outros – Variações Passivas
53	Saldo Invertido/Indevido – 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 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 no Banco Central (Bacen) – OFSS, na Casa da Moeda do Brasil (CMB), Universidades Federais de Pernambuco, de Santa Catarina, do Acre e de Pelotas, na Universidade Federal Rural de Pernambuco, na Fundação Universidade do Rio Grande-RS, nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe e do Norte de Goiás, na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), na Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), nos Ministérios de Minas e Energia, do Desenvolvimento Agrário, e das Cidades e no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

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 no Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e na Casa da Moeda do Brasil (CMB).

Já a restrição nº 553 refere-se a Saldo Invertido ou Indevido nas contas contábeis de Variações Passivas, em decorrência de utilização inadequada das contas. Ocorreu apenas no Comando da Aeronáutica.

5.3.6 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 referem-se 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 2010, o montante dessa diferença é de R$ 2,14 bilhões, conforme resumido no quadro abaixo:

Especificação	Valor
Despesas intra-orçamentárias	14.848.280.581,01
Receitas intra-orçamentárias	12.797.000.547,61
Deduções Receitas intra-orçamentárias	(92.606.724,95)
Diferença	**2.143.883.841,92**

Fonte: Siafi

Em nota explicativa, a STN conciliou parte dessa diferença, justificando-a pelos restos a pagar intra-orçamentários inscritos em exercícios anteriores e pagos em 2011. A conciliação inclui ainda outras receitas intra-orçamentárias não contabilizadas, tais como as receitas de contribuições previdenciárias, de salário-educação, da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, do Fundo de Desenvolvimento da Educação – FNDE e de dividendos das empresas estatais dependentes. Resta, porém, diferença de R$ 64,4 milhões a identificar. Tal fato deve ser objeto de ressalva e de recomendação à STN efetuar estudos para identificar as causas dessa diferença, bem como solucionar as inconsistências apontadas para os próximos exercícios.

Ajustes de Exercícios Anteriores

No item 6.3.4 das Notas Explicativas a STN esclarece quanto a registros efetuados em 2010 que refletiram na conta de ajuste de exercícios anteriores:

Inicialmente, o lançamento de créditos vencidos por parte da Receita Federal do Brasil, aumentando seu saldo em R$ 876,322 bilhões. De acordo com a STN, esse valor refere-se a créditos vencidos que anteriormente só eram evidenciados no Balanço quando de sua inscrição na Dívida Ativa.

Não constam, nas Notas Explicativas, maiores explicações quanto aos critérios utilizados para o levantamento dos valores utilizados na contabilização desses créditos vencidos, que permita uma análise quanto à integralidade desse lançamento. Porém, após solicitação desta Secretaria, a STN informou, por meio do Ofício 01/CCONT/2011, os critérios utilizados pela Receita Federal do Brasil para chegar aos valores consignados neste registro.

Neste ponto, cabe reiterar recomendação à STN para que apresente, em Nota Explicativa, análise pormenorizada quanto aos motivos e efeitos quaisquer mudanças implementadas na elaboração das demonstrações contábeis, bem como quanto aos critérios utilizados na contabilização.

O outro fato a considerar foi a contabilização, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Provisão para Perdas de Dívida Ativa, conta 12.221.90.00. Esse lançamento teve um impacto de R$ 559,530 bilhões no Patrimônio Líquido em 2010, e pode ser verificado pela Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. Os critérios utilizados no cálculo e registro dessa provisão constam do subitem h do item 6.3.10 das Notas Explicativas do BGU.

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 2010. 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$ 3,92 bilhões e Patrimônio Líquido de R$ R$ 23,664 bilhões. Já nas demonstrações financeiras publicadas pelo Banco esses valores são, respectivamente, de R$ 15,72 bilhões e R$ 15,958 bilhões.

Em atenção ao acórdão 2.016/2006 – Plenário, que determinou que o Bacen conciliasse suas demonstrações com aquelas constantes do Siafi, foi apresentada essa conciliação na Demonstração do Resultado do Exercício do Banco Central de 2010, disponível no sítio do Banco na internet.

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 subseqüente 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.

Conforme informado no item 6.3.7 das Notas Explicativas ao BGU, foram verificados no Siafi os lançamentos referentes ao registro do resultado negativo do Banco Central em decorrência do Resultado da Equalização das Reservas/Derivativos Cambiais do Banco Central, de que trata o art. 6º da Lei 11.803/2008, apurado no exercício de 2010, no valor de R$ 48,530 bilhões.

Receita de Capital – Alienação de Bens

O art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente.

No item 6.3.14 das Notas Explicativas consta um quadro demonstrativo detalhando o montante da Receita de Capital obtida com a alienação de ativos e a sua correspondente aplicação.

5.4 Considerações Finais

Foram examinados os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário e a Demonstração das Variações Patrimoniais apresentadas 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 2010, 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 2010 (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 (2010 em comparação a 2009), 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 2010, exceto quanto às seguintes ressalvas, frutos de inconsistências contábeis e procedimentos inadequados que afetaram a evidenciação do patrimônio da União nas demonstrações financeiras do exercício de 2010:

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) manutenção de saldos patrimoniais remanescentes de entidades extintas ou liquidadas: Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene), Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar) e Companhia de Colonização do Nordeste (Colone);

c) ausência de inclusão, em nota explicativa, dos saldos referentes à entidade Funai – Patrimônio Indígena;

d) omissão, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal relacionados nas "Informações Adicionais – Conformidade Contábil" da Prestação de Contas do Presidente da República de 2010, de providências para regularizar as situações que geraram restrição na conformidade contábil do BGU naquele exercício;

e) subavaliação do Ativo da União, em razão de divergência entre os montantes em estoque de parcelamentos fazendários e previdenciários informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2010 e os saldos das contas do Ativo que representam valores a receber originários desses parcelamentos;

f) superavaliação do Ativo da União, em razão de:

(i) divergência entre o montante de créditos inscritos em Dívida Ativa informado na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2010 e os saldos das contas do Ativo que representam tais créditos;

(ii) ausência de registro da provisão para perdas prováveis e omissão da 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) ausência de justificativa em nota explicativa para os itens de valores expressivos que não possuiam saldo no exercício anterior ou que deixaram de apresentar saldo em 2010, nos Balanços Patrimonial e Financeiro;

h) presença de contas genéricas, com saldo elevado em relação ao respectivo subgrupo:

(i) no Balanço Patrimonial: Benefícios Diversos a Pagar, Outros Débitos a Pagar, Compensações Diversas;

(ii) no Balanço Financeiro: Outras Despesas Correntes – Outras Despesas e Créditos Diversos a Receber – Outros Créditos;

i) inconsistências no registro de créditos adicionais abertos em 2010, comprometendo a qualidade das informações do Balanço Orçamentário;

j) diferença entre os valores referentes às despesas intra-orçamentárias e as receitas intra-orçamentárias registradas nos demonstrativos da União;

k) restrição quanto à metodologia de apuração dos valores dos ingressos e dispêndios extra-orçamentários, pela variação final dos saldos de Ativo e Passivos Financeiros no exercício, e não pelas efetivas entradas e saídas de valores financeiros nas disponibilidades, não demonstrando a integral realidade dos fluxos no exercício;

l) ausência de justificativa em nota explicativa para os itens em que se verificam variações expressivas de valores em certas rubricas dos Balanços Patrimonial e Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

6. ÁREAS TEMÁTICAS

6.1. Auditoria Operacional em Mobilidade Urbana

6.1.1 Introdução

Um dos mais relevantes trabalhos do TCU no exercício de 2010 foi a auditoria operacional realizada com a finalidade de delinear o panorama da mobilidade urbana no Brasil e avaliar a atuação do Governo Federal no tocante ao assunto.

A importância da mencionada fiscalização decorre do impacto que o tema tem sobre o cotidiano da população e do elevado volume de recursos envolvidos, especialmente a partir de 2010, em razão das obras concernentes ao Plano de Aceleração do Crescimento 2 e aos grandes eventos esportivos que serão em breve realizados no Brasil, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

A matéria foi apreciada pelo Plenário do TCU na sessão de 25/5/2011, por intermédio do acórdão 1.373/2011 – Plenário, e resultou na formulação de quatro recomendações de natureza estruturante à Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, destinadas a aperfeiçoar a estrutura institucional e os procedimentos de trabalho daquele órgão e a aumentar a efetividade de sua atuação.

6.1.2 Caracterização do tema

Conceito de Mobilidade Urbana

O conceito de Mobilidade Urbana, que vem sendo construído e debatido na última década pelo Governo Federal, se fundamenta na articulação das políticas de transporte, de circulação e de acessibilidade com a política de desenvolvimento urbano.

Em 2004, um conjunto de diretrizes relativas ao tema foi aprovado pelo Comitê Setorial de Transporte, Trânsito e Mobilidade Urbana e pelo Conselho das Cidades, com a finalidade de orientar a ação do Governo Federal na formulação da Política Nacional da Mobilidade Urbana.

À época, mobilidade urbana foi definida como atributo associado a pessoas e bens, relacionado à necessidade, facilidade e possibilidade de ocorrência de deslocamentos no espaço urbano, de acordo com as atividades nele desenvolvidas.

Assim, o modo de pensar a política pública de transportes e circulação passou a ter nas pessoas seu elemento central. Com isso, o conceito de mobilidade urbana tornou-se mais abrangente em relação à forma anterior de tratar a questão, que era fragmentada, administrava apenas a circulação de veículos e não fazia vinculação à organização territorial e à sustentabilidade das cidades.

O Brasil urbano representa mais de 80% da população. Há, também, forte concentração das cidades, pois 455 municípios (8% do total) contêm mais de 55% do total de habitantes do país.

O crescimento da população dos municípios de maior porte tem como consequência o aumento da necessidade de mobilidade. Para satisfazer tal demanda, são apontadas estratégias relacionadas a dois eixos de intervenção: (i) forma de ocupação urbana, a exemplo de corredores bem servidos de transporte público, medidas voltadas ao uso racional do automóvel e qualificação de estrutura viária, calçadas, faixas de pedestres e vias para ciclistas; e (ii) gestão do transporte público, em que se

destaca a oferta de transporte de boa qualidade e com tarifas razoáveis, a integração física e tarifária entre modais e a segurança do usuário.

Projeto de Lei da Mobilidade Urbana

Em agosto de 2007, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei destinado a instituir diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Autuada na Câmara dos Deputados como projeto de lei 1.687/2007, a proposta foi apensada ao projeto de lei 694/1995, de autoria do então deputado Alberto Goldman, que instituía diretrizes e tratava do planejamento, da gestão e do desenvolvimento do transporte coletivo urbano.

Em agosto de 2010, o PL 694/1995 foi remetido ao Senado Federal, onde foi autuado como projeto de lei complementar 166/2010. Ao final de 2010, a matéria encontrava-se na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, com pareceres favoráveis de três comissões: (i) Constituição, Justiça e Cidadania; (ii) Assuntos Econômicos; e (iii) Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

No art. 6º do PLC 166/2010 são descritas as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre as quais se destacam: (i) integração da política de desenvolvimento urbano com o planejamento e a gestão do uso do solo nos entes federativos (inc. I); (ii) prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado (inc. II); e (iii) priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado (inc. VI).

O art. 24, *caput*, do PLC 166/2010 estabelece o Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. O § 3º daquele artigo, por sua vez, estipula que ele deve ser integrado aos planos diretores municipais existentes ou em elaboração.

O dispositivo em questão faz outras estipulações relevantes: (i) em municípios com mais de 20 mil habitantes e em todos os demais municípios obrigados, na forma da lei, à elaboração de Plano Diretor, deverá ser instituído o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com o respectivo plano diretor ou nele inserido (§ 1º); (ii) nos municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada a deslocamentos a pé e por bicicleta (§ 2º).

O texto do projeto também estabelece bases para uma agenda federativa cooperativa, na qual cabe à União, em especial, prestar assistência técnica e financeira aos municípios e apoiar e estimular ações coordenadas entre municípios e estados em regiões metropolitanas.

Trata-se de, assim, uma modernização significativa do marco regulatório do sistema de transporte coletivo, que não acompanhou o fenômeno da urbanização brasileira.

Competências

A repartição de competências instituída na Constituição Federal de 1988 atribui ao município o posto de principal ente federativo para exercício de atividades relacionadas ao planejamento e gestão do espaço urbano.

O art. 30 enumera competências municipais que evidenciam essa importância: (i) legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I); (ii) gerenciar seus distritos (inc. IV); (iii) organizar e prestar

serviços públicos de interesse local, inclusive de transporte coletivo (inc. V); e (iv), promover o ordenamento territorial (inc. VIII).

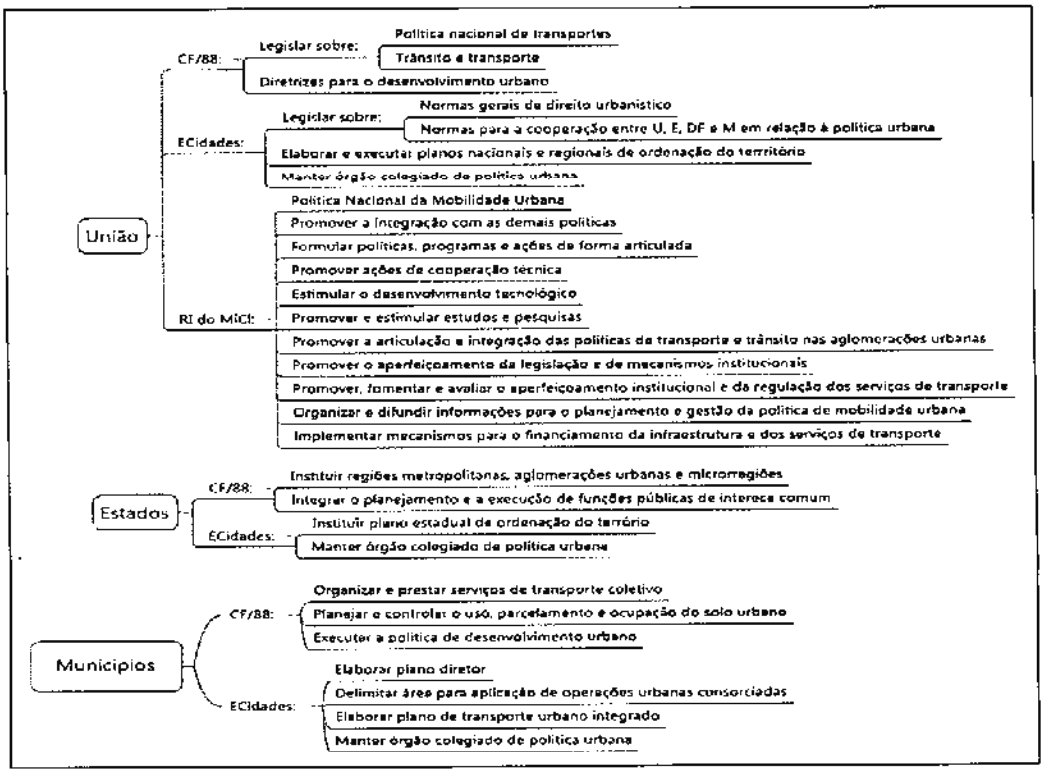
Ademais, o art. 182 diz que o município deve executar, conforme diretrizes gerais posteriormente fixadas por meio do Estatuto da Cidade, a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Por sua vez, cabe aos estados e à União o exercício de competências secundárias. Aos estados, conforme disciplina o art. 25, compete, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, de modo a integrar funções públicas de interesse comum.

À União cabe a instituição de diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, inc. XX). Como consequência desse arranjo, as ações e a política da União na área de mobilidade urbana possuem, em regra, um caráter predominantemente indutor.

A figura a seguir descreve, sumariamente, as competências de cada ente governamental em assuntos relacionados à mobilidade urbana.

Mapa de competências governamentais em matéria de mobilidade urbana.



Fonte: elaboração própria (TCU).

Siglas: CF: Constituição Federal; Ecdades: Estatuto das Cidades; RI: Regimento Interno; MiCI: Ministério das Cidades, U, E, DF e M: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 2003, por intermédio da Lei 10.683, foi criado o Ministério das Cidades. Posteriormente, no mesmo ano, foi instituída a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana – Semob, cujas atribuições constam da Portaria 227/2003, que instituiu o regimento interno daquela Pasta.

Entre as competências da Semob, estão: (i) formular a Política Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana; (ii) capacitar, estimular e instrumentalizar os demais entes federados a seguirem as diretrizes propostas pela política nacional e aperfeiçoar seus instrumentos de planejamento; (iii) promover a articulação e a integração das políticas setoriais de transporte urbano nas aglomerações urbanas; e (iv) implementar mecanismos para o financiamento da infraestrutura e dos serviços de transporte coletivo urbano.

6.1.3 Aspectos avaliados pelo TCU

O tema mobilidade urbana cresce em relevância, afeta consideravelmente a população e merece atenção especial dos gestores públicos. Diante disso, o adequado planejamento urbano e de transportes, de competência dos municípios, contribui para a boa alocação dos recursos públicos.

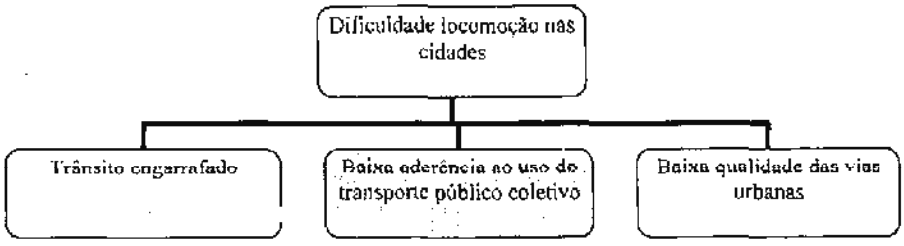
Nesse contexto, o TCU investigou três questões:

- panorama e tendências da mobilidade urbana no Brasil, em que foram descritos os problemas mais graves enfrentados pelas cidades brasileiras e aqueles que tendem a se agravar ao longo dos próximos anos;
- o planejamento nas cidades acima de 500 mil habitantes e suas regiões de influência, em que foram descritas as soluções que sinalizam necessidades de maiores avanços e investimentos, as oportunidades de aperfeiçoamento na articulação entre os municípios para o desenvolvimento integrado da política de transporte e a institucionalização do plano de mobilidade; e
- o papel da Semob, mediante análise da aderência entre sua estrutura orçamentária, programática e organizacional e sua efetiva atuação desde 2003, em especial no tocante à indução dos municípios à adoção de boas práticas no planejamento da mobilidade urbana.

6.1.4 Diagnóstico de fatores que dificultam a mobilidade nas cidades brasileiras

Vasta literatura sobre o tema Mobilidade Urbana aponta diversas dificuldades de locomoção enfrentadas em grande parte das cidades brasileiras, cujos três principais fatores estão ilustrados a seguir.

Fragmento da árvore de problemas[1] – problemas centrais da mobilidade urbana.



Fonte: árvore de problemas elaborada pelo TCU

A "Árvore de Problemas" é um esquema (mapa cognitivo) de relações de causalidade entre os problemas anteriormente listados. É composta de um Problema Central (que resulta da existência de todos os outros e que aparece representado na parte superior da árvore), de Problemas de 1º Nível (são os que contribuem diretamente para a existência do problema central), de Problemas de 2º Nível (são os que contribuem para os problemas de 1º nível, e assim sucessivamente). Disponível em http://www.arvoredeproblemas.com. Acesso em 30 Mar. 2011.

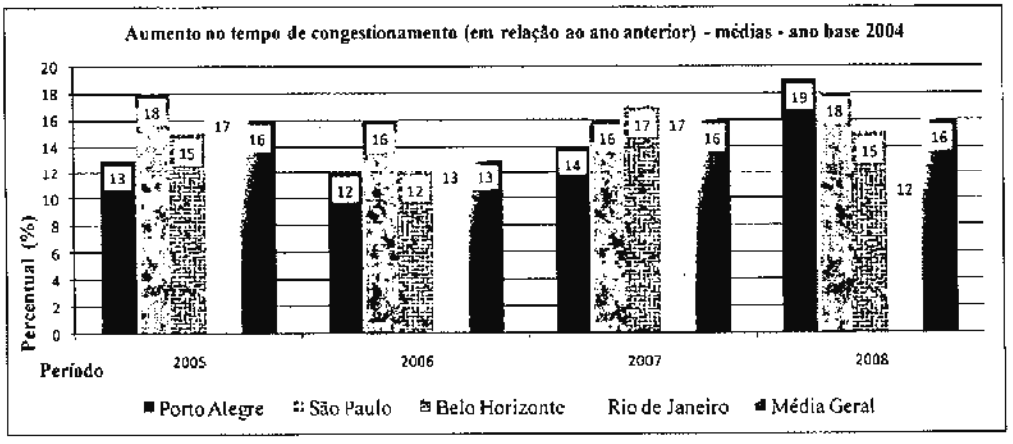
Congestionamentos

Os congestionamentos têm surgido nas cidades menores e têm se tornando crônicos nas grandes. O trânsito engarrafado decorre do excesso de veículos nas ruas, que, por sua vez, guarda estreita relação com: (i) a baixa aderência ao uso do transporte público coletivo; e (ii) com deficiências do planejamento integrado entre transporte e uso do solo.

A baixa aderência ao transporte público coletivo tem, também, forte ligação com sua má qualidade, já que as pessoas escolhem o automóvel particular em decorrência da falta de conforto, pontualidade e capilaridade.

A Fundação Dom Cabral pesquisou quatro grandes capitais brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre) e concluiu que houve um aumento de 16% no tempo médio de congestionamento, entre os anos de 2005 e 2008, conforme mostrado no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Aumento médio percentual no tempo de congestionamento em quatro grandes capitais brasileiras, entre 2005 e 2008.



Fonte: Fundação Dom Cabral (com adaptações).

A frota de veículos no Brasil tem apresentado um crescimento contínuo ao longo dos anos e, com isso, tem gerado uma elevada demanda por vias de circulação. A ampliação dessas vias, entretanto, incentiva a ida de mais veículos para as ruas, o que gera um ciclo vicioso.

Segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran, a frota de veículos em diversas cidades brasileiras, no intervalo de 2001 a 2009), cresceu 76% no total, chegando a mais de 200% em alguns municípios. A tabela a seguir apresenta as cidades que tiveram a maior evolução da frota no período.

Cidades brasileiras com maior evolução percentual da frota de veículos entre 2001 e 2009.

Cidade	Frota 2001	Frota 2009	Evolução da Frota
Aparecida de Goiânia (GO)	37.375	129.760	247%
Palmas (TO)	27.219	92.290	239%
Macapá (AP)	29.122	75.743	160%
Ananindeua (PA)	22.110	54.776	148%
Belford Roxo (RJ)	19.313	47.277	145%
Porto Velho (RO)	50.192	121.085	141%
Serra (ES)	44.537	102.246	130%
Boa Vista (RR)	40.207	91.867	128%
Feira de Santana (BA)	60.050	133.966	123%
Betim (MG)	45.621	99.099	117%
Rio Branco (AC)	39.796	85.389	115%
Teresina (PI)	109.811	227.516	107%
Manaus (AM)	185.647	383.933	107%
São Luís (MA)	99.759	201.702	102%

Fonte: Globo.com. Dados extraídos do site: http://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,,MUL1352939-9658,00-FROTA+DE+VEICULOS+CRESCE+ATE+EM+OITO+ANOS+NAS+MAIORES+CIDADES+DO+PAIS.html. Reportagem de 25/10/2009.

Alguns autores defendem que o fator mais sensível para os problemas de mobilidade nas cidades não é o aumento da frota de veículos, mas sim o número de veículos que circulam todos os dias em trajetos frequentes.

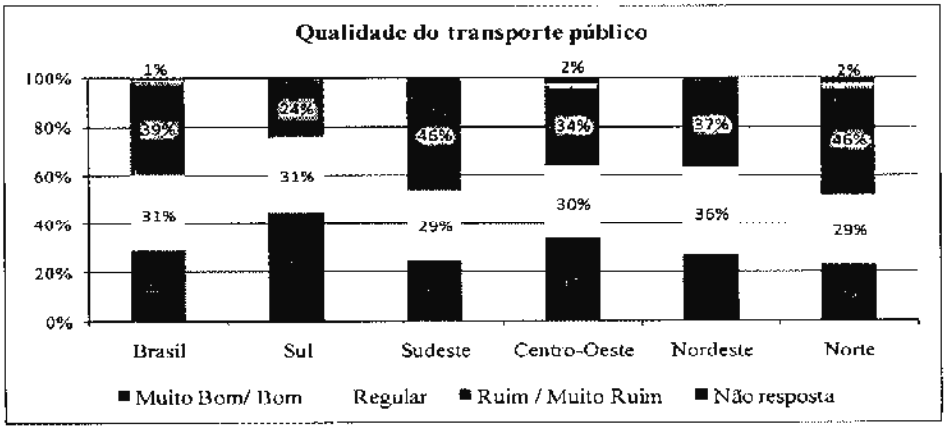
São necessárias, assim, alternativas de locomoção eficientes, confortáveis, confiáveis e com um preço condizente, para que as pessoas possam deixar seus automóveis em casa. Isso passa pela oferta de transporte público coletivo de qualidade, infraestrutura para bicicletas e para percursos a pé, além de integração entre as alternativas de transporte, como, por exemplo: bicicleta e ônibus ou metrô, ônibus e metrô, carro e ônibus ou metrô.

Baixa aderência ao uso do transporte público

De acordo com dados levantados pela Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP e pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – ANTU, houve evasão de passageiros do sistema de transporte público ao longo do tempo, em razão: (i) do aumento do custo do transporte público, que inviabiliza o acesso da classe mais pobre; e (ii) do aumento de renda de outra parcela da população, que possibilitou a migração para o transporte individual motorizado.

Uma deficiência que influencia diretamente a baixa aderência ao transporte público é sua qualidade. Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea levantou a percepção social sobre mobilidade urbana e constatou que grande parte da população percebe a qualidade do transporte público como ruim ou muito ruim.

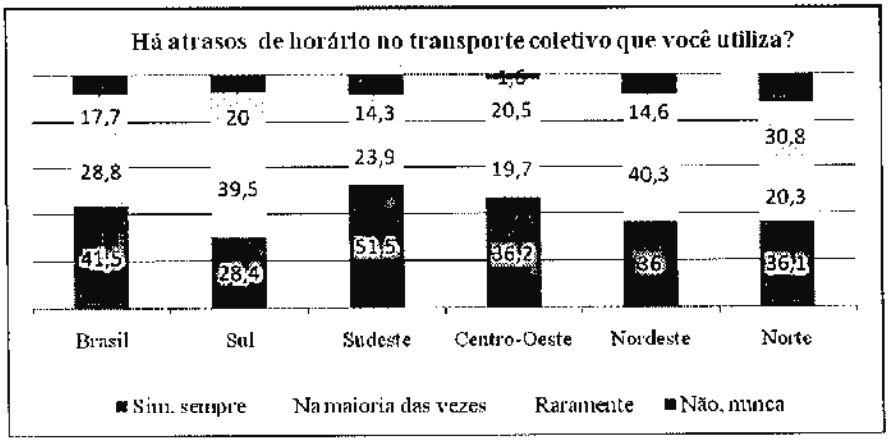
Percepção da população sobre a qualidade do transporte público, por Região e Brasil.



Fonte: Ipea, 2011 (com adaptações).

Outro dado que chama a atenção dentro da pesquisa realizada pelo Ipea é a percepção da população acerca da pontualidade dos transportes públicos utilizados: em média, apenas 26% dos entrevistados diz que os transportes públicos nunca ou raramente atrasam.

Percepção da população sobre a pontualidade do transporte público.



Fonte: Ipea, 2011 (com adaptações).

A pesquisa Origem-Destino de 2002 da região metropolitana de São Paulo também ilustra a inadequação da oferta dos serviços de transporte público: os dados apontaram as baixas frequências ("ônibus que demoram a passar") e as dificuldades de acesso físico aos serviços ("pontos distantes") nas áreas periféricas como os principais problemas.

A privação do acesso aos serviços de transporte coletivo e as inadequadas condições de mobilidade urbana dos mais pobres reforçam o fenômeno da desigualdade de oportunidades e da segregação espacial, que excluem socialmente as pessoas que moram longe dos centros das cidades.

O Ipea constatou que, apesar da heterogeneidade física e cultural, as regiões do Brasil apresentam problemas comuns de infraestrutura e qualidade do transporte público, que interferem diretamente na adesão da população ao transporte público coletivo.

A oferta inadequada de transporte coletivo, além de prejudicar a parcela mais pobre da população, estimula o uso do transporte individual, que aumenta os níveis de poluição e os congestionamentos. Estes, por sua vez, drenam mais recursos para a ampliação e construção de vias. Ademais, o uso ampliado do automóvel favorece a dispersão das atividades na cidade, o que reduz a acessibilidade por aqueles que dependem do transporte coletivo.

Ao mesmo tempo, a falta de planejamento e de controle do uso do solo, de forma a ordenar o desenvolvimento das funções sociais das cidades, provoca a expansão urbana horizontal, o que aumenta as distâncias a serem percorridas e os custos da provisão dos serviços para as áreas periféricas, onde a oferta se torna deficitária.

Baixa qualidade das vias urbanas

As vias urbanas e os espaços públicos do País são, em geral, desprovidos de acessibilidade, principalmente para pessoas que apresentem alguma limitação de movimento.

A baixa qualidade das vias urbanas também dificulta o acesso das pessoas aos meios de transporte público coletivo, desestimula a locomoção a pé e restringe o uso de bicicleta, o que leva, em parte, à busca do automóvel particular para fazer os percursos diários.

Outro fator importante da qualidade das vias urbanas é a infraestrutura necessária para outros modos de transporte que não o automóvel. O domínio das vias públicas pelos automóveis particulares resulta na ocupação de um grande espaço na infraestrutura viária por um pequeno número de usuários de transporte privado.

Estudo do Ipea mostrou que no Brasil, em média, para cada duas pessoas que declararam que o transporte público, em geral o ônibus, é o meio usual de se deslocar na cidade, uma pessoa declarou que utiliza o carro com essa finalidade. Na Região Centro-Oeste, essa relação chega a ser próxima (39,6% usualmente utilizam o transporte público e 36,5% o carro), o que denota intenso uso do automóvel particular e, portanto, o domínio da via por este meio de transporte. O Brasil, historicamente, privilegiou o automóvel e, portanto, a infraestrutura necessária para este tipo de deslocamento.

Meio de transporte mais usado pelas pessoas para se locomover em sua cidade

	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Transporte Público	44,3%	46,3%	50,7%	39,6%	37,5%	40,3%
Carro	23,8%	31,7%	25,6%	36,5%	13,0%	17,6%
Moto	12,6%	12,4%	11,6%	6,5%	19,4%	8,2%
A pé	12,3%	7,6%	8,3%	13,7%	18,8%	16,1%
Bicicleta	7,0%	2,0%	3,8%	3,7%	11,3%	17,9%

Fonte: Sistema de Indicadores de Percepção Social, Ipea, 2011.

Assim, investir em qualificação das vias urbanas não se refere somente às pistas destinadas a automóveis, mas, também, a calçadas, a ciclovias e à configuração da cidade, de modo a permitir que qualquer pessoa, inclusive com mobilidade reduzida (gestantes, idosos, crianças) e portadores de

necessidades especiais, possa circular e ter acesso aos meios de transporte, bens e equipamentos da cidade.

6.1.5 Deficiências no planejamento dos municípios e regiões metropolitanas

Pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), é obrigatório que cidades com mais de 500 mil habitantes elaborem um plano de transporte urbano integrado.

Com a Resolução 34/2005 do Conselho das Cidades, este plano passou a ser denominado Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade e teve seu conteúdo ampliado em relação à visão do Estatuto da Cidade, que contemplava um plano voltado apenas para o transporte.

No sentido de contribuir para estimular e orientar os municípios no processo de elaboração dos planos diretores de transporte e da mobilidade, o Ministério das Cidades publicou, em 2007, o Guia PlanMob.

Este caderno de referência destaca que esses planos são "obrigatórios para as cidades com mais de 500 mil habitantes, fundamental para as com mais de 100 mil habitantes e importantíssimo para todos os municípios brasileiros". Destaca, também, alguns pressupostos de aplicação prática, entre eles o planejamento integrado de transporte e de uso do solo e a atualização da regulação e da gestão do transporte coletivo urbano.

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 25, § 3º, diz que "os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum", o que inclui o transporte público dentro dessas regiões.

Pesquisa realizada pelo TCU (nos meses de outubro e novembro de 2010, foram enviadas correspondências para 40 gestores vinculados aos órgãos de transporte e mobilidade urbana de cidades com população superior a 500 mil habitantes – com 22 respondentes – e para 82 gestores de cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes – 31 respondentes) identificou que alguns aspectos do planejamento do uso do solo, importantes para o planejamento de transporte, não estão sendo contemplados no Plano Diretor de Ordenamento Territorial dos municípios.

Dos 53 municípios com mais de 100 mil habitantes que responderam à pesquisa, 26 informaram que não possuíam em seu Plano Diretor restrição ao adensamento longe dos corredores de transporte coletivo, 21 não possuiam restrição ao crescimento horizontal da cidade, 21 não possuíam restrição a regiões especializadas (setorização), 15 não possuiam restrição à existência de vazios urbanos, além de 13 municípios que não souberam opinar a respeito.

Tais constatações apontam para o risco de desvinculação entre os processos de planejamento de uso do solo e de transporte. Outra observação da pesquisa foi a de que, apesar de 38 dos 53 municípios afirmarem que se utiliza de alguma estrutura institucional para realizar seu planejamento de transporte, o quantitativo de municípios que assinalou ter efetivamente elaborado seu Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade foi restrito.

Mesmo onde a elaboração do Plano é obrigatória, parte significativa dos municípios assinalou que ainda não conta com este instrumento vigente (nove dos 22 municípios com mais de 500

mil habitantes que responderam a pesquisa). Dos treze municípios que possuíam o plano vigente, dez informaram que o aprovaram após a promulgação do Estatuto da Cidade.

Tabela 3 – Institucionalização do Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade como instrumento de planejamento municipal.

Perfil do município	Qtde. de respondentes	Possuem plano de transporte e mobilidade vigente?	
		Sim	Não
Mais de 500 mil habitantes	22	13	9
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	31	9	22
Total	53	22	31

Fonte: Pesquisa TCU.

A pesquisa realizada pelo TCU solicitou também aos gestores municipais que opinassem sobre a evolução na implantação de algumas soluções de transporte e mobilidade urbana na sua cidade nos últimos dez anos. De onze itens analisados pelos gestores, oito obtiveram percepção insatisfatória, com indicação de que ou não ocorreram avanços ou estes foram pouco significativos.

Além disso, medidas que contribuiriam para a melhoria da mobilidade, como a integração entre terminais de diferentes modais de transporte, a destinação de faixas exclusivas para circulação de veículos de transporte público e a qualificação de calçadas, ainda são incipientes, o que possibilita um direcionamento mais efetivo de investimentos públicos para esses fins.

Tabela 4 – Evolução na implantação de soluções de transporte e mobilidade urbana em cidades de médio e grande porte.

Itens avaliados e opinião do gestor entrevistado		Tamanho da população da cidade		
		Entre 100 mil e 500 mil habitantes	Mais de 500 mil habitantes	Total geral
Ciclovias	Satisfatório	13%	55%	30%
	Insatisfatório	68%	41%	57%
	Não sei opinar	19%	5%	13%
Bicicletários próximos a estações de transporte coletivo	Satisfatório	16%	18%	17%
	Insatisfatório	61%	73%	66%
	Não sei opinar	23%	9%	17%
Acesso aos terminais de transporte público, por meio de calçadas	Satisfatório	39%	55%	45%
	Insatisfatório	45%	41%	43%
	Não sei opinar	16%	5%	11%
Calçadas para circulação inclusive por portador de necessidades	Satisfatório	29%	41%	34%
	Insatisfatório	55%	59%	57%
	Não sei opinar	16%	0%	9%
Sistema único de tarifação do transporte coletivo	Satisfatório	48%	82%	62%
	Insatisfatório	32%	18%	26%
	Não sei opinar	19%	0%	11%
Terminais integrados entre ônibus, trem, metro, barca e outros	Satisfatório	13%	32%	21%
	Insatisfatório	61%	59%	60%
	Não sei opinar	26%	9%	19%
Rede de transporte público coletivo integrado	Satisfatório	35%	59%	45%
	Insatisfatório	42%	41%	42%
	Não sei opinar	23%	0%	13%

Itens avaliados e opinião do gestor entrevistado		Tamanho da população da cidade		
		Entre 100 mil e 500 mil habitantes	Mais de 500 mil habitantes	Total geral
Faixas exclusivas ou prioritárias para o transporte público	Satisfatório	16%	50%	30%
	Insatisfatório	61%	50%	57%
	Não sei opinar	23%	0%	13%
Áreas com restrição ao acesso de veículos particulares (pedágio, zona azul, rodízio de veículos, etc.)	Satisfatório	16%	27%	21%
	Insatisfatório	65%	73%	68%
	Não sei opinar	19%	0%	11%
Ações para redução de emissão de CO2 no plano de mobilidade urbana	Satisfatório	3%	14%	8%
	Insatisfatório	68%	86%	75%
	Não sei opinar	29%	0%	17%
Análise do impacto causado por novas intervenções urbanas no tráfego	Satisfatório	26%	45%	34%
	Insatisfatório	48%	55%	51%
	Não sei opinar	26%	0%	15%

Fonte: Pesquisa TCU.

Qualificação para as dimensões apresentadas na tabela:

Satisfatório (respondeu que "Houve avanço significativo" ou "Houve avanço MUITO significativo");

Insatisfatório (respondeu que "Houve avanço POUCO significativo" ou "não houve avanço").

Há que se preocupar, também, com a não inclusão ou baixa priorização de projetos de mobilidade urbana nas leis orçamentárias municipais. Dos 22 municípios com mais de 500 mil habitantes que responderam à pesquisa do TCU, 14 afirmaram que a falta de orçamento é uma das barreiras para a implantação das soluções de mobilidade.

É conveniente lembrar que os projetos da área de mobilidade necessitam de orçamentos elevados. Contudo, sem inclusão ou priorização no orçamento anual, o Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade perde sua força diretiva.

Os resultados da pesquisa indicaram também que existe uma dificuldade das regiões metropolitanas ou de influência em construir um plano de transporte integrado, fruto de uma lacuna nas competências dos entes federativos para desenvolvimento do planejamento e gestão integrada do serviço de transporte público coletivo urbano comum, que é uma das principais formas de ampliar a mobilidade das cidades da região.

Segundo o Ministério das Cidades, em "Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: Princípios e Diretrizes Aprovadas no Conselho das Cidades em setembro de 2004 (Brasil, 2004)":

"constatam-se conflitos de competência no exercício da coordenação e integração dos deslocamentos entre municípios vizinhos das regiões metropolitanas, pois sendo de competência municipal a estruturação e coordenação dos serviços locais de transporte urbano, esta só poderia ser exercida na dimensão metropolitana, com o compartilhamento da gestão entre esses municípios e o estado. Existem fragilidades da organização metropolitana, que passou a se constituir em uma quarta instância de poder sem, entretanto dispor de recursos financeiros próprios nem de autonomia administrativa, porém com forte polarização ou concentração de poder político das capitais além do acirramento de conflitos de interesse pela gestão de recursos financeiros".

Essa situação foi corroborada na pesquisa realizada pelo Tribunal: dos 22 municípios que informaram que possuem plano de transporte e mobilidade, apenas quatro afirmaram que o plano de transporte da região metropolitana é realizado de forma integrada.

6.1.6 Oportunidade de melhoria na atuação da Semob

Desde a sua criação, em 2003, até a concretização do financiamento de grandes obras de mobilidade urbana no país, que ocorreu a partir de 2010, em virtude da ocorrência de grandes eventos esportivos no Brasil (Copa 2014 e Olimpíadas de 2016) e da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades, a Semob atuou com ênfase em dois sentidos: (i) formulação de normativos, com destaque para a elaboração da minuta do projeto de lei 1.687/2007, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana; e (ii) desenvolvimento de material teórico de referência, voltado a orientar e induzir o planejamento da ações de mobilidade nos municípios.

Comparativo entre os valores atribuídos às ações estruturantes do programa Mobilidade Urbana (9989) no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), na Lei Orçamentária Anual (LOA) após emendas parlamentares e Créditos Empenhados, de 2004 a 2010.
R$ milhares

Nome da ação / Créditos orçamentários		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Apoio à aplicação de tecnologias adequadas para melhoria da qualidade e da produtividade da circulação urbana	PLOA	0	50	0	0	0	0	0
	LOA[1]	0	50	0	0	0	0	0
	Empenho	0	0	0	0	0	0	0
Apoio à elaboração de projetos de sistemas integrados de transporte coletivo urbano	PLOA[1]	0	1.000	1.000	1.000	1.460	2.000	1.000
	LOA[2]	0	1.000	967	1.000	1.460	2.000	1.000
	Empenho	0	894	943	331	0	0	0
Apoio à implantação de medidas de moderação de tráfego	PLOA[1]	0	0	0	0	1.000	16.000	2.000
	LOA[2]	0	0	0	0	1.000	16.000	2.000
	Empenho	0	0	0	0	1.000	0	0
Apoio à implantação e ampliação de linhas e trechos nos sistemas de trens urbanos – nacional	PLOA[1]	0	0	0	0	0	0	0
	LOA[2]	0	8.994	0	0	0	0	0
	Empenho	0	0	0	0	0	0	0
Apoio à implantação, ampliação ou melhoria de linhas e trechos de sistemas de trens urbanos de estados e municípios	PLOA[1]	0	0	0	0	0	0	0
	LOA[2]	0	0	200	120.002	0	0	0
	Empenho	0	0	0	300.000	30.000	0	0
Apoio a projetos de corredores estruturais de transporte coletivo urbano	PLOA[1]	2.850	15.000	7.376	3.250	2.000	500	1.400
	LOA[2]	57.137	134.481	74.622	193.950	18.032	56.600	267.902
	Empenho	82.992	45.424	38.778	80.755	11.647	3.651	35.746
Apoio a projetos de revitalização de ramais ferroviários ociosos para o transporte de passageiros	PLOA[1]	0	50	0	0	0	0	0
	LOA[2]	0	50	0	0	0	0	0
	Empenho	0	0	0	0	0	0	0
Apoio a projetos de sistemas de circulação não motorizados	PLOA[1]	1.500	2.000	6.000	7.773	5.000	1.000	3.000
	LOA[2]	2.282	3.150	6.485	7.144	18.550	45.214	73.975
	Empenho	1.852	2.018	6.254	2.162	2.000	8.468	21.631
Apoio a projetos de urbanização de áreas lindeiras de corredores ferroviários	PLOA[1]	0	50	0	0	0	0	0
	LOA[2]	0	50	0	0	0	0	0
	Empenho	0	26	0	0	0	0	0
Apoio ao tratamento de conflitos intermodais na circulação urbana	PLOA[1]	100	0	0	0	0	0	0
	LOA[2]	250	0	0	0	0	0	0
	Empenho	150	0	0	0	0	0	0
Estudos para elaboração de planos diretores integrados de mobilidade urbana para áreas metropolitanas	PLOA[1]	0	0	0	25.000	14.200	0	0
	LOA[2]	0	0	0	25.000	10.224	0	0
	Empenho	0	0	0	10.500	14.200	0	0

Fonte: Elaboração com dados do Siga Brasil.

[1] Valores do projeto de Lei Orçamentária Anual

Valores LOA aprovados após emendas parlamentares. Não contempla créditos adicionais abertos ao longo do exercício.

Nota-se que há influência externa na definição das prioridades da secretaria, pois a execução de suas ações está muito relacionada a recursos oriundos de emendas parlamentares.

Apesar de esta peculiaridade, por si só, não constituir uma falha, a situação é agravada pelo fato de a Secretaria não possuir um diagnóstico da mobilidade urbana nacional e carecer de uma cesta de indicadores gerenciais para monitoramento de suas ações, de modo a subsidiar a priorização das intervenções e a alocação de recursos públicos.

Foi apontado que a sistemática de análise e contratação de projetos da Semob pode ser aperfeiçoada, de forma a induzir, nos proponentes, boas práticas de planejamento.

Na sistemática adotada à época da auditoria do TCU, os projetos são contratados independentemente da apresentação de estudos prévios e da análise dos instrumentos de planejamento urbano, o que traz o risco de a União financiar soluções de mobilidade que não sejam as mais adequadas ou que não sejam viáveis econômica ou operacionalmente.

Ademais, a auditoria concluiu pela necessidade de aperfeiçoamento do ambiente institucional da Semob, de modo a propiciar maior capacidade de atuação no planejamento e na gestão da política nacional de mobilidade urbana e assegurar coerência entre suas atribuições e sua estrutura programática e organizacional.

A Secretaria, apesar de contar com recursos inéditos na sua história, ainda não pôde amadurecer a ponto de conduzir regularmente a política de mobilidade urbana. Segundo a gestora do órgão (Ofício SeMOB/MCIDADES 3008, de 15/4/2011), o corpo técnico da Semob foi ampliado somente a partir de 2008, com o ingresso de Analistas de Infraestrutura.

A gestora também corroborou a conclusão da auditoria que apontou descompasso entre necessidades do órgão e recursos historicamente alocados a mobilidade urbana no orçamento federal, em particular para ações voltadas à capacitação de técnicos dos entes federativos e para assegurar o desenvolvimento das atividades institucionais da Secretaria.

As melhorias apontadas pela auditoria são de extrema relevância quando se verifica que, com a confirmação de grandes eventos esportivos no Brasil, em especial a Copa de Futebol de 2014, a mobilidade urbana ganhou relevância como tema político e levou à quebra do paradigma de atuação da Semob.

Nesse novo cenário, o fator mais relevante foi o volume de recursos alocados ao Programa Pró-Transporte em 2010: R$ 11 bilhões, um patamar histórico inédito para a mobilidade urbana, já que, entre 2003 e 2006, o programa foi autorizado a financiar R$ 1 bilhão, sendo, no máximo, R$ 250 mil por exercício.

6.1.7 Recomendações do TCU

Tendo em vista as oportunidades de melhorias identificadas pela auditoria operacional, foram recomendadas ao Ministério das Cidades ações saneadoras no sentido de: (i) instituir sistemática de coleta e tratamento de informações que permita identificar problemas, necessidades e possíveis soluções para mobilidade em de cidades de porte médio, capitais, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas; (ii) estabelecer matriz de indicadores gerenciais capazes de monitorar a execução e o resultado das ações financiadas pelos programas sob sua responsabilidade, com identificação e fixação de metas para os

principais produtos/entregas; (iii) contemplar, na seleção das futuras contratações de projetos de intervenções de mobilidade urbana, a apresentação e a análise de estudos sobre adequação e viabilidade técnica e financeira do projeto e compatibilidade da proposta com os planos de ordenamento territorial e os planos integrados de transporte; (iv) adotar estratégia de ação voltada ao apoio dos municípios na consolidação do processo de construção do planejamento integrado de transporte e na institucionalização de instâncias de coordenação de planejamento, investimento e operação dos serviços de transporte coletivo urbano de interesse comum.

6.1.8 Conclusão

Mobilidade urbana é o deslocamento de pessoas e bens dentro do espaço das cidades, mediante utilização de veículos, de vias públicas e da infraestrutura disponível. Apóia-se em quatro pilares: (i) integração do planejamento do transporte com o planejamento do uso do solo; (ii) melhoria do transporte público de passageiros; (iii) estímulo ao transporte não motorizado; e (iv) uso racional do automóvel.

A matéria diz respeito, assim, à expansão e à organização dos municípios, à eficiência econômica da circulação, à ocupação e ao uso do solo, à sustentação ambiental, à oferta de transporte público e, principalmente, à qualidade de vida da população e à mitigação da desigualdade social.

Além da importância decorrente do impacto sobre o cotidiano do cidadão, o assunto tem ganhado maior destaque em razão do elevado volume de recursos envolvidos, especialmente em razão das obras atinentes ao PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades e aos grandes eventos esportivos que se avizinham, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, que fizeram com que as dotações orçamentárias para ações relativas à área, que se situaram na média anual de R$ 1 bilhão desde 2003, saltassem para cerca de R$ 11 bilhões em 2010.

Três foram os objetivos da auditoria operacional: (i) delinear o panorama e as tendências da mobilidade urbana no Brasil; (ii) avaliar o planejamento do tema nos municípios com mais de 500 mil habitantes e em suas regiões de influência; e (iii) avaliar a atuação da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades – Semob.

Verificou-se que o desolador panorama da mobilidade urbana na maior parte das grandes cidades brasileiras tem como características: (i) o crescimento desordenado dos municípios; (ii) a desarticulação entre planejamento urbano e planejamento de transporte; e (iii) o crescente uso do transporte individual motorizado.

Foram identificados três principais problemas relacionados às dificuldades de locomoção, todos interligados entre si:

a) congestionamentos crescentes, que acarretam: (i) perda de tempo; (ii) redução de produtividade; (iii) aumento da poluição; e (iv) crescente drenagem de recursos para ampliação de vias públicas; e decorrem: (i) do crescimento acelerado da frota de veículos; (ii) do transporte público coletivo precário; e (iii) do planejamento deficiente da integração entre transporte e uso do solo;

b) baixa adesão ao uso do transporte público coletivo, fruto do custo elevado e da má qualidade, decorrente da falta de conforto, de pontualidade, de segurança, de capilaridade e de acessibilidade;

c) baixa qualidade das vias urbanas (pistas de automóveis, calçadas e ciclovias), que: (i) dificulta o acesso ao transporte público coletivo; (ii) desestimula a locomoção a pé; e (iii) restringe o uso de bicicleta.

O lamentável cenário da mobilidade urbana decorre também: (i) da precariedade do planejamento dos municípios; e (ii) da deficiência da integração dos planos das cidades com mais de 100 mil habitantes com os de suas regiões de influência.

A solução da questão passa pela maior atuação da Semob, que deve atuar como indutora de melhoria do planejamento municipal e implementar uma estratégia de ação que permita: (i) diagnosticar a situação do processo de integração dos planos das regiões metropolitanas e apoiar sua consolidação; e (ii) estimular a associação dos municípios com o respectivo estado para instituir uma coordenação do planejamento e da operação do transporte coletivo de interesse comum.

Para tanto, os procedimentos de trabalho daquele órgão federal necessitam de aperfeiçoamento, já que:

a) a sistemática de seleção e contratação de projetos hoje adotada acarreta riscos de inexecução do objeto ou opção por uma solução de transporte inadequada, pois: (i) documentos essenciais à análise e seleção, como projeto básico, estudo de viabilidade técnica e econômica e licenciamento ambiental, não são exigidos antes da contratação; e (ii) a compatibilidade dos projetos com os planos diretores de ordenamento territorial e com os planos diretores de transporte e mobilidade não é efetivamente verificada;

b) dados e indicadores concernentes às condições da mobilidade nas principais aglomerações urbanas não existem ou são precários;

c) não há procedimento regular de coleta e uso de informações junto a estados e municípios; e

d) não há indicadores gerenciais que permitam acompanhar a execução e os resultados dos projetos financiados.

Verificou-se, pois, que as intervenções federais estão sendo aprovadas sem delineamento preciso da situação existente no País e sem análise adequada dos projetos financiado.

Por tais motivos, o TCU, por meio do acórdão 1.373/2011 – Plenário, recomendou à Semob/Cidades que: (i) implemente um procedimento de coleta e tratamento sistemático de dados que permita identificar problemas e possíveis soluções de mobilidade nas cidades de maior porte; (ii) desenvolva indicadores que possibilitem monitorar a execução e avaliar os resultados das ações financiadas; (iii) aprimore sua sistemática de seleção e contratação de projetos, a fim de reduzir riscos de inexecução e de escolha de soluções inadequadas; e (iv) defina estratégia de ação para induzir e apoiar a melhoria e a integração dos planejamentos dos municípios concernentes à mobilidade.

A atuação do Tribunal representou, assim, uma significativa contribuição para aperfeiçoamento da gestão pública relativa à mobilidade urbana, para redução de riscos de desperdícios e prejuízos ao erário e, acima de tudo, para melhoria dos serviços oferecidos ao cidadão e da qualidade de vida da população brasileira.

6.2. Atuação das agências na defesa dos direitos dos consumidores

As agências reguladoras, criadas com a reforma do estado, possuem a atribuição de regulamentar e fiscalizar a prestação de serviços públicos desestatizados.

É pressuposto essencial de toda concessão ou permissão a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento ao usuário, nos termos da Lei 8.987/1997 (Lei Geral de Concessões). Além disso, segundo o art. 6° da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), é direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

O usuário é considerado um agente atuante e participativo no processo de desestatização, que controla e fiscaliza os serviços delegados. Aproxima-se da figura de um cliente, com direitos definidos em diplomas legais e em regulamentos específicos, mediante mecanismos de participação direta e comitês e conselhos de defesa dos consumidores.

O ordenamento jurídico brasileiro, segundo Marcos Augusto Perez (*O Risco no Contrato de Concessão de Serviço Público*. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2006), vai ao encontro dessa visão de usuário participativo, como previsto no art. 7° da Lei Geral de Concessões, que estabelece um conjunto de direitos e obrigações dos usuários, sem prejuízo dos direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor. O autor menciona também o art. 3° da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), que estabelece a obrigatoriedade de realização de consulta pública nos processos de regulação. Esse posicionamento, ainda conforme Perez (2006), foi inserido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 19/1998 (art. 37, §3°, inciso I), que passou a prever a disciplina legal das reclamações relativas à prestação dos serviços em geral.

Assim, as agências reguladoras devem exercer suas competências de forma a equilibrar os interesses dos usuários, do governo e dos prestadores de serviços delegados e, com isso, garantir adequada prestação do serviço. Para tanto, é necessário considerar que os usuários têm dificuldades em se articular para manifestar e garantir seus interesses, motivo pelo qual as agências devem estabelecer mecanismos diferenciados para atenuar essa dificuldade de participação.

Diante disso, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria para verificar a atuação das agências reguladoras no tocante aos direitos dos consumidores dos serviços públicos concedidos de telefonia móvel, telefonia fixa, TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros, distribuição de energia elétrica e distribuição e revenda de combustíveis.

O objetivo do trabalho foi verificar se os procedimentos das agências para captação dos interesses dos usuários são adequados e se as ações de regulamentação, fiscalização e educação do usuário são orientadas pelas informações provenientes das demandas diretas e indiretas desses agentes.

Foram coletados, junto às agências, documentos, dados e informações concernentes: (i) às demandas diretas e indiretas dos usuários; (ii) aos procedimentos de audiência e de consulta pública; (iii) aos processos de regulamentação relacionados aos usuários; (iv) ao planejamento e à realização de fiscalizações; (v) à aplicação de sanções; e (vi) às eventuais pesquisas de satisfação realizadas pelas agências.

Dado o escopo da fiscalização, não houve consulta direta aos usuários dos serviços, mas apenas às entidades representativas de seus direitos. Portanto, os resultados obtidos limitaram-se aos elementos fornecidos pelas agências auditadas.

6.2.1 Características Específicas de cada Agência, Mercado e Serviço Regulado

As agências analisadas regulam mercados de naturezas distintas. A Tabela 0 apresenta a lei de criação de cada uma delas, breve descrição das suas competências, os setores regulados e observações inerentes a cada um dos segmentos em que atuam.

Tabela 0 – Características específicas de cada agência.

	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Lei de Criação	Lei 9.472/1997.	Lei 11.182/2005.	Lei 9.472/1996.	Lei 9.478/1997.
Competência	Disciplinar e fiscalizar a execução, a comercialização e o uso dos serviços de telecomunicações; a implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações, bem como a utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.
Serviços regulados verificados na fiscalização	Telefonia Móvel; Telefonia Fixa; TV por Assinatura.	Transporte Aéreo de Passageiros.	Distribuição de Energia Elétrica.	Distribuição e Revenda de Combustíveis.
Observações	Os serviços de telefonia móvel, telefonia fixa e de TV por assinatura são os que apresentam maior número de queixas dos usuários e afetam a sociedade de forma geral.	Existem mais de vinte empresas em operação, porém, em 2010, duas empresas, a TAM Linhas Aéreas S.A. e a Gol Transportes Aéreos S.A., foram responsáveis por cerca de 81,56% dos passageiros transportados em voos nacionais.	Todas as atividades reguladas(geração, transmissão e distribuição de energia), em menor ou maior escala, são imprescindíveis para que a energia elétrica chegue aos usuários finais, porém é o segmento da distribuição que tem a maior interlocução com o consumidor final.	As cadeias das indústrias do petróleo e do gás natural incluem, entre outras etapas, a extração e/ou importação, o refino/processamento, o transporte e a distribuição.

Fonte: Agências reguladoras.

O Tamanho do Mercado

A Tabela 1 apresenta a evolução do número de usuários de cada serviço no período de 2006 a 2010.

Tabela 1 – Número de usuários dos serviços no período de 2006 a 2010.

Serviço Regulado	2006	2007	2008	2009	2010
Telefonia Móvel [1]	99.918.621	104.996.228	150.641.403	173.959.368	197.533.986
Telefonia Fixa [1]	38.800.195	39.399.622	41.235.247	41.496.998	42.180.912
TV por Assinatura [1]	4.512.943	5.348.571	6.318.889	7.473.476	9.768.993
Transporte Aéreo de Passageiros [2]	55.217.122	60.860.021	65.161.220	71.344.366	86.940.927
Distribuição de Energia Elétrica [3]	58.261.836	60.534.375	63.011.677	65.703.173	68.177.518
Distribuição e Revenda de Combustíveis [4]	45.372.640	49.644.025	54.506.661	59.361.642	64.817.974

Fonte: [1] Anatel: números de 2010 apenas até o mês de novembro para os serviços de telefonia fixa e telefonia móvel.

Anac: embarques realizados em aeroportos brasileiros por empresas nacionais e estrangeiras.

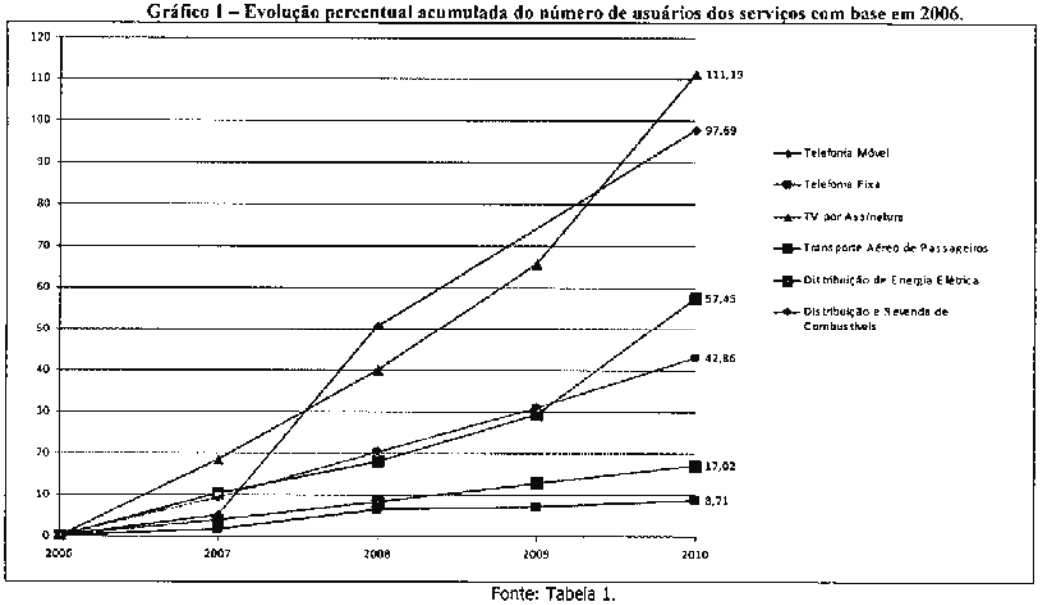
Aneel: número de usuários cativos.

Denatran: frota nacional de veículos (http://www.denatran.gov.br/frota.htm).

O Gráfico 1 representa o crescimento percentual acumulado do número de usuários dos serviços com base em 2006.

Em apenas quatro anos, o número de usuários da telefonia móvel e dos serviços de TV por assinatura cresceu na ordem de 100%. Nesse período, foi também significativo o crescimento do número de usuários do serviço de transporte aéreo de passageiros (57%) e da frota nacional de veículos (43%), fruto da socialização dos dois meios de transporte. Os menores crescimentos verificaram-se nos serviços de distribuição de energia elétrica e de telefonia fixa (17% e de 9%, respectivamente), que são mercados com consumo mais sedimentado.

Gráfico 1 – Evolução percentual acumulada do número de usuários dos serviços com base em 2006.



Fonte: Tabela 1.

Estrutura de Relacionamento das Agências com os Usuários

As agências avaliadas possuem instrumentos semelhantes para ouvir o usuário. A estrutura básica para atendimento ao consumidor é o *call center*, atendimento telefônico centralizado. Em algumas agências, há também outras possibilidades de comunicação: (i) pela Internet, via formulário eletrônico disponível no sítio das agências, *chat on line* e *e-mail*; (ii) carta ou fax; e (iii) atendimento presencial, conforme discriminado na Tabela 2.

Tabela 2 – Canais de comunicação disponíveis.

Canais de Comunicação	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Telefone	1331 e 1332 (1)	0800 725 4445	167	0800 970 0267
Internet (formulário eletrônico)	www.anatel.gov.br	www.anac.gov.br	www.aneel.gov.br	www.anp.gov.br
Internet (chat on line)	não possui	não possui	www.aneel.gov.br	não possui
E-mail	ouvidoria@anatel.gov.br	não possui	não possui	não possui

Canais de Comunicação	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Carta	Assessoria de Relações com o Usuário – ARU SAUS Quadra 06, Bloco F, 2° andar, Brasília/DF, CEP: 70.070-940	Gerência Técnica de Relacionamento com Usuários – GTRU SCS Quadra 09 Lote C Ed. Parque da Cidade Corporate – Torre A, Brasília/DF, CEP: 70308-200	Superintendência de Mediação Administrativa – SMA SGAN, quadra 603, módulo I, 1° andar, Brasília/DF, CEP: 70830-030	Centro de Relações com o Consumidor – CRC Av. Rio Branco, 65, 22° andar,Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20090-004
Fax	(061) 2312-2264	0800 725 4445	167	(021) 2121-8129
Atendimento presencial	Salas do cidadão (localizadas na sede da Anatel em Brasília/DF e nos escritórios regionais em cada capital de estado da federação)	Aeroportos de Brasília/DF e Guarulhos/SP	Sede da Agência em Brasília/DF [2]	não possui

Fonte: TC 033.386/2008-1 – Acórdão 2.799/2010-Plenário, com atualizações verificadas nesta fiscalização.

Nota [1]: o número 1332 destina-se a portadores de deficiência auditiva ou de fala e está disponível desde 28/2/2011.

Nota [2]: a Aneel afirma possuir atendimento presencial na sede da Agência em Brasília/DF, embora essa possibilidade não conste do sítio da agência na Internet, na opção "Fale Conosco".

As quatro agências contam com sistemas informatizados para registro, tratamento e controle das manifestações dos usuários. Assim, independentemente do canal utilizado, todas as demandas são registradas.

Outro instrumento utilizado são as ouvidorias. Conforme o sistema de relacionamento adotado por cada agência, a análise das manifestações relacionadas às prestadoras dos serviços é competência de unidade administrativa criada especialmente com essa finalidade (Tabela 2). As ouvidorias tratam das questões relativas à atuação da própria agência, com exceção das atribuições previstas para a ouvidoria da Aneel, que é responsável pelo *call center* da agência.

Estatísticas das Reclamações nas Agências Reguladoras e no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC

Os usuários dispõem de instâncias diferentes e independentes, no âmbito administrativo, para registrar denúncias e reclamações contra prestadoras de serviços regulados. A primeira delas é a própria prestadora do serviço. A agência reguladora responsável e as procuradorias de proteção e defesa do consumidor (Procons) estaduais e municipais são uma segunda alternativa para os usuários fazerem valer seus direitos, caso seus pleitos não tenham sido atendidos pela prestadora.

O número de denúncias e reclamações cresceu significativamente no período de 2006 a 2010, tanto nas agências reguladoras quanto nos Procons estaduais e municipais. A seguir, são apresentadas as principais estatísticas registradas nas quatro agências reguladoras auditadas e nos diversos Procons estaduais e municipais.

Agências Reguladoras

A Tabela 3 apresenta o número de denúncias e reclamações de usuários nas agências reguladoras. No serviço de telefonia móvel (Serviço Móvel Pessoal – SMP), líder do *ranking* em números absolutos, o número dessas manifestações quase dobrou no período analisado, com crescimento de 90%. O maior crescimento percentual ocorreu no serviço de TV por assinatura: 819%.

Tabela 3 – Número de denúncias e reclamações contra prestadoras de serviço registradas nas agências reguladoras dos serviços no período de 2006 a 2010.

Serviço	2006	2007	2008	2009	2010	Acumulado no período
Telefonia Móvel (SMP)	396.322	359.769	518.674	670.575	754.515	90%
Telefonia Fixa (STFC)	290.717	372.666	430.928	545.964	504.102	74%
TV por Assinatura (cabo, DTH, MMDS e TVA)	8.154	26.257	48.009	58.164	74.931	819%
Transporte Aéreo de Passageiros	nd	nd	5.017	61.129	38.127	-38% [1]
Distribuição de Energia Elétrica	38.980	43.686	54.479	58.160	72.743	85%
Distribuição e Revenda de Combustíveis	11.303	16.530	17.796	17.462	16.709	48%

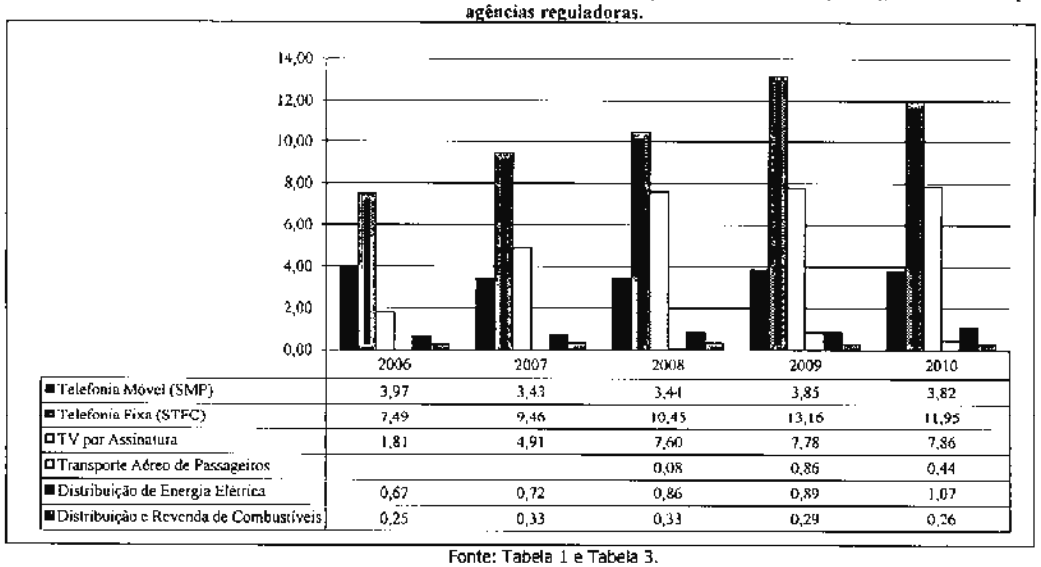
Fonte: Agências Anatel, Anac, Aneel e ANP.

Nota [1]: A Anac dispõe de informações consolidadas de denúncias e reclamações somente a partir do terceiro trimestre de 2008. Assim, a variação percentual apresentada refere-se apenas aos anos de 2009 e 2010.

É importante considerar o crescimento de denúncias e reclamações não apenas em termos absolutos e percentuais, mas também a evolução real do número dessas manifestações em face do aumento do número de usuários no período.

Assim, o Gráfico 2 apresenta o número de denúncias e reclamações para cada mil usuários dos serviços analisados no intervalo de 2006 a 2010. Registre-se a ausência de dados da ANAC para 2006 e 2007.

Gráfico 2 – Número de denúncias e reclamações por mil usuários contra as prestadoras dos serviços, registradas nas respectivas agências reguladoras.



	2006	2007	2008	2009	2010
Telefonia Móvel (SMP)	3,97	3,43	3,41	3,85	3,82
Telefonia Fixa (STFC)	7,49	9,46	10,45	13,16	11,95
TV por Assinatura	1,81	4,91	7,60	7,78	7,86
Transporte Aéreo de Passageiros			0,08	0,86	0,44
Distribuição de Energia Elétrica	0,67	0,72	0,86	0,89	1,07
Distribuição e Revenda de Combustíveis	0,25	0,33	0,33	0,29	0,26

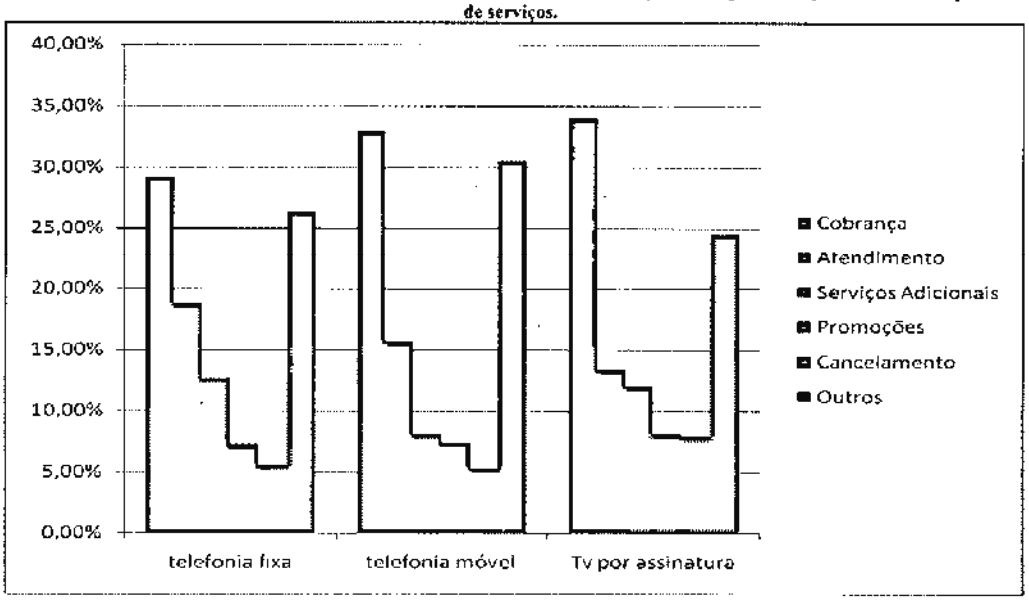
Fonte: Tabela 1 e Tabela 3.

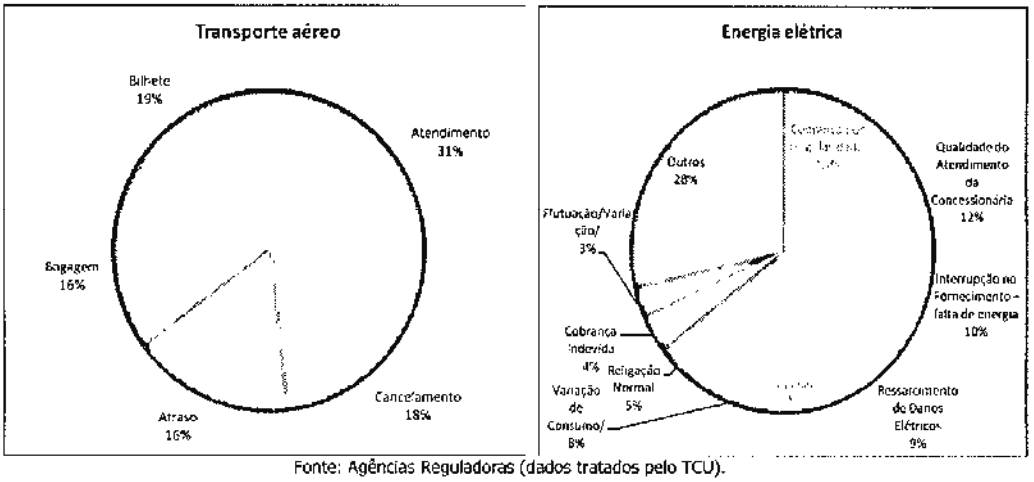
O serviço que possui o maior número de reclamações por usuário é o de telefonia fixa (Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC), com 11,95 reclamações para cada mil usuários em 2010. Os serviços de TV por assinatura experimentaram um aumento de mais de 100% no número de usuários no período, mas o crescimento do número de reclamações por mil usuários foi ainda mais significativo, passando de 1,81 em 2006 para 7,86 em 2010, em um crescimento de 334%.

O Gráfico 3 apresenta a motivação das denúncias e reclamações nas agências reguladoras responsáveis por cada um dos serviços analisados: telefonia móvel (Serviço Móvel Pessoal – SMP), telefonia fixa (Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC), TV por Assinatura (cabo, DTH, MMDS e

TVA), transporte aéreo de passageiros e distribuição de energia elétrica. Registre-se que a ANP não informou dados numéricos sobre motivos das denúncias e reclamações de usuários do serviço de distribuição e revenda de combustíveis registrados pela agência e cingiu-se a afirmar que a maioria delas foi referente a qualidade dos combustíveis, preços praticados, sonegação fiscal, calibração das bombas abastecedoras e comércio clandestino de gás liquefeito de petróleo – GLP (gás de cozinha).

Gráfico 3 – Motivação de denúncias e reclamações de usuários registradas nas respectivas agências reguladoras contra prestadoras de serviços.





Fonte: Agências Reguladoras (dados tratados pelo TCU).

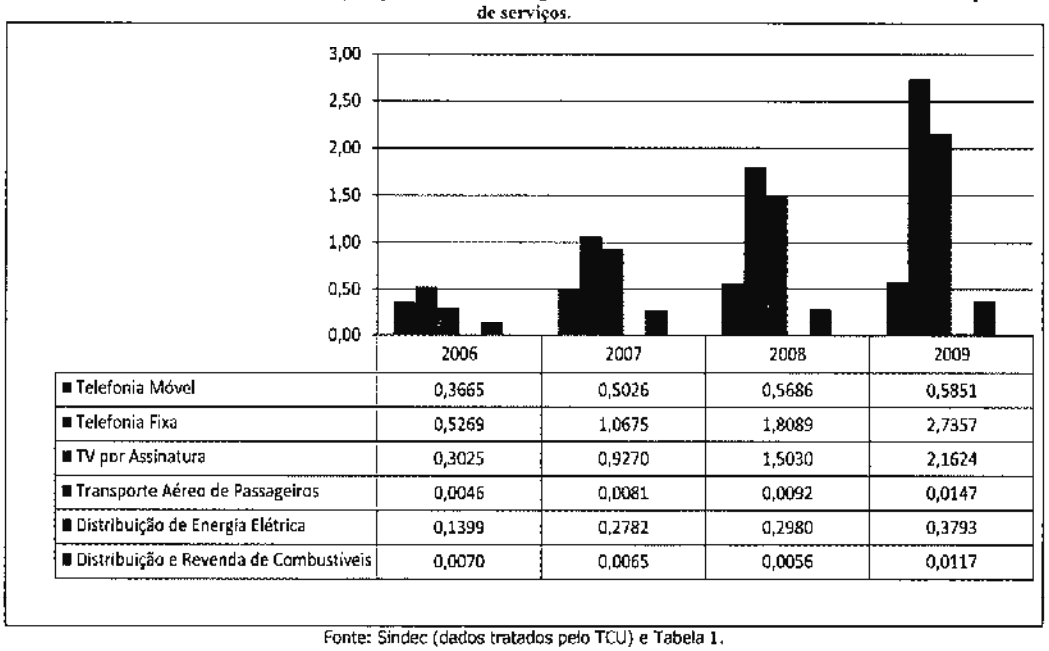
O principal motivo de denúncias e reclamações dos usuários tanto na Anatel (telefonia fixa, telefonia móvel e TV por assinatura) quanto na Aneel (distribuição de energia elétrica) está relacionado a cobranças indevidas ou abusivas. A Anac, no que concerne ao serviço de transporte aéreo de passageiros, apresentou como principal motivo de denúncias e reclamações o atendimento prestado pelas companhias aéreas.

b) Procons (dados consolidados pelo Sindec)

O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC do Ministério da Justiça, por meio do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec, realiza a consolidação dos dados e informações a respeito das denúncias e reclamações dos consumidores, inclusive dos usuários dos serviços públicos regulados, registradas nos Procons estaduais e municipais conveniados ao Sistema.

O Gráfico 4 apresenta a evolução do número de denúncias e reclamações por mil usuários, no período de 2006 a 2009, para cada um dos serviços analisados. Registre-se que, à época do levantamento junto ao DPDC, os dados relativos ao ano de 2010 ainda não haviam sido consolidadas no Sindec, razão pela qual não são apresentados.

Gráfico 4 – Número de denúncias e reclamações por mil usuários registradas nos Procons conveniados ao Sindec contra prestadoras de serviços.



	2006	2007	2008	2009
Telefonia Móvel	0,3665	0,5026	0,5686	0,5851
Telefonia Fixa	0,5269	1,0675	1,8089	2,7357
TV por Assinatura	0,3025	0,9270	1,5030	2,1624
Transporte Aéreo de Passageiros	0,0046	0,0081	0,0092	0,0147
Distribuição de Energia Elétrica	0,1399	0,2782	0,2980	0,3793
Distribuição e Revenda de Combustíveis	0,0070	0,0065	0,0056	0,0117

Fonte: Sindec (dados tratados pelo TCU) e Tabela 1.

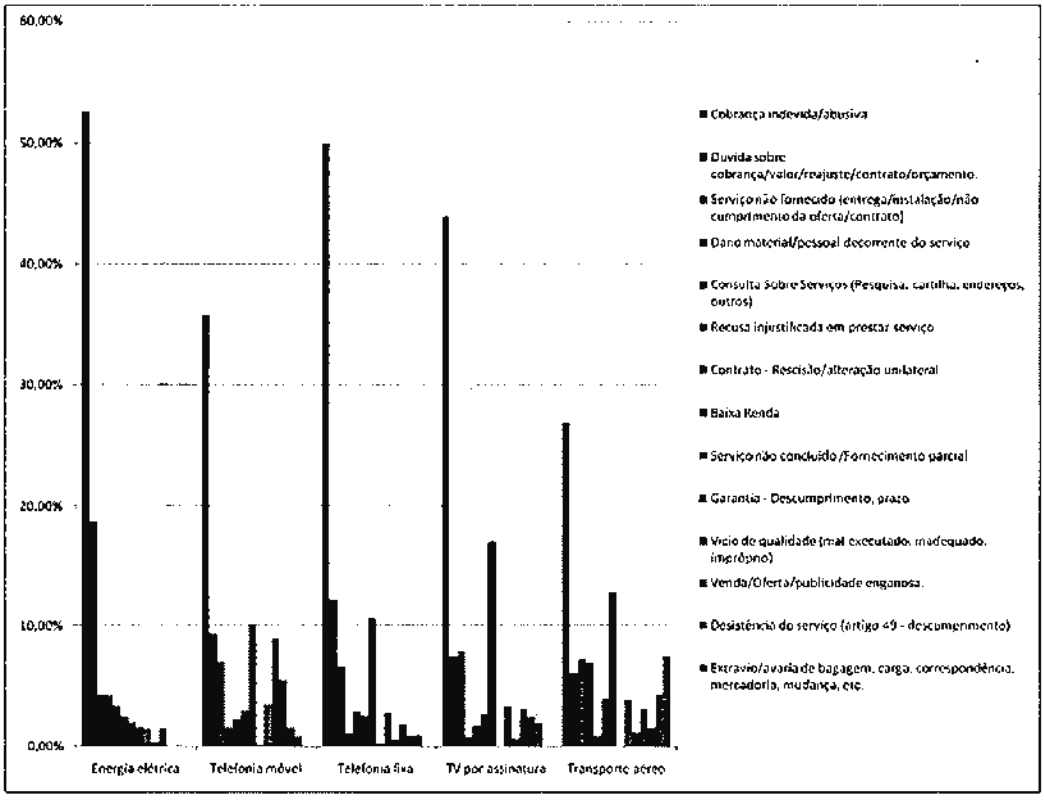
O número de reclamações por mil usuários foi menor nos Procons do que nas agências reguladoras. Isso é explicado pelo fato de as agências possuírem diversos canais de comunicação, conforme mostra a Tabela 3, para o usuário registrar suas denúncias e reclamações, enquanto os Procons exigem atendimento presencial dos consumidores.

Tal como nas agências reguladoras, o número de denúncias e reclamações por mil usuários junto aos Procons apresentou crescimento substancial nos últimos anos. Os serviços de telefonia fixa (Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC) e os serviços de TV por assinatura foram os mais criticados nos Procons: as reclamações por mil usuários para o primeiro cresceram 419%, enquanto para o segundo o aumento foi de 615%. O serviço de transporte aéreo de passageiros apresentou 0,0046 denúncias e reclamações por mil usuários em 2006, e 0,0147 em 2009, em um crescimento de 220%.

O motivo de maior frequência nas denúncias e reclamações dos usuários nos Procons de todo o País está relacionado a cobranças indevidas ou abusivas em todos os serviços verificados. O

gráfico 5 mostra a frequência das principais motivações de denúncias e reclamações no período de 2006 a 2010 para cada um dos serviços analisados.

Gráfico 5 – Motivação de denúncias e reclamações de usuários contra as prestadoras dos serviços registradas no Sindec, por serviço, no período de 2006 a 2010.



Fonte: Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec (dados tratados pelo TCU).

A classificação das motivações de denúncias e reclamações realizada pelas agências é distinta da utilizada pelo Sindec. Isso inviabiliza comparações entre os referidos bancos de dados. Caso fossem as classificações assemelhadas, essa comparação garantiria troca de informações entre as agências e os órgãos de representação dos interesses dos consumidores, com benefícios para a busca de melhoria da prestação dos serviços.

6.2.2 A Adequação dos Instrumentos de Relacionamento Direto e Indireto das Agências Reguladoras com os Usuários para Captação dos seus Interesses

As agências utilizam mecanismos diretos e indiretos para captar anseios de usuários de serviços regulados. Assim, além da estrutura de relacionamento descrita em seção anterior, deve-se levar em consideração outros mecanismos, que garantam à agência estabelecer um comportamento pró-ativo em relação às demandas e à percepção dos usuários.

Diante disso, analisou-se como as agências se relacionam com os usuários para torná-los agentes efetivamente participativos e para garantir a representação de seus interesses.

Funcionamento dos *Call Centers* e Adequação ao Decreto 6.523/2008 (Decreto do SAC)

O Decreto 6.523/2008 (Decreto do Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC) estabelece critérios mínimos que devem ser observados, pelas prestadoras dos serviços regulados pelo Poder Público Federal, no atendimento por telefone ao consumidor, denominado *Call Center*. São definidos, pelo normativo, critérios de: (a) acessibilidade do serviço; (b) qualidade de atendimento; (c) acompanhamento e resolução de demandas; e (d) pedido de cancelamento do serviço.

Apesar da discussão acerca da aplicabilidade desse normativo às agências reguladoras, o Tribunal de Contas da União – TCU entendeu, em consonância com a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal – SMA/SF, que os critérios definidos no Decreto do SAC poderiam ser aplicados às agências federais responsáveis pela regulação de serviços delegados, como instrumento balizador da aferição da qualidade dos serviços prestados pelos *call centers* dessas entidades (acórdão 459/2009 – Plenário).

Diante disso, o TCU, por meio de auditoria operacional (processo TC 033.386/2008-1 – acórdãos 459/2009 e 2.799/2010 – Plenário), verificou se os *call centers* das Agências Anatel, Anac, Aneel e ANP, dentre outras, apresentavam impropriedades no que se refere ao atendimento dos critérios estabelecidos no Decreto do SAC.

Concluiu-se que as mencionadas agências, ainda que em fases distintas de maturação, especialmente em razão das suas diferentes datas de criação, possuem sistemas de relacionamento direto com o usuário bem estruturados e em pleno funcionamento, embora alguns pontos devam ser aprimorados para pleno atendimento dos critérios do Decreto 6.523/2008.

A maioria das impropriedades verificadas se referia ao atendimento dos critérios de acessibilidade do serviço. Constatou-se, ainda, que os critérios de qualidade do atendimento verificados eram atendidos em sua plenitude pelas quatro agências e que apenas a Aneel e a ANP apresentavam deficiência em relação a um dos critérios de acompanhamento e resolução de demandas, especificamente o que estabelece o prazo para a resolução das manifestações dos usuários. A síntese dos resultados dessa fiscalização é apresentada nas Tabelas 4, 5 e 6.

Tabela 4 – Resultado da Auditoria Operacional nos *Call Centers* das Agências Reguladoras no tocante à aderência aos critérios de acessibilidade do serviço definidos no Decreto do SAC.

Critérios de Acessibilidade do Serviço	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Ligações gratuitas (art. 3º).	atende	atende	atende parcialmente (1)	Atende
Contato com o atendente no primeiro *menu* eletrônico (art. 4º).	atende	não atende	atende	Atende
Atendimento à vedação de desligamento da chamada pela Agência antes da conclusão do atendimento (art. 4º, § 2º).	atende parcialmente (2)	atende	atende	Atende
Funcionamento ininterrupto: 24 horas por dia nos sete dias da semana (art. 5º).	não atende	atende	não atende	Não atende
Acesso preferencial a pessoas com deficiência auditiva ou de fala (art. 6º).	Atende (3)	não atende	não atende	Não atende

Critérios de Acessibilidade do Serviço	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Divulgação do número do *Call Center* em impressos e no sítio da Agência na *internet* (art. 7º).	atende	atende	atende	Atende

Fonte: TC 033.386/2008-1 – Acórdão 2.799/2010-Plenário, com atualizações verificadas nesta fiscalização.

Notas: (1) O *Call Center* da Aneel não atende gratuitamente ligações provenientes de telefones celulares.

A Anatel, no decorrer da auditoria tratada no processo TC 033.386/2008-1, informou que houve aumento inesperado e aparentemente perene da quantidade de ligações telefônicas recebida pela agência com a mudança do número de atendimento do 0800 para o 133, ocorrida em 26/1/2009. As filas de espera nas linhas telefônicas cresciam, ante a falta de atendentes para atender à demanda, inclusive com a necessidade de se retirar usuários mediante derrubada de chamadas.

A partir de 28/2/2001, a Anatel ofereceu acesso para portadores de deficiência auditiva ou de fala por meio do número 1332, em atendimento a recomendação efetuada pelo TCU no Acórdão 2.799/2010-Plenário.

Tabela 5 – Resultado da Auditoria Operacional nos *Call Centers* das Agências Reguladoras no tocante à aderência aos critérios de qualidade do atendimento definidos no Decreto do SAC.

Critérios de Qualidade do Atendimento	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Qualificação adequada dos atendentes (art. 9º).	atende	atende	atende	Atende
Reclamações registradas pelo primeiro atendente (art. 10, *caput* e § 2º).	atende	atende	atende	Atende
Atendente deve possuir acesso ao histórico de manifestações do consumidor (art. 10, § 3º).	atende	atende	atende	Atende
Manutenção de sigilo dos dados do consumidor (art. 11).	atende	atende	atende	Atende

Fonte: TC 033.386/2008-1 – Acórdão 2.799/2010-Plenário.

Tabela 6 – Resultado da Auditoria Operacional nos *Call Centers* das Agências Reguladoras no tocante à aderência aos critérios de acompanhamento e resolução de demandas definidos no Decreto do SAC.

Critérios de Acompanhamento e Resolução de Demandas	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Acompanhamento pelo consumidor de todas as suas demandas por meio de registro numérico (art. 15).	atende	atende	atende	Atende
Manutenção da gravação das chamadas efetuadas para o SAC pelo prazo mínimo de noventa dias (art. 15, § 3º).	atende	atende	atende	Atende
Acesso do consumidor ao histórico de suas manifestações (art. 16).	atende	atende	atende	Atende
Resolução de manifestações no prazo de cinco dias (art. 17).	atende	atende	não atende	não atende

Fonte: TC 033.386/2008-1 — Acórdão 2.799/2010-Plenário.

A Anatel e a Aneel discordaram da aplicação do Decreto do SAC às agências reguladoras, especialmente no que se refere ao funcionamento ininterrupto 24 horas por dia nos sete dias da semana.

Audiências e Consultas Públicas

As audiências e consultas públicas são mecanismos de destaque para capturar a visão do usuário no processo de regulamentação dos serviços regulados. São apresentados a seguir os resultados da avaliação realizada na Anatel, na Anac, na Aneel e na ANP acerca da utilização desses mecanismos.

As audiências públicas estão formalmente definidas em leis e regulamentos específicos, principalmente quanto aos casos de seu cabimento e aos procedimentos operacionais necessários para sua realização. Contudo, o nível de detalhamento daqueles normativos ainda é insuficiente para garantir adequada participação da sociedade.

Como se vê na Tabela 7, em todas as agências auditadas há previsão, nas respectivas leis de criação, de realização de audiência pública nos casos de: (i) discussão de anteprojetos de lei; e (ii) alterações de normas administrativas e de decisões de Diretoria que modifiquem direitos de agentes e usuários.

Tabela 7 – Legislação relativa a previsão e operacionalização das consultas e audiências públicas.

Agência Reguladora	Previsão normativa para a ocorrência/ quando ocorrem	Possuem regulamento para operacionalizar consultas e audiências públicas
Anatel	Lei 9.472/1997 / anteprojetos de lei, alteração de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agente e usuários.	Sim (Portaria 760/2008).
Anac	Lei 11.182/2005 / anteprojetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agentes e usuários.	Sim (IN Anac 18/2009).
Aneel	Lei 9.427/1996 / anteprojetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agentes e usuários.	Sim (Resolução 273/2007).
ANP	Lei 9.478/1997 / anteprojetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agentes e usuários.	Sim (IN 8/2004).

Fonte: Anatel, Anac, Aneel e ANP.

A Tabela 8 apresenta os mecanismos de divulgação das audiências e consultas públicas utilizados por cada agência reguladora, bem como o grau de participação dos usuários nesses processos.

Tabela 8 – Mecanismos de divulgação das Audiências e Consultas Públicas e Grau de Participação dos Usuários.

	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Mecanismos de Divulgação [1]	rádio e emissoras de televisão;internet; *releases* para imprensa e para grupos de interesse; mídia espontânea.	Internet.	internet; *releases* para imprensa e para grupos de interesse.	internet; redes sociais; *releases* para imprensa e para grupos de interesse.
Contato direto ou alerta para entidades de representação dos	Sim	Não.	Sim (ofício enviado por mala-direta eletrônica).	Sim ofício, *fax* ou *e-mail*.

	Anatel	Anac	Aneel	ANP
interesses dos consumidores	(Portaria Anatel 760/2008).			
Exposição de motivos	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.
Adaptação dos motivos apresentados para uma linguagem acessível aos usuários	Não (previsão para adaptação no Plano de Ação Pró Usuário – PPU).	Não.	Não.	Não.
Avaliação formal da efetividade dos mecanismos disponíveis de divulgação	Não.	Não.	Não.	Não.
Total de audiências e consultas públicas realizadas em 2010	28	28	141	31
Percentual de participação em audiência e consultas públicas no ano de 2010	Não tem como identificar o percentual de participação de consumidores e entidades de defesa dos consumidores.	Usuários: 4,1%; órgãos e entidades de defesa do consumidor: 7,5%; prestadores de serviço: 85,7%; não enquadrados nas opções acima: 2,7%.	Usuários: 15%; órgão e entidades de defesa dos consumidores: 17,4%; prestadores de serviços: 54,3%.	Não tem como identificar o percentual de participação de consumidores e entidades de defesa dos consumidores.

Fonte: Anatel, Anac, Aneel e ANP.

Nota (1): Cabe ressaltar ainda a publicação no Diário Oficial da União (DOU) do aviso de audiência pública.

Os meios de divulgação mais utilizados para comunicar a realização de audiência pública são a Internet, por meio do sítio de cada agência, e a publicação no Diário Oficial da União – DOU. Na percepção das entidades de defesa dos consumidores, os mecanismos de divulgação utilizados são satisfatórios, embora todas tenham afirmado que não são contatadas diretamente em questões específicas que impactam o interesse dos consumidores.

As exposições de motivos das consultas e audiências públicas, sob o ponto de vista técnico, são apresentadas pelas agências de forma clara e objetiva. Todavia, conforme observaram as entidades de defesa dos consumidores, outra deficiência do processo é a ausência de adaptação desses documentos ao público leigo, o que muitas vezes inviabiliza a participação dos usuários, pois a linguagem excessivamente técnica utilizada torna-se inacessível ao cidadão comum.

A Tabela 8 mostra também que apenas a Anac e a Aneel possuem informações sistematizadas de modo a segregar o grau de participação dos segmentos interessados (usuários, órgãos e entidades de defesa dos consumidores e prestadores de serviços) nas audiências e consultas públicas. E, talvez em razão das deficiências expostas anteriormente, é baixo o grau de participação dos usuários e dos órgãos e entidades de defesa dos consumidores nesses processos. A Anac e a ANP não têm como identificar o grau de participação de cada um dos agentes interessados no processo de consultas e audiências públicas.

A Tabela 9 apresenta o resultado obtido pelas agências fiscalizadas no que se refere a critérios para aferição do grau de transparência dos processos de consulta e audiência pública. Todas as quatro agências afirmaram que motivam suas decisões por meio de notas técnicas e que analisam todas as contribuições recebidas. No entanto, segundo as entidades de defesa dos interesses dos consumidores, as notas técnicas que motivam os atos das agências não são adequadamente divulgadas. Ainda conforme essas entidades, geralmente, é divulgada apenas a ata da reunião do conselho-diretor da agência que

deliberou sobre o tema tratado em consulta ou audiência pública. Além disso, elas afirmaram que não recebem respostas das agências a respeito de suas contribuições nos processos. Por fim, as entidades de defesa dos interesses dos consumidores citaram, como exemplo de boa prática que deveria ser estendido às demais agências, o procedimento da Aneel de divulgar o balanço das contribuições recebidas, com as respectivas justificativas para aceitação integral, parcial ou rejeição das propostas.

Tabela 09 – Transparência do Processo de Audiência e Consulta Pública e Mecanismos de Resposta às Contribuições Oferecidas.

	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Motivação das decisões por meio de Nota Técnica	Sim.	Sim.	Sim.	Sim (a relação dos atos administrativos da ANP não inclui a figura da exposição de motivos).
Respostas individualizadas	Sim.	Não.	Não.	Não.
Elaboração de Relatórios	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.
Prazos definidos e tempestivos	Não (prazo definido pelo grupo de trabalho).	Não.	Não.	Não.

Fonte: Anatel, Anac, Aneel e ANP.

Pesquisa de Satisfação

A pesquisa de satisfação dos usuários é um importante mecanismo de aferição não apenas da expectativa dos consumidores, mas também de sua percepção da qualidade dos serviços efetivamente prestados pelas concessionárias e permissionárias. Além disso, a pesquisa de satisfação é num procedimento pró-ativo das agências em relação aos anseios dos usuários.

A Aneel é a única agência, dentre as auditadas, que realiza regularmente pesquisas de satisfação dos consumidores do seu setor regulado. A Anatel realizou uma pesquisa de satisfação em 2001 e, atualmente, nova pesquisa de satisfação encontra-se em fase de contratação. A ANP e a Anac não realizam pesquisa de satisfação. A Tabela 10 apresenta a consolidação das informações concernentes à realização de pesquisas de satisfação pelas agências reguladoras.

Tabela 10 – Informações sobre realização de pesquisas de satisfação de usuários.

Itens de pesquisa de satisfação	Anatel	Anac	Aneel	ANP
Realiza regularmente pesquisa de satisfação	Não.	Não.	Sim. Anualmente.	Não.
Tempo de existência da pesquisa	A última foi realizada em 2001. Uma nova encontra-se em contratação.	-	Desde 2000.	-
Metodologia	-	-	Abrangência nacional e amostragem estratificada.	-

Fonte: Anatel, Anac, Aneel e ANP.

A Anatel informou que os Regulamentos de Gestão da Qualidade – RGQ de diversos serviços, dentre os quais os analisados pelo TCU (SMP, STFC e TV por Assinatura), estão sendo aprimorados pela Agência. Há previsão de que esses normativos definam indicadores baseados em

pesquisas de qualidade percebida pelo usuário, a serem realizadas periodicamente pelas prestadoras e cujos resultados serão acompanhados e consolidados pela Anatel.

A pesquisa de satisfação realizada anualmente pela Aneel encontra-se em satisfatório estágio de desenvolvimento. O Índice Aneel de Satisfação do Consumidor – IASC, apesar de não ser regido por normativo específico, é dotado de metodologia própria, com a coleta de dados em campo efetuada por empresas especializadas e com os cálculos e a confecção de relatórios a cargo da própria agência.

6.2.3 As Ações Finalísticas das Agências e a *Interface* com as Demandas dos Usuários

Além de captar de forma adequada interesses dos usuários, também é necessário que as agências reguladoras estabeleçam, em seus processos finalísticos (regulamentação e fiscalização dos serviços regulados), mecanismos para considerar demandas apresentadas pelos consumidores. Além disso, devem orientar suas ações de educação do usuário conforme as necessidades levantadas pelos sistemas de relacionamento.

Regulamentação

As informações encaminhadas por Anatel, Anac e Aneel a respeito de ações de regulamentação pautadas em manifestações dos consumidores, em geral, não demonstram relação direta de causa e consequência entre o relacionamento da agência com o usuário e os dispositivos de regulamentação dos serviços. Tampouco foi possível ao Tribunal estabelecer essa relação.

A auditoria verificou se as ações de regulamentação dos serviços objeto da auditoria são promovidas em razão de: (i) denúncias e reclamações dos usuários contra prestadoras do serviço registradas no sistema de atendimento da agência (cinco motivos de maior frequência); (ii) contribuições elaboradas por usuários dos serviços ou por organizações não governamentais de defesa do consumidor (por exemplo, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC e Associação Brasileira de Defesa do Consumidor – Proteste); (iii) proposição formulada por comitês/conselhos de defesa dos usuários; e (iv) interação ou relacionamento da Agência com órgãos federais (por exemplo, Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC do Ministério da Justiça, Ministério Público, Juizados Especiais Cíveis, etc.) e organizações não-governamentais de defesa dos direitos do consumidor (por exemplo, IDEC e Proteste).

Anatel, Anac e Aneel informaram que as denúncias e reclamações registradas nos seus sistemas de relacionamento com usuários servem de orientação para proposições de criação e alteração da regulamentação dos serviços. Argumentaram também que a participação dos usuários e de suas entidades representativas nas audiências e consultas públicas contribui para a regulamentação. A ANP, entretanto, informou apenas que não há registro de influência direta das manifestações dos usuários nesse processo, mas salientou que elas servem para orientar as ações de fiscalização da agência.

Os tópicos a seguir descrevem as ações de regulamentação das Agências e analisam a possível influência dessas ações na quantidade de denúncias e reclamações dos usuários.

Telefonia Móvel (Serviço Móvel Pessoal – SMP)

A Anatel promoveu a alteração de dois importantes instrumentos de regulamentação do serviço de telefonia móvel (SMP) nos últimos quatro anos: Regulamento do SMP e Regulamentação de Qualidade do SMP.

A formulação do novo Regulamento do SMP, submetido a consulta pública em 15/9/2005, conforme informou a agência, teve participação da Ouvidoria da Anatel, com sugestões iniciais, e dos principais órgãos e entidades representativos da sociedade, em especial Ministério Público, DPDC do Ministério da Justiça e IDEC. Foram apresentadas 697 contribuições de 85 origens diferentes, além do Ministério Público Federal, que foram analisadas nos Informes 565/PVCPR/PVCP/SPV, de 24/11/2006, e 148/PVCPR/PVCP/SPV, de 13/4/2007. A Resolução Anatel 477, de 7/8/2007, aprovou o novo Regulamento do SMP.

A agência considera que o novo Regulamento trouxe uma série de melhorias para o usuário da telefonia móvel, dentre as quais se destacam: (a) as prestadoras passaram a ser obrigadas a oferecer créditos pré-pagos com validade de até 180 dias e a revalidar os créditos expirados a partir da inserção de novos créditos; (b) a obrigatoriedade de as prestadoras possuírem pelo menos uma loja de atendimento para cada microrregião de 100 mil habitantes; (c) as prestadoras somente poderão efetuar cobranças por chamadas realizadas há mais de 60 dias após negociação com o usuário; e (d) as prestadoras serão obrigadas a devolver em dobro, com juros e correção monetária, valores pagos que tenham sido indevidamente cobrados dos usuários.

O impacto desse novo Regulamento no número de denúncias e reclamações registradas na Agência pode ser relativamente avaliado pela série histórica desses números, entre 2006, quando ele não havia sido editado, e 2010, com três anos de vigência do novo Regulamento. Registre-se, porém, que há outros fatores que podem influir no número de reclamações e denúncias, como ações de fiscalização da Agência e diversas condicionantes do mercado, relativas tanto aos fornecedores dos serviços quanto aos respectivos consumidores (Tabela 11).

Tabela 11 – Denúncias e reclamações contra prestadoras do SMP por mil usuários no período de 2006 a 2010 classificadas por motivo.

Motivos	2006	2007	2008	2009	2010
Cobrança	1,18	1,06	0,97	1,27	1,49
Atendimento	0,73	0,67	0,63	0,56	0,44
Serviços Adicionais	0,15	0,15	0,27	0,46	0,34
Promoções	0,35	0,28	0,31	0,31	0,19
Cancelamento	0,29	0,25	0,19	0,15	0,17
Outros	1,27	1,02	1,10	1,10	1,19
Total	**3,97**	**3,43**	**3,46**	**3,86**	**3,82**

Fonte: Anatel (dados e informações tratados pelo TCU).

O motivo cobrança apresentou número de reclamações e denúncias por mil usuários em 2010 26,27% superiores a 2006. Isso pode indicar que o novo Regulamento do SMP teve pouco ou nenhum impacto na quantidade de denúncias e reclamações registradas na Anatel sobre esse motivo. Observe-se, todavia, que em 2008, esse número apresentou queda em torno de 18% em relação a 2006, mas a partir de então cresceu contínua e significativamente. A Anatel, por sua vez, entende que a queda observada nos anos de 2007 e 2008 deve-se justamente à edição do novo Regulamento do SMP. A agência credita o aumento nos anos seguintes (2009 e 2010) à expansão da funcionalidade de Internet 3G no âmbito do SMP.

O motivo atendimento apresentou queda contínua no número de denúncias e reclamações por mil usuários entre 2006 a 2010, chegando a um decréscimo acumulado de quase 40% no período. O motivo cancelamento também apresentou queda significativa: 41,38%. Pode-se concluir que a nova regulamentação trouxe impactos positivos para esses problemas.

Por fim, no tocante aos outros dois motivos de maior frequência de denúncias e reclamações, serviços adicionais e promoções, o primeiro apresentou crescimento de 126% no número de denúncias e reclamações por mil usuários no período de 2006 a 2010, e o segundo, queda de quase 46%. A Anatel entende que o motivo promoções sofreu redução em razão de dispositivos constantes do novo Regulamento do SMP. Em relação ao aumento das reclamações e denúncias pelo motivo serviços adicionais, a agência também creditou a ocorrência à expansão do número de usuários da Internet 3G.

A regulamentação de qualidade do SMP, constante do Plano Geral de Metas de Qualidade – PGMQ e do Regulamento dos Indicadores de Qualidade – RIQ, está em processo de alteração pela Anatel, de forma que, ao final da revisão, esses normativos serão substituídos pelo Regulamento de Gestão da Qualidade – RGQ. As modificações propostas foram submetidas à apreciação da sociedade por meio da Consulta Pública 27, de 12/7/2010, encerrada em 15/9/2010, e da Audiência Pública realizada em São Paulo na data de 11/8/2010. As contribuições realizadas pelos diversos segmentos da sociedade, conforme informou a Anatel, estão em fase de análise pela Agência. Há expectativa de que a nova regulamentação seja aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel ainda no primeiro semestre de 2011.

As modificações propostas na alteração da Regulamentação de Qualidade do SMP, ainda que visem à melhoria da qualidade da prestação do serviço, não possuem relação direta com os cinco motivos mais frequentes nas denúncias e reclamações contra as prestadoras do SMP. Além disso, os eventuais impactos dessa nova regulamentação somente poderão ser avaliados após o início da sua vigência.

Telefonia Fixa (Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC)

A Anatel não especificou quais dispositivos da regulamentação do STFC foram criados ou aprimorados em razão de denúncias, reclamações, contribuições e proposições advindas de usuários e entidades de defesa de seus direitos.

A agência limitou-se a afirmar que as informações provenientes do sistema de relacionamento servem "como espécie de termômetro a respeito dos temas que mais afligem os usuários" e que "o acompanhamento qualitativo dessas solicitações possibilita a identificação de questões relevantes, bem como eventuais problemas na regulamentação" do serviço.

A Tabela 12 demonstra que o número de denúncias e reclamações contra prestadoras do STFC por mil usuários cresceu no período de 2006 a 2010 para os cinco motivos de maior frequência, exceto atendimento. A comparação entre 2006 e 2010 revela que os motivos cobrança, reparo, instalação de acessos individuais, cancelamento e os demais motivos agrupados tiveram crescimento de 37,5%, 205%, 70,6%, 39,5% e 71,4%, respectivamente, no número de reclamações e denúncias por mil usuários. O motivo atendimento foi o único que apresentou queda no número de denúncias e reclamações por mil usuários no período de 2006 a 2010: cerca 30%, valor insuficiente para retirar o motivo atendimento da lista dos cinco de maior frequência.

Tabela 12 – Denúncias e reclamações contra prestadoras do STFC por mil usuários no período de 2006 a 2010, classificadas por motivo.

Motivos	2006	2007	2008	2009	2010
Cobrança	2,32	2,79	2,91	4,17	3,19
Reparo	1,05	1,34	1,77	2,48	3,20
Atendimento	1,36	1,70	1,59	1,14	0,95
Instalação de Acessos Individuais	0,51	0,85	0,80	0,82	0,87

Motivos	2006	2007	2008	2009	2010
Cancelamento	0,38	0,54	0,76	0,74	0,53
Outros	1,89	2,26	2,66	3,82	3,24
Total	**7,51**	**9,47**	**10,49**	**13,17**	**11,96**

Fonte: Anatel (dados e informações tratados pelo TCU).

Como os dados da Tabela 12, considerados apenas os anos de 2009 e 2010, apresentam diminuição no número de denúncias e reclamações por mil usuários para os motivos cobrança, atendimento, cancelamento, a Anatel entende que isso indicaria tendência de queda. Todavia, a agência não apresentou quais as eventuais ações que estariam influenciando essa diminuição.

A ausência de informações da Anatel acerca de criação ou aprimoramento da regulamentação que visasse a combater os principais motivos de denúncia e reclamação não permitiu análise de eventuais impactos da regulamentação expedida pela agência, no período de 2006 a 2010, no número de denúncias e reclamações. Mas, é certo que atuação mais efetiva da agência mostra-se necessária para combater o crescimento contínuo do número de denúncias e reclamações contra as prestadoras do STFC.

TV por Assinatura (TVA)

A Anatel informou que, de 2006 a 2010, criou e aprimorou dispositivos de regulamentação do serviço de TV por Assinatura. Afirmou que tais dispositivos contemplaram pleitos de órgãos e entidades de defesa dos consumidores, do Ministério Público e das manifestações de maior frequência registradas no sistema de atendimento da agência, além de outros aspectos relevantes para o atendimento qualitativo ao consumidor.

Segundo a agência, primeiramente foi criado o Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura, aprovado pela Resolução 488, de 3/12/2007, e alterado pela Resolução 528, de 17/4/2009. Além disso, a Anatel informou que aprimorou o Plano Geral de Metas de Qualidade para os Serviços de Televisão por Assinatura – PGMQ – Televisão por Assinatura, aprovado pela Resolução 411, de 14/7/2005 e alterado pela Resolução 493, de 27/2/2008.

A Tabela 13 mostra que o número de denúncias e reclamações contra prestadoras de serviços de TV por Assinatura por mil usuários foi o que mais cresceu entre os serviços analisados pelo TCU, passando de 1,81 em 2006 para 7,92 em 2010, em uma elevação de 338%. O único motivo a sofrer diminuição na quantidade de denúncias e reclamações foi o serviço de valor adicionado, com queda de 26%. Todos os demais motivos sofreram expressiva elevação. O motivo que teve maior crescimento no índice foi cobrança, com aumento de 797%.

Tabela 13 – Denúncias e reclamações contra prestadoras dos serviços de TV por assinatura por mil usuários no período de 2006 a 2010, classificadas por motivo.

Motivos	2006	2007	2008	2009	2010
Cobrança	0,35	1,06	2,46	2,80	3,12
Reparo	0,34	0,80	0,80	1,00	1,12
Atendimento	0,26	0,77	1,04	0,85	0,82
Cancelamento	0,12	0,60	0,68	0,50	0,60
Serviço de Valor Adicionado	0,22	0,67	0,94	0,67	0,16
Outros	0,52	1,01	1,77	1,88	2,10
Total	**1,81**	**4,92**	**7,68**	**7,71**	**7,92**

Fonte: Anatel (dados e informações tratados pelo TCU).

O crescimento acentuado dos índices apresentados na tabela anterior, para a quase totalidade dos motivos que fundamentam denúncias e reclamações de usuários contra prestadoras de serviços de TV por Assinatura, não pode ser atribuído exclusivamente a eventual falta de efetividade das ações de regulamentação da Anatel para solucionar os principais problemas. Ao contrário, a criação do Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura e a disseminação do seu conteúdo e das atribuições da agência em relação a esses serviços entre os usuários podem ter contribuído para aumento desses números.

Segundo a Anatel, a entrada de novas empresas no mercado de TV por assinatura e a edição da regulamentação que trata do denominado ponto-extra trouxeram impactos significativos na evolução desses índices. A agência informou ainda que, além das ações de regulamentação anteriormente descritas, adota regularmente outras medidas que visam à redução do número de reclamações dos usuários, como o envio de ofícios às prestadoras do serviço, pelos quais são pontuadas as desconformidades e cobradas explicações e a resolução de irregularidades reiteradas. Por fim, a agência registrou que, considerando-se apenas o ano de 2010, mês a mês, o número de reclamações por mil usuários dos serviços de TV por assinatura apresenta tendência de queda.

Ainda assim, a situação encontrada exige da Anatel atuação enérgica, imediata e consistente no combate às causas de insatisfação dos usuários dos serviços de TV por assinatura, que são atualmente os mais reclamados em relação ao número de usuários.

Transporte Aéreo de Passageiros

A Anac informou que, no período de 2006 a 2010, criou e aprimorou três normas de regulamentação do serviço de Transporte Aéreo de Passageiros que dispõem sobre os temas que constituem os cinco motivos de maior frequência nas estatísticas de denúncias e reclamações contra as prestadoras do serviço: (i) atendimento (prestado pela empresa aérea ao passageiro); (ii) atraso (de voo); (ii) bagagem (avaria, extravio e furto); (iv) bilhete (reembolso, endosso, alteração e outras situações relativas à passagem aérea); e (v) cancelamento (de voo). Segundo a agência, a elaboração desses dispositivos teve participação de diversos segmentos da sociedade civil e é fruto do relacionamento da Anac com órgãos federais (DPDC, Ministério Público, Juizados Especiais Cíveis) e com organizações não-governamentais de defesa dos direitos do consumidor.

A primeira delas, a Resolução Anac 141, de 9/3/2010, "dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte, aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros e dá outras providências". Segundo a agência, a criação desse regulamento teve origem em Ação Civil Pública proposta pelo Procon/SP, Idec, Associação de Defesa do Consumidor – Adecon/PE e Movimento das Donas de Casa e Consumidores – MDC contra a União, Anac e outros, na qual se determinou à Anac, em 18/7/2007, a adoção de providências para elaboração de regulamento que versasse sobre os temas abordados na referida Resolução.

A segunda norma editada trata do tema bilhete de passagem aérea. A Resolução Anac 138, de 9/3/2010, "dispõe sobre as condições gerais de transporte atinentes à comercialização e às características do bilhete de passagem e dá outras disposições".

Por fim, a agência informou que pretende atualizar as normas que dispõem sobre o transporte de bagagem. O processo está em fase de análise da proposta para realização de consulta pública.

Vê-se, pois, que as ações de regulamentação da Anac no que se refere à criação e ao aprimoramento das normas pertinentes com vistas a combater os problemas que mais afligem os usuários

do serviço de Transporte Aéreo de Passageiros, segundo os registros do sistema de relacionamento da agência, são todas do ano de 2010. Assim, ainda não há como avaliar o eventual impacto dessas medidas nas estatísticas de denúncias e reclamações contra as companhias aéreas. É fundamental que a agência intensifique sua ação regulamentadora voltada a considerar as necessidades dos usuários dos serviços prestados.

Distribuição de Energia Elétrica

A Aneel não informou quais dispositivos de regulamentação foram criados ou aprimorados em razão de denúncias e reclamações dos usuários contra prestadoras do serviço de Distribuição e Energia Elétrica registradas no sistema de atendimento da agência. Limitou-se a relacionar todos os normativos atinentes aos serviços de distribuição e comercialização de eletricidade. Assim, não há como avaliar o eventual impacto das ações de regulamentação da Aneel nas estatísticas de denúncias e reclamações contra as distribuidoras de energia elétrica.

A Tabela 14 mostra que o número de denúncias e reclamações por mil usuários mostrou-se relativamente estável, no período de 2006 a 2010, para os seguintes motivos: cobrança por irregularidades, cobrança indevida e flutuação/variação/oscilação de tensão. O motivo que apresentou maior crescimento na quantidade de denúncias e reclamações foi ressarcimento de danos elétricos (182%). Os motivos interrupção no fornecimento, ligação, religação normal e variação de consumo/consumo elevado/erro de leitura também apresentaram crescimento significativo: 53%, 89%, 63% e 42%, respectivamente. Todos os demais motivos agregados apresentaram crescimento de 86% no período. O número total de denúncias e reclamações por mil usuários passou de 0,67 em 2006 para 1,07 em 2010, em um crescimento de quase 60%. Isso pode indicar que a regulamentação expedida no período não tem sido adequada para solucionar os problemas apontados pelos usuários.

Tabela 14 – Denúncias e reclamações contra prestadoras do serviço de distribuição de energia elétrica por mil usuários no período de 2006 a 2010, classificadas por motivo.

Motivos	2006	2007	2008	2009	2010
Cobrança por Irregularidades	0,10	0,12	0,11	0,10	0,11
Qualidade do Atendimento da Concessionária	0,08	0,06	0,14	0,13	0,11
Interrupção no Fornecimento – (Falta de Energia)	0,04	0,07	0,11	0,16	0,06
Ressarcimento de Danos Elétricos	0,05	0,05	0,05	0,09	0,14
Ligação	0,05	0,05	0,06	0,06	0,10
Variação de Consumo/Cons Elevado/Erro Leitura	0,07	0,06	0,06	0,05	0,10
Religação Normal	0,03	0,04	0,05	0,03	0,05
Cobrança Indevida	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Flutuação/Variação/Oscilação de Tensão	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03
Outros	0,19	0,21	0,24	0,22	0,35
Total	**0,67**	**0,72**	**0,86**	**0,89**	**1,07**

Fonte: Aneel (dados e informações tratados pelo TCU).

Distribuição e Revenda de Combustíveis

A ANP informou que não há registro de influência de manifestações de usuários na criação ou no aprimoramento de dispositivos regulatórios. Segundo a Agência, entretanto, as manifestações recebidas servem para direcionar o conteúdo das publicações distribuídas aos públicos interessados nas

atividades reguladas, para a organização do sítio da agência na Internet e para orientar suas ações de fiscalização.

Não foram informados dados sobre os motivos das denúncias e reclamações de usuários do serviço de Distribuição e Revenda de Combustíveis registradas pela agência, que se cingiu a afirmar que a maioria delas foi referente a qualidade de combustíveis, preços praticados, sonegação fiscal, calibração das bombas abastecedoras e comércio clandestino de GLP (gás liquefeito de petróleo – gás de cozinha). Assim, não há como apresentar a evolução estatística de denúncias e reclamações, classificadas por motivo, contra prestadoras do serviço de Distribuição e Revenda de Combustíveis no período de 2006 a 2010.

Fiscalização

Todas as agências afirmaram que levam em consideração as reclamações dos usuários no planejamento de suas fiscalizações. A Anatel e a ANP apresentaram documentos e planilhas que demonstraram bom grau de aderência de seu planejamento de fiscalização às demandas dos consumidores dos setores por elas reguladas. A Aneel não apresentou documentação suficiente para que fosse possível concluir sobre o grau de aderência da fiscalização às demandas dos consumidores. A Anac possui área de fiscalização recentemente implantada, de modo que também não foi possível concluir sobre a citada aderência, devido à escassez de informações. A Tabela 15 sintetiza as informações relativas às ações de fiscalização das agências em relação às manifestações dos usuários registradas em seus sistemas de relacionamento.

Tabela 15 – Levantamento das fiscalizações nas agências.

Análise da fiscalização frente às demandas dos consumidores	Anatel	Anac (1)	Aneel	ANP
Interface da área de fiscalização com as manifestações dos consumidores	Utiliza reclamações na área de atendimento ao usuário por meio dos sistemas informatizados.	Utiliza reclamações na área de atendimento ao usuário por meio dos relatórios gerenciais.	Apenas aquilo que não é solucionado na ouvidoria é repassado diretamente para a fiscalização.	Utiliza reclamações da área de atendimento ao usuário e de órgãos diversos (Procon, Ministério Público, Justiça, etc).
Planejamento de fiscalização contempla as reclamações dos consumidores	O plano de fiscalização contempla amplamente as reclamações e quantifica o peso desse item no planejamento.	Contempla, mas necessita de aprimoramento quanto ao seu planejamento, devido à recente implantação da área de fiscalização.	A agência afirma que as reclamações são observadas pelo manual de fiscalização, mas não apresentou plano de fiscalização, nem quantificou as fiscalizações voltadas para tal objetivo.	O plano de fiscalização contempla amplamente as reclamações e quantificando o peso desse item no planejamento.
Explicitação das ações de fiscalização voltadas aos consumidores	Várias ações com indicação de trabalhos realizados.	Não foram explicitadas. Apenas foram descritas as ações tomadas de modo geral.	Não foram explicitadas. Apenas foram descritas as ações tomadas de modo geral.	Várias ações com indicação de trabalhos realizados.

Fonte: Anatel, Anac, Aneel e ANP.

Nota (1): As conclusões dizem respeito à fiscalização da adequação e da qualidade do serviço prestado aos passageiros do transporte aéreo.

A Anatel demonstrou, por meio de documentação e planilhas, o bom nível de aderência de sua área de fiscalização às reclamações de usuários. Além de as questões por eles levantadas serem pelos contempladas no plano de fiscalização, mais de 50% das ações de fiscalização foram direcionadas aos usuários em 2010. Também foram enumeradas fiscalizações relacionadas ao tema.

A área de fiscalização da Anac é estrutura recente quanto à adequação e qualidade do serviço prestado, o que pode ser comprovado pela série curta de dados acerca das fiscalizações realizadas. Seu planejamento de fiscalização de 2010 permitiu verificar que há atenção às reclamações do usuário. Todavia, como reconheceu a própria agência, seu sistema Focus, que está sendo trocado pelo sistema RDR, apresenta a deficiência de não alimentar adequadamente a tomada de decisões na fiscalização. Como a Aneel, a agência não apresentou casos concretos de fiscalização relacionados aos usuários, mas tão-somente afirmativas de ações gerais de fiscalização, que não foram comprovadas. Por fim, há de se ressaltar que o distanciamento entre poltronas nas aeronaves é item recentemente regulamentado pela Resolução 135/2010 e, a partir de agora, deve sofrer ações de fiscalização.

Apesar das principais reclamações captadas pela Aneel (cobrança por irregularidades, qualidade do atendimento da concessionária, ligação e interrupção no fornecimento) encontrarem-se, de acordo com seu manual de fiscalização, no rol de assuntos tratados pelas fiscalizações da área comercial, a agência não logrou êxito em demonstrar que os itens estão presentes no seu plano de fiscalização. Quanto a outros dois problemas freqüentes, cobranças indevidas e oscilação de energia, a agência informou que o primeiro é contemplado no rol de assuntos tratados pelas fiscalizações da área comercial, embora a flutuação de energia não seja averiguada nas fiscalizações por ausência de regulamentação sobre o tema.

A ANP comprovou que vincula as ações de fiscalização às demandas dos consumidores, por meio do seu Centro de Relações com o Consumidor (CRC), além de fazer uso das demandas provenientes dos Ministérios Público dos Estados e Federal, Poder Judiciário, Procons Estaduais, Delegacias de Polícia e Secretarias de Fazenda Estaduais. Em 2010, o planejamento previu um percentual de atendimento às denúncias de 60%. As ações de fiscalização executadas encontram-se consolidadas nos Boletins Mensais da Qualidade dos Combustíveis Líquidos Automotivos Brasileiros.

Sanção

O TCU também analisou todas as normas das quatro agências avaliadas que regem o processo de sanção às empresas prestadoras de serviços públicos.

A Aneel é a agência que apresentou norma sancionatória mais adequada, com uma ressalva à ausência de um dispositivo que preveja o montante de multa proporcional ao número de consumidores prejudicados. A norma da Anatel apresenta limitação de valores de multa para os seus setores regulados, o que pode representar reduzida efetividade dos valores aplicados, no tocante à dissuasão das infrações futuras. A ANP não dispõe da advertência como categoria de penalidade disponível no seu normativo. A Anac, além de não dispor de advertências, não considera, na dosimetria de suas multas, o porte econômico das empresas do setor. A Tabela 16 apresenta a consolidação das informações relativas à aplicação de sanções nas agências auditadas.

Tabela 16 – Informações relativas à legislação para aplicação de sanções nas agências reguladoras.

Legislação de sanções administrativas	Aneel	Anatel	Anac	ANP
Dispositivos relacionados aos consumidores	Sim. Resolução Normativa 63/2004 Entre as advertências (art. 3º, II, III, XI, XIV) e as multas (art. 4º, I, II, III, IV, V, XI, art. 5º, I, II, III, VI, art. 6º, I, III, XIII, XV, art. 7º, I, II, III, IV, V).	Sim. Art. 176 da LGT e art. 7º da Resolução Anatel 344/2003.	Sim. Lei 7.565/1986, o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), no art. 302, inciso III, alíneas g, p, q, s, t e u.	Sim. Lei 9.847/99, no seu art. 3º, XI.
Gradação de penalidades administrativas	Sim. Art. 2º da Resolução Normativa	Sim. Art. 173 da LGT e art. 4º da Resolução	Sim, mas falta advertência. Art.	Sim, mas falta advertência. Art. 2º

Legislação de sanções administrativas	Aneel	Anatel	Anac	ANP
(advertência, multa, etc)	63/2004.	Anatel 344/2003.	289 do CBA.	da Lei 9.847/99.
Gradação pecuniária das multas em função da gravidade da infração	Sim. Resolução Normativa 63/2004, no seu art. 14, I a IV.	Sim. Resolução Anatel 344/2003, no seu art. 8º, caput, § 4º.	Sim. Art. 295 do CBA.	Sim. Art. 4º da Lei 9.847/99.
Gradação pecuniária das multas proporcional ao número de consumidores atingidos	Sim, **mas apenas baseado nos danos causados ao serviço e ao usuário.** Art. 15 da Resolução Normativa 63/2004.	Sim, explicitamente por meio da majoração da multa se atingir um certo número de consumidores. Arts. 7º, VII, e 15, I e II, da Resolução Anatel 344/2003.	Sim, explicitamente, pois a multa é aplicada em múltiplos dos eventos de infração contra os passageiros.	Não se aplica
Mecanismos de atenuação/acentuação da penalidade em função do comportamento primário/reincidente	Sim. Arts. 8º e 16 da Resolução Normativa 63/2004.	Sim. Arts. 176 e 179 da LGT e arts. 15 e 16 da Resolução Anatel 344/2003.	Sim. Art. 22 da Resolução 25/2008.	Sim. Art. 8º, II da Lei nº 9.847/99.
Proporcionalidade das multas com a dimensão econômica das empresas	Sim, pois as multas são calculadas por um percentual sobre o faturamento. Lei 9.427/1996, em seu art. 3º, *inciso* X, alterado pela Lei 9.648/1998.	O limite de R$ 50 ou 25 milhões de multa para as empresas do setor **pode estar limitando a efetividade da aplicação da multa.** LGT, no seu art. 179, e Resolução Anatel 344/2003, art. 8º.	**Não.**	Sim, a pena de multa será graduada de acordo com (...) a condição econômica do infrator. Lei 9.847/99, em seu art. 4º, caput.

Fonte: Anatel, Anac, Aneel e ANP.

A gradação das penalidades administrativas, de modo a dotar a agência de uma variedade de instrumentos punitivos é aspecto importante. A ausência da advertência como categoria de penalidade é aspecto facilmente percebido na legislação da Anac e da ANP. Assim, a multa é o único instrumento coibidor antes de penalidades mais drásticas de assunção de bens e direitos da prestadora. A falta de gradação punitiva na legislação setorial pode ser ineficiente do ponto de vista de possibilidades de aplicação de penalidades pelo regulador, pois, em certas situações, pode-se deixar de imputar penalidades por julgar que a aplicação de multa seria atitude de excessivo rigor. Com esteio nesses princípios, entende-se que a inexistência de outra categoria de penalidade não interventiva, que não as multas, é o ponto fraco das legislações das duas agências, mesmo considerando a gradação pecuniária destas últimas sanções. Apenas ressalvamos desse juízo as infrações do setor aéreo que envolvam a segurança do voo, nos quais entendemos que a advertência não seja adequada.

Visando a uma maior vinculação do poder sancionador aos direitos dos consumidores, a gradação pecuniária das penalidades de acordo com o número de consumidores prejudicados é algo desejável. Nesse aspecto, há um ponto de aprimoramento normativo referente à Aneel. Não obstante a legislação prever que os valores das multas sejam balizados nos danos causados ao serviço e aos usuários, não existe uma dosimetria explícita para tal caso, a exemplo do que ocorre na legislação de telecomunicações. É bem verdade que, independentemente desse detalhamento normativo, a agência pode considerar adequadamente danos aos usuários na definição das multas. No entanto, regras normativas detalhadas quanto à dosimetria diferencial frente ao número de consumidores prejudicados têm o condão de sinalizar melhor aos prestadores do serviço sobre a importância que tal fator goza na regulação setorial.

Outro aspecto legal que deve ser observado é o da proporcionalidade do valor das multas com a dimensão econômica das empresas, uma vez que poder dissuasivo está relacionado ao valor da multa frente ao poder econômico do infrator. Se observarmos as receitas operacionais líquidas (ROL) dos serviços regulados pela Anatel e o limite de multas de R$ 50 e 25 milhões, podemos verificar que, em

várias das concessões/autorizações, não seria atingida 2% da citada dimensão econômica. A razão para compararmos com o percentual de 2% é o fato de ser esse o valor máximo de multa permitido a ser aplicado no setor elétrico sobre o faturamento das empresas do setor elétrico. No setor de telefonia fixa, a aplicação do teto das multas sobre as concessões/autorizações do Grupo Oi, da Embratel e da Telesp não passaria, em muitos casos, de 0,6% da ROL. No setor de telefonia móvel, a situação repete-se com as concessões/autorizações dos Grupos Claro, TIM, Oi, Vivo e Americel, cujos valores limites chegam a 0,4% da ROL. No setor de TV por assinatura, em que o limite de multa é de R$ 25 milhões, há limites de 0,1% da ROL. Logo, desconsiderando as diferenças de critérios de dosimetria aplicados pelas agências, percebe-se que a legislação punitiva das telecomunicações, comparativamente à do setor elétrico, afeta as empresas de forma branda, com valores mais baixos, o que pode não incentivar o cumprimento das normas, ou seja, pode-se inferir ser mais vantajoso para as prestadoras de serviço de telecomunicações arriscarem-se a descumprir normas e eventualmente serem penalizadas com multa de valor irrisório diante da ROL.

Por fim, foram empregadas técnicas estatísticas para desvelar como possíveis fatores, tais como número de reclamações, índices de qualidade do serviço, pesquisa de satisfação e receita operacional líquida, impactam o volume de multas aplicadas. As estatísticas da Aneel apontaram que a principal variável explanatória das multas aplicadas é o índice de qualidade Duração Equivalente de Interrupção – DEC, seguida pelo quantitativo de reclamações junto à agência. A pesquisa de satisfação não alcançou poder explicativo sobre as multas. A Anatel e a Anac apresentaram boas correlações entre as multas e as reclamações, porém as correlações entre multas e a capacidade econômica das empresas foram insignificantes. Faltaram dados para realizar estudo similar para a ANP. A Tabela 17 apresenta uma análise da correlação entre as sanções aplicadas e as variáveis de interesse (reclamações dos usuários, índices de qualidade, pesquisas de satisfação e dimensão econômica das empresas).

Tabela 17 – Correlação entre as sanções aplicadas e as variáveis de interesse (reclamações dos usuários, índices de qualidade, pesquisas de satisfação e dimensão econômica das empresas).

	Aneel	Anatel	Anac	ANP
Influência de variáveis reclamações, índice de qualidade, pesquisa de satisfação e tamanho da empresa no volume de sanções aplicadas (econometrias e correlações usando valores de sanções).	O modelo econométrico confirma mais atenção aos índices de qualidade do que às reclamações. Nenhum relacionamento com a pesquisa de satisfação. Razoável relacionamento com a dimensão econômica das empresas.	As correlações apontam bom relacionamento com número de reclamações e baixíssimo com a dimensão econômica das empresas.	As correlações apontam excelente relacionamento com número de reclamações, baixo com índice de qualidade e baixíssimo com a dimensão econômica das empresas.	Informações não disponíveis para a realização do estudo.

Fonte: Anatel, Anac, Aneel e ANP (dados tratados pelo TCU).

As estatísticas da Aneel apontaram que as sanções são guiadas mais por índices de qualidade, como o DEC, do que por reclamações dos clientes. De acordo com a econometria, cada reclamação na agência resulta em multa média de R$ 1.968,61 e cada unidade do índice DEC resulta em multa média de R$ 186.488,70. Também se verificou que, quanto maior a Receita Operacional Líquida da empresa, maior é a sanção em média (multa média de R$ 1.669,50 por 1 milhão de ROL) A pesquisa de satisfação realizada pela agência não se demonstrou uma explicação significativa para o montante de

multas. Portanto, pode-se afirmar que a Aneel possui uma razoável adequação na dosimetria de suas multas em relação às manifestações dos consumidores.

Quanto à Anatel, a correlação entre reclamações e sanções aplicadas é de 0,4749, o que demonstra um razoável relacionamento entre as duas variáveis. A correlação das sanções com a ROL foi insignificante.

Em relação à Anac, a correlação entre reclamações e total de sanções aplicadas a cada uma das empresas apresentou um valor de 0,9162, o que mostrou que a dosimetria, em conjunto com os normativos penalizadores, tem considerado a contento as reclamações dos clientes em termos de proporcionalidade entre as empresas no estudo. A correlação entre o índice de eficiência operacional e o nível de sanções aplicadas a cada uma das empresas apontou um valor de 0,4646, o que indicou haver espaço de aprimoramento no planejamento das fiscalizações e consequentes sanções, de modo a contemplar mais intensamente os índices de eficiência operacional, estes relacionados a atrasos e cancelamentos de voos. Por último, a correlação entre as multas e a ROL das empresas do setor foi de 0,4648, o que sinalizou discrepância moderada entre valores de multas aplicadas e capacidade econômica das empresas do setor. Sem entrar na motivação da sanção aplicada, verificou-se que, enquanto as menores empresas têm sido penalizadas com valores significativos, a exemplo da Avianca em 2010 (14% da ROL), para as grandes empresas do setor, esse percentual foi no máximo de 1,11% da ROL (GOL em 2010), sendo que a média das sanções máximas para as duas grandes empresas do setor não ultrapassou 0,4% da ROL.

Quanto à ANP, não foi possível construir estatísticas de sanções, devido à ausência de dados.

Cabe advertir, entretanto, que as estatísticas apresentadas prestam-se apenas a evidências iniciais de relacionamento entre variáveis, podendo apontar eventuais deficiências e oportunidades de aprimoramento das estruturas fiscalizadoras e sancionadoras.

Educação do usuário

Todas as agências auditadas afirmaram que definem políticas de educação do usuário por meio de informações fornecidas por suas ouvidorias ou pelas reclamações registradas em seus *call centers*. Contudo, nenhuma agência possui avaliação formal da efetividade das campanhas realizadas. A Aneel e Anatel apresentaram o montante de gastos orçamentários vinculados a ações voltadas para educação de usuários, enquanto as outras agências afirmaram não possuir rubrica orçamentária para esse fim.

Entende-se que o regulador deve definir campanhas específicas de educação do usuário de acordo com as necessidades levantadas. Essas ações das agências contribuem para reduzir a assimetria de informações desfavorável aos usuários, incentivando sua participação no processo decisório da regulação. Para isso, as informações fornecidas pelo *call center* e pela Ouvidoria são estratégicas para planejamento de uma eficiente política de educação ao usuário. Entretanto, também é necessário que as agências: (i) identifiquem o público-alvo, a fim de adaptar as ações de educação conforme suas necessidades; (ii) estabeleçam a abrangência das ações para o alcance do consumidor; e (iii) avaliem a efetividade das campanhas realizadas.

6.2.4. Conclusão

O crescimento do número de usuários dos serviços regulados de telecomunicações, especialmente de telefonia móvel e de TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros e distribuição e revenda de combustíveis foi bastante significativo no intervalo de 2006 a 2010. Os serviços de telefonia fixa e distribuição de energia elétrica, por se constituírem em mercados de consumo mais sedimentado do que os demais, apresentaram menor taxa de crescimento no período.

Esse crescimento veio acompanhado de aumentos também substanciais do número de denúncias e reclamações contra as prestadoras de serviços, não apenas em valores absolutos, mas também em termos relativos. Assim, houve no período crescimento do número de denúncias e reclamações por usuário para todos os serviços analisados pelo Tribunal.

Nos termos da Constituição Federal, esses serviços, apesar de oferecidos diretamente por particulares, são de titularidade da União, que detém a responsabilidade última por sua prestação adequada. Em razão disso, o crescimento contínuo do número de denúncias e reclamações por usuário contra as prestadoras de todos os serviços analisados ensejou a formulação de determinações aos entes reguladores auditados.

As agências reguladoras, mandatárias da União na outorga da prestação dos serviços aos particulares, detêm competência para regular e fiscalizar os setores envolvidos, de forma, dentre outras finalidades, a garantir sua adequada prestação, nos termos da Lei Geral de Concessões. Nesse contexto, são também responsáveis pela situação encontrada.

Por conseguinte, o TCU realizou auditoria nas agências Anatel, Anac, Aneel e ANP com o objetivo de avaliar sua atuação em relação aos interesses dos usuários dos serviços públicos outorgados de telefonia móvel, telefonia fixa, TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros, distribuição de energia elétrica e distribuição e revenda de combustíveis.

A primeira parte da auditoria se destinou a verificar a adequabilidade dos mecanismos utilizados pelas agências reguladoras para captar as manifestações dos usuários acerca da prestação dos serviços regulados. As três principais formas de relacionamento entre as agências e os usuários identificadas foram: (a) o sistema de relacionamento direto, composto pelos denominados *call centers*, vinculados a unidades administrativas; (b) as consultas e audiências públicas; e (c) as pesquisas de satisfação.

As agências reguladoras fiscalizadas, de modo geral, possuem sistemas de relacionamento direto com o usuário bem estruturados e em pleno funcionamento, ainda que em fases distintas de maturação, especialmente em razão das diferentes datas de criação dessas entidades. Há de se ressaltar, todavia, a necessidade de aprimoramento de alguns pontos, especialmente no que se refere aos *call centers*, respaldados no Decreto do SAC, tais como: (1) contato com o atendente no primeiro *menu* eletrônico, no caso da Anac; (2) funcionamento ininterrupto 24 horas e sete dias, nos casos da Aneel, da Anatel e da ANP; (3) acesso a pessoas com deficiência auditiva ou de fala, requisito atendido apenas pela Anatel; e (4) resolução de manifestações no prazo de cinco dias, nos casos da Aneel e da ANP.

As audiências públicas estão formalmente definidas em leis e regulamentos específicos das agências, principalmente no que se refere às situações em que devem obrigatoriamente ocorrer e aos procedimentos operacionais para sua realização. Todavia, o nível de detalhamento dos normativos ainda é insuficiente para garantir a adequada participação da sociedade. Não obstante a linguagem clara e objetiva, do ponto de vista técnico, nas audiências públicas, ela ainda se apresenta distante da

compreensão pelo cidadão comum, o que torna necessária a atuação das agências nesse sentido. Isso pode ser depreendido também do baixo nível de participação dos consumidores nas audiências públicas realizadas. Apesar do trabalho de análise das contribuições apresentadas nas audiências públicas, falta adequada divulgação dessas análises para sociedade em muitas das agências. Assim, como pontos de aprimoramento nos mecanismos de divulgação e transparência das audiências e consultas públicas, enumeram-se: (1) procedimento de alerta para as entidades de representação dos consumidores, no caso da Anac; (2) exposição de motivos, no caso da ANP; (3) linguagem acessível aos usuários, ausente em todas as agências; e (4) respostas individualizadas às contribuições em prazos definidos e tempestivos, nos casos da Anac, da Aneel e da ANP.

A pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços, outro instrumento útil na percepção da adequação do serviço, tem sido desprezada pelas agências, exceção feita à Aneel, representando essa uma das mais importantes oportunidades de evolução a serem adotadas pelas agências na direção do usuário.

A segunda parte da auditoria teve por objetivo verificar o grau de influência das manifestações e anseios dos usuários acerca da prestação dos serviços, conforme captados pelas agências, em suas atividades de regulamentação e fiscalização, inclusive aplicações de sanções administrativas, bem como nas ações de educação dos usuários.

Não se verificou, em regra, na criação e na elaboração de regulamentos para os serviços analisados, relação de causa e efeito com expectativas e anseios dos usuários e das entidades de defesa dos direitos dos consumidores manifestados, seja por meio das denúncias e reclamações registradas pelas agências, seja pelas contribuições recebidas em consultas e audiências públicas, apesar de as agências, exceto a ANP, afirmarem o contrário.

A Anatel e a ANP demonstraram boa aderência da área de fiscalização aos problemas enfrentados pelos consumidores, enquanto a Aneel e a Anac não forneceram documentação suficiente para que se pudesse concluir a respeito. A dificuldade das agências em coletar as informações a tempo indica que os sistemas podem ser aprimorados, de forma a considerarem mais variáveis concernentes às demandas dos consumidores.

O conjunto de normativos relacionados à aplicação de sanções apresenta algumas oportunidades de melhoria, tais como: (1) incorporação da advertência no rol de penalidades, nos casos da Anac e da ANP; (2) gradação da multa de acordo com o número de consumidores atingidos, no caso da Aneel; e (3) alteração dos limites dos valores das multas, no caso da Anatel. Observamos que as sanções são influenciadas por motivos diversos, que variam de uma agência para outra, entre eles, número de reclamações, índices de desempenho técnico do serviço, índice de pesquisa de satisfação e capacidade econômica das empresas. A Anatel e a Anac atribuem maior peso às denúncias e reclamações dos consumidores registradas nas agências, enquanto a Aneel leva em maior conta os índices de desempenho, o que configura estratégias diferentes de políticas de defesa dos interesses dos usuários.

Há política de educação do usuário nas quatro agências. Entretanto, nenhuma delas efetua avaliação formal da efetividade das campanhas realizadas.

O conjunto de constatações da auditoria realizada pelo Tribunal permitiu concluir que: (i) as agências reguladoras, apesar de possuírem mecanismos disponíveis e aptos para captar expectativas e anseios dos usuários acerca da prestação dos serviços regulados, utilizam-nos de maneira deficiente em alguns aspectos; e (ii) essas manifestações são insuficientemente consideradas nos processos finalísticos de regulamentação e fiscalização desses serviços. Essa situação fundamentou a formulação de determinações às agências auditadas.

A solução para o crescimento contínuo do número de denúncias e reclamações por usuário dos serviços de telefonia móvel, telefonia móvel, TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros, distribuição de energia elétrica e distribuição e revenda de combustíveis passa necessariamente pela atuação das respectivas agências reguladoras.

Diante disso, a proposta da equipe de auditoria, ainda não apreciada pelo TCU, foi no sentido de ser determinado a Anatel, Anac, Aneel e ANP que elaborem planos de ação para reverter o contínuo aumento do número de denúncias e reclamações por usuário dos serviços há pouco mencionados que contemplem:

a) aperfeiçoamento dos mecanismos disponíveis para captação de expectativas e anseios dos usuários dos serviços, diretamente ou por meio de organizações representativas de seus interesses;

b) melhoria dos processos de consultas e audiências públicas, de modo a incrementar o grau de participação dos usuários, diretamente ou por meio de organizações representativas de seus interesses, na elaboração e apresentação de contribuições;

c) realização de pesquisas de satisfação de usuários, com base em indicadores definidos para aferir o grau de satisfação com a prestação dos serviços;

d) aprimoramento dos procedimentos de regulamentação e fiscalização adotados pela agência, bem como dos mecanismos de aplicação de sanções atualmente vigentes, com o objetivo de conferir maior significância às expectativas e anseios dos usuários em relação à prestação dos serviços.

7. RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2009 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Durante o exame das Contas do Governo da República de 2009, o TCU formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública.

Com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle, este Tribunal monitorou o efetivo cumprimento das recomendações e sugestões dirigidas a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo.

Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2009

Recomendação: 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.

Comentários: A recomendação se subdivide em duas, a primeira, relativa à dotação orçamentária, que é pertinente à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e a segunda, que é mais geral, e se refere ao processo de execução das ações. Em relação à primeira, para o exercício de 2010, não houve dotação para as 808 ações prioritárias, no entanto, o Poder Executivo, na mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual, justifica a não dotação completa, como determinava o § 1º do art. 4º da Lei 12.017/2009. Em relação ao exercício de 2011, a Secretaria afirma que: "Todas as ações do Anexo VII – Metas e prioridades constantes da Lei nº 12.309, de 09/08/2010, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, foram orçadas no Projeto de Lei para 2011 – PLOA 2011, enviado ao Congresso Nacional em 31/08/2010". Assim, essa subdivisão da recomendação pode ser considerada como atendida.

Em relação à segunda, adoção de medidas cabíveis para uma real priorização das "ações prioritárias", houve a seguinte manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional:

"Sobre o assunto, cabe esclarecer o papel da STN/MF no processo de descentralização dos recursos financeiros aos órgãos e entidades integrantes do Orçamento Geral da União. Compete à STN/MF, na condição de órgão central do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, liberar cotas financeiras do orçamento aos órgãos setoriais (Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração de cada ministério) da seguinte forma: por fontes de recursos e categorias de gastos (pessoal, dívida, custeio e investimento) e sem a identificação de programa, projeto, atividade, ação ou beneficiário dos recursos. A cada ministério compete proceder à execução de suas ações, de acordo com as prioridades de gastos estabelecidas pelas respectivas pastas setoriais. Portanto, não cabe providência no âmbito desta Secretaria."

Cabe salientar que a execução das ações prioritárias envolve tanto os órgãos responsáveis pela execução da ação, quanto aqueles responsáveis pelo estabelecimento dos limites de empenho e pagamento, razão pela qual a recomendação foi direcionada ao Poder Executivo e não a um órgão específico. Como não existem critérios legais para a escolha de ações não obrigatórias ou órgãos no âmbito do Poder Executivo que sofrerão o contingenciamento, os Ministérios da Fazenda (STN) e do Planejamento (SOF) detêm certo poder discricionário no estabelecimento do contingenciamento. Este contingenciamento é estabelecido por ministérios e distribuído pelo próprio ministério executor entre seus programas e ações. Assim, se um Ministério é significativamente contingenciado, ele não tem como priorizar as ações prioritárias sem penalizar significativamente o seu funcionamento, essas ações, mesmo que menos contingenciadas, sofrerão restrição. Por esses motivos, entende-se que, na determinação do contingenciamento, deve ser levada em conta a existência de ações prioritárias nos órgãos e que, também,

os órgãos executores, ao ratear o contingenciamento entre suas ações, devem considerar o fato de que algumas delas foram classificadas como prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina a Constituição Federal.

Comparando-se o exercício de 2009 (375 ações orçadas, destas 24% tiveram empenho inferior a 50% da dotação) ao de 2010, verifica-se um progresso, pois, mesmo com crescimento de 74% do número de ações orçadas, o percentual de ações com empenho inferior a 50% da dotação reduziu-se para 20%. No entanto, entende-se que o percentual de 20% é ainda significativo, indicando que providências tomadas no sentido de as referidas ações terem sua execução priorizada frente às demais despesas discricionárias não foram suficientes.

Situação: Recomendação parcialmente atendida.

b) **Recomendação**: 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.

Comentários: A RFB esclareceu que as diversas modalidades de parcelamento criadas pela Lei 11.941/2009 exigiram a conjugação de uma série de condições com vistas a viabilizar, até 30/11/2009, a adesão dos contribuintes em débito com o Fisco. Aduz que a ausência de registro desses montantes deve-se, sobretudo, à complexidade das hipóteses de parcelamento num total de 14 previstas na citada lei, contemplando desde os débitos nunca antes parcelados até os saldos remanescentes de programas especiais como Refis, Paes e Paex, além da natureza dos débitos a serem parcelados – tributários e previdenciários – e da sua situação de cobrança – inscritos e não inscritos em dívida ativa.

Nesse contexto, por meio da Portaria RFB 1.856, de 4/8/2009, constituiu-se um grupo de trabalho destinado a especificar e homologar o novo sistema. Consoante informado na Parte VII da PCPR 2010, que trata do cumprimento das recomendações proferidas por este Tribunal no Relatório e Parecer Prévio do exercício anterior, a implementação do sistema informatizado destinado ao controle dos parcelamentos instituídos pela Lei 11.941/2009 dar-se-á de forma escalonada, com conclusão prevista para julho de 2011.

Com relação à Lei 11.960/2009, que trata do parcelamento de contribuições previdenciárias de municípios, suas autarquias e fundações, a intenção inicial da RFB era de que o respectivo sistema fosse implementado de forma concomitante às modificações nos sistemas de parcelamentos Simplificado e Ordinário, instituídos pela Lei 10.522/2002 e também alterados por força da Lei 11.941/2009. Contudo, em razão de sua maior complexidade, sobretudo em termos de quantidade de contribuintes, priorizou-se a implementação das alterações trazidas pela Lei 11.941/2009. Destarte, na Parte VII da PCPR 2010 a RFB previu para junho de 2011 o início da construção do sistema de controle dos parcelamentos instituídos pela Lei 11.960/2009.

Situação: Em atendimento.

c) **Recomendação**: 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.

Comentários: Foram realizadas tratativas ao longo de 2010 no sentido de identificar alternativas para aprimorar a gestão e a operação do Cadin, com a participação de representantes da

Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Banco Central do Brasil (Bacen), da Advocacia Geral da União (AGU), da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Controladoria Geral da União (CGU) e da equipe técnica da Semag. Conforme informado no Aviso 105/MF, encaminhado ao TCU pelo Exmo. Ministro de Estado da Fazenda, a PGFN está examinando a minuta de normativo para alteração da Lei 10.522/2002, e os demais órgãos envolvidos na questão estão atuando de forma a estabelecer um plano de trabalho e um cronograma de implantação das novas soluções que vierem a ser definidas para o Cadin. As referidas informações serão encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, conforme requerido por meio do Aviso 120-GP/TCU, e as ações empreendidas deverão ser monitoradas no âmbito do TC 022.631/2009-0.

Situação: Em atendimento.

Recomendação: ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

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.

Comentários: constam da parte VII da Prestação de Contas do Presidente da República, providências adotadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI /MP) sobre a presente recomendação:

- implantação do Módulo Prestação de Contas no Sistema de Gestão de Convênios de Repasse – Siconv;
- capacitação de 4.398 servidores públicos no período de 2008 –2010; e
- alocação de Analistas de Tecnologia da Informação (ATI) para levantamento dos casos e qualificação da informação por órgão concedente, quantitativos e valores envolvidos.

Registre-se que em 2010 foi verificada uma pequena redução (2%) do passivo de prestação de contas não analisadas em relação a 2009, mas o estoque ainda é 13% maior em comparação a 2008. Além disso, tanto os valores firmados quanto o atraso médio, verificados nas Contas de 2010, mostram-se superiores, respectivamente em 9% e 19%, aos apresentados nas Contas anteriores. Desse modo, considera-se que as medidas apresentadas não foram suficientes para resolver a questão.

Situação: parcialmente atendida.

priorize a completa implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

Comentários: Da mesma forma que em relação à recomendação anterior, a supracitada SLTI/MP listou algumas medidas adotadas com vistas à completa implementação do Siconv, entre as quais a implantação do Módulo Prestação de Contas, o desenvolvimento de módulo de acompanhamento e fiscalização, a alocação de analistas de tecnologia de informação para agilização da implantação de vários módulos/funcionalidades, previstos no cronograma de implantação do Sistema, assim como, a evolução da integração com os sistemas da Caixa Econômica Federal (CEF).

No entanto, considerando que vários módulos do Siconv não foram implantados e que o supracitado Módulo Prestação de Contas ainda não se encontra em pleno funcionamento, entende-se que as medidas informadas foram insuficientes para desenvolvimento completo do Sistema.

Situação: parcialmente atendida.

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.

Comentários: o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) informa que expediu orientação às empresas estatais, por meio de ofício, no sentido de exercerem adequado controle no tocante às fontes de financiamento dos projetos/atividades constantes do seu Orçamento de Investimento, de forma a evitar extrapolação no fechamento do exercício.

Sobre a questão, destaque-se primeiramente que, em 2010, novas extrapolações de fontes de recursos foram identificadas em diversas empresas, mas não de forma global, como foi o caso em 2009, restando portanto a atuação à cada empresa.

Considerando que, em 2010, o Dest buscou informar as empresas sobre o fato ocorrido, orientando-as sobre como proceder em caso de nova ocorrência, entende-se que aquele Órgão atendeu à recomendação.

Situação: atendida.

Recomendação: 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 prestações de contas não analisadas de recursos descentralizados;

Comentários: Segundo o Ministério da Justiça, foram adotadas algumas ações com vistas a diminuir o estoque das prestações de contas não analisadas, entre elas, a realização de concurso público e admissão de novos servidores, a promoção de "Oficina de Mapeamento de Processos de Contas de Convênio", além de melhoria nas condições físicas e nas rotinas de trabalho empregadas na área.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome relatou diversas providências para redução desse estoque, dentre as quais se destacam: contratação de novos profissionais, realização de concurso público, melhorias nas condições físicas e de tecnologia no trabalho, bem como, realização de forças-tarefas para análise de processos e modificações de normativos para aperfeiçoamento desses processos.

O Ministério ressalta que em 2010 foi aprovada sua nova estrutura regimental, por meio do Decreto 7.079, de 19/1/2010, "que adotou o órgão de uma melhor organização para enfrentar esse desafio. Contudo, diante do incremento contínuo no quantitativo de processos de descentralização de recursos e das fragilidades observadas nos entes federados responsáveis pela prestação de contas, uma efetiva redução nesse passivo só será possível com a intensificação dessas medidas, sobretudo a ampliação do quadro funcional".

No âmbito do Ministério da Educação, foi informada a adoção de medidas administrativas pelas unidades vinculadas ao órgão, entre elas a realização de concurso público e o recadastramento de todos os processos existentes na área de prestação de contas, pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), assim como, a delegação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) da gestão de convênios celebrados por várias secretarias daquele Ministério.

Segundo informações originárias do Ministério da Integração Nacional, o esforço do órgão tem gerado uma diminuição progressiva, entretanto lenta, desse passivo, apesar das dificuldades

operacionais enfrentadas pelo órgão, referentes aos sistemas de serviços gerais, à tecnologia da informação, aos recursos humanos, aliada à crescente demanda de diligências oriundas dos órgãos de controle da União.

Além disso, o Ministério relatou, ainda, medidas adotadas por outros órgãos da administração indireta a ele vinculados. No âmbito da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foram promovidas algumas ações, entre as quais se destacam: atualização dos registros do Siafi, conclusão das prestações de contas que estão aguardando análise das manifestações do gestor e realização de análise das prestações de contas anteriores a 2008.

Da mesma forma, em relação à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) constam diversas medidas adotas, entre as quais, desenvolvimento de nova solução de Tecnologia de Informação (TI) aplicada aos processos, realização de reuniões com todos os estados e entidades convenientes com vistas a solução das pendências, criação de Câmaras Conciliatórias com alguns estados, para melhor acompanhamento das irregularidades.

A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) também listou uma série de providências adotadas, entre as quais se destacam: realocação e capacitação de empregados objetivando a agilização da análise das prestações de contas, criação da Unidade de Controle de Contratos e Convênios (UCC) e do Sistema de Gestão de Contratos e Convênios (Sigec) e elaboração de manual e de cartilha sobre convênios. Quanto ao Departamento Nacional de obras Contra as Secas (Dnocs) foi relatada a formação de uma equipe, "com participação de novos servidores concursados, com vistas à aceleração de procedimentos de análise e à elaboração de pareceres".

No âmbito do Ministério do Turismo, as medidas implementadas se referem à instituição da Coordenação-Extraordinária de Análise de Prestação de Contas (Ceapc), assim como, a expedição de normativos internos com vistas a melhor orientar as suas unidades nessas análises.

No que tange ao Ministério da Saúde, foram apresentadas as ações voltadas ao controle das transferências voluntárias no âmbito do Fundo Nacional da Saúde (FNS), além de relatos sobre as limitações de ordem quantitativa e qualitativa (preparo técnico) relacionadas ao quadro de pessoal daquele Fundo. Além disso, argumentou-se que existe um lapso de tempo entre o momento do registro da prestação de contas e o da aprovação ou rejeição das mesmas, em que são realizados diversos procedimentos (análise, diligência, análise da justificativa, revisão, instrução da tomada de contas especial, entre outros), não demonstrados no Siafi, evidenciando que há uma parcela relevante dessas contas que estão na situação "a aprovar", mas que já foram submetidas a algum tipo de procedimento de controle.

Quanto aos Ministérios da Ciência e Tecnologia e do Esporte, foram informadas providências no sentido de reforçar o quadro de pessoal alocado no exame das respectivas prestações de contas.

A tabela a seguir explicita a situação dos estoques de prestações de contas com análise em atraso, em 31/12/2010, em relação aos órgãos/instituições/fundos que se reportaram à recomendação em apreço, em cotejo com os números contidos nas Contas de Governo de 2009 (31/12), considerando-se a mesma fonte de dados, ou seja, os registros oriundos do Siafi.

Estoque de prestações de contas não analisadas 2009-2010

Instituição/Fundo	Contas não analisadas 31/12/2009		Contas não analisadas 31/12/2010	
	Quantidade	R$ milhões	Quantidade	R$ milhões

Instituição/Fundo	Contas não analisadas 31/12/2009		Contas não analisadas 31/12/2010	
	Quantidade	R$ milhões	Quantidade	R$ milhões
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (ME)	15.426	4.018	15.576	4.965
Fundo Nacional de Assistência Social (MDS)	6.588	1.315	6.305	1.483
Ministério da Saúde	5.732	2.340	4.174	1.994
Fundo Nacional de Des. Científico e Tecnológico (MCT)	2.838	1.375	2.985	1.703
Financiadora de Estudos e Projetos (MCT)	727	255	815	402
Fundação Nacional de Saúde (MS)	3.275	1.217	3.265	953
Fund. Coord. de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Sup. (ME)	3.082	617	2.540	582
Ministério da Integração Nacional	2.000	1.922	1.685	2.357
Ministério do Turismo	1.646	389	950	365
Ministério do Esporte	1.391	771	1.493	801
Fundo Nacional de Segurança Pública (MJ)	682	876	950	1.006
Total	**43.387**	**15.095**	**40.738**	**16.610**

Fonte: Relatório das Contas de Governo de 2009 e Siafi (não inclui dados integrantes do Siconv).

Os dados apresentados na tabela indicam que, de 2009 para 2010, no âmbito do Ministério do Turismo houve uma substancial redução no estoque de prestações de contas não analisadas e um pequeno decréscimo nos Ministérios da Integração Nacional, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação. O volume de prestação de contas não analisadas, entretanto, é ainda representativo nos Ministérios referenciados.

Já em relação aos Ministérios da Justiça, da Ciência e Tecnologia e do Esporte, as medidas adotadas pelos órgãos não foram ainda suficientes para a redução efetiva nos respectivos passivos das prestações de contas em atraso, sendo verificado incremento no número de prestações de contas não analisadas.

Situação: recomendação parcialmente atendida pelos Ministérios do Turismo, da Integração Nacional, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação e não atendida pelos Ministérios da Justiça, da Ciência e Tecnologia e do Esporte.

Recomendação: 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.

Comentários: Em resposta, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) informou que cabe a ela, como gestora do Siafi, prover as ferramentas, indicar os procedimentos e estabelecer critérios de segurança para que as informações nele refletidas sejam fidedignas às prestadas pelos órgãos concedentes, mas seria destes a responsabilidade de alimentar o Siafi. A Secretaria conclui que "a diferença entre os fatos administrativos anotados no Siafi e os dados cotidianos decorre da falta de diligência dos órgãos federais concedentes de convênios, que não agiram tempestivamente. Mas essa omissão não é consequência de lacuna normativa, vez que há normas determinantes dessa atuação".

A Instrução Normativa STN 1, de 15/1/1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, dispõe o seguinte:

"Art. 31. A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 e à vista do

pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa.

(...)

§ 2º Recebida a prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente deverá efetuar, no SIAFI, o registro do recebimento.

(...)

§ 3º Aprovada a prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente deverá efetuar o devido registro da aprovação da prestação de contas no cadastro de convênios do SIAFI e fará constar, do processo, declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

§ 4º Na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e exauridas todas as providências cabíveis, o ordenador de despesas registrará o fato no Cadastro de Convênios no SIAFI e encaminhará o respectivo processo ao órgão de contabilidade analítica a que estiver jurisdicionado, para instauração de tomada de contas especial e demais medidas de sua competência, sob pena de responsabilidade."

Conforme se observa da legislação citada, a responsabilidade de registro das informações das prestações de contas no Siafi é do ordenador de despesa.

Cabe ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na função de órgão responsável pelo Siafi e como Órgão Central do Sistema de Contabilidade, prover as ferramentas necessárias, indicar os procedimentos a serem utilizados e estabelecer critérios de segurança para que as informações nele registradas sejam fidedignas às prestadas pelos órgãos concedentes, o que, de fato, vem sendo feito.

No entanto, como órgão central do sistema de contabilidade federal, também cabe à STN, de acordo com o Decreto 6.976/2009, art. 7º, inciso IX, supervisionar as atividades contábeis dos órgãos e entidades usuários do Siafi, com vistas a garantir a consistência das informações; e de acordo com o inciso XV do referido artigo, articular-se com os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal para cumprimento das normas contábeis pertinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Portanto, o Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), deveria se articular com as unidades setoriais do sistema de contabilidade federal para identificar os ordenadores de despesa que não efetuaram o registro das informações das prestações de contas no Siafi e orientá-los acerca da obrigatoriedade desse registro afim de que seja garantida a consistência e a integralidade das informações do Siafi.

Situação: parcialmente atendida.

Recomendação: 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.

Comentários: O Ministério da Defesa justifica que a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) necessitou antecipar, ao final de 2009, etapa de projeto prevista para 2010, a fim de evitar adiamento na conclusão da obra contratada e consequente majoração no preço final do contrato. Argumenta também que, observando os princípios de economicidade e efetividade, a Emgepron decidiu antecipar a execução, uma vez que, sendo empresa independente, executa recursos próprios, oriundos de sua própria atividade, não recebendo créditos do Tesouro Nacional, proporcionando a execução de todo o projeto no prazo previsto.

O Ministério da Previdência Social informa que a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) adotou medidas para aumentar a eficiência de seus processos e estabelecer um controle mais refinado entre o momento da autorização das disponibilidades orçamentárias para investimentos e o momento das realizações desses investimentos e implantou um sistema informatizado de gestão administrativa.

No âmbito do Ministério de Minas e Energia, a Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás) argumenta que, não obstante o gasto efetuado estar regulado no Código de Auto-Regulamentação do setor e dever ser cumprido por todas as empresas, para impedir que uma nova extrapolação ocorra, a Companhia realizou reuniões mensais com os gestores das ações, visando identificar tempestivamente atrasos ou avanços, bem como acompanhar as respectivas ações de regularização e cronogramas de realização.

A Petrobras Internacional Braspetro B.V. (PIB BV) informou que o gasto acima do limite deveu-se às flutuações do câmbio acima do previsto nos países onde a empresa atua e que, para mitigar os riscos de extrapolação de gastos, a empresa adota instrumentos financeiros para proteção do poder de compra da moeda e tem procurado aperfeiçoar a previsibilidade da variação cambial e seu efeito nos investimentos.

Por seu turno, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) relata que algumas ações de energia, fertilizantes e de oferta de petróleo e gás natural fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas implantações são prioritárias para mitigar o risco de desabastecimento de energia, além de os investimentos no Pré-Sal, por serem pioneiros, estarem demandando maiores gastos nas ações de oferta de petróleo e gás natural. Informa ainda que, para prevenir novas extrapolações, reuniões mensais de análise crítica foram efetuadas para acompanhamento da realização física e financeira, e apresentação de planos de recuperação por parte dos responsáveis por cada ação, e encaminhado o acompanhamento mensal detalhado dos gastos da Petrobras para todas as gerências de planejamento da Petrobras, questionando situações de inconformidade e solicitando para saneamento dos problemas.

A empresa Termoceará Ltda informa que procedimentos de disciplina de capital foram aplicados para controle da execução orçamentária por meio da atuação gerencial no acompanhamento das realizações e da elaboração das propostas orçamentárias.

Por fim, a Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) justifica que a extrapolação orçamentária deveu-se a ajustes contábeis realizados em virtude da conclusão de diversos empreendimentos, e informa que foram adotados instrumentos para melhorar o controle de gastos com projetos de investimento, de modo a evitar que sejam efetuados gastos acima do orçamento solicitado.

Em 2010, dentre as empresas que executaram seus orçamentos de forma irregular em 2009, apenas a empresa Petrobras reincidiu no descumprimento. A reincidência em 2010 juntamente com o descumprimento de outras dez empresas implicaram a realização de nova ressalva.

Situação: parcialmente atendida.

Recomendação: 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.

Comentário: O Minc informou que providenciaria a edição de ato normativo com o detalhamento dos segmentos culturais exigidos pelo art. 18 da Lei 8.313/91. Entretanto, dado o lapso temporal sem que houvesse registro de tal atendimento, entende-se não atendida a recomendação.

Situação: Não Atendida.

Recomendação: 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.

Comentários: O Ministério da Integração Nacional (MI) argumenta que, nas leis orçamentárias anuais, no período de 2000 a 2010, a dotação destinada à irrigação na Região Centro-Oeste tem atendido ao dispositivo constitucional, deixando de estar de acordo com os preceitos da Carta Magna em apenas quatro exercícios. No entanto, o órgão reconhece que o percentual mínimo de 20% não tem sido alcançado no momento da execução da despesa. O Ministério argumenta, ainda, que a destinação de recursos à região aquém do exigido pela Constituição decorre da necessidade de cumprimento da meta de contenção de gastos para o alcance da meta de resultado primário, contingenciamento da despesa, que tem ocorrido nos últimos exercícios; da subordinação do MI à aprovação do Ministério do Planejamento (MP) e do Ministério da Fazenda (MF), no momento de encaminhar suas solicitações de limites globais e setoriais de despesas ao Congresso Nacional para elaboração do orçamento da União, e da dependência da existência de limites orçamentários e financeiros suficientes para suportar tais transferências.

O MI também argumenta que a inclusão de programas de irrigação pertencentes a outras regiões no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) aumentou o volume de recursos a serem destinados a essas áreas, impossibilitando a transferência dos recursos para a região Centro-Oeste, sendo necessário, dessa forma, que, no momento da liberação dos limites de movimentação e empenho e dos limites de pagamento, seja prevista a necessidade de cumprimento de todas as obrigações, a fim de que sejam liberados limites suficientes para seu cumprimento integral.

No exercício de 2009, a subfunção Irrigação recebeu dotação atualizada de R$ 683,8 milhões, tendo sido destinado ao Centro-Oeste R$ 120,8 milhões, 17,7% do total. Deve-se ressaltar que foram empenhados em despesas com irrigação na região Centro-Oeste R$ 35,5 milhões, apenas 6,3% do total da despesa com irrigação, tendo sido esse valor integralmente inscrito em restos a pagar não processados ao final do exercício. Analisando a liquidação em 2010 dos restos a pagar não processados inscritos em 2009, verifica-se que apenas 1,3% foi liquidado, o que confirma a não efetivação do cumprimento do mínimo constitucional em análise.

O argumento do MI de que o mínimo constitucional tem sido respeitado no momento da definição da dotação para a região não é pertinente, já que, em 2009, apenas 17,7% dos recursos destinados à subfunção Irrigação foram direcionados à região Centro-Oeste. No que se refere à subordinação do MI ao MP e ao MF no momento da aprovação dos limites orçamentários, deve-se esclarecer que todos os órgãos envolvidos no processo orçamentário devem ficar atentos às determinações constitucionais quando da elaboração da lei orçamentária anual.

O argumento relativo ao contingenciamento de recursos também não é pertinente, visto que o contingenciamento é dado ao órgão e não ao programa ou à ação, cabendo ao órgão alocar os recursos

para as ações consideradas prioritárias. A questão da liberação de limites de movimentação e empenho e de limites de pagamento suficientes e em momento oportuno envolve a necessidade de negociação entre o MI, o MP e o MF, entretanto, de acordo com informações do próprio MI, os limites orçamentários e financeiros têm sido liberados, o que tem ocorrido é a destinação desses limites para o cumprimento de outras obrigações.

Em relação à inclusão de programas de irrigação de outras regiões no PAC, deve-se observar, mais uma vez, que cabe ao MI alocar os recursos disponíveis ao atendimento das despesas que julgar prioritárias.

Situação: Não atendida.

Recomendação: *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.

Comentários: Na Lei 12.381, de 9/2/2011 (LOA 2011) foi consignada dotação de R$ 223,4 milhões à CCCPM, subdividida nas UOs 52232 – R$ 12,6 milhões (custeio) e 74204 – R$ 210, 8 milhões (operações de crédito). Ademais, consoante informado em nota explicativa (subitem 6.3.6 da PCPR 2010), a partir de dezembro 2010 a CCCPM passou a compor o BGU na condição de entidade pertencente ao orçamento fiscal.

Situação: atendida.

Recomendação: 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.

Comentários: No que se refere aos órgãos e entidades em processo de liquidação ou extinção, houve a baixa, em 2010, dos saldos remanescentes de R$ 274 mil, registrados na Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e de R$ 48,4 milhões, referentes ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

Ademais, a Companhia de Colonização do Nordeste (Colone), encerrada desde 1999, mantém, como nos exercícios anteriores, registro de patrimônio líquido negativo da ordem de R$ 3,3 milhões; a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar) ainda apresentou, ao final de 2010, patrimônio líquido de R$ 8 milhões, assim como as extintas Sudam (código 20602, patrimônio de R$ 764 mil) e Sudene (código 20601, patrimônio de R$ 75,7 mil).

Quanto à responsabilidade pela gestão do processo de liquidação da Colone, na Parte VII da PCPR 2010, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) esclarece que, nos termos do Decreto 2.646, de 30/7/1998, tal competência foi atribuída ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Nesse sentido, aquela entidade solicitou, por meio da Mensagem 1244089, veiculada no Siafi em 8/10/2010, a correspondente alteração do órgão superior da Colone.

Situação: parcialmente atendida.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que:

inclua o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima no rol de fundos especiais constante do Siafi.

Comentários: Foi criado o órgão/Siafi 44902 – Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima, com dotação de R$ 33,7 milhões na LOA 2011 (UO 44902).

Situação: atendida.

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.

Comentários: A nota explicativa do BGU 2010 referente às quatro entidades que tiveram seus saldos contábeis integrados ao Siafi – Autoridade Monetária, FHE, RGR e CDE – é acompanhada de quadro demonstrativo do efeito destes saldos sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais.

Em que pese o mérito de tal iniciativa, na medida em que busca evidenciar integralmente o patrimônio da União, indo ao encontro da recomendação proferida no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do exercício de 2009, verifica-se que as demonstrações contábeis da Funai – Patrimônio Indígena não foi evidenciado no âmbito do BGU.

Situação: parcialmente atendida.

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.

Comentários: A Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2010 apresentou diferenças relevantes entre os saldos em questão.

Situação: não atendida.

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.

Comentários: A Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2010 apresentou diferenças relevantes entre os saldos em questão.

Situação: não atendida.

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.

Comentários: Foi emitida a mensagem Siafi Comunica 2010/1129412, para todas as unidades gestoras, datadas de 16.09.2010, informando a atualização do Manual Siafi Web – Provisões e Dívida Ativa, referente às Macrofunções 02.10.03, 02.11.12 e 02.11.37. As macrofunções 02.11.12 – Dívida Ativa da União, 02.11.37 – Procedimentos para Constituição e Registro de Provisões e 02.10.03 – Manual de Análise dos Demonstrativos e Auditores Contábeis foram melhores detalhadas nos itens referentes à Provisão.

Situação: atendida.

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.

Comentários: Em abril de 2009, a CCONT criou a equação 147 da transação CONCONTIR, no Siafi, para permitir o monitoramento das inconsistências. Foram expedidas as mensagens Siafi Comunica (2009/048455, 2010/1129544 e 2010/1170872) às Unidades Gestoras, versando sobre os registros de Restos a Pagar e seus reflexos.

As informações de restos a pagar consignadas no Relatório de Gestão Fiscal e no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, no entanto, ainda estão divergentes.

No Relatório de Gestão Fiscal de dezembro de 2010 o valor informado de restos a pagar processados foi de R$ 24.486.237 mil e no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do primeiro bimestre de 2011 foi de R$ 25.400.877 mil, portanto, há uma diferença de R$ 914.640 mil. Já os restos a pagar não processados no Relatório de Gestão Fiscal alcançaram o montante de R$ 100.185.400 mil. Essa mesma informação quando verificada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária foi de R$ 103.278.516 mil, ou seja, há uma diferença de R$ 3.093.166 mil.

Como órgão central do sistema de contabilidade federal cabe à STN, de acordo com o Decreto nº 6.976/2009, art. 7º, inciso IX, supervisionar as atividades contábeis dos órgãos e entidades usuários do SIAFI, com vistas a garantir a consistência das informações; e de acordo com o inciso XV do referido artigo, articular-se com os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal para cumprimento das normas contábeis pertinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Situação: não atendida.

tome providências no sentido de que a retificação dos restos a pagar não processados não ocorra em valor superior ao montante efetivamente inscrito.

Comentários: A Coordenação-Geral de Contabilidade da União (CCONT) faz o monitoramento através da equação 189 do CONCONTIR, o que permite às unidades gestoras a correção das inconsistências em tempo hábil quanto à retificação dos Restos a Pagar Não Processados em relação à conta contábil 212160202 – Restos a Pagar Não Processados – A Liquidar, os desequilíbrios encontrados eram provocados por inconsistências de roteiro de eventos.

Em 2010, a retificação dos restos a pagar não processados deu-se no exato valor do montante inscrito.

Situação: atendida.

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.

Comentários: Para este ano de 2010 foi disponibilizada às Setoriais Contábeis uma máscara de preenchimento de notas explicativas, que permitirá evidenciar diversas informações necessárias para o correto entendimento do BGU. Além disso, o estudo do impacto de mudanças ocorridas durante o ano de 2010 (como, por exemplo, o reconhecimento no Ativo da União de créditos tributários vencidos, porém ainda não inscritos em Dívida Ativa) está sendo realizado e constará no BGU relativo ao mesmo ano. Os motivos e efeitos de algumas mudanças implementadas em 2010 (reconhecimento de créditos tributários vencidos mas não inscritos em dívida ativa e reclassificação do passivo sem cobertura orçamentária) não foram objeto de análise pormenorizada em notas explicativas.

Situação: parcialmente atendida.

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.

Comentários: Estudo de critério de agrupamento está sendo realizado na CCONT para implementação no BGU de 2010. Além disso, quando necessário, os agrupamentos serão detalhados em notas explicativas.

Situação: parcialmente atendida.

verifique e regularize os saldos irrelevantes nas rubricas constantes nas Demonstrações Contábeis da União.

Comentários: Quanto aos saldos irrisórios ou irrelevantes, a CCONT emitiu mensagens Siafi Comunica para as unidades gestoras, com o objetivo de promover o levantamento dos respectivos saldos e as devidas regularizações. Além disso, informou que incluiria item específico para saldos irrisórios/irrelevantes na Norma de Encerramento de Exercício concernente as classes de contas contábeis. Recomendação em andamento.

Situação: em atendimento.

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.

Comentários: A CCONT informou que o controle dos créditos adicionais passou a ser exercida pelas Setoriais Orçamentárias dos órgãos com o devido acompanhamento pelas setoriais contábeis, conforme consta no Ofício 21.466/2008/GSCON/SFC/CGU/PR, de 7/7/2008, sobre o assunto. Em 2010, o Balanço Orçamentário foi novamente alvo de inconsistências, porém relatadas de maneira mais elucidativa em nota explicativa (item 6.3.11 da PCPR 2010). Ademais, a STN antecipou que, em conjunto com a SOF, adotará providências para preservar a qualidade das informações do Balanço Orçamentário.

Situação: parcialmente atendida.

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.

Comentários: Informação apresentada em nota explicativa (item 6.3.22 da PCPR 2010).

Situação: atendida.

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.

Comentários: Consta no site do Bacen o "Comparativo entre as demonstrações financeiras divulgadas no sítio do Bacen e aquelas constantes do – Siafi". Ademais, nota explicativa do BGU trata dos lançamentos no Siafi referentes ao Resultado do Bacen (item 6.3.6 da PCPR 2010).

Situação: atendida.

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.

Comentários: Não há análise nas Notas Explicativas, quanto ao impacto no patrimônio das receitas reconhecidas em momentos diferentes. Quanto aos créditos tributários vencidos ainda não inscritos em dívida ativa, há menção nas Notas Explicativas nos itens. 6.2.22 a) e 6.3.4. Porém, não há análise do impacto, tampouco maiores explicações quanto aos critérios utilizados na contabilização.

Situação: não atendida.

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.

Comentários: Em Nota Explicativa, a STN conciliou parte da diferença encontrada, justificando-a pelos restos a pagar intra-orçamentários inscritos em exercícios anteriores e pagos em 2011, e ainda por outras receitas intraorçamentárias não contabilizadas, tais como as receitas de contribuições previdenciárias, de salário-educação, da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e de dividendos das empresas estatais dependentes. Restam, porém, R$ 64,4 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.

Situação: em atendimento.

torne disponível a consulta à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, na transação Balansint do Siafi, a todos os usuários do sistema.

Comentários: A DMPL atualmente está disponibilizada de forma analítica para todas as unidades gestoras. A consulta sintética está disponibilizada somente por tipo de "administração".

Para disponibilizar a DMPL sintética para as unidades gestoras será necessário alterar o programa de geração do demonstrativo, pois hoje não está preparado para tal modelo.

No entanto, por ser uma alteração muito dispendiosa, o reprojeto da DMPL será tratado no projeto do Novo Siafi, que já está em curso.

Situação: em atendimento.

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.

Comentários: A STN realiza diariamente análise dos saldos contábeis das unidades/órgãos através dos demonstrativos, auditores contábeis e demais transações contábeis, visando orientar a correção do máximo de inconsistências nos demonstrativos antes do fechamento de cada mês. Essa tarefa é reforçada novamente no período de proximidade do fechamento de cada mês e do final do exercício, inclusive por meio de mensagem Siafi Comunica, de e-mail e telefonemas para as unidades e setoriais de contabilidade. Além disso, há a reiteração da necessidade de se promover o acompanhamento e correções de forma tempestiva, através da mensagem Siafi Comunica 2010/1170860. Não obstante o esforço da STN em sanar a questão, novamente houve registro de restrições na conformidade contábil do BGU no encerramento do exercício de 2010, impactando as demonstrações contábeis consolidadas.

Situação: parcialmente atendida.

Recomendação: ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

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.

Comentários: Foi constituído por meio da Portaria/INCRA/P/Nº 473, de 22 de julho de 2010, GT integrado por servidores das áreas de obtenção de imóveis rurais e de assentamento de trabalhadores rurais, bem como da área de contabilidade, que tem como atribuição verificar a sistemática física da obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais e de sua destinação aos beneficiários, bem como da respectiva legislação que as normatizam, a fim de viabilizar estudo dos procedimentos, passo a passo, e dar condições de se constituir uma proposição de contabilização dos referidos imóveis, que fique adequada às determinações do TCU, levando em consideração todos os estágios do processo, desde a obtenção até a destinação do imóvel.

A criação de Grupo de Trabalho, contudo, não se mostrou suficiente para configurar o cumprimento da determinação em comento.

Primeiramente cabe discorrer a respeito da transversalidade do tema entre as diretorias e sistemas informatizados internos do Incra. O tema envolve a Diretoria de Obtenção de Imóveis que deve registrar e informar a modalidade de obtenção do recurso fundiário, os custos envolvidos, as benfeitorias existentes, além das alterações ocorridas na estrutura do imóvel com a implantação do Projeto de

Assentamento, como a divisão dos imóveis em parcelas e sua destinação com a emissão dos títulos provisórios, além da demarcação de áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente.

Esses registros devem ser corretamente efetuados no sistema informatizado SNCR e ser disponibilizado para a Diretoria de Administração para procedimentos de registro contábil. Somente assim será possível a obtenção dos dados necessários para o registro inicial dos imóveis obtidos no ativo permanente da Autarquia, com a discriminação da natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.).

O tema também envolve a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, uma vez que todas as benfeitorias realizadas pelo Incra nos imóveis de seu domínio (implantação de estradas, construção de galpões, agroindústrias, implantação de água, energia, etc.) devem também ser registrados pelo seu valor de custo em seu ativo permanente.

Esses registros devem ser corretamente efetuados no sistema SIPRA e também atualizados no SNCR e ser disponibilizados para a Diretoria de Administração para procedimento de registro contábil.

Esses procedimentos são obrigatórios para a obtenção dos dados necessários para o registro das benfeitorias implantadas no imóvel, e que farão parte de forma definitiva dos imóveis, caracterizando-se como investimentos ou inversões financeiras.

O Incra deve ainda estabelecer rotinas contábeis que permitam o destacamento desses imóveis de seu patrimônio quando do pagamento dos valores devidos pelos beneficiários (registrados no sistema SIPRA), bem como a baixa desses valores da conta 1.2.2.4.9.10.00 – "Créditos a receber de parceleiros" relativamente a esses beneficiários e a esses imóveis.

Ocorre que esses sistemas informatizados internos do Incra, SIPRA e SNCR, estão eivados de inconsistências conforme relatado nos TCs 007.766/2007-0; 030.234/2007-8 e 021.004/2007-0, e apresentado às diretorias responsáveis do Incra em fevereiro de 2009, logo o primeiro passo para o cumprimento desta determinação é explicitar a estratégia de correção dessas inconsistências.

Para o cumprimento dessa recomendação o Incra deveria ter apresentado um Plano de Ação discriminando as ações para resolver os problemas apontados acima, com a descrição das atividades, os responsáveis e também as datas limites até a regularização dos registros contábeis apontados na ressalva.

Dessa forma, considera-se que a recomendação em comento não foi atendida, permanecendo inalterada a situação objeto de ressalvas nas Contas de Governo de 2009.

Situação: não atendida

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.

Comentários: A conta 1.2.2.4.9.10.00 – "Créditos a receber de parceleiros", segundo informado no SIAFI, "registra os valores a receber oriundos de desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária, titulados em parcelas/lotes, com pagamentos previstos a partir do segundo ano da emissão dos títulos de propriedade."

Preliminarmente, cabe proceder à análise da evolução dos valores da conta registrados na conta 1.2.2.4.9.10.00 – "Créditos a receber de parceleiros", que podem ser resumidos na tabela a seguir:

Exercício	Mov. Dev	Mov. Credor	Saldo Final
2006	R$ 995.324.297,17	R$ 2.203.927,70	R$ 6.924.607.234,97
2007	R$ 692.575.024,88	R$0,00	R$ 7.617.182.259,85
2008	R$ 575.248.918,04	R$ 313.162,71	R$ 8.192.118.015,18
2009	R$ 375.343.006,36	R$ 0,23	R$ 8.567.461.021,31
2010	R$ 352.447.889,11	R$ 0,00	R$ 8.919.908.910,42
2011	R$ 1.611.395,81	R$0,00	R$ 8.921.520.306,23

A análise revela o crescimento contínuo do saldo da referida conta, com movimentação credora mínima desde o exercício de 2006. Portanto, não procede a informação prestada pelo MDA se comparada aos seus registros contábeis.

Prova de que os beneficiários da reforma agrária têm sido privados do direito legal a que se referem os §§ 2º ao 6º do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, é o fato dos últimos Títulos de Domínio (TD) terem sido emitidos no exercício de 2008, sendo 73 no Rio de Janeiro e 50 no Rio Grande do Norte, sem registros de emissão destes títulos nos exercícios de 2009 e 2010 (vide informações prestadas pela Autarquia em seus Relatórios de Gestão dos exercícios de 2008 – p. 46; 2009 – p. 59; e 2010 – p. 46).

Para o cumprimento dessa recomendação o Incra deveria ter apresentado um Plano de Ação discriminando as ações para reaver os créditos inscritos na conta citada na recomendações, bem como as atividades decorrentes até a emissão do TD, conforme preceituado nos normativos citados.

Dessa forma, considera-se que a recomendação em comento não foi atendida, permanecendo inalterada a situação objeto de ressalvas nas Contas de Governo de 2009.

Situação: não atendida.

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.

Comentários: A simples aprovação da Instrução Normativa/Incra/64, de 21 de outubro de 2010 não atende aos pressupostos da recomendação, uma vez que existe uma série de ações que devem ser tomadas em conjunto com a publicação da Norma para que tenha efeito real.

Não obstante esse fato, a Norma determina em seu artigo 12 que a baixa contábil deve-se dar na conta "12249100 – CRÉDITO A RECEBER DE PARCELEIROS", conta criada para receber o valor da terra das parcelas, *pré-requisito* para recebimento do *Título de Domínio definitivo* a que se refere à análise do item anterior.

Esses valores deveriam ser recolhidos à crédito da conta 1.2.2.3.1.00.00 – "Empréstimos concedidos" que "registra os valores relativos aos empréstimos concedidos pela União, entidades e instituições, por autorizações legais ou vinculações a contratos e acordos, com vencimentos a longo prazo" e com saldo de mais de R$ 6,3 bilhões.

Mais uma vez, o Incra deveria ter encaminhado um plano de ação detalhando, no mínimo, os prazos e diretrizes para publicação de manual operativo, desenvolvimento de sistema informatizado de cobrança e procedimentos de individualização das dívidas do passivo de mais de R$ 6,3 bilhões registrados na conta contábil referida, apurados até a presente data.

Dessa forma, considera-se que a recomendação em comento não foi atendida, permanecendo inalterada a situação objeto de ressalvas nas Contas de Governo de 2009.

Situação: não atendida.

8. CONCLUSÃO

O presente capítulo traz as considerações finais e o parecer deste Relator, com um conjunto de recomendações destinadas a aprimorar a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal sob os aspectos legais.

Antes de iniciar minhas considerações finais, gostaria de destacar que somente pude cumprir a missão que me foi confiada graças ao apoio das autoridades e servidores desta Casa.

Nesse sentido, agradeço primeiramente ao eminente Ministro-Presidente Benjamin Zymler, pelo apoio incondicional a todas as iniciativas que foram propostas por este Relator ao longo do trabalho.

Registro também a inestimável contribuição dos Senhores Ministros e Auditores que compõem este Plenário, responsáveis pela relatoria de inúmeros trabalhos que subsidiaram a elaboração do Parecer Prévio.

Agradeço também ao Senhor Procurador-Geral e demais membros do Ministério Público junto ao Tribunal pelos subsídios que sempre oferecem aos trabalhos realizados por esta Corte de Contas.

Merece destaque o esforço empreendido por todas as unidades e servidores do Tribunal que colaboraram com este trabalho, em especial a Secretaria-Geral de Controle Externo e as 1ª, 3ª, 4ª, 6ª, 8ª e 9ª Secretarias de Controle Externo, 1ª e 2ª Secretarias de Fiscalização de Desestatização e a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, que encaminharam subsídios relevantes para consolidação do relatório.

Agradeço ainda à Assessoria Parlamentar, à Assessoria de Cerimonial e de Relações Institucionais, à Secretaria de Comunicação, à Editora do Centro de Documentação do Instituto Serzedello Corrêa e ao Serviço de Soluções de Conteúdo da Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação, que ofereceram apoio à organização das ações de comunicação e à produção de material de divulgação.

Registro, por fim, meus elogios à dedicação, zelo e competência demonstrados pela equipe de servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental, unidade técnica do Tribunal responsável mais diretamente pelo exame das Contas do Contas que o Presidente da República deve anualmente prestar ao Congresso Nacional, na pessoa de seu titular, Dr. Marcelo Barros Gomes.

8.1 Considerações Finais

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 e regulamentares pertinentes. Trata-se de importante processo do Controle Externo, em que se procura avaliar a conformidade e o desempenho das ações estatais.

Buscou-se focar, nas análises das Contas de 2010, a qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão brasileiro, com destaque para os temas saúde, mobilidade urbana e atuação de agências reguladoras na defesa dos direitos dos consumidores.

Objetivando coletar sugestões para o contínuo aprimoramento deste trabalho, o Tribunal promoveu ações destinadas a ouvir setores da Administração Pública e da sociedade na busca de subsídios para aperfeiçoamento do produto a ser entregue ao Congresso Nacional.

A primeira ação, denominada "Seminário de Conjuntura Econômica e Contas de Governo", contou com a presença do Presidente do Banco Central do Brasil e do Secretário de Política

Econômica do Ministério da Fazenda, que apresentaram considerações sobre as políticas fiscal, monetária e creditícia desenvolvidas pelo governo em 2010.

A segunda ação, intitulada "Novas Perspectivas para a Apreciação das Contas de Governo", reuniu renomados representantes do meio acadêmico, do setor produtivo, da mídia e da sociedade civil organizada. O referido encontro foi de grande relevância para ampliar discussões e sinalizar alternativas de mudança, tendo como resultado a obtenção de sugestões de melhoria na forma de apresentação do relatório e na análise de planos e programas de governo.

Além dessas ações, este Relator visitou o Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Marco Maia, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com o objetivo de colher sugestões objetivando o aperfeiçoamento do trabalho do Tribunal relativo às contas do Governo.

Dessa forma, com base nos diversos subsídios coletados nos sistemas de informação da Administração Pública Federal, nos levantamentos e auditorias realizados, e nas ações de comunicação promovidas, o Tribunal de Contas da União elaborou o relatório e projeto de parecer ora prévio submetidos à apreciação do Plenário.

Faz-se, a seguir, uma breve síntese das principais conclusões das análises realizadas ao longo dos diferentes capítulos deste Relatório, assim como das ressalvas e recomendações deste Tribunal.

Desempenho da Economia Brasileira em 2010

A análise do desempenho da economia brasileira no exercício destaca que o país cresceu 7,5% em relação a 2009 e conseguiu se recuperar da crise financeira internacional, retornando sua produção a níveis superiores ao período pré-crise.

O saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada em 2010 pode ser considerado elevado para o período. A diferença entre os admitidos e os desligados em 12 meses foi de 2,5 milhões de trabalhadores, uma evolução de 7,7% sobre o estoque dos trabalhadores empregados em 2009.

Contudo, a inflação, medida pelo IPCA, cresceu em 2010, atingindo 5,91%. Em que pese o constante crescimento da economia do país desde 1900, o poder de compra do cidadão brasileiro ainda é inferior ao de muitos países da América Latina. A baixa taxa de investimento em relação ao PIB requer urgente melhoria da eficiência do gasto governamental – em 2010, apenas 9% da dotação orçamentária federal foi destinada a investimentos.

Foi observado também um aumentou R$ 113,1 bilhões da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, atingindo o montante de R$ 1,476 trilhão em 2010. No entanto, houve diminuição em 2,43 pontos como percentual do PIB, de 42,78% para 40,35% ao final do exercício.

O aumento da intervenção da União na atividade econômica, acumulando ativos e passivos, mantém a DLSP sob controle, mas carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença de taxa quando a União vende seus títulos (Selic) e a que recebe de suas instituições financeiras oficiais de fomento (TJLP). Para exemplificar, as taxas de captação do Tesouro Nacional para o prazo médio dos recursos transferidos ao BNDES estão compreendidas no intervalo de 10 a 12%, enquanto a taxa de aplicação no banco varia entre 4 e 6% – para um montante de R$ 236,7 bilhões, o diferencial resulta em um custo fiscal anual para o Tesouro Nacional de aproximadamente R$ 14,2 bilhões.

Outro efeito dos mecanismos financeiros de repasse do Tesouro Nacional para o BNDES é a geração de receita de dividendos no exercício e nos subsequentes ao das transferências, em vista do diferencial de custo pago pelo banco ao Tesouro pelas transferências e a remuneração dos títulos transferidos ao BNDES.

Análise das Receitas de Despesas do Exercício de 2010

No capítulo destinado à análise das receitas de despesas do exercício, constata-se que existem recorrentes, relevantes e sistêmicos problemas relacionados ao planejamento, à priorização e ao acompanhamento efetivo da execução do gasto público.

O processo de planejamento do governo não provê canal de comunicação eficiente de incentivo à conscientização da participação dos órgãos setoriais. Ademais, há dificuldade na definição das ações realmente prioritárias do Estado, além de graves problemas nos processos de construção de indicadores setoriais e de seu monitoramento.

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na LDO, foi instituída a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. Nesse esteio, o Poder Executivo identificou, inicialmente, a necessidade de contingenciar R$ 21,8 bilhões da Lei Orçamentária para 2010.

Nas avaliações orçamentárias subsequentes, houve uma ampliação gradual dos limites de movimentação e empenho, de acordo com o comportamento e a compatibilidade dos parâmetros macroeconômicos com a política econômica e com as metas fixadas na LDO. Destaca-se que a revisão das estimativas de receita líquida de transferências a estados e municípios e o efeito positivo provocado pela cessão onerosa de cinco bilhões de barris de petróleo à Petrobras se mostraram como fatores determinantes para a ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira.

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.

No âmbito da verificação das disponibilidades por fonte de recursos, verificou-se que algumas destinações/vinculações de recursos, ao final do exercício de 2010, estavam com o saldo a descoberto. Este fato gerou uma ressalva destacada neste capítulo.

Outro ponto observado pelo Tribunal refere-se à proporção de gastos com terceirização, especialmente no Poder Executivo, onde atingiram 9% dos gastos com pessoal. Apesar do prazo inicialmente definido no acórdão 1.520/2006 - Plenário para que os órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros, entre 2006 e 2010, empregados terceirizados de forma irregular, ainda existem, segundo dados da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quase 18 mil empregados nessa condição, 80% dos quais na Administração Indireta.

No que tange à execução orçamentária, o montante de restos a pagar quase triplicou nos últimos cinco anos e atingiu o valor R$ 129 bilhões em 2010, o que demonstra desequilíbrio entre alocação anual de recursos na lei orçamentária com a realidade da execução dos programas governamentais.

Verificou-se também que continua alarmante e crescente o passivo de prestações de contas relativas a convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais. Em 2010, houve um aumento de 8% no total de prestações de contas não apresentadas dentro do prazo legal. Em termos de valor, o acréscimo foi de 39% em relação à posição do final de 2009.

Em relação à análise das receitas, o Tribunal constatou que a arrecadação líquida das Receitas Correntes teve um aumento real de 8,40% em relação a 2009, atingindo o montante de R$ 890 bilhões. O crescimento da arrecadação estatal a um ritmo superior ao da economia levou a que a carga tributária brasileira aumentasse de 30,13% para 34,13% em relação ao PIB, entre 2000 e 2010.

Adicionalmente, a baixa arrecadação de multas administrativas ainda é um desafio: a cada R$ 100 de multas aplicadas, apenas R$ 4,70 são arrecadados. A reduzida arrecadação afeta, de forma significativa, a credibilidade do poder sancionador do Estado. Foram realizadas tratativas, ao longo de 2010, no sentido de identificar alternativas para aprimorar a gestão e a operação do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. A Procuradoria-Geral da

Fazenda Nacional está examinando a minuta de normativo para alteração da Lei 10.522/2002, e os demais órgãos envolvidos na questão estão atuando de forma a estabelecer um plano de trabalho e um cronograma de implantação das novas soluções para o problema.

Por fim, é importante destacar a importância assumida pela renúncia de receitas, ao longo dos anos, como importante instrumento de políticas públicas. Seu montante (R$ 143,9 bilhões em 2010) ultrapassa a soma dos orçamentos das políticas de saúde, educação e assistência. Entretanto, verifica-se ausência de indicadores, deficiência de prestação de contas e necessidade de melhor distribuição desses recursos entre as diversas regiões do país. A concentração desses recursos contribui para perpetuação de desigualdades regionais.

O Tribunal elegeu o Desenvolvimento Regional como um Tema de Maior Significância -TMS, realizando ao longo de 2009 e 2010 um conjunto de auditorias com o objetivo de conhecer a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, a situação dos diversos instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento, que englobaram, em seu conjunto, cerca de R$ 23 bilhões em cada exercício.

As fiscalizações conduzidas pelo Tribunal identificaram falhas e irregularidades que podem comprometer a execução da política e a boa gestão dos recursos públicos empregados, relacionadas à formulação e ao planejamento das ações, à execução dos programas, às deficiências dos controles internos e dos sistemas de informação das entidades gestoras e de operação, às fragilidades institucionais, à insuficiência de avaliação e a irregularidades associadas às operações de financiamento.

Ação Setorial do Governo

O Tribunal analisou as diferentes funções do governo, identificando o nível de execução orçamentária e o desempenho dos indicadores previstos para os diversos programas governamentais.

O Programa de Aceleração de Crescimento - PAC consolidou-se como principal iniciativa governamental de fomento ao investimento. Em seu lançamento, o PAC previu investir R$ 503,9 bilhões no período 2007/2010. Consoante os dados divulgados, a execução acumulada até o final de 2010 foi de R$ 443,9 bilhões, representando 88% da previsão. É importante frisar que o Balanço se refere a valores de execução apurados até a data de 31 de outubro de 2010, tendo sido feita projeção, pelo Poder Executivo, para os meses de novembro e dezembro.

Ao longo dos quatro anos de duração do programa, o Tribunal constatou que o principal problema de monitoramento das ações do PAC é gerado pela ausência de informações sistematizadas.

Em relação à prestação de contas, além da dificuldade na obtenção de dados confiáveis que permitissem corroborar as informações divulgadas nos balanços, foram identificadas imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo programa. Como os investimentos do PAC são compostos por gastos de diversas naturezas, em muitas situações, o balanço não esclarecia plenamente o alcance da informação divulgada. Em pelo menos três situações isso aconteceu:

a) nas concessões rodoviárias e ferroviárias, em que 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, começará a ocorrer apenas após a assinatura do contrato, o que pode se estender por anos;

b) nos financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, em que 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 pactuado;

c) nos financiamentos concedidos para ações de habitação de mercado, cujos investimentos compõem o total de R$ 503,9 bilhões inicialmente divulgado; nessas operações, foram considerados,

como investimentos executados, financiamentos, cuja característica é de inversão financeira, distinta da de investimento.

Devido às referidas imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo programa, os montantes de investimentos em infraestrutura declarados pelo programa estão superestimados em diversos segmentos.

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 resultado previdenciário do RGPS pode ser segregado em relação ao Setor Urbano e ao Setor Rural. Em 2010, o Setor Urbano apresentou um resultado positivo de R$ 7,8 bilhões e o Setor Rural um resultado negativo de R$ 50,7 bilhões. Esse resultado mostra que há uma tendência de equilíbrio entre receita e despesa na área urbana e que há necessidade de financiamento extremamente alta no meio rural, decorrente da importante política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

O RPPS abrange o regime próprio dos servidores civis e o regime próprio dos militares. No exercício de 2010, o fluxo de caixa do RPPS apresentou resultado negativo de R$ 51,2 bilhões. O déficit do RPPS decorre, principalmente, 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 ou compensação entre os regimes previdenciários.

As análises efetuadas pelo Tribunal na função Saúde revelaram que, apesar do crescimento significativo da descentralização de recursos, o Ministério da Saúde não tem exercido, de forma adequada, sua função de coordenador e fiscalizador das políticas públicas, pois não dispõe de instrumentos que lhe forneçam informações precisas sobre a realidade da saúde no Brasil. Foram identificados diversos problemas sistêmicos, que ocorrem na maioria dos estados e municípios, nas diferentes regiões do país. A falta ou precariedade do planejamento está entre os problemas mais graves, uma vez que possui reflexos diretos sobre a eficiência e efetividade da aplicação dos recursos.

Ainda há muito a avançar em termos de melhoria da gestão no SUS. Estados e municípios têm assumido uma série de responsabilidades no planejamento e na execução das políticas públicas de saúde. Todavia, as auditorias demonstraram que ainda são graves os problemas relacionados com a eficiência do gasto público. Dessa forma, além da busca pelo aumento dos recursos aplicados na saúde, deve-se priorizar a melhoria da gestão como forma de reduzir desperdícios.

Apesar das falhas observadas, identificou-se que os recursos financeiros aplicados nas Estratégias da Atenção Básica, tais como Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde, têm surtido efeito positivo na melhoria das condições de saúde da população, conforme estudo econométrico realizado pelo Tribunal, com os indicadores de atividades hospitalares sensíveis às atividades desenvolvidas na atenção básica.

Na avaliação da função educação, observa-se que maior parte dos recursos federais é destinada ao ensino superior. Entretanto, é possível notar o crescimento da relevância dos gastos com educação básica ao longo do tempo. Em 2006, para cada R$ 1,00 direcionado à educação básica, R$ 2,80 eram gastos com o ensino superior, enquanto que, em 2010, essa proporção foi de R$ 1,00 para R$ 1,20.

Já a análise dos indicadores das instituições federais de ensino superior revela a persistente disparidade entre as regiões Sul e Sudeste e o restante do país. Aquelas regiões apresentam índices acima da média nacional. A situação evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior, com vistas a minimizar essas desigualdades.

Na função desporto e lazer, cabe destacar o acompanhamento das ações da Copa de 2014 realizadas pelo Tribunal. Ao proceder ao levantamento de possíveis riscos associados ao evento, o Tribunal verificou a ausência de informações tempestivas e o desconhecimento de óbices que limitam

o andamento normal das obras. Constatou-se, ainda, que algumas sedes correm o risco de terem estádios que poderão ficar ociosos após a Copa.

No que se refere aos aeroportos, foram identificados riscos de que a capacidade operacional da Infraero não seja suficiente para realizar os investimentos programados e, consequentemente, viabilizar a conclusão das obras previstas em tempo oportuno à realização do evento.

Quanto à mobilidade urbana, constatou-se que, até o fim de abril/2010, nenhuma obra havia sido contratada. Apontou-se o risco de que os financiamentos fossem liberados tendo como base apenas projetos conceituais com algum nível de detalhamento, mas que não podem ser caracterizados como projetos básicos nos termos exigidos pela legislação brasileira.

No que tange à função Ciência e Tecnologia - C&T, verifica-se que, apesar do crescimento dos investimentos em P&D em relação ao PIB, a taxa brasileira ainda é consideravelmente baixa quando comparada a outros países. No tocante ao investimento público no setor, destacam-se os gastos tributários, cada vez mais relevantes para C&T, superando os recursos orçamentários executados na função. As auditorias do Tribunal revelaram deficiência e precariedade dos controles internos e do processo de prestação de contas da gestão desses recursos, além da concentração desses gastos tributários da região Sudeste.

Em 2010, o Tribunal realizou levantamento em 315 unidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para avaliar políticas, normas, métodos e procedimentos relativos à gestão de tecnologia da informação, de modo a delinear o panorama da governança da matéria na Administração Pública Federal.

A importância do trabalho decorreu do impacto da área de TI na execução de políticas, programas e projetos de governo, bem como do expressivo valor de recursos alocados à área (cerca de R$ 12,5 bilhões em 2010).

Foram constatadas diversas precariedades e identificados vários pontos vulneráveis em quase todas as unidades fiscalizadas, em especial no tocante à segurança da informação.

Assim, com o intuito de aperfeiçoar a gestão do tema em todo o setor público, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações estruturantes aos órgãos superiores de governança de TI dos Três Poderes, de modo a assegurar o estabelecimento formal de: (i) objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição; (iii) metas para cada indicador definido; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição.

Demonstrações Contábeis da União

Foram examinados os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário e a Demonstração das Variações Patrimoniais, apresentadas 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 2010, cujo nível máximo de consolidação abrange todos os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Do exame realizado, é possível concluir 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 2010, exceto quanto à ressalva XIII descrita neste capítulo.

Áreas Temáticas

O Tribunal escolheu como áreas temáticas para compor a análise das Contas de Governo os temas mobilidade urbana e atuação das agências reguladoras com foco no usuário do serviço público.

O trabalho acerca do primeiro tema merece destaque tanto pela importância decorrente do impacto sobre o cotidiano do cidadão, como pelo elevado volume de recursos envolvidos, especialmente em razão das obras atinentes ao PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades e aos grandes eventos esportivos que se avizinham, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, que fizeram com que as dotações orçamentárias para ações relativas à área, que se situaram na média anual de R$ 1 bilhão desde 2003, saltassem para cerca de R$ 11 bilhões em 2010

A auditoria revelou que o desolador panorama da mobilidade urbana na maior parte das grandes cidades brasileiras tem como características o crescimento desordenado dos municípios, a desarticulação entre planejamento urbano e planejamento de transporte, e o crescente uso do transporte individual motorizado.

A solução da questão passa pela maior atuação da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana - Semob, vinculada ao Ministério das Cidades, que deve atuar como indutora de melhoria do planejamento municipal. Observa-se, no entanto, que as intervenções federais estão sendo aprovadas sem delineamento preciso da situação existente no país e sem análise adequada dos projetos financiados, o que acarreta riscos de desperdício de recursos e de execução de empreendimentos que não representam as soluções mais adequadas para os problemas enfrentados.

É necessário que a Semob seja capaz de implementar uma estratégia de ação que permita diagnosticar a situação do processo de integração dos planos das regiões metropolitanas e apoiar sua consolidação e estimular a associação dos municípios com o respectivo estado para instituir uma coordenação do planejamento e da operação do transporte coletivo de interesse comum.

Por tais motivos, o Tribunal, por meio do acórdão 1.373/2011 – Plenário, recomendou à Semob/Cidades que: (i) implemente um procedimento de coleta e tratamento sistemático de dados que permita identificar problemas e possíveis soluções de mobilidade nas cidades de maior porte; (ii) desenvolva indicadores que possibilitem monitorar a execução e avaliar os resultados das ações financiadas; (iii) aprimore sua sistemática de seleção e contratação de projetos, a fim de reduzir riscos de inexecução e de escolha de soluções inadequadas; e (iv) defina estratégia de ação para induzir e apoiar a melhoria e a integração dos planejamentos dos municípios concernentes à mobilidade.

Em relação à segunda área temática, o Tribunal realizou auditoria nas agências Anatel, Anac, Aneel e ANP, com o objetivo de avaliar as respectivas atuações em relação aos interesses dos usuários dos serviços públicos outorgados de telefonia móvel, telefonia fixa, TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros, distribuição de energia elétrica e distribuição e revenda de combustíveis. Foi observado que o crescimento do número de usuários dos serviços regulados veio acompanhado de aumentos relativos no número de denúncias e reclamações contra todas as prestadoras destes serviços.

Os resultados da auditoria evidenciaram que as agências reguladoras fiscalizadas, de modo geral, possuem sistemas de relacionamento direto com o usuário bem estruturados e em pleno funcionamento, ainda que em fases distintas de maturação. Há de se ressaltar, todavia, a necessidade de aprimoramento de alguns pontos.

Embora as audiências públicas estejam formalmente definidas em leis e regulamentos específicos das agências, ainda não se traduzem em um efetivo instrumento de participação da sociedade. Já a pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços, instrumento útil na percepção da adequação do serviço, não tem sido realizada pela maioria das agências.

Nota-se, assim, que apesar de as agências reguladoras possuírem mecanismos aptos a captar expectativas e anseios dos usuários, essas manifestações são insuficientemente consideradas nos processos finalísticos de regulamentação e fiscalização dos serviços regulados.

8.2 Parecer do Relator

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 2010, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se os aspectos indicados ao longo deste Relatório.

Ressalvas

Destacam-se, a seguir, as ressalvas consideradas mais relevantes:

I. baixo percentual de execução de vinte por cento das ações relacionadas como prioritárias no Anexo I, Prioridades e Metas, da Lei 12.017, 12 de agosto de 2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010), que receberam dotação orçamentária;

II. execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação;

III. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento;

IV. 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";

V. 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;

VI. reduzido percentual de arrecadação das multas aplicadas pelos órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização, com possíveis danos ao Erário em caso de prescrição;

VII. divergência entre os valores de arrecadação da dívida ativa de 2010 registrados no Siafi e aqueles contidos no sistema Cadastro Integrado da Dívida Ativa - CIDA da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

VIII. inconsistências contábeis e procedimentos inadequados detalhados no Relatório que afetaram a evidenciação do patrimônio da União nas demonstrações financeiras do exercício de 2010.

Recomendações:

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

I. à Presidência da República, que priorize a execução das ações identificadas no anexo de prioridades e metas da LDO frente às demais ações discricionárias;

II. à Secretaria do Tesouro Nacional - STN e à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, que apresentem em 90 dias estudos com soluções que visem coibir que haja execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira;

III. à Presidência da República e aos Ministérios da Fazenda, das Comunicações e de Minas e Energia, supervisores das empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, IRB - Brasil Resseguros S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Companhia Energética do Piauí – Cepisa, Eletrobrás Participações S.A. – Eletropar, Fafen Energia S.A., Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petrobras Química S.A. – Petroquisa, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. – TBG, Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp, que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

IV. às empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, IRB - Brasil Resseguros S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Companhia Energética do Piauí – Cepisa, Eletrobrás Participações S.A. – Eletropar, Fafen Energia S.A., Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petrobras Química S.A. – Petroquisa, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. – TBG, Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp, que, no âmbito do Orçamento de Investimento, abstenham-se de executar suas despesas acima das respectivas dotações autorizadas, em observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

V. às empresas IRB - Brasil Resseguros S.A., Eletrobrás Termonuclear S.A. – Eletronuclear, Eletrobrás Participações S.A. – Eletropar, Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Fafen Energia S.A., Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. – Mangue Seco 2, Companhia Petroquímica de Pernambuco – Petroquímicasuape e Furnas - Centrais Elétricas S.A., que, na execução do Orçamento de Investimento, observem o montante aprovado para as respectivas fontes de financiamento, em obediência à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

VI. ao Ministério da Fazenda, que adote um plano de ação, no prazo de 30 dias, para compatibilizar os valores da arrecadação da dívida ativa contidos no sistema Cadastro Integrado da Dívida Ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com os registrados no Siafi;

VII. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração Nacional, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas e tomem, se for o caso, as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Siafi;

VIII. à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que:

a) avalie a pertinência de incluir, nas demonstrações contábeis consolidadas do Balanço Geral da União, os saldos referentes às entidades Fundação Habitacional do Exército e Funai – Patrimônio Indígena e aos fundos Conta de Desenvolvimento Energético e Reserva Global de Reversão, sem prejuízo da evidenciação, em nota explicativa, dos

saldos referentes às entidades que, porventura, permaneçam excluídas do processo de consolidação, apontando os critérios que as excluíram da consolidação;

b) em conjunto com as setoriais contábeis do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, concilie periodicamente, e sobretudo por ocasião do encerramento do exercício, os saldos de créditos parcelados registrados no Ativo com os valores de estoque de parcelamentos fazendários e previdenciários constantes dos sistemas de informação da RFB;

c) em conjunto com as setoriais contábeis do Ministério da Fazenda e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, concilie periodicamente, e sobretudo por ocasião do encerramento do exercício, os saldos de créditos inscritos em Dívida Ativa registrados no Ativo com os valores de estoque de créditos da Dívida Ativa constantes dos sistemas de informação da PGFN;

d) considere como ocorrências passíveis de restrição na conformidade contábil do BGU a ausência de registro da provisão para perdas prováveis e a omissão de baixa de valores prescritos relativamente aos créditos, bens e valores em circulação, e aos valores realizáveis a longo prazo registrados nos balanços patrimoniais dos órgãos da administração direta;

e) apresente em notas explicativas quaisquer mudanças na elaboração das demonstrações contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem alteradas, extintas ou criadas por tais mudanças;

f) estabeleça critério para o agrupamento de contas (Benefícios diversos a pagar, Outros débitos a pagar, Compensações diversas, Outras Despesas Correntes – Outras Despesas e Créditos Diversos a Receber - Outros Créditos) nas demonstrações contábeis consolidadas e detalhe os referidos agrupamentos em nível razoável de evidenciação;

g) verifique e regularize os saldos irrelevantes nas rubricas constantes nas Demonstrações Contábeis da União;

h) acompanhe sistematicamente, em conjunto com os órgãos setoriais de contabilidade, o registro dos créditos adicionais no Siafi, com vistas a garantir a qualidade das informações do Balanço Orçamentário;

i) 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 ao longo do Relatório para os próximos exercícios;

j) efetue estudos com vistas a avaliar, quanto aos aspectos técnicos, sobre a possibilidade de implementar alterações na metodologia de apuração dos valores dos ingressos e dispêndios extra-orçamentários na elaboração do Balanço Financeiro, a fim de propiciar o exercício efetivo da gestão, controle e transparência da gestão dos recursos públicos.;

k) apresente em notas explicativas análise das variações relevantes verificadas em rubricas dos balanços consolidados;

l) oriente os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal a tomarem providências tempestivas objetivando evitar situações de restrição na conformidade contábil do Balanço Geral da União;

m) apresente em nota explicativa às demonstrações contábeis relação dos órgãos ou entidades que fazem o registro de receitas segundo o regime de competência, indicando as receitas e respectivos valores, ainda que aproximados;

n) oriente os Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal a efetuarem regularmente a conformidade contábil no Siafi de suas Demonstrações Contábeis;

IX. ao Banco Central do Brasil, que inclua em suas demonstrações financeiras e contábeis a evidenciação dos fluxos relativos às receitas decorrentes da senhoriagem obtida na emissão de moeda;

X. reiterar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação efetuada nas Contas do Governo, relativas ao exercício de 2009, no sentido de que priorize a completa implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

Submeto, pois, à apreciação deste Plenário, na forma prevista no Regimento Interno e dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2011.

AROLDO CEDRAZ

Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, ante o disposto no inciso I do art. 71 da Constituição Federal; e

CONSIDERANDO que as Contas do Governo atinentes ao exercício financeiro de 2010, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no inciso XXIV do art. 84 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada do relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do 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 do Regimento Interno deste Tribunal e seus parágrafos, 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, economicidade, alcance de metas e consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal sobre 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 relativas ao exercício de 2010, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica efetuada sobre as Contas concernentes a 2010 prestadas pelo Presidente da República, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento, por este Tribunal, das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, assim como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nos termos do inciso II do art. 71 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 2010, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando, assim, as contas atinentes ao exercício financeiro de 2010, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

Sala das Sessões, em 1º de junho de 2011.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhor Ministro-Relator,

Senhores Ministros e

Senhor Procurador-Geral,

Gostaria de manifestar meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Aroldo Cedraz, e a todos os servidores que atuaram nos trabalhos relativos ao exame das Contas do Governo, referentes ao exercício de 2010, pela qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado.

Nesta oportunidade, destaco que o grave e persistente problema que enfrentamos na área da saúde merece nossa mais acurada atenção.

O Sistema Único de Saúde foi criado pela Constituição Federal de 1988 e implementado com a promulgação da Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, tendo como objetivo a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

No ano de 2010, as despesas empenhadas na função saúde totalizaram 62 bilhões de reais. Foi a ação governamental que empenhou o maior volume de recursos em 2010.

Infelizmente, como relator da área no biênio 2009/2010, pude constatar, através de diversas fiscalizações em diferentes programas do SUS, uma crise na administração de um sistema em que bilhões de reais são transferidos entre entes federativos, sem maiores controles e cuidados com uma prestação de serviços efetiva.

A descentralização é princípio organizacional do SUS, razão pela qual há o crescimento das transferências para estados e municípios. Estes têm assumido papel cada vez mais relevante na prestação e no gerenciamento dos serviços de saúde. Entretanto, a fiscalização sobre eles exercida é deficiente.

Com a pulverização de recursos tão vultosos, o controle dos gastos torna-se evidentemente mais complexo. Exatamente por essa razão, o Ministério da Saúde deveria contar com os mais modernos e eficientes sistemas de controle informatizados. Mas não é o que se verifica.

A realidade com a qual nos deparamos é de precariedade dos mecanismos de fiscalização do Ministério da Saúde. Não há confiabilidade nos dados constantes dos cadastros nacionais e faltam informações que comprovem a aplicação dos recursos transferidos fundo a fundo.

Nos últimos meses tenho relatado diversos processos de auditoria na área da saúde, tendo constatado diversas irregularidades, que abrangem desvio de recursos, repasses sistemáticos de recursos a cooperativas, ONGs e OSCIPs sem contrato formalizado e sem justificativas legais, ausência ou irregularidades em processos de licitação, entre outros problemas.

Conforme salientado pelo eminente Relator, no Programa de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, foram encontrados indícios de fraudes e irregularidades graves, como a realização de operações de venda de medicamentos através de CPF de pessoa constante do Cadastro de Óbitos da Previdência Social.

Na sessão plenária de 25 de maio último, relatei processo de auditoria que identificou milhares pacientes cujas datas de óbito eram anteriores às datas informadas nas respectivas autorizações de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade/Custo, tendo o SUS pago milhões de reais por esses procedimentos.

Foram também identificados casos em que o óbito ocorreu anteriormente ao início da suposta internação, ou em seu curso, mas seus custos foram pagos integralmente pelo SUS.

Em Auditoria Operacional realizada no Distrito Federal, cujo objetivo compreendeu a análise da implantação e operacionalização da assistência farmacêutica básica, verificou-se que a Secretaria de Saúde do DF vinha dando destinação diversa a recursos transferidos pelo Ministério da Saúde para o financiamento da atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, aplicando-os na compra de medicamentos, em flagrante descumprimento à autorização orçamentária aprovada e aos normativos que tratam da matéria.

Desta forma, o Fundo de Saúde do DF aplicou na aquisição de medicamentos valor 4,13 vezes maior que o recebido para essa finalidade, e que em muito superou o valor necessário para custear a totalidade de suas necessidades na área de fármacos. Não obstante, conforme exaustivamente noticiado e comprovado por ocasião do trabalho, os beneficiários da rede pública de saúde do DF vem, seguidamente, sofrendo com a falta de medicamentos.

Portanto, não resta dúvida que a fragilidade no controle, favorecendo o desvio de medicamentos, associada ao superfaturamento na aquisição, é responsável, em grande medida, pelos problemas crônicos de desabastecimento nas unidades de saúde, não obstante o alto dispêndio de recursos pelo Distrito Federal.

Destaque-se que Auditorias Operacionais da mesma natureza foram realizadas em Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo, tendo sido encontrado o mesmo problema em alguns desses estados.

As fiscalizações realizadas por este Tribunal de Contas nos permitem concluir que o grande problema do SUS não é a falta de recursos, mas sua inadequada aplicação, a qual só se faz possível na medida da deficiência do controle realizado pelo Ministério da Saúde.

O Brasil estaria perto de atingir o atendimento universal e integral da população, preconizado pela Constituição Federal de 1988, caso todos os recursos destinados à saúde fossem devidamente monitorados e sua utilização ocorresse de forma planejada e bem administrada.

Relevante ressaltar que o Cartão Nacional de Saúde é instrumento de grande importância para o monitoramento das ações governamentais na área da saúde, pois possibilita a vinculação dos procedimentos executados no âmbito do SUS ao usuário, ao profissional que os realizou e também à unidade de saúde onde foram realizados. Sua implantação está prevista desde a Norma Operacional Básica do SUS de 1996.

Após 15 anos de atraso, a política de implementação do Cartão Nacional de Saúde está sendo reformulada pelo Ministério da Saúde, de modo a possibilitar a integração e a comunicação dos sistemas públicos de saúde (União, estados e municípios).

Em uma primeira etapa, o projeto prevê que o Ministério da Saúde desenvolva sistema que possa receber informações das redes existentes em outros estados e municípios. Isso permitirá consolidar as informações nacionais sobre pacientes e atendimentos realizados no país.

A próxima etapa seria a implementação de recursos de gestão e prontuário eletrônico, que permitem o acompanhamento do estado de saúde do cidadão e, por exemplo, a avaliação das equipes e unidades de saúde em atuação.

Urgente, portanto, a modernização dos instrumentos de gerenciamento da atenção à saúde; a utilização de tecnologias de ampla difusão, conjugando informática e telecomunicações, o que permitirá dotar o SUS de uma rede integrada para a realização de variada gama de operações e captura de informações.

Derradeiramente, lembro que o art. 3º da Lei 8.080/90 dispõe que os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

O êxito na garantia do direito à saúde depende da atuação integrada dos entes federativos, das entidades executoras de políticas públicas e do controle efetivo dos gastos com a sua execução, sobretudo para resguardar a correta aplicação dos recursos públicos e a qualidade dos serviços assistenciais e preventivos disponibilizados à população.

Feitas essas breves considerações, renovo meus cumprimentos ao Ilustre Relator, manifesto minha anuência às propostas apresentadas por Sua Excelência, Ministro Aroldo Cedraz, e ressalto que incumbe ao poder público conferir efetividade ao direito à saúde, resguardando, assim, o direito fundamental à vida e à dignidade da pessoa humana, fundamento do nosso Estado Democrático de Direito.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2011.

JOSÉ JORGE
Ministro

CONTAS DO GOVERNO DE 2010

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

Inicialmente gostaria de destacar a excelência do trabalho apresentado pelo Relator, Ministro Aroldo Cedraz, estendendo os elogios à sua assessoria e à Secretaria de Macroavaliação Governamental.

2. O parecer prévio conclusivo do Tribunal sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar ao Congresso Nacional apresenta-se, nos dias de hoje, com conteúdo e formato que possibilita a todos que atuam na Administração Pública Federal tê-lo como pilar para o processo de aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas. Outros setores da sociedade, como a comunidade acadêmica, também se valem deste relevante trabalho que esta Corte de Contas realiza. Portanto, mais que uma peça burocrática, elaborada por força de um mandamento constitucional, a análise global que o TCU faz das contas do governo é um importante serviço prestado à população brasileira, coadunando-se com a sua nobre missão de "*assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade*".

3. Entre os diversos aspectos da gestão governamental abordados no relatório ora apresentado, permito-me fazer alguns comentários sobre o desempenho da economia brasileira em 2010, dando ênfase para o comportamento do nível de emprego da mão de obra, o poder de compra da população e a relação investimento/PIB.

4. Em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) teve um crescimento real de 7,5%. Este índice confirma a solidez da economia brasileira entre os anos de 2001 e 2010, com o ascenso do PIB passando de 1,3% para os atuais 7,5%. Em que pese a taxa negativa registrada em 2009, o crescimento foi sustentado, pois, em valores de 2010, os índices figuram em constante elevação.

5. A análise isolada deste indicador de riqueza do País, no entanto, pode se mostrar equivocada. Neste sentido, precisamos atentar para o que nos dizem outros indicadores.

6. O PIB ***per capita***, por exemplo, registrou em 2010 um aumento de 6,5%, portanto um pouco abaixo do crescimento do produto interno bruto total. Por sua vez, a despesa de consumo das famílias registrou variação positiva, em 2010, de 7%. Embora o PIB ***per capita*** tenha evoluído 2,4% na média anual da década que se encerrou em 2010, valor superior aos 1,1% do decênio anterior, a diferença entre as taxas de crescimento de tais variáveis (PIB *vs.* PIB ***per capita***) nos sugere que o aumento da produção de bens e serviços não foi, na sua totalidade, acompanhado pela elevação na renda da população.

7. Igual análise pode ser feita quando comparamos o crescimento do item "*despesa de consumo das famílias*" com o PIB. A primeira variável elevou-se devido à política de manutenção da concessão de crédito às famílias. Este vetor de crescimento da despesa de consumo das famílias é preocupante, visto que revela o aumento do poder de compra em função de um fator monetário (o crédito fácil), que, no longo prazo, pode perder sustentabilidade.

8. O relatório do Ministro Aroldo Cedraz aprofunda a análise sobre o PIB ***per capita*** no Brasil. Registra seu contínuo crescimento, entremeado por períodos de ***boom*** e de estagnação e, por fim, com a franca recuperação a partir de meados de 1993. Todavia, verifica-se que a renda ***per capita***

anual brasileira (cerca de US$ 10,500.00) é superior a apenas cinco países da América Latina (Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru), sendo inferior à de outros (tais como Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela). Isso mostra que o desafio maior da política econômica continua sendo compatibilizar o crescimento com uma distribuição mais equilibrada da riqueza.

9. Não obstante, o crescimento, em termos reais, de 8,2% da massa salarial dos trabalhadores serve como contraponto à política de aparente aumento inconsistente da despesa de consumo das famílias, sinalizando para uma elevação da demanda, de certa forma, em bases sólidas. Outro fator relevante nesta análise é a verificação de que a evolução do emprego formal em 2010 foi superior à do exercício anterior e de que houve melhora dos rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2006 a 2010, demonstrando contínuo soerguimento da renda dos assalariados. Constata-se, portanto, relativa robustez da política de aumento do consumo.

10. Tal política deve vir acompanhada de medidas eficazes que garantam a sua sustentabilidade, para que não se corra o risco de que o País entre novamente em uma espiral inflacionária, iniciada por descompassos entre a demanda e a produção.

11. Com efeito, devemos verificar como está se comportando o investimento. A taxa de investimento registrada ao fim de 2010 foi de 18,4% do PIB, superior à encontrada em 2009, de 16,9%. Também definida como "formação bruta de capital fixo", a taxa de investimento teve como motores principais a construção civil, a produção doméstica de máquinas e equipamentos e as importações. Mais uma vez, verificamos descompasso entre a taxa de crescimento de variáveis (investimento *vs.* poupança) e, ademais, na composição das bases relevantes que as sustentam, o que pode sinalizar um ponto fraco da política. No caso do desproporção entre a poupança e o investimento, há, novamente, um risco de financiamento impróprio. Quanto às variáveis que contribuíram para o aumento da "formação bruta de capital fixo", as importações devem ser vistas com certa ressalva, para que o País não fique na excessiva dependência de capitais estrangeiros.

12. Um crescimento sustentável, sob a ótica econômica, deve ser balizado por altos índices de investimento em infraestrutura. Neste ponto, o fechamento da década, com uma taxa de investimento de 18,4% do PIB, ainda é tímido. Este indicador passou de 20,7%, em 1994, para 15,3%, em 2003, recuperando-se em 2010. Não obstante, a taxa de investimento no Brasil é baixa, quando comparada com outros países e também com períodos específicos.

13. A China e a Índia atingiram, em 2010, taxas de investimento próximas de 47% e 32% do PIB, respectivamente. Segundo recente pesquisa do Banco Central, publicada pelo jornal *Folha de São Paulo*, a taxa de investimento brasileira está entre as mais baixas em um grupo de 20 países emergentes. Tomando-se a relação historicamente registrada entre nível de investimento e de crescimento, a taxa alcançada no Brasil, em 2010, continua, portanto, insuficiente para que se alcance um crescimento sustentável da economia de 3% ao ano. Para um crescimento na média de 5% a.a., os investimentos deveriam ficar em torno de 25% do PIB.

14. Assim, em que pese o grande volume de inversões em infraestrutura no País (efeitos do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento), o que explica a recuperação da taxa de investimento nos últimos 4 anos, o governo precisa prosseguir, com tenacidade, na política de impulsionar o crescimento econômico com semelhantes medidas, desde que não seja à custa do aumento do seu déficit nominal.

15. Em outras palavras, o governo precisa reduzir suas despesas de custeio e aumentar sua receita para que consiga elevar o nível de investimentos do setor público, principalmente em infraestrutura. Todavia, a redução das despesas e o aumento das receitas não deve onerar o cidadão, seja com diminuição na oferta de serviços públicos ou elevação da carga tributária. Portanto, tais movimentos devem ter por base critérios de eficiência e de qualidade dos gastos e da arrecadação.

16. Neste ponto, a contribuição desta Corte de Contas é bem visível. A ação do Tribunal é pelo sucesso dos programas do governo. O Tribunal, ao buscar que o gasto público e a arrecadação tenham eficiência e qualidade, contribui também para aumentar o nível de investimentos do setor público, ou seja, ajuda o crescimento economicamente sustentável, sem pressões inflacionárias. As ineficiências do setor público podem anular ou superar os ganhos de produtividade do setor privado, com o risco de levar o País a uma crise de baixo crescimento ou mesmo de estagnação do crescimento com inflação.

17. Ademais, o crescimento econômico sustentável necessita de um ambiente institucionalmente estável que sinalize para os agentes econômicos condições favoráveis para a produção de bens e serviços. Tal ambiente é incompatível, por exemplo, com elevada carga tributária, burocracia excessiva e desvios. A ação do Tribunal junto aos órgãos da Administração procura minimizar tais entraves ao desenvolvimento nacional.

18. Um órgão de controle externo independente e ativo, que aponta as falhas do governo, em reflexo a uma sociedade que não mais está disposta a conviver com a compressão da renda e do emprego e com a corrosão do seu poder de compra, é um agente de peso que a Administração Pública Federal deve ter como aliado se procura "*a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente includente do País*", conforme definido na "*missão*" do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

19. Com isso, vê-se objetivamente de que forma a labuta diária do Tribunal no combate às ineficiências pontuais do governo defende a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade. A avaliação que o TCU ora faz das contas do governo deve ser vista sob esta ótica. É este o espírito do Capítulo 8 do Relatório do Ministro Aroldo Cedraz, que contém um conjunto de recomendações destinadas a aprimorar a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal sob os aspectos legais e operacionais.

Com essas considerações, manifesto-me favorável à aprovação do Projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado, na forma proposta pelo Relator, a quem, mais uma vez, parabenizo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

CONTAS DO GOVERNO DE 2010

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras - Senhores,
Preclaro Relator.

O Tribunal de Contas da União reúne-se para desempenhar uma de suas atribuições mais importantes, que é a missão constitucional de apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República, de forma analítica e parecerista. Uma excelente contribuição à Nação, com a abordagem de questões fundamentais ao interesse nacional, especialmente aquelas relacionadas à área social e econômica, como a educação, a saúde, a segurança pública, a infraestrutura e outros programas governamentais de grande repercussão.

Felicito o eminente Ministro Aroldo Cedraz pelo brilhante Relatório e Projeto de Parecer Prévio que acabam de ser apresentados, com certeza mais uma obra de inestimável valor para orientar a Administração Pública brasileira.

A profunda análise das contas do Governo da República, exercício de 2010, resulta de excelente labor de acompanhamento das ações governamentais e de exame exaustivo de relatórios e de demonstrativos contábeis em grande monta, que refletem a ação gerencial do Governo na administração do País.

Das relevantes questões abordadas no Relatório, destaco a atividade econômica no Brasil, a dívida pública, a mobilidade urbana, a carga tributária e a responsabilidade social.

Na análise da conjuntura econômica, o Produto Interno Bruto (PIB) de 2010 cresceu 7,5% em relação ao ano anterior, em termos reais, registrando um total de R$ 3,7 trilhões. O Brasil, com esse desempenho, reverteu a situação de 2009, na qual o PIB sofreu redução de 0,2% em relação a 2008, e conseguiu se recuperar da crise financeira internacional, retornando sua produção a níveis superiores ao período pré-crise. O quadro colocou a economia nacional entre as cinco que mais cresceram em relação aos países do G20, com saldo das Reservas Internacionais no valor de US$ 288,6 bilhões, um aumento de 20,7% sobre o exercício anterior.

Portanto, as políticas econômicas adotadas pelo governo federal em 2009 nas áreas fiscal, monetária, creditícia e cambial apresentaram resultado positivo em 2010, incentivando o investimento e o consumo privado e conferindo impacto expansionista sobre a demanda agregada e o nível de emprego.

O endividamento da União, resultante da geração de superávit primário insuficiente para cobrir o déficit nominal do exercício, preocupa. Em relação à Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a ação do governo gerou um aumento de R$ 113,1 bilhões entre 2009 e 2010, quando essa dívida alcançou o montante de R$ 1,47 trilhão.

Entretanto, devido ao crescimento da economia, a referida dívida líquida apresentou uma redução de 2,43% do PIB, de 42,78% em dezembro de 2009 para 40,35% ao final de 2010. Para que a trajetória de redução se acentue rapidamente e não comprometa a qualidade de vida da sociedade brasileira, creio que o **crescimento da economia deve ser conjugado com ações concretas de redução do endividamento** mediante a fixação de metas, a serem avaliadas pelos órgãos de controle interno e externo.

A implantação do Sistema de Monitoramento do PAC (SisPAC) em 2010, abrangendo as ações do orçamento fiscal, criou uma ferramenta para acelerar efetivamente o crescimento do País, com menos desperdício de recursos públicos. No período de 2007 a 2010 o PAC previu investir R$ 503,9

bilhões. Contudo, a execução acumulada das obras concluídas foi de R$ 443,9 bilhões, 88% do valor inicialmente previsto segundo os dados divulgados no 11º Balanço do PAC. No eixo da logística, a execução superou a previsão em 12%, no energético ficou aquém em 46% e no eixo social e urbano suplantou em 35%. São informações importantes, apesar de o relatório mostrar que os montantes de investimentos em infraestrutura declarados pelo programa estão superestimados em diversos segmentos, devido às imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo PAC.

A evolução da carga tributária tem sido constante preocupação nos relatórios produzidos por este Tribunal acerca das contas prestadas pelo Presidente da Republica. Conforme revela o Relatório apresentado, em termos nominais, o crescimento da arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária foi maior do que a do PIB em 2010. Portanto, **houve efetivo aumento da carga tributária.**

O esforço do contribuinte brasileiro permitiu ao Governo Federal realizar em 2010 despesas de **mais de 1,5 trilhão de reais** em suas várias Funções. Entretanto, apenas R$ 61,9 bilhões foram para a Função **Saúde (4,11%)**, **R$** 48,5 bilhões para a Função **Educação (3,22%)** e R$ 9,7 bilhões para a Função **Segurança Pública (0,65%)**. Investir em Saúde, Educação e Segurança Pública apenas 8% do total da despesa compromete o desenvolvimento do país, a qualidade de vida do cidadão, o próprio direito inalienável à vida e configura ausência de foco na responsabilidade social.

Em relação ao assunto, 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.

Na condição de Relator dos processos da Copa de 2014, preocupam-me muito os dados apresentados acerca da baixa execução acumulada até o exercício de 2010 das obras relativas às operações ferroviárias, aeroviárias e portuárias vinculadas ao evento esportivo. **O TCU**, um dos órgãos responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos federais nas citadas obras, **tem feito constantes alertas sobre a situação às autoridades responsáveis, especialmente às da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Esporte**.

As obras de mobilidade urbana referentes ao PAC 2 e aos grandes eventos esportivos fizeram com que as dotações orçamentárias saltassem de R$ 1 bilhão em 2003 para R$ 11 bilhões em 2010. O TCU, todavia, constatou que até o fim de abril de 2010 nenhuma obra havia sido contratada e apontou o risco de que os financiamentos sejam liberados com base apenas projetos conceituais de baixo nível de detalhamento, que não podem ser caracterizados como projetos básicos nos termos exigidos pela legislação brasileira.

O cenário está a exigir que as intervenções federais sejam imediatas, aprovadas com delineamento preciso da situação existente em cada cidade-sede e com análise adequada dos projetos financiados, objetivando reduzir os constantes congestionamentos, aumentar a adesão ao uso do transporte público coletivo e melhorar significativamente a qualidade das vias urbanas.

Concluindo essas breves reflexões, renovo meus louvores ao Ministro Aroldo Cedraz 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 1º de junho de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras e Senhores,

De início, manifesto meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Aroldo Cedraz, pela notável qualidade técnica e excelência do trabalho realizado com vistas ao cumprimento da importante missão outorgada a este Tribunal de Contas pela Constituição Federal, em seu art. 71, inciso I, de apreciar, mediante pareceres prévios, as contas prestadas anualmente pelo Governo da República.

2. Não obstante a profundidade que pontuou o presente trabalho, gostaria de destacar, dentre as relevantes questões abordadas no Relatório produzido por Sua Excelência, quando examina as Contas do Governo referentes ao exercício de 2010, um tema ao qual atribuo grande relevância: a realização de investimentos na infraestrutura brasileira.

3. Desponta do Relatório apresentado pelo ilustre Ministro Aroldo Cedraz que, das despesas empenhadas no biênio 2009/2010, em torno de 53 bilhões de reais, o grupo "Investimentos", no qual se inserem as despesas com a execução de obras públicas, foi o que teve maior incremento em relação a 2009.

4. Esse incremento, da ordem de 16,4%, decorreu, sobretudo, dos resultados alcançados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas ações foram consideradas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2010.

5. De acordo com os dados divulgados no Relatório, a participação do PAC no total de investimentos do Governo Federal cresceu nos últimos quatro exercícios, passando de 31% em 2007 para 45% em 2010. De outra parte, anoto que os investimentos nesse programa tiveram um aumento significativo no biênio 2009/2010, cujo crescimento foi de 39%.

6. Já a execução financeira acumulada das obras concluídas desse programa até o final de 2010 – em cujo lançamento foram previstos investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais no período 2007/2010 – foi de 443,9 bilhões de reais, em torno de 88% da previsão inicial, sendo 65,4 bilhões de reais no eixo de logística, 148,5 bilhões de reais no de energia e 230,0 bilhões de reais no eixo social/urbano.

7. Esses são números satisfatórios no que toca ao incremento da capacidade de o País melhorar sua infraestrutura em direção ao crescimento econômico acelerado e, assim, se tornar mais apto a competir em igualdade de condições com os demais países no concerto mundial. Mas ainda são tímidos se comparados com os dispêndios realizados por nações em estágio semelhante de desenvolvimento.

8. Segundo informações da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da China, divulgadas pelo seu primeiro-ministro, Wen Jiabao, o gigante asiático iniciou em 2010 um programa de investimento de cerca de 100,8 bilhões de dólares americanos em 23 novos projetos de infraestrutura, focados na construção de ferrovias, estradas, aeroportos, minas de carvão, usinas nucleares e as redes de energia, e isso somente na região oeste do país, uma das menos desenvolvidas, visando estimular a demanda interna daquela parte da nação. Globalmente, a China já investia 7,3 % do seu PIB em infraestrutura em 2003, enquanto no Brasil essa taxa ainda não chegou a 3,5% na corrente década.

9. Na Índia, o primeiro-ministro Manmohan Singh afirmou recentemente que o país pretende duplicar os seus gastos com infraestrutura e atingir a marca de 1 trilhão de dólares americanos em investimentos entre 2012 e 2017 para poder alcançar um crescimento econômico anual de dez por

cento. Já no primeiro ano desse período, esse país pretende alcançar a marca de 9,22%, como percentual do PIB aplicado na infraestrutura.

10. Permanece assim o desafio de o Brasil multiplicar os esforços para destinar cada vez mais recursos públicos às áreas de infraestrutura, sem descuidar dos investimentos sociais, principalmente educacionais, para remover os gargalos que podem impedir o maior crescimento da economia. Espera-se que também se evolua no sentido de atrair capitais privados, internos e externos, para as áreas mais críticas, como a aeroportuária. Os megaeventos esportivos dos próximos ano devem ser incluídos nesse esforço de atração dos investimentos internacionais.

11. Voltando à atuação deste Tribunal frente à realização desses investimentos, dada a sua competência jurisdicional de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, o Relatório informa que, no exercício em exame, foram realizadas 147 fiscalizações em obras incluídas no PAC.

12. Sobre isso, gostaria de destacar dois trabalhos conduzidos por mim, em face da magnitude dos investimentos previstos para os empreendimentos auditados e da relevância econômica e social desses empreendimentos para o país.

13. O primeiro deles refere-se ao acompanhamento da concessão do serviço público de transporte de passageiros por meio do Trem de Alta Velocidade no trecho compreendido entre os municípios de Rio de Janeiro/RJ e Campinas/SP, em uma extensão total de 550 km, objeto do TC-021.324/2008-6.

14. Referido empreendimento prevê investimentos da monta de R$ 35 bilhões, cuja maior parte advém de financiamento público da União, em torno de R$ 20 bilhões, além da concessão de diversos subsídios, tais como assunção pelo Poder Público de encargos de desapropriação e custos ambientais e isenção de tributos.

15. Além do transporte em alta velocidade entre os municípios supracitados – denominado serviço expresso –, a concessão em foco incluirá o translado de passageiros em velocidade convencional entre municípios situados ao longo do trajeto, denominado serviço regional de longa e curta distância.

16. O primeiro estágio desse acompanhamento foi aprovado com ressalvas por este Tribunal, consoante o Acórdão nº 1.510/2010, do Plenário. Compreendeu o exame das premissas básicas, modelagem de desestatização e viabilidade técnica, econômica e ambiental da concessão em tela, nos moldes previstos na Instrução Normativa TCU nº 27/1998. Pelo acórdão, o Tribunal endereçou à entidade encarregada da condução do processo de concessão diversas determinações corretivas e recomendações.

17. Atualmente, encontra-se em andamento a avaliação conclusiva do segundo estágio do acompanhamento em tela, englobando a análise do edital de licitação e da minuta do contrato, bem como a verificação das providências adotadas com vistas ao cumprimento das medidas retromencionadas.

18. O segundo trabalho que destaco refere-se à auditoria realizada na execução das obras de construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, objeto do TC-002.811/2006-6.

19. Considerado o maior empreendimento individual da história da Petrobras, com investimento inicial estimado em 8,4 bilhões de dólares americanos, o Comperj será construído em uma área de 45 milhões de metros quadrados, localizada no município de Itaboraí/RJ, e terá como principal objetivo refinar 150 mil barris diários de petróleo pesado proveniente da Bacia de Campos.

20. Previsto para entrar em operação em 2013, esse complexo petroquímico gerará para o país economia anual de divisas superior a 4 bilhões de reais devido à redução da exportação de petróleo pesado e da importação de derivados e produtos petroquímicos.

21. Durante os trabalhos de fiscalização, foram identificadas diversas irregularidades nas obras de terraplanagem, drenagem e anel viário na área do complexo, as quais foram objeto de diversas determinações corretivas por parte deste Tribunal, nos termos do Acórdão nº 3.077/2010, do Plenário.

22. Já no que se refere aos investimentos na infraestrutura rodoviária, julgo importante enfatizar, nesta oportunidade, uma questão que tanto me preocupa.

23. Como é de conhecimento público, as rodovias federais brasileiras, nelas incluídas as pontes rodoviárias e demais obras de arte especiais, apresentam qualidade insatisfatória quanto ao estado de funcionamento e conservação, que se agrava à medida em que a infra-estrutura rodoviária envelhece, operando, atualmente, no limite da estabilidade e da segurança.

24. Nesse contexto, mostra-se necessária a contínua aplicação de recursos públicos na manutenção do sistema viário brasileiro.

25. Com esse fim, verifico, do Relatório apresentando por Sua Excelência o Ministro Aroldo Cedraz, que no âmbito dos investimentos rodoviários foram realizadas intervenções, na modalidade de aplicação "recuperação", em cerca de 54 mil km de estradas, ao custo de mais de 13 bilhões de reais.

26. Em que pese o considerável volume dos recursos financeiros destinados a essa área, a qual, inclusive, alcançou o maior percentual de execução física no exercício, em torno de 98% do programado, reputo necessário assegurar a realização de investimentos governamentais na reparação de pontes federais e demais obras de artes especiais do sistema viário brasileiro que se encontram em situação crítica de conservação, muitas dos quais oferecendo risco de dano ao patrimônio rodoviário e dos usuários da rodovia e à vida.

27. Foi, aliás, com o propósito de apurar a efetiva e suficiente aplicação de recursos em área de relevante prioridade que sugeri, no âmbito do TC-001.746/2005-3, a realização de auditoria operacional no Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (Dnit), para se traçar um panorama concreto da real situação das pontes rodoviárias federais e demais obras de arte especiais, identificando pontos críticos nas ações adotadas pela autarquia com vistas à manutenção e conservação dessas estruturas. Tal proposta mereceu acolhida por parte deste E. Colegiado (Acórdão nº 2.864/2010-Plenário).

28. Dentre os objetivos da auditoria, destaco a verificação do controle do estado de conservação das obras de arte especiais, com identificação daquelas que se encontram em condições críticas de trafegabilidade, necessitando da realização urgente de obras de recuperação. Outro objetivo a realçar é a identificação das áreas prioritárias para a aplicação de recursos públicos, o valor dos recursos financeiros necessários para a execução das ações preventivas e/ou corretivas e o valor efetivamente aplicado.

29. Ressalto outro importante objetivo da fiscalização em tela, que será a avaliação da tempestividade e suficiência da adoção pelo Dnit, no cumprimento de suas atribuições legais de manutenção do patrimônio público sob sua responsabilidade, das medidas necessárias ao sancamento dos problemas que possam interferir na segurança dos usuários das rodovias.

30. Os resultados dessa auditoria, cuja execução foi incluída no plano de fiscalização do exercício corrente, certamente oferecerão importantes subsídios ao poder público no que tange à manutenção da malha rodoviária federal em boas condições de trafegabilidade, de forma a oferecer à sociedade civil a contínua prestação de serviços públicos adequados.

Feitas essas considerações e rendendo, novamente, homenagens ao Excelentíssimo, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, as quais estendo a todos os servidores desta Casa que trabalharam na apreciação das contas governamentais de 2010, pela excelência do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio submetidos à aprovação desse Egrégio Tribunal, manifesto concordância, na íntegra, à proposta ora em apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de junho de 2011.

AUGUSTO NARDES
Redator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Congratulo o eminente Relator das Contas de Governo, Ministro Aroldo Cedraz, pelo trabalho ora apresentado por Sua Excelência, o qual propicia o exercício, por este Tribunal, de mister constitucional dos mais nobres atribuídos ao Controle Externo.

Ao ensejo das questões abordadas no relatório apresentado por Sua Excelência, confiro destaque às transferências voluntárias de recursos públicos federais, os quais constituem expressivos volumes de gastos públicos realizados por meio de descentralização das ações voltadas às mais diversas áreas de atuação governamental.

Consoante bem destacado no relatório apresentado por Sua Excelência, no tópico relacionado às "Transferências Voluntárias e para o Setor Privado", os valores relativos a tais transferências alcançaram, no exercício de 2010, quase R$ 30 bilhões, sendo que, nos três últimos exercícios, os municípios têm sido contemplados com cerca de 50% do referido montante, seguindo-se dos estados, com 38% e demais entidades privadas sem fins lucrativos, com 12%.

Desde o exercício de 2006 o Tribunal vem alertando sobre a necessidade de aprimoramento das formas de acompanhamento dos instrumentos celebrados com vistas à realização de tais transferências, objetivando propiciar a adequada gestão e fiscalização desses valores, conforme os Acórdãos 788/2006 e 2.066/2006, ambos oriundos deste Plenário. Tal assunto foi abordado no Relatório das Contas de Governo, relativo ao exercício de 2006, quando, à época, o volume transferido se situava em torno de R$ 15 bilhões, metade do volume alcançado em 2010.

É sabido que grande contribuição nesse processo pode advir da estimulação do controle social, o qual pode ser conseguido a partir da disponibilização de informações à sociedade brasileira, conferindo-se ampla publicidade aos instrumentos celebrados com vistas à execução das ações financiadas com recursos públicos. Além do mais, é da característica do sistema democrático e republicano que a sociedade seja continua e imediatamente informada sobre a forma como são empregados os recursos de origem pública.

Imbuído desse espírito, este Tribunal determinou ao MPOG, por meio do Acórdão 2.066/2006, a implantação de um sistema de informática que prestasse tais informações de forma analítica, para acompanhamento online de todos os convênios e demais instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos de forma voluntária às entidades beneficiárias.

Foi com objetivo de promover o aperfeiçoamento desse processo de controle sobre as transferências voluntárias, e, em especial, com o fim de dar cumprimento à determinação deste Tribunal, que o Poder Executivo iniciou a implementação do referido sistema, hoje conhecido como Siconv.

De forma concomitante, o governo promoveu a edição de nova legislação referente à execução de convênios e instrumentos congêneres (Decreto 6.170/2007, alterado pelo Decreto 6.329/2007 e pelos Decretos 6.428, 6.497 e 6619 de 2008, bem como as Portarias Interministeriais 127, 165, 342 e 404, todas de 2008), estabelecendo que todos os convênios celebrados a partir de 1º de setembro de 2008 teriam suas fases registradas no Siconv (arts. 13 e 19, inciso III, do Decreto 6.170/2007).

Ainda nas contas de 2006, conforme bem observado no relatório ora produzido pelo Ministro Aroldo Cedraz, este Tribunal apontou como ressalva a existência de volume expressivo de prestações de recursos repassados e ainda não analisados.

Como parte das medidas tomadas para a melhoria da gestão dos convênios, criou-se, então, com a edição do referido Decreto 6.170/2007, a possibilidade de arquivamento das prestações de contas com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos de sua edição e cujo valor fosse inferior a R$ 100 mil, trazendo como consequência, o arquivamento de 8.130 convênios até 2010, conforme dados constantes do relatório ora apreciado.

Todavia, nota-se um passivo crescente das prestações de contas dos recursos transferidos mediante convênios e instrumentos congêneres, ainda não analisadas pelos órgãos concedentes. Os números apresentados no relatório das contas de governo demonstram um aumento de 8% no total de prestações de contas não apresentadas no prazo legal. E, embora para as prestações de contas apresentadas, mas ainda não analisadas, se verifique uma redução de 2% do estoque, em relação a 2009, este é ainda 13% superior ao verificado em 2008. O atraso médio no exame das prestações de contas, que em 2008 era de 4,3 anos, vem subindo, vez que constatado tempo médio de 5,7 anos em 2009 e de 6,8 anos ao fim de 2010.

A preocupação com o crescimento dos estoques de prestações de contas pendentes de análise foi externada nas contas de governo de 2009, ocasião em que este Tribunal recomendou ao MPOG a adoção de um plano de ação para reduzir os estoques de prestação de contas não analisadas, sendo que as medidas desde então adotadas foram indicadas na parte VII da Prestação de Contas do Presidente da República e analisadas ao final do relatório destas contas, apresentado pelo eminente Relator. Também foi determinada, naquela ocasião, a priorização da completa implementação do Siconv.

Dentre as providências tomadas, destacaram-se nestas contas, a implantação do Módulo de Prestação de Contas no Siconv, a capacitação de 4.398 servidores públicos entre 2008 e 2010 e a alocação de analistas de TI para levantamento dos casos e qualificação da informação.

Consoante exposto no item 7 do relatório, vários módulos do Siconv ainda não foram implantados, apesar dos esforços até então empreendidos, e o Módulo de Prestação de Contas ainda não se encontra em pleno funcionamento, de modo que ainda não se verificou o desenvolvimento completo do sistema.

Outrossim, os números ora apresentados, conduzem à conclusão de que a despeito das inovações normativas, dos módulos já implementados do Siconv, e demais providências informadas, que representam um grande passo em direção ao cumprimento das deliberações anteriormente proferidas, ainda são necessárias medidas mais efetivas para que haja redução dos estoques de prestações de contas não analisadas, bem como para a completa informatização de todas as fases do processo de descentralização de recursos públicos mediante convênios e instrumentos congêneres, porquanto ainda existem módulos do Siconv pendentes de implantação ou de integração com outros sistemas, conforme informado nestas contas e já verificado no Acórdão 1117/2010 – Plenário, que cuidou do primeiro monitoramento da implementação do referido sistema.

Com efeito, vislumbra-se que a completa implementação do Siconv permita prover os órgãos transferidores de recursos das informações adequadas à agilização do exame das prestações de contas e ao efetivo controle da aplicação dos montantes transferidos, contribuindo, assim, também para a redução dos estoques existentes. Além disso, a implantação do Siconv é requisito prévio à adoção de providências no sentido de dotar os órgãos transferidores de recursos públicos da infraestrutura necessária ao cumprimento desta relevante tarefa, conforme já determinado no item 9.1 do Acórdão 788/2006 – P.

Conforme cronograma apresentado nos autos do referido processo de monitoramento (TC-019.753/2009-0), diversos módulos relativos à fase de celebração do convênio foram implementados, tais como os módulos de: publicação de extratos de convênio no DOU; integração com o Siafi, para geração, no próprio sistema, de notas de empenho (NE), de crédito (NC), de lançamento (NL), e ordem

bancária (OB), por parte do concedente; cadastro; formulários de impressão de proposta e plano de trabalho; consultas diversas; e de abertura de contas correntes, dentre outros.

Já para as fases de execução e prestação de contas, conforme informações enviadas a este Tribunal, ainda não foram integralmente implementados importantes módulos como o: de integração com outros sistemas corporativos, como Fnde e Caixa; de movimentação das contas correntes abertas, por meio do próprio Siconv (OBTV); de integração com o Cadin; de ajustes nas prestações de contas relativas a termos de parceria; dos dados legados do Siafi/Siasg relativos a prestações de contas; de tomada de contas especial; de integração com sistemas de execução dos convenentes (Siafen); e de auditoria.

A completa implementação dos módulos previstos contribuirá para o acesso online de informações relevantes ao exame das prestações de contas, a exemplo da movimentação bancária da aplicação dos recursos, muitas vezes objeto de sucessivas diligências que atrasam o exame final por parte do órgão concedente, bem assim suprirá importante lacuna em termos de gestão administrativa, financeira e operacional dos instrumentos celebrados.

As informações mais atuais, constantes do monitoramento em curso neste Tribunal, são de que suas implementações, previstas inicialmente para 2009, e depois para 2010, só ocorrerão ao longo de 2011, desde que não impactadas as ações pelos diversos riscos envolvidos na consecução do sistema, dentre os quais os relativos à rotatividade e evasão do pessoal de TI alocado nas especificações e regras de negócio a que se sujeita a SLTI e os inerentes ao processo de integração entre os sistemas envolvidos (informação constante da parte final da Nota Técnica 131/DLSG/SLTI-MP, de 22/7/2010, acostada aos autos do já aludido monitoramento).

Tem-se verificado, portanto, que ainda persistem atrasos no desenvolvimento e implementação de suas funcionalidades, ocasionados por dificuldades várias relacionadas à implementação de sistema dessa envergadura, na medida em que a primeira determinação relacionada ao referido sistema data de 2006 (AC 2066/2006-P).

As dificuldades enfrentadas, todavia, devem ser superadas porque o Estado brasileiro necessita aferir de forma mais tempestiva a regularidade das despesas realizadas por seus colaboradores na execução dos objetos previstos nos convênios e demais instrumentos de transferência, notadamente, quando se verifica o crescimento dos estoques de processos de prestação contas não apresentadas ou não examinadas e a contínua elevação de despesas públicas por meio das transferências voluntárias que, totalizadas, já podem ser referidas às dezenas de bilhões de reais.

Nesse contexto, portanto, em que se verifica o atendimento apenas parcial da recomendação efetuada nas contas de 2009, para que fosse priorizada a completa implementação do sistema, considero bastante apropriada a reiteração da determinação anteriormente feita nesse sentido, consoante proposição constante da minuta do Parecer Prévio ora em apreciação.

Feitas essas colocações, Sr. Presidente, Srs. Ministros e Procurador Geral, concluo reafirmando meus louvores ao distinto trabalho levado a efeito nesta ocasião, sob direção do eminente Ministro Aroldo Cedraz, e VOTO pela aprovação do Parecer Prévio apresentado por Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de junho de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

demais autoridades,

Senhoras e Senhores

Início com meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Aroldo Cedraz, pelo excelente trabalho desenvolvido, estendendo meu elogio a sua assessoria, à equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental, e aos demais servidores que contribuíram para esse mister.

Conforme tenho ressaltado, a emissão do parecer prévio sobre as Contas do Governo é uma das funções constitucionais mais nobres desta Casa, tarefa exercida desde a Constituição de 1934, conforme preconizava seu artigo 102.

Passados 76 anos, o Tribunal de Contas da União, agora com fulcro no primeiro inciso do artigo 71 da Constituição, prossegue com essa missão, aprimorando-a ano a ano, com o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional no julgamento das contas do Presidente da República e também de apresentar à Sociedade um retrato panorâmico e criterioso das múltiplas ações do Governo Federal e dos demais Poderes da República.

Além de endossar, com louvor, todas as análises procedidas pelo ilustre Ministro Relator, parabenizo Sua Excelência especialmente pelas inovações trazidas aos trabalhos preparatórios do Relatório ora apresentado, com destaque para as audiência públicas e demais interlocuções realizadas com o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e outros órgãos e entidades governamentais de relevo.

A par disso, destaco duas vertentes da Administração Pública que, apesar de materialmente relevantes, estão a merecer um acompanhamento mais detido por parte dos órgãos de controle e dos próprios gestores governamentais.

Trata-se das despesas associadas aos **contratos de locação de imóveis** pela Administração Pública Federal, incluindo as **benfeitorias** neles realizadas, bem como a **arrecadação de multas administrativas** aplicadas por órgãos e entidades federais com poderes de regulação e de fiscalização.

ALUGUÉIS PAGOS E BENFEITORIAS EM IMÓVEIS DE TERCEIROS

Tema recorrente na jurisprudência deste Tribunal, a questão dos **aluguéis pagos pelo Poder Público** foi especialmente enfocada no Acórdão 2489/2010 – Plenário, ocasião em que esta Corte de Contas, entre outras deliberações, determinou que sua Secretaria-Geral de Controle Externo promovesse levantamento de informações sobre os valores pagos, nos últimos cinco anos, em contratos de locação de imóveis pela Administração Federal, segregando tais informações por exercício e por Ministério, incluindo os órgãos vinculados diretamente à Presidência da República. Ordenou-se, também, que, com base nesses resultados, fossem identificadas as áreas de maior materialidade e risco, para subsidiar futuras auditorias.

O levantamento está em curso no TC 14.978/2011-3, e seus primeiros resultados sinalizam que o Tribunal acertou em sua decisão, principalmente em face da relevância material dessa área da gestão pública.

O somatório das despesas com **aluguéis** contabilizadas no Siafi, no período de 2007 a 2010, ultrapassa a cifra de **R$ 2 bilhões**.

Para melhor compreensão dessa ordem de grandeza, o valor referido daria para subsidiar a construção de quase 87 mil casas populares no âmbito do programa "Minha Casa, Minha Vida"[1], o que corresponde a 21,7% da meta definida nesse programa, no triênio 2009/2011, para as famílias com renda de até 3 salários mínimos[2].

Se comparado com o programa "Bolsa Família", o valor referido supriria a concessão de 20,6 milhões de benefícios, que poderiam atender, por um ano, a cerca de 1.700.000 famílias[2].

Conquanto os dados preliminares obtidos no levantamento não permitam estabelecer padrões de análise, foi possível verificar alguns casos que reclamam maiores estudos pelos órgãos de fiscalização e controle.

Dentre as universidades federais, por exemplo, a Fundação Universidade de Brasília acumulou despesas de R$ 33 milhões no quadriênio, em uma escala anual progressiva (R$ 4,8 milhões, em 2007; R$ 7,8 milhões, em 2008; R$ 8,1 milhões, em 2009; e R$ 13 milhões, em 2010), com uma taxa de crescimento médio de 39% ao ano.

Esses dados tornam-se mais conspícuos se comparados aos gastos médios das demais universidades federais, que, excetuadas a Universidade Federal de São Paulo (com R$ 24,7 milhões de gastos com aluguéis no quadriênio) e a Fundação Universidade Federal de Pelotas (R$ 7 milhões, no

[1] Considerado o valor de R$ 23 mil, a título de subsídio por família nesse programa. Fonte: TCU - Acórdão 1600/2010-Plenário.

[2] Fonte: TCU - Relatório sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2010.

mesmo período), foram inferiores a R$ 1 milhão no somatório dos quatro exercícios analisados, em um total de 51 universidades (excluídas as 3 citadas).

Essas discrepâncias, ao menos aparentes, também se verificam entre outros órgãos e entidades análogos entre si, como nas agências reguladoras.

Tome-se o exemplo da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac –, que contabilizou R$ 51,6 milhões de despesas com aluguéis de imóveis no quadriênio, evidenciando, também, um crescimento constante nesse tipo de gasto (R$ 2,3 milhões, em 2007; R$ 7,3 milhões, em 2008; R$ 14,8 milhões, em 2009; e R$ 27 milhões, em 2010), da ordem de 127% ao ano.

A segunda agência em despesas com aluguéis de imóveis, no período, é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa –, seguida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT –, com gastos acumulados no período de R$ 39,3 milhões e R$ 23,2 milhões, respectivamente.

As sete outras agências analisadas gastaram entre R$ 0,31 milhões e R$ 16,8 milhões com locações de imóveis no quadriênio.

Em termos de gastos absolutos com **aluguéis** de imóveis no período de 2007 a 2010, destacam-se: o Ministério das Relações Exteriores (R$ 705,3 milhões), o Ministério da Fazenda (R$ 243,8 milhões), o Ministério Público da União (R$ 73,8 milhões), o Ministério da Saúde (R$ 68,5 milhões) e o Ministério da Justiça (R$ 42 milhões).

Embora essas informações – e isso é importante frisar – não representem, por si só, nenhuma irregularidade, pois nada impede que essas despesas sejam absolutamente justificadas, elas sugerem a necessidade de maiores fiscalizações na área em comento.

Assim, será possível aferir, por exemplo, a adequação dos preços contratuais aos valores de mercado; a economicidade dos gastos com **benfeitorias** nos imóveis alugados, inclusive se as **benfeitorias** úteis e necessárias, realizadas pelo ente público locatário, são efetivamente indenizadas pelo locador, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.245/91; e a forma e o grau de acompanhamento, pela Receita Federal do Brasil, da arrecadação do imposto sobre a renda advinda desses aluguéis. Essas e outras indagações poderão ser respondidas com essa vertente de fiscalizações.

Outro fato a cobrar a atenção é a realização de despesas com **benfeitorias em imóveis alugados** pela Administração Pública.

Os auditores deste Tribunal, ao coletar tais registros no Siafi, verificaram ser insuficiente o grau de segregação contábil das informações referentes aos gastos com "benfeitorias em imóveis de terceiros", para fins de controle.

Isso porque não foi possível diferenciar, por exemplo, as despesas realizadas na execução de programas finalísticos de Governo – como as vinculadas a ações de reforma agrária – daquelas

inerentes às atividades típicas de custeio administrativo, a exemplo das benfeitorias realizadas em prédios alugados para o funcionamento de repartições públicas (p. ex.: agências do INSS).

A importância dessa segregação de rubricas torna-se evidente se considerarmos que o Ministério do Desenvolvimento Agrário contabilizou a maior despesa entre todas as unidades analisadas, totalizando R$ 221 milhões no quadriênio. Todavia, é razoável admitir que esse valor foi primordialmente vinculado a benfeitorias em imóveis destinados a reforma agrária.

O Ministério da Saúde também contabiliza valor relativamente elevado com benfeitorias em imóveis de terceiros, totalizando R$ 69,8 milhões no período. Na extensão do levantamento realizado, não foi possível identificar a razão desse valor, porém é muito provável que se trate de ações finalísticas na área de saúde.

Veja-se que a soma das despesas desses dois ministérios – MDA e MS – perfaz 91,4% do total de despesas com benfeitorias em imóveis de terceiros, apuradas no Siafi (R$ 318,8 milhões). Como a maioria dessas despesas vincula-se, provavelmente, às ações finalísticas desses órgãos, torna-se difícil, senão impossível, aferir, com precisão, quanto do Orçamento-Geral da União foi efetivamente destinado ao pagamento de melhorias em imóveis alugados junto a terceiros.

Outra deficiência suscitada nesse levantamento preliminar é que despesas com benfeitorias feitas por um órgão da União em imóvel afetado a outro órgão também da União, por se tratar de unidades contábeis distintas, são classificadas como "benfeitorias em imóveis de *terceiros*" no Siafi. Isso é mais um fator a dificultar as ações de controle.

Com base nessa breve explanação, cujo intuito é estimular o debate e conhecer com mais profundidade esse ramo da despesa pública, sugiro que as conclusões do levantamento versado no TC 014.978/2011-3, inclusive das eventuais auditorias dele decorrentes, sejam utilizadas para subsidiar o próximo Relatório sobre as Contas do Governo, em especial quanto aos pontos a seguir destacados:

i) adequação dos preços contratuais dos aluguéis aos valores de mercado;

ii) economicidade das despesas com benfeitorias nos imóveis alugados;

iii) indenização, pelos locadores, das benfeitorias úteis e necessárias realizadas pelos entes públicos locatários, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.245/91;

iv) forma e grau de acompanhamento, pela Receita Federal do Brasil, da arrecadação do imposto sobre a renda advinda desses aluguéis;

v) segregação de contas associadas a despesas com benfeitorias em imóveis de terceiros, no Siafi, diferenciando os gastos com programas finalísticos daqueles pertinentes às atividades típicas de custeio administrativo, a exemplo dos aluguéis de imóveis para servidores ou para funcionamento de repartições;

vi) segregação de contas associadas a despesas com aluguéis e benfeitorias em imóveis de terceiros, de modo a diferenciar os pagamentos realizados aos cofres da União, em favor de outras unidades contábeis, daqueles destinados a outras pessoas físicas ou jurídicas.

ARRECADAÇÃO DE MULTAS

Retorno ao tema da arrecadação das multas aplicadas pelas agências reguladoras e entidades de fiscalização federais.

O nobre Ministro Relator, dando continuidade ao trabalho iniciado no relatório sobre as Contas do Governo de 2009, apresenta os resultados do prosseguimento da apuração, abrangendo dados referentes ao período de 2008 a 2010.

Os novos dados apresentados, contudo, não permitem vislumbrar alteração substantiva em relação ao exercício anterior, que foi caracterizado pela notável discrepância entre os valores das multas aplicadas e os recursos efetivamente arrecadados.

Conforme destacado pelo Ministro Relator, no triênio considerado, o percentual médio de arrecadação proveniente das multas, tomado em relação à aplicação das penalidades, resulta em apenas 4,7%, que é um índice extremamente baixo para a recuperação de valores devidos aos cofres públicos.

A ausência de alteração significativa nesse índice desde o exercício passado permite a ilação de que as eventuais medidas que tenham sido adotadas pelas entidades para aperfeiçoar seus mecanismos de cobrança ainda não surtiram o efeito desejado.

A propósito, cabe registrar a atuação da AGU que, entre outras medidas para enfrentar o problema apontado por este Tribunal, desenvolveu o Sistema Único de Dívida Ativa – SISDAT e uniformizou critérios de atualização monetária e incidência de juros dos créditos das entidades. Espera-se que a essas iniciativas venha se somar o efetivo enfrentamento pelas entidades reguladoras e de fiscalização federais das deficiências existentes na arrecadação das multas aplicadas, dando efetividade a suas respectivas atuações.

É de se destacar que a situação apontada ensejou uma série de deliberações deste Tribunal, por meio do Acórdão 1817/2010 TCU-Plenário, de 28/7/2010, determinando a adoção de providências pelas entidades envolvidas, tanto em relação aos baixos percentuais de arrecadação de multas, quanto em relação às deficiências no emprego do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – Cadin.

Com relação às deficiências do Cadin, que levou esta Corte de Contas a exarar ressalva e recomendação no Parecer das contas do Governo de 2009, salienta-se que, durante o exercício de 2010, foram discutidas pelos órgãos responsáveis, com a participação de técnicos desta Corte de Contas, alternativas para solucionar as limitações do sistema, definir responsabilidades e promover as adequações normativas necessárias.

Foi acordado que a Secretaria do Tesouro Nacional e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional atuariam com vistas à elaboração de proposta de lei ou medida provisória que contemplasse as alterações necessárias na Lei 10.522, de 19/7/2002. Conforme informação encaminhada pelo Ministro de Estado da Fazenda, por meio do Aviso 105/MF, de 26/4/2011, a minuta do referido normativo encontra-se em apreciação pela PGFN.

Não obstante as providências em andamento para aprimorar o Cadin, o monitoramento deste Tribunal sobre a matéria vai prosseguir no âmbito do TC 022.631/2009-0, considerando-se a materialidade dos valores envolvidos bem como a necessidade de que sejam adotadas, no menor prazo possível, medidas visando ao aperfeiçoamento da gestão e operacionalização do referido sistema tendo em vista a credibilidade das próprias instituições autuadoras perante os administrados.

***

Feitas essas considerações, ratifico, **in totum**, as propostas apresentadas pelo ilustre Relator, reiterando meus cumprimentos a Sua Excelência e a todos que colaboraram para esse tão importante trabalho.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de junho de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente

Senhores Ministros

Senhor Procurador-Geral

Autoridades presentes

Senhoras e senhores

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar o E. relator, Ministro Aroldo Cedraz, pela excelência, abrangência e profundidade do trabalho que apresenta ao Plenário e a todo o País, em que se destaca a precisa análise de dados relevantíssimos para a vida nacional.

Parabenizo, também, todos os servidores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização do Relatório, elaborado a partir de moderna estratégia de planejamento e de avançadas técnicas de auditoria, além de inovadora forma de apresentação.

A par das considerações já apresentadas pelo relator, julgo relevante tecer considerações acerca das ações voltadas à gestão de pessoal, tema particularmente relevante nesse exercício fiscal, em que as despesas com a rubrica alcançaram a cifra de R$ 183,3 bilhões, correspondente a 12,2% de todo o gasto público.

No exercício em exame, a despesa com pessoal e encargos sociais correspondeu ao triplo do valor gasto com investimentos, em que se contabilizam 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 (R$ 53,4 bilhões), e somente foi superada pelos dispêndios com o serviço da dívida (R$ 636,5 bilhões) e outras despesas correntes[1] (R$ 595,5 bilhões). Daí a indeclinável importância da precisa análise da despesa, cuja regular execução é merecedora de toda a atenção.

O gasto com pessoal e encargos sociais revela-se crescente, a partir de 2005, em proporção ao Orçamento Fiscal e da Seguridade. A despesa, que correspondia a 8,5% do gasto público em 2005, alcançou a cifra de 12,2% em 2010.

Incluem-se nessa rubrica as despesas de natureza remuneratória decorrente: do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público; do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões; da contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público.

A materialidade da despesa e seu caráter contínuo impõem ao Tribunal aprimorar seus instrumentos de controle e ampliar a fiscalização na área de pessoal. Em resposta a tal demanda, esta Corte realizou importantes trabalhos de fiscalização, entre os quais destaco levantamento conduzido pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), no primeiro semestre de 2010. O trabalho definiu regras para a fiscalização de possíveis acumulações ilegais de cargos, empregos e funções, nas três esferas de governo, em que um dos vínculos é exercido na União, assim como a percepção de remuneração superior ao teto constitucional.

[1] Pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social, terceirização de pessoal, transferências a estados e municípios e custeio.

A fiscalização utilizou avançado ferramental metodológico, consistente na comparação de dados de diferentes sistemas de informações, em especial do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica de órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal.

O uso pioneiro de informações oriundas dessas bases de dados, confrontadas a partir do uso intensivo de tecnologia da informação, identificou fortes indícios de que 83 mil servidores e empregados públicos acumulam ilegalmente, nas três esferas de governo, cargos, empregos e funções públicas, com custo anual de R$ 2,8 bilhões.

Nesse modelo de fiscalização, identificados indícios de acumulação ilegal, o Tribunal determina que o órgão ou entidade jurisdicionado confirme a ocorrência da ilegalidade, observado o contraditório e a ampla defesa, e adote o procedimento estabelecido no art. 133 da Lei 8.112/1990[2], para por termo às situações irregulares.

O gasto com pessoal é também fiscalizado por meio da apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadoria, reforma e pensões (CF, 71, III). O exercício dessa competência constitucional, entretanto, experimenta forte limitação, em razão da excessiva demora dos órgãos de pessoal e de controle interno em remeter tais atos à apreciação do Tribunal.

Em dezembro de 2010, 189 mil atos de pessoal emitidos entre 1998 e 2009 ainda não haviam sido entregues ao Tribunal: 17 mil atos ainda não cadastrados no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac); 32 mil atos nos escaninhos dos órgãos emissores; e 140 mil atos em estoque no controle interno.

A demora no cadastramento, emissão de parecer pelo controle interno e remessa dos atos ao Tribunal permite que concessões ilegais produzam efeitos financeiros por muitos anos; em casos extremos, por mais de uma década. Isso tudo de forma absolutamente ilegal.

A gravidade da situação impõe que os gestores de pessoal e os órgãos de controle interno adotem medidas eficazes para a gradual redução do estoque de atos em atraso e para cumprimento dos prazos fixados em regulamento próprio para remessa do ato à apreciação do Tribunal.

Com essas considerações, acompanho a íntegra do voto do Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de junho de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

---

[2] *"Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases: I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração; II - instrução sumária, que compreende indiciação, defesa e relatório; III - julgamento."*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Presidente

PRONUNCIAMENTO DE ENCERRAMENTO DAS CONTAS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2010

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerceu pela 76ª (septuagésima sexta) vez uma de suas mais relevantes competências, prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

Primeiramente, registro meus cumprimentos ao Relator, ilustre Ministro Aroldo Cedraz, pelo profundo exame que realizou, abordando de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública federal. Esse trabalho, de natureza técnica, permitirá ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre as Contas do Presidente da República, consoante dispõe o inciso IX do art. 49 da Lei Maior.

Cumpre destacar a iniciativa pioneira do Relator de ouvir diversos segmentos da sociedade com o intuito de colacionar subsídios para aperfeiçoar o relatório e o parecer prévio que compõem as Contas do Governo da República.

Nessa linha, foi realizado o seminário "Conjuntura Econômica e Contas de Governo", ao qual compareceram o Presidente do Banco Central do Brasil e o Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, que apresentaram considerações sobre as políticas fiscal, monetária e creditícia desenvolvidas pelo Governo em 2010.

Outra importante ação que buscou aprimorar e dar transparência ao exame das Contas do Governo foi o encontro "Novas Perspectivas para a Apreciação das Contas de Governo", o qual contou com a presença de representantes do setor produtivo, do meio acadêmico, da mídia e da sociedade civil organizada.

Além dessas ações, o Relator estabeleceu contato com diversos representantes do Congresso Nacional, tais como o Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, e o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Marco Maia, com o propósito de colher sugestões para o aperfeiçoamento do trabalho do Tribunal relativo às Contas do Governo.

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

Como não poderia deixar de ser, estendo meus cumprimentos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, na pessoa de seu titular, Sr. Marcelo Barros Gomes, cujo exaustivo trabalho permitiu que o Relator trouxesse à baila o meticuloso relatório ora apreciado.

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

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público
Gabinete do Procurador-Geral

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Excelentíssimos Senhores Ministros,
Senhoras e Senhores,

Pela septuagésima sexta vez essa Corte de Contas se reúne para emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República.

Ouso afirmar que as contas ora apreciadas servirão como divisor de águas entre as apreciações pretéritas e futuras. Essa afirmação decorre da forma como o Ex.mo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz conduziu a instrução do feito. Pela primeira vez, permito-me afirmar, o relator das contas de governo reuniu-se, como uma espécie de *amicus curae*, com diversos setores da sociedade para discutir o relatório hoje apresentado, discutido e votado.

Nesse sentido, cito que Sua Excelência promoveu, em 5/4/2011, mesa redonda com representantes da sociedade civil, do setor produtivo e da imprensa para debater o aprimoramento do conteúdo e da divulgação do relatório sobre as contas do governo da República, a fim de torná-lo mais compreensível ao cidadão, bem como aos segmentos mais representativos da sociedade brasileira. A importância do evento pôde ser constatada pelo relevo das pessoas que participaram dos debates: o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Andrade, o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Paulo Skaf, o economista e professor universitário Delfim Netto, o diretor da Transparência Brasil, Cláudio Abramo, o presidente do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon), Hector Valverde, e os jornalistas Regina Alvarez e Ribamar Oliveira.

Tenho consciência de que o brilhantismo desse trabalho não seria possível sem o empenho e a dedicação da equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, a quem eu rendo minhas homenagens em nome de seu Secretário, o Auditor Federal de Controle Externo Marcelo Barros Gomes.

Vale registrar que, a despeito de essa Corte de Contas, consoante estabelecido na Constituição Federal, desempenhar papel auxiliar no julgamento das contas do Presidente da República, porquanto essa competência é do Congresso Nacional, percebo que, nos últimos anos, o TCU vem se tornando protagonista.

II

Voltando o foco para o relatório sob lume, peço vênias ao nobre relator para extrair de seu trabalho alguns dados, com o objetivo de subsidiar breve comentário acerca da educação brasileira.

É louvável que a economia brasileira esteja navegando por mares serenos. Não se pode questionar a melhoria dos indicadores econômicos, fato capaz de ser comprovado pela diminuição das desigualdades sociais, o que possibilita aos menos abastados atingir faixas de consumo dantes inimagináveis. Lamento, contudo, que o motor da economia não consiga imprimir aos indicadores educacionais melhorias na mesma velocidade.

A título de ilustração, cito o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Esse indicador foi criado pelo Inep – Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – em 2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sendo calculado com base na taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e no desempenho dos alunos no SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e na Prova Brasil. Assim, quanto maior for a nota da instituição no teste e quanto menos repetências e desistências ela registrar, melhor será a sua classificação, numa escala de zero a dez.

Segundo o Ministério da Educação, para que uma instituição tenha um ensino de qualidade, ela deve obter índice igual ou superior a seis, que é a média obtida pelos países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. O índice é medido bianualmente, razão pela qual as presentes contas apresentam números do exercício de 2009. A análise desses números permite inferir que muito ainda está por se fazer para que a meta de seis pontos a ser alcançada em 2022 seja atingida. A melhor situação atualmente encontra-se na faixa do ensino fundamental de 1ª a 4ª série. Mesmo nessa faixa, em que pese ter havido incremento de aproximadamente 10% em relação ao ano de 2007, o índice nacional é de meros 4,6 pontos. No ensino fundamental de 5ª a 8ª série a situação é bem mais preocupante, uma vez que em 2009 o índice estava em 3,6 pontos, tendo crescido somente 3% desde a última avaliação. Registro, ainda, que, além do baixo desempenho da média nacional, ainda existem grandes distorções nacionais, uma vez que a média obtida pelo Estado de Alagoas foi de apenas 2,7 pontos, enquanto São Paulo e Santa Catarina obtiveram 4,5 pontos.

Outro índice que muito chama a atenção no relatório hoje trazido a apreciação da Corte é o que mede a distorção idade/série. No ensino médio, apesar de esse índice ter diminuído 16% em sete anos, ainda encontra-se no patamar de 44,9%. Assim, para cada 100 jovens matriculados no ensino médio, aproximadamente, 45 encontram-se em série incompatível com a sua idade.

A despeito desses índices, o relatório demonstra que o governo federal vem tratando da educação com grande seriedade. Entre 2006 e 2010, a participação em relação ao PIB, dos valores liquidados no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social na Função Educação aumentou de forma progressiva, passando de 0,8% do PIB, em 2006, para 1,26%, em 2010.

Sob todos os aspectos que se queira examinar, a Função Educação foi uma das mais bem contempladas com os recursos orçamentários em 2010. A análise das Despesas por Função de Governo indica que o aumento dos gastos com Educação, em relação ao exercício anterior, somente ficou atrás da Função Comunicação. Em termos de volumes de recurso, que corresponde ao total das despesas empenhadas, a Função Educação somente perdeu para a Saúde: 18% dessa contra 16% daquela. É importante frisar que as despesas relacionadas aos encargos da dívida pública não estão sendo computadas.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é o fato de que a União, mais uma vez, cumpriu com certa folga o estipulado no art. 212 da Constituição Federal, com relação à aplicação de, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 2010, esse percentual chegou a 19,38%.

Impende registrar, também, que os maiores dispêndios da União, em 2010, na Função Educação foram destinados ao ensino superior. Essa situação pode ser explicada pelo fato de a União ser a responsável por esse segmento de ensino. Nada obstante, deve ser apontado que a proporção do montante direcionado ao ensino superior vem caindo em relação aos da educação básica. Em 2006, foram liquidados na subfunção "Ensino Superior" recursos equivalentes a 2,8 vezes os liquidados na educação básica. Em 2010, essa relação foi reduzida para 1,2, o que decorreu do significativo aumento dos valores direcionados à educação básica, principalmente por meio da complementação da União ao Fundeb.

Com relação ao Fundeb, é importante frisar que, em 2010, o valor da complementação que a União destina aos Estados e Municípios aumentou em aproximadamente 60% em relação ao ano de 2009, passando de R$ 5 bilhões para R$ 7,9 bilhões.

Pelos dados apresentados pelo relatório em exame, considero que o caminho a ser trilhado em busca de uma educação de qualidade no Brasil ainda é muito longo. Os resultados obtidos nas diversas avaliações a que os alunos brasileiros se submetem estão longe de ser os ideais. As desigualdades de oportunidades existentes nas diversas regiões do País revelam uma realidade que

deve ser modificada. Apesar de todos esses fatores, percebo que muito tem sido feito para melhorar esse quadro.

Por fim, ao passo que apresento meus sinceros cumprimentos ao eminente Ministro Aroldo Cedraz e a todos os servidores que participaram da elaboração desse importante trabalho, deixo uma citação do Padre Antônio Viera capaz de sintetizar bem a importância da educação:

"A educação é moeda de ouro. Em toda a parte tem valor".

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2011.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral

ACÓRDÃO Nº 1406/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.748/2011-5.
1.1. Apenso: TC 006.434/2011-8.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Contas do Governo - Presidência da República.
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos a apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2010, 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 prestadas pelo Presidente da República, na forma do documento anexo.

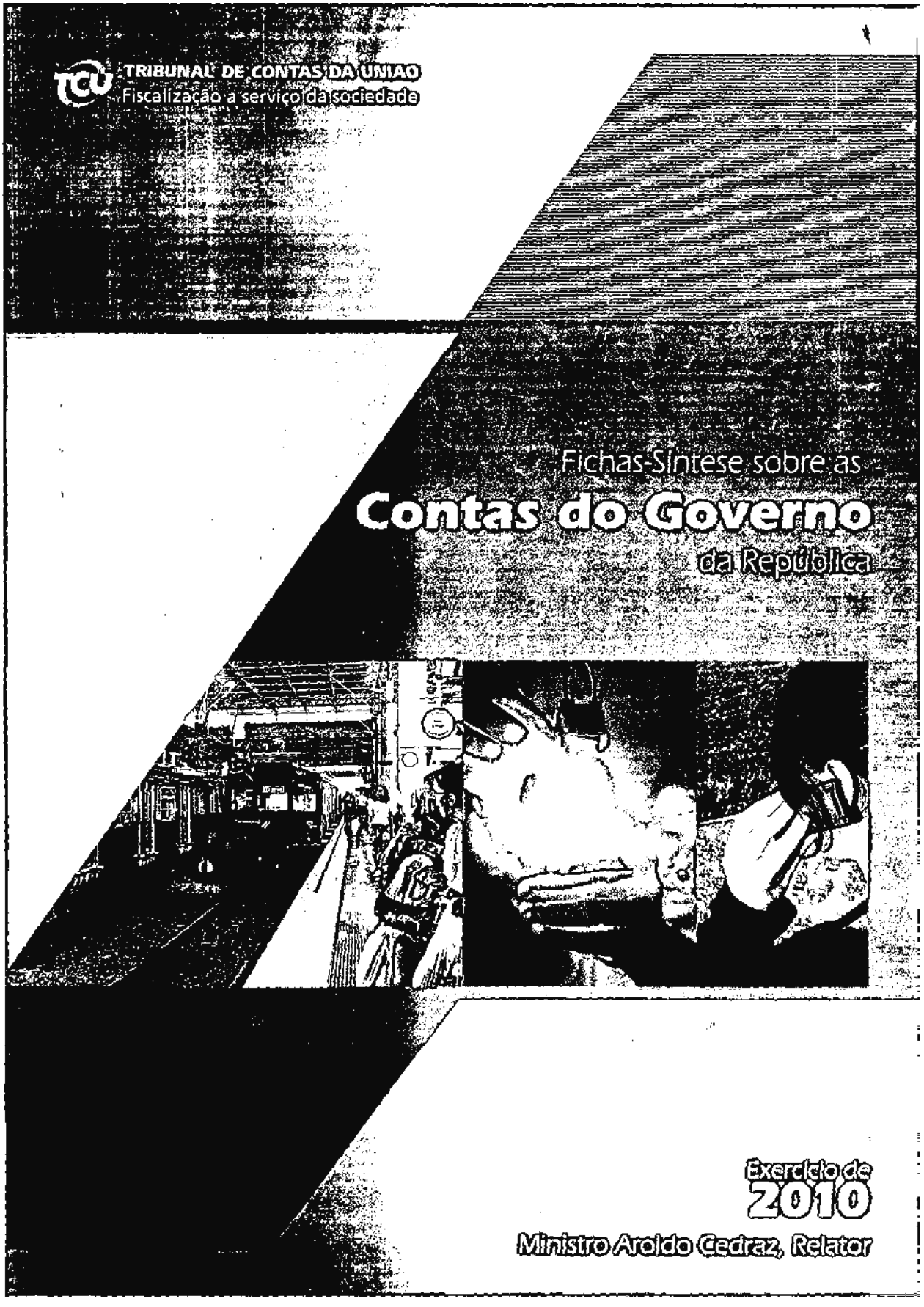
10. Ata nº 20/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/6/2011 – Contas do Governo.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1406-20/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fiscalização a serviço da sociedade
Fichas-Síntese sobre as
Contas do Governo
da República
Exercício de
2010
Ministro Aroldo Cedraz, Relator

Apresentação

A Constituição Federal de 1988 reserva para o Tribunal de Contas da União a missão de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo acerca das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Trata-se de etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública brasileira, pois oferece ao Poder Legislativo elementos técnicos essenciais para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.

O relatório das contas de governo do exercício de 2010 objetiva trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais; promover a accountability governamental; dar transparência às ações estatais; avaliar o desempenho do governo; incentivar o aperfeiçoamento da gestão pública em seus mais variados aspectos; fornecer um parecer sobre os dados financeiros, patrimoniais e contábeis da União; além de realizar um diagnóstico profundo em temas importantes para a sociedade, tais como mobilidade urbana, saúde e direitos dos usuários de serviços públicos.

As fichas-síntese apresentadas a seguir dão foco a pontos importantes selecionados do relatório submetido ao Plenário do TCU, de maneira a tornar sua comunicação mais transparente, clara e direta, aproximando cada vez mais esta Corte de Contas do cidadão brasileiro, que é o principal destinatário das ações do Estado.

Sua opinião é muito importante para aprimorarmos cada vez mais nossos trabalhos. Caso você tenha sugestões, críticas ou elogios a respeito deste produto envie um e-mail para: **contasdogoverno@tcu.gov.br**

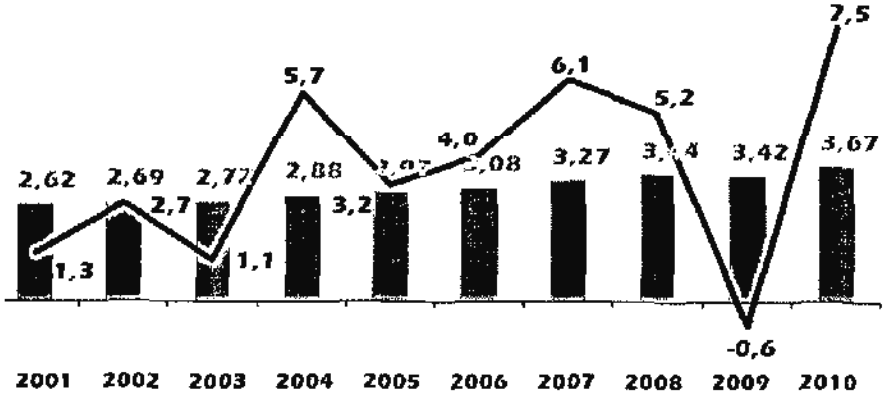
www.tcu.gov.br/contasdogoverno

Desempenho da Economia Brasileira

Em 2010, os números do Produto Interno Bruto (PIB) revelam que o Brasil conseguiu se recuperar da crise financeira internacional ocorrida em 2008, retornando sua produção a níveis superiores ao período pré-crise.

O gráfico 1 mostra que a produção dos bens e serviços no Brasil, a preços de mercado, cresceu, em termos reais, 7,5% em relação ao PIB de 2009, registrando-se um total de R$ 3,7 trilhões. Quando comparado aos países membros do G20, a taxa de crescimento do PIB brasileiro em 2010 obteve a 5ª colocação, sendo superado apenas pela China, Índia, Argentina e Turquia.

Gráfico 1. Taxas de crescimento, a preços de mercado, do PIB em comparação ao ano anterior (em R$ Trilhões)



Fonte: IBGE – Contas Trimestrais – valores constantes de 2010

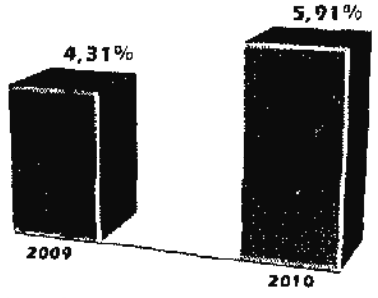
Os números do PIB revelam que o Brasil conseguiu se recuperar da crise financeira internacional ocorrida em 2008.

A análise de cada trimestre de 2010, em relação aos mesmos períodos de 2009, mostra variações positivas consistentes, equivalentes a 9,3%, 9,2%, 6,7% e 5,0%. O **PIB per capita** teve evolução de 6,5%, passando a registrar o valor de R$ 19 mil em 2010.

Soma de todos os bens e serviços finais (excluídos os bens utilizados para produção) produzidos no país, em um período, dividida pela população total

Quanto ao nível dos preços, em 2010, 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 5,91% a.a, superior à taxa de 2009, situada em 4,31% a.a.

Gráfico 2: Evolução do IPCA (2009-2010)



Fonte: IBGE

Tabela 1. Outras variáveis macroeconômicas

Consumo das famílias	[illegible]
Operações de crédito	[illegible]
Comércio exterior	[illegible]
Transações Correntes	[illegible]
Dívida do setor público	[illegible]
Risco-país	[illegible]
Taxa de desemprego	[illegible]

É o resultado de todas as operações de uma economia com o exterior

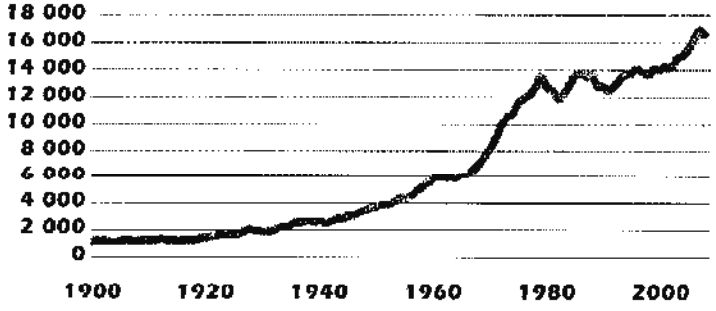
Indica a atratividade que o país oferece para investimentos estrangeiros. Quanto maior o número, menor o risco

Desafios para o Crescimento Econômico

O Tribunal de Contas da União realizou análise, baseada em pesquisas da área de crescimento econômico, a fim de destacar quais são os principais desafios a serem enfrentados pelo Brasil para que a economia se desenvolva de maneira crescente e sustentável.

A renda per capita é a variável indicada para medir o bem estar da população, pois se relaciona diretamente a outros indicadores de qualidade de vida. Ao longo dos últimos 110 anos, essa variável apresentou tendência de crescimento, indicando, assim, evolução no bem estar da população. O gráfico apresentado a seguir mostra a evolução do PIB per capita anual para o período de 1900 a 2009, a preços de 2009.

Gráfico 1. Evolução anual do PIB per capita no Brasil



R$, preços de 2009
Fonte: IPEA

A renda per capita brasileira evoluiu significativamente ao longo dos últimos 110 anos.

Observa-se que o PIB *per capita* cresce com ímpeto até meados dos anos 70. Os choques do petróleo ocorridos nessa década, a crise da dívida externa dos anos 80 e a hiperinflação contribuíram para a estagnação da economia brasileira até meados dos anos 90. Por fim, com a estabilização dos níveis de preços, decorrente da implementação do plano Real, foram criadas as bases para o país retomar o crescimento sustentável.

A despeito da evolução histórica do poder de compra do cidadão brasileiro, a *renda per capita* ainda é inferior a de muitos países da América Latina (AL). Os números apresentados na tabela 1 revelam que o Brasil tem renda *per capita* inferior a de países como Argentina, Chile, México, Uruguai, Venezuela e Costa Rica, estando um pouco acima da média da região (US$ 10.274,12).

Tabela 1. Renda per capita com base na paridade de poder de compra (PPP) em 2009 – Dólar corrente internacional

Países	Renda per capita
Argentina	14.525,023
Chile	14.315,758
México	13.608,819
Uruguai	13.144,357
Venezuela	12.183,656
Costa Rica	10.564,281
Brasil	**10.498,881**
Colômbia	9.046,456
Peru	8.676,198
Equador	7.764,925
Paraguai	4.559,888
Bolívia	4.451,139

O poder de compra do cidadão brasileiro ainda é inferior ao de muitos países da América Latina.

Tabela 2. Formação Bruta de Capital Fixo/PNB (%) em 2009

Países	FBCF/PNB (%)
Equador	32
Venezuela	25
Colômbia	23
México	22
Peru	22
Argentina	21
Costa Rica	20
Chile	19
Uruguai	18
Bolívia	17
Brasil	**17**
Paraguai	16

Fonte: The World Bank - Data

A taxa de investimento no Brasil é muito baixa, o que demanda uma melhoria da eficiência do gasto governamental.

Um dos principais fatores de explicação de crescimento está relacionado à capacidade de poupar e investir na economia. A participação da formação bruta de capital fixo (investimento) no Produto Nacional Bruto (PNB) do Brasil em 2009 foi de 17%, à frente apenas do Paraguai, com 16% do PNB, conforme pode ser observado na tabela 2. Isso demonstra que a taxa de investimento no Brasil é muito baixa, quando comparada a de outros países, devido, entre outros fatores, ao governo gastar mais do que arrecada (déficit nominal), o que equivale a uma "despoupança". Caso haja melhoria na eficiência do gasto governamental (fazer mais com menos), um maior volume de recursos poderia ser liberado pelo setor público, aumentando as fontes de investimento em infraestrutura em áreas importantes para o crescimento econômico, inclusive por meio de parcerias com o setor privado.

O capital humano juntamente com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) também são fatores determinantes do crescimento econômico. Ademais, enquanto ainda há mão-de- obra não qualificada ou pouco qualificada desempregada no Brasil, sobram vagas para serem ocupadas por mão-de-obra qualificada.

Dados do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), utilizando informações dos anos mais recentes disponíveis, mostram que, entre 17 países, as quatro economias que mais investiram em P&D como percentual do PIB no exercício de 2008 foram Japão (3,42%), Coreia (3,37%), EUA (2,77%) e Cingapura (2,68%). Os quatro países que menos investiram em P&D foram: México (0,38%), Argentina (0,51%), Rússia (1,04%) e Brasil (1,09%).

Por fim, pesquisadores da área de crescimento econômico destacam a importância de se combater os seguintes problemas para que se tenha um ambiente de negócios favorável ao crescimento no Brasil: elevada carga tributária, burocracia excessiva e corrupção.

Política Fiscal e Monetária

A política fiscal em 2010 foi mais expansionista que a verificada em 2009. No âmbito do governo central, de acordo com a **metodologia "acima da linha"** publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R$ 779,1 bilhões, crescendo dois pontos percentuais em relação ao ano de 2009. Quanto à despesa primária, o montante foi substancialmente ampliado, alcançando o total de R$ 700,1 bilhões, o que representa aumento de mais de um ponto percentual do PIB em relação ao ano anterior.

Consiste na forma de apuração do resultado fiscal do setor público com base na apuração das receitas primárias deduzidas das despesas primárias.

A meta de superávit primário de 2,15% do PIB foi atingida, considerando as deduções das despesas com o PAC.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2010, consideradas as respectivas alterações ocorridas ao longo do exercício, estabeleceu meta de resultado primário para a União de 2,15% do PIB de acordo com a **metodologia "abaixo da linha"** apurada pelo Banco Central do Brasil (Bacen).

Consiste na forma de apuração do resultado fiscal do setor público por meio da variação do estoque do endividamento líquido do setor público (exceto bancos oficiais).

O **superávit primário** foi de R$ 78.100 milhões ficando, em termos absolutos, cerca de R$ 866 milhões abaixo dessa meta. No entanto, a meta foi atingida em razão das deduções das despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) autorizadas pela LDO para 2010.

Em 2010 a base monetária aumentou cerca de R$ 40,8 bilhões, o que representou um crescimento de 24,6% em relação ao saldo de dezembro de 2009, resultado de aumentos de R$ 19,3 bilhões e de R$ 21,5 bilhões, respectivamente, no montante de papel moeda emitido e das reservas bancárias.

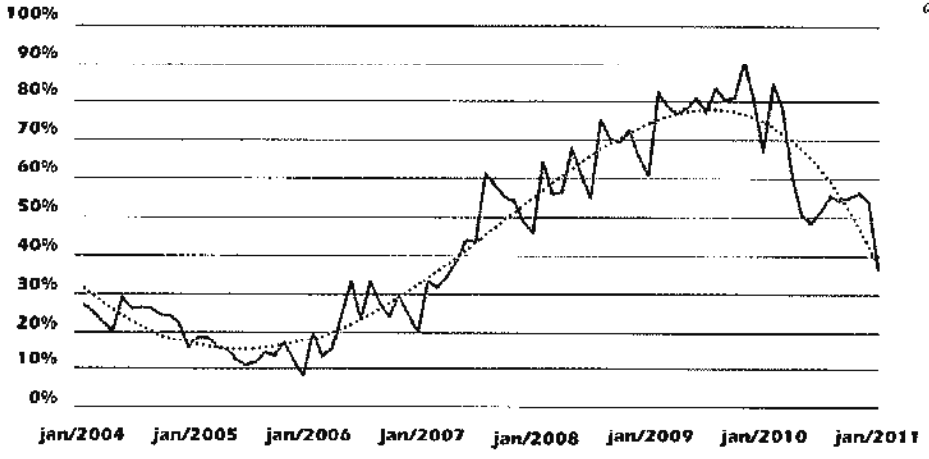
É o resultado positivo das contas públicas, excluindo os juros.

No mesmo exercício, o Bacen passou a remover, por intermédio da elevação de alíquotas de **depósitos compulsórios** e instrumentos afins, os estímulos monetários expansionistas adotados em 2009, o que resultou no resgate de títulos e de operações compromissadas no valor de R$ 249,5 bilhões.

Desse modo, ao contrário do ocorrido em 2008 e 2009, o percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen utilizado em contratos de operações compromissadas apresentou forte retração. Em dezembro de 2010, esse percentual atingiu o menor valor, desde março de 2007, conforme se pode ver no gráfico seguinte.

É uma das formas de atuação do Banco Central para garantir o poder de compra da moeda, e, em menor escala, para execução da política monetária.

Gráfico 1. Operações Compromissadas/Títulos na Carteira do BCB

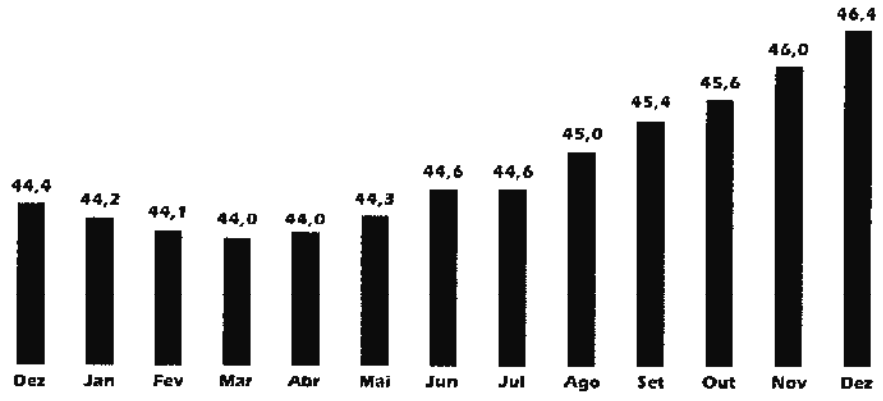


Fonte: Banco Central do Brasil - Nota para Imprensa - Política Fiscal - Março/2011

No que se refere às operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, estas atingiram o maior patamar da série histórica, alcançando a marca de R$ 1,7 trilhão (ou 46,4% do PIB), o que representou um aumento de 22,9% em relação ao mês de dezembro de 2009.

Em relação ao PIB, em abril de 2010 o saldo das operações de crédito do sistema financeiro reduziu 0,4 ponto percentual em relação ao mês de dezembro de 2009, recuando para o patamar de 44% do PIB. No entanto, a partir do mês de maio de 2010, o saldo das operações de crédito, em relação ao PIB, voltou a subir fortemente, registrando, ao final do ano, o percentual de 46,4%.

Gráfico 2. Operações de Crédito como Percentual do PIB -2010



Fonte: Banco Central do Brasil - Nota para Imprensa - Política Monetária - Março/2011

As operações de crédito para as pessoas físicas e jurídicas atingiram o maior patamar da série histórica com R$ 1,7 trilhão ou 46,4% do PIB.

Dívida Pública

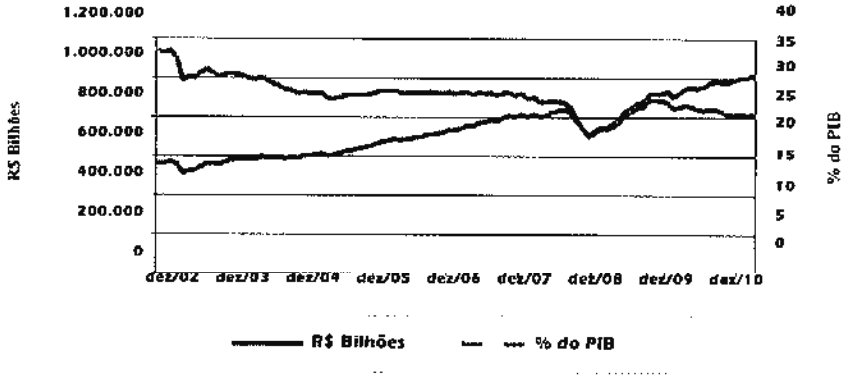
A **Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)** aumentou, em 2010, R$ 38,1 bilhões atingindo R$ 2.011,5 bilhões, alcançando 55% do Produto Interno Bruto (PIB). No mesmo período, a **Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)**, que considera a União exceto estatais federais, cresceu R$ 113,1 bilhões, totalizando R$ 1.475,8 bilhões, o que representa 40,35% do PIB. A carga dos juros e encargos pagos pela União alcançou R$ 195,4 bilhões no exercício, o que equivale a 5,34% do PIB, valor próximo aos 5,37% do PIB realizados em 2009, igual a R$ 171 bilhões.

A DBGG abrange a dívida da União, estados e municípios e exclui o Bacen e as empresas estatais.

Pelo critério dos orçamentos fiscal e da seguridade social, publicado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a Dívida Consolidada da União aumentou R$ 296,6 bilhões, alcançando o montante de R$ 2.475,7 bilhões em dezembro de 2010. Apesar da pequena redução da Dívida Líquida em valores nominais em relação ao PIB, seu montante continua crescente. O gráfico 1 mostra a consolidação das contas do Tesouro e do Banco Central (Bacen), denominada Governo Central entre dezembro de 2002 e de 2010.

A Dívida Líquida do Setor Público atingiu R$ 1.476 bilhões ou 40,35% do PIB. O pagamento de juros e encargos pela União alcançou R$ 195,4 bilhões ou 5,34% do PIB.

Gráfico 1. Dívida Líquida do Governo Central



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: TCU

A DLSP abrange a dívida da União, estados e municípios incluindo o Bacen e as empresas estatais com a dedução dos créditos desses entes e entidades.

Os seguintes fatores justificam o aumento da dívida bruta, sem impactar no resultado da dívida líquida: acumulação de ativos e passivos decorrentes da atuação do Governo na capitalização da Petrobrás e de outras empresas estatais; emissões de títulos em favor de entidades gestoras de políticas públicas e programas oficiais de fomento; e custo de manutenção das reservas internacionais.

Os créditos abertos às instituições financeiras oficiais de fomento e a programas de governo demonstram o aumento da intervenção da União na economia, alguns deles sem impacto na dívida líquida. De fato, dos R$ 181,2 bilhões de emissões diretas em 2010, apenas R$ 90,5 bilhões aumentaram o estoque da dívida.

Ao mesmo tempo em que as operações subsidiadas do Tesouro Nacional com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) criam um custo fiscal para o Tesouro, gera-se também um aumento do lucro da instituição financeira, tornando-se receita de dividendos para o Tesouro. Em 2010 o lucro do BNDES foi de R$ 9,9 bilhões, dos quais R$ 8,4 bilhões resultam de aplicações em títulos e valores mobiliários, de acordo com as demonstrações financeiras da estatal.

As operações subsidiadas do Tesouro Nacional com o BNDES criam um custo fiscal para o Tesouro. Do lucro de R$ 9,9 bilhões do BNDES, R$ 8,4 bilhões correspondem a aplicações em títulos e valores mobiliários.

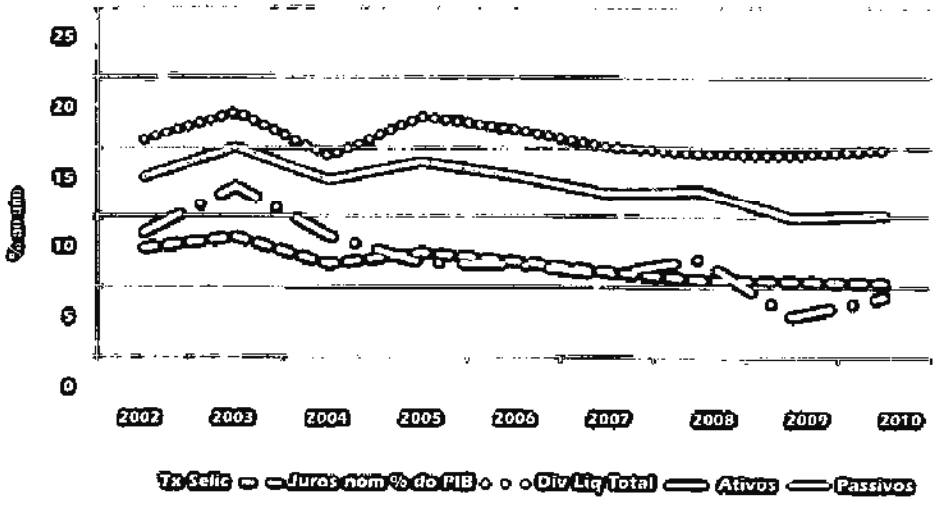
O subsídio direto do Tesouro Nacional ao BNDES foi da ordem de R$ 11,9 bilhões no biênio 2009-2010.

Cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional indica subsídio direto de R$ 8,8 bilhões concedidos ao BNDES em 2009 e 2010, sendo que foram extraídos da base de cálculo do subsídio R$ 100 bilhões previstos no "mecanismo financeiro de repasse", conforme a Lei nº 11.948/2009. Para o biênio 2009-2010, o subsídio é da ordem de R$ 11,9 bilhões. Essa divergência acontece devido à utilização nesse cálculo do custo médio da Dívida Pública Federal (DPF) quando o mais adequado seria considerar o custo médio da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi).

Essas operações, apesar de não representarem impactos imediatos na DLSP, carregam para o Tesouro Nacional o custo fiscal, calculado pelo diferencial entre a taxa Selic, que remunera os títulos da União, e a taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que a União recebe das instituições financeiras oficiais de fomento. De acordo com a Nota de Inflação do Bacen de março de 2011, entre 2003 e 2010 "a taxa Sistema Especial de Liquidação recuou 13,5%, enquanto a taxa implícita da DLSP reduziu 2,6%." Isso se explica pela diminuição de 7,9% da taxa implícita sobre os ativos da União, enquanto a taxa implícita sobre os passivos da União diminuiu apenas 4,9%.

Taxa implícita de um conjunto de ativos ou passivos é aquela taxa média que promove a mesma correção do montante total desses ativos ou passivos na mesma unidade de tempo.

Gráfico 2. Evolução da Taxa Selic e da taxa implícita da DLSP



Fonte: Relatório de Inflação março 2011 (BCB)

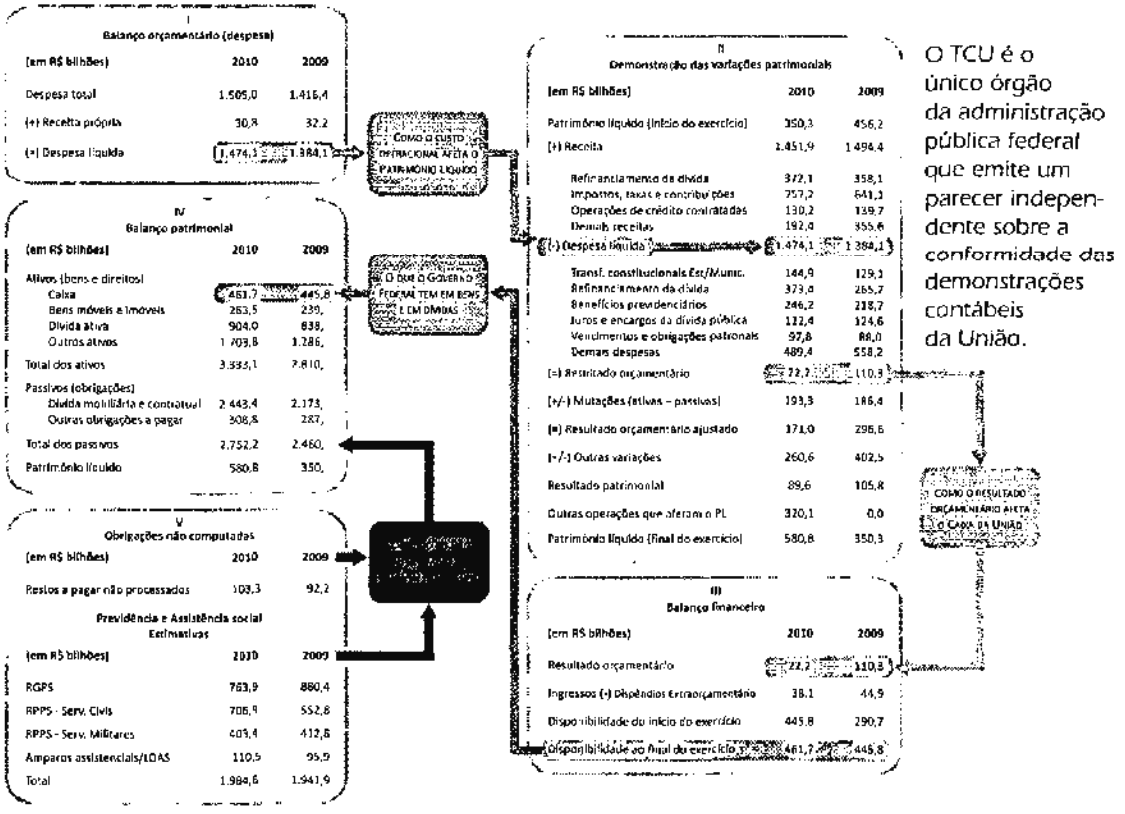
Também resulta em custo fiscal a acumulação de reservas internacionais pelo Bacen, as quais são aplicadas em ativos internacionais, que remuneram a taxas bem inferiores que as dos títulos do Tesouro Nacional. Por sua vez, os títulos do Tesouro são transferidos ao Bacen para enxugar a liquidez decorrente da compra de moeda estrangeira. De acordo com as notas explicativas das demonstrações financeiras do Bacen de 2010, há crédito a receber do Tesouro, decorrente do resultado de equivalência cambial, de R$ 43,5 bilhões.

Acesso a íntegra do Relatório em www.tesouro.gov.br/contasdogoverno.

Análise das Demonstrações Contábeis

O TCU verificou, em seus aspectos relevantes, se as demonstrações contábeis apresentadas no **Balanço Geral da União – BGU**, no exercício de 2010, expressam de maneira adequada a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União. Nesse contexto, o quadro a seguir evidencia os grandes números do BGU em exame e ilustra como os seus demonstrativos contábeis se inter-relacionam.

Elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e compõe a Prestação Anual de Contas do Presidente da República



O TCU é o único órgão da administração pública federal que emite um parecer independente sobre a conformidade das demonstrações contábeis da União.

O quadro **I** revela que as despesas da União somaram R$ 1,505 trilhão em 2010 e que, descontadas as receitas próprias arrecadadas pelos órgãos e entidades, no total de R$ 30,8 bilhões, a despesa líquida totalizou R$ 1,474 trilhão, valor este custeado por recursos do Tesouro (tributos, endividamento e outras fontes).

Valor arrecadado pela União a mais que o volume de despesas empenhadas no exercício

O quadro II, por sua vez, evidencia os elementos da despesa líquida e apresenta o **resultado orçamentário** de 2010, no valor deficitário de R$ 22,2 bilhões. Esse montante foi obtido pela diferença entre as receitas totais, no valor de R$ 1,451 trilhão, e a despesa liquida, no montante empenhado de R$ 1,474 trilhão.

É importante observar que algumas receitas e despesas orçamentárias não alteram o **patrimônio líquido da União** . Após os devidos ajustes contábeis relacionados a receitas e despesas que não afetam o patrimônio, bem como considerações relacionadas a eventos extraorçamentários, o resultado patrimonial apurado foi deficitário em R$ 89,6 bilhões. Esse déficit afetou

Diferença entre ativos (bens e direitos) e passivos (obrigações) da União

negativamente o patrimônio líquido, que somente alcançou o total de R$ 580,8 bilhões ao final de 2010 por conta da reavaliação de ativos e de aumentos de capital.

No quadro III constam os saldos e as variações das disponibilidades de caixa do governo federal. No início de 2010, as disponibilidades da União somavam R$ 445,8 bilhões. Após subtrair os R$ 22,2 bilhões decorrentes do déficit orçamentário e somar R$ 38,1 bilhões referentes a ajustes decorrentes ou não da execução orçamentária, observa-se que a União encerrou o exercício com uma disponibilidade de caixa de R$ 461,7 bilhões.

No quadro IV encontram-se os valores dos bens, direitos e obrigações que formam o Balanço Patrimonial da União em 2010, no qual consta o valor de ativo total de R$ 3,333 trilhões. Nesse montante inclui-se o valor disponível no caixa, de R$ 461,7 bilhões. Por outro lado, consta um passivo total de R$ 2,752 trilhões, composto, entre outras obrigações, pela dívida pública federal, que em 2010 atingiu R$ 2,445 trilhões. Assim sendo, a diferença entre o total de ativos (bens e direitos) e o total de passivos (obrigações) resulta em um patrimônio líquido positivo de R$ 580,8 bilhões, mesmo valor informado no quadro II.

Em desfecho, o quadro V complementa os demais quadros contábeis destacando as obrigações não contempladas no balanço patrimonial mostrado no quadro IV. A primeira delas diz respeito aos restos a pagar não processados no valor de R$ 103,3 bilhões. A segunda se refere a obrigações futuras com previdência e assistência social, no valor estimado de R$ 1,984 trilhão. Apesar desses itens não estarem registrados no Balanço Patrimonial da União, merecem ser evidenciados por se tratarem de obrigações potenciais de grande vulto.

Despesas empenhadas, mas não pagas, cuja entrega de bens ou prestação de serviços ainda não foi realizada pelo fornecedor

Após a apresentação sumária dos grandes números da Contabilidade da União, destaca-se que foram examinadas pelo TCU as versões consolidadas dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais, de forma que não foram contempladas questões específicas de cada órgão ou entidade.

Esse exame compreende a análise do BGU e da legislação pertinente; a análise dos registros contábeis e a conferência de saldos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); a conciliação entre valores constantes das demonstrações contábeis e dados publicados em outras fontes; e análises quanto à composição e evolução de itens das demonstrações contábeis.

Como resultado dos trabalhos realizados pelo TCU, foram identificadas alterações de rotinas contábeis, com destaque para o reconhecimento de créditos tributários e não tributários, no valor total de R$ 927,6 bilhões, e para a provisão para perdas da dívida ativa, constituída no montante de R$ 552,9 bilhões. Ademais, foram apontadas falhas na evidenciação dos saldos dos créditos tributários parcelados e da dívida ativa, com diferenças superiores a R$ 17 bilhões entre os dados constantes do balanço patrimonial e os do relatório da administração tributária.

O Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2010.

Acesse a íntegra do Relatório em www.tcu.gov.br/contasdogoverno.

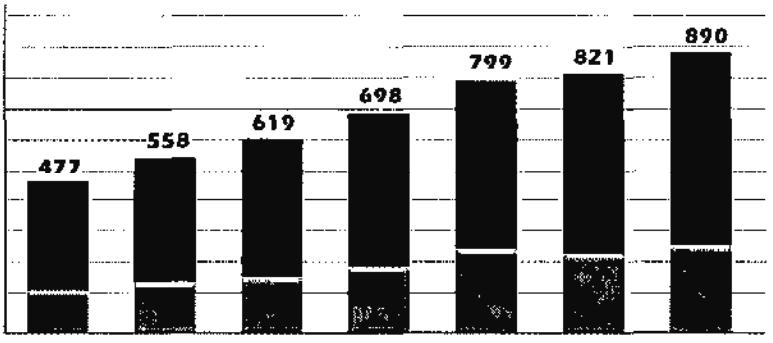
Arrecadação da Receita

A arrecadação líquida das **Receitas Correntes** alcançou, no exercício de 2010, o montante de R$ 890 bilhões, representando um aumento real de 8,40% em relação a 2009. Conforme mostrado no gráfico 1, a Receita Corrente Total em 2010, corrigida pelo IPCA, mantém a trajetória de crescimento observada nos últimos anos.

Receitas oriundas de tributos e contribuições; da exploração do patrimônio e de atividades econômicas; provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesa; e demais receitas.

A arrecadação líquida das *Receitas Correntes* alcançou, no exercício de 2010, o montante de R$ 890 bilhões, representando um aumento real de 8,40% em relação a 2009.

Gráfico 1. Desempenho das Receitas (em R$ Bilhões)



■ **Impostos**
■ **Contribuições**
■ **Outros**

Fonte: RGU; IPCA: IBGE

As Receitas de Contribuições continuam sendo a maior fonte de arrecadação dentre os itens da Receita Corrente, representando 53,41% do total arrecadado em 2010, com um crescimento real de 12,10%, comparando-se ao ano anterior. Relativamente à Receita Tributária, observa-se que a arrecadação real no ano de 2010 foi superior em 10,61% à arrecadação de 2009.

O desempenho positivo da arrecadação no ano de 2010 deve-se, principalmente, à recuperação dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, tais como a produção industrial, a venda de bens e a massa salarial.

O Tribunal 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 final do primeiro semestre de 2010 constatou-se que a meta de arrecadação seria atingida. O percentual de realização da receita com relação ao PIB até o mês de junho alcançou o índice de 27,32%.

Somatórios das receitas fiscais líquidas (aquelas que não geram obrigatoriedade de contraprestação financeira, como ônus, encargos e devoluções).

De fato, o percentual de arrecadação em relação ao PIB divulgado pelo IBGE (25,07%), ficou 0,89 ponto percentual acima da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 (24,18%), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010.

Carga Tributária Nacional

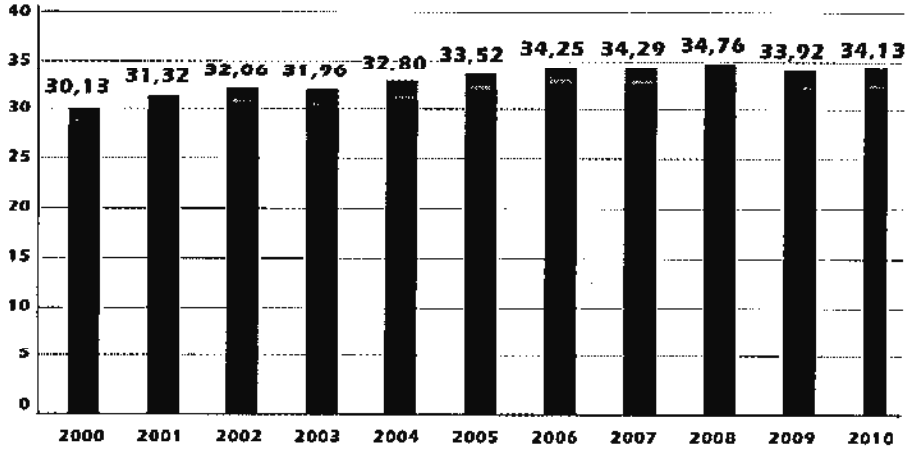
A carga tributária de um país representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas, como forma principal de financiar o conjunto das atividades do governo. O conceito econômico de carga tributária é o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto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

Nos cálculos realizados pelo TCU, 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.

Em que pese o **crescimento da economia** entre 2000 e 2010, a carga tributária aumentou de 30,13% para 34,13% em relação ao PIB, conforme evidenciado no gráfico 2.

Entre 2000 e 2010 o PIB cresceu 42% em termos reais.

Gráfico 2. Evolução da Carga Tributária (% do PIB)



Em que pese o crescimento da economia entre 2000 e 2010, a carga tributária aumentou de 30,13% para 34,13% em relação ao PIB.

■ Federal
■ Estadual
■ Municipal

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

Arrecadação de Multas Administrativas

O Tribunal de Contas da União realizou levantamento em 17 instituições públicas para analisar a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização.

Embora os montantes totais das multas aplicadas sejam significativos, os dados relativos aos valores efetivamente pagos são preocupantes. Entre 2008 e 2010, 734.830 multas foram aplicadas, alcançando o valor total de R$ 24 bilhões. Porém, o valor recolhido somou apenas R$ 1,1 bilhão, ou seja, de cada R$ 100 de multas aplicadas, apenas R$ 4,70 são arrecadados .

De cada R$ 100 de multas aplicadas, apenas R$ 4,70 são arrecadados.

Tabela 1. Panorama de Multas Administrativas - 2008 a 2010 (em R$ Mil)

Instituição	Quantidade de Multas	Montante Aplicado	Montante Arrecadado
INMETRO	226.115	380.814,98	**335.870,89**
ANATEL	17.582	5.848 938,85	**250.610,68**
CADE	73	2.813.057,34	**134.004,21**
ANEEL	926	909.963,03	**101.668,34**
ANP	19.255	502.753,30	**78.553,91**
BACEN	155.834	770 480,50	**57.446,95**
IBAMA	71.303	10.507.933,26	**36.703,04**
ANVISA	7 316	68.090,70	**28.248,23**
ANAC	8.385	65.930,10	**26.471,68**
SUSEP	2.079	59.709,82	**25.160,75**
ANS	10.585	886.826,06	**21.714,91**
TCU	7.358	117.680,39	**9.364,71**
CVM	4.079	998.418,88	**8.885,90**
ANTT	203.079	90.719,63	**8.282,05**
ANTAQ	51	1.469,91	**799,61**
ANCINE	788	12.713,43	**171,54**
ANA	22	26,94	**25,29**
Acumulado	**734.830**	**24.030.527,13**	**1.123.982,70**

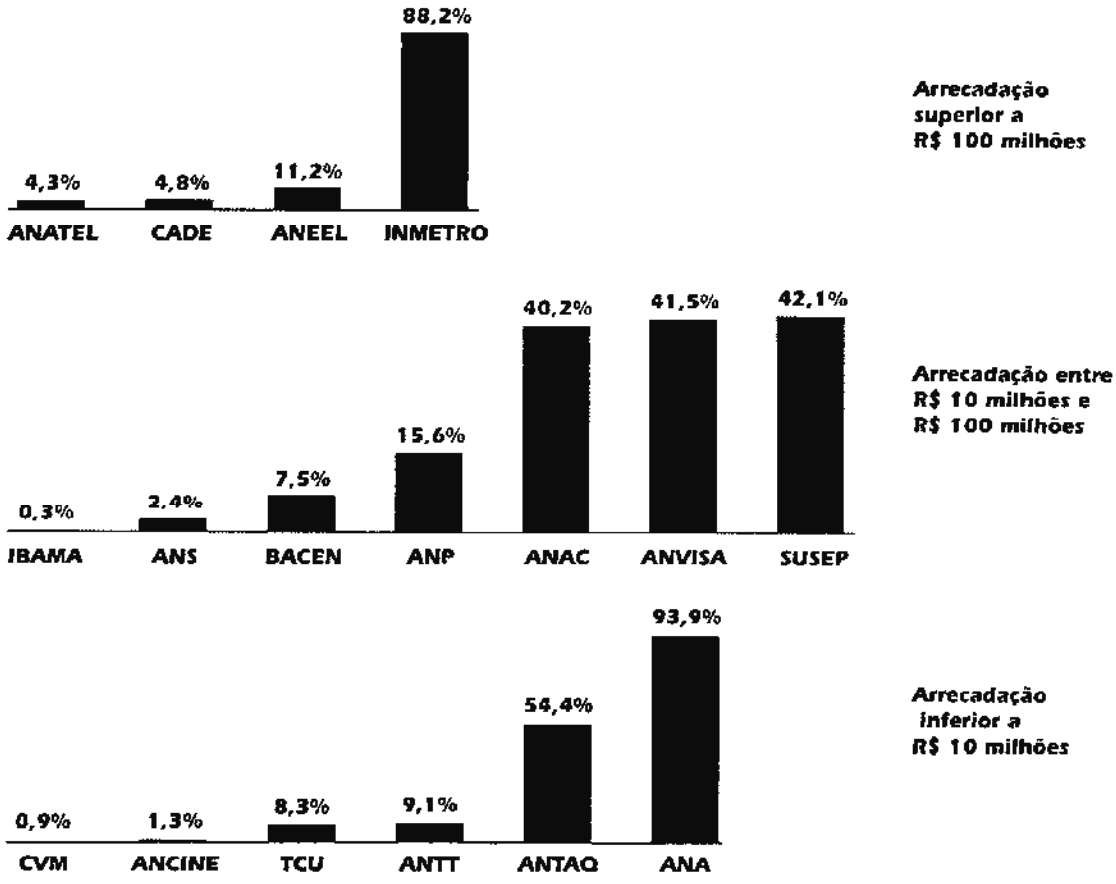
Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

O volume de arrecadação mais expressivo coube ao Inmetro, com R$ 335,8 milhões, o que representa cerca de 30% do total arrecadado pelas 17 instituições ao longo da série analisada. Quando se considera os quatro maiores valores de arrecadação, a soma dos montantes relativos à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e ao Inmetro equivale a 73% do total de multas efetivamente pagas no período.

Somente três instituições arrecadaram um percentual superior a 50% das multas aplicadas, além disso, 11 obtiveram um percentual inferior a 20%, comprometendo a efetividade de suas sanções.

O Ibama apresenta o valor mais elevado de multas aplicadas ao longo dos três anos, no entanto, apenas 0,3% de suas multas foram recolhidos. Por sua vez, entre as entidades analisadas no levantamento, os maiores percentuais de arrecadação couberam à ANA (94%) e ao Inmetro (88%). Porém, o percentual da ANA coresponde apenas à média de sete multas aplicadas a cada ano, enquanto a média do Inmetro alcança 75.372 multas anualmente.

Gráfico 1. Relação entre os montantes arrecadados e os valores das multas aplicadas - 2008 a 2010



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Apesar da grande quantidade de multas aplicadas no período e do baixo percentual efetivamente arrecadado, os números relativos a inscrições dos inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) apresentaram-se estáveis de 2008 para 2009, com um aumento em 2010 de 9,2%. Por ser um dos poucos mecanismos capazes de favorecer a quitação dos débitos, é indispensável a adoção de providências para que as inscrições dos devedores sejam realizadas tempestivamente, aumentando assim o percentual de arrecadação, conforme recomendação já expressa no Relatório das Contas de Governo de 2009, que está sendo monitorada pelo TCU.

A reduzida arrecadação de multas afeta de forma significativa a credibilidade do poder sancionador do Estado.

As multas não quitadas também podem ser objeto de execuções fiscais, contudo, quando se considera a relação entre as ações de execução e os valores não arrecadados, o percentual para o conjunto de entidades é de somente 5,6% em todo o período.

A reduzida arrecadação de multas afeta de forma significativa a credibilidade do poder sancionador do Estado, exigindo que providências sejam adotadas para que as cobranças administrativa e judicial sejam realizadas de forma mais tempestiva e eficaz.

Renúncia de Receitas

As renúncias de receitas federais alcançaram, em 2010, o montante projetado de R$ 143,9 bilhões, assim classificados: R$ 105,8 bilhões de benefícios tributários, R$ 19,2 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 18,9 bilhões de **benefícios financeiros e creditícios**. Esses recursos representam parcela significativa do investimento estatal em áreas-chave dos setores econômico e social.

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

Gráfico 1. Renúncia de Receitas – 2010 (em R$ Bilhões)

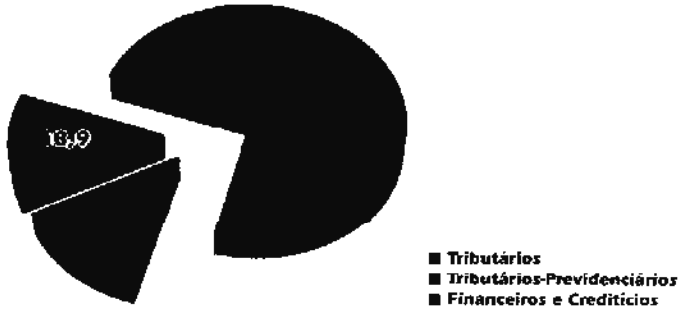
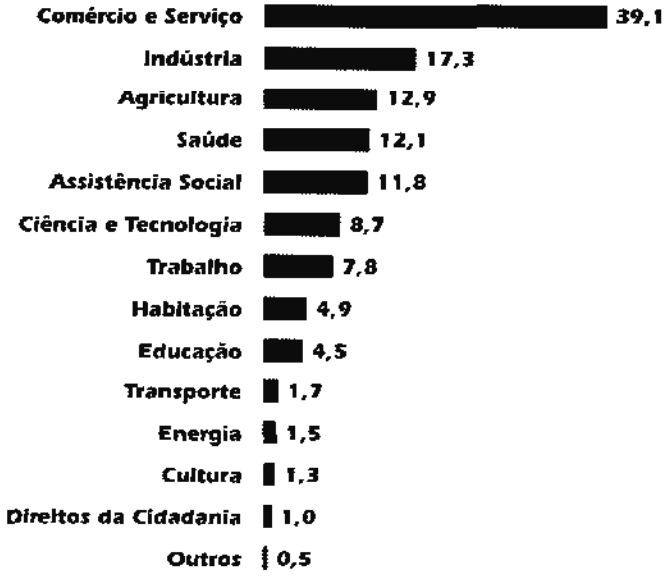


Gráfico 2. Renúncia de Receita Tributária por Funções Orçamentárias - 2010 (em R$ bilhões)



A renúncia de receitas federais alcançou em 2010 o montante de R$ 143,9 bilhões.

Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB / MF

Nota: Para este cálculo, a área técnica do TCU classificou como renúncias de receita o conjunto dos benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Quanto à regionalização da renúncia de receitas federais, a tabela 1 demonstra a maior participação da região Sudeste, com 46,8% do total das renúncias em 2010, enquanto a região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, com 6,7 % do total.

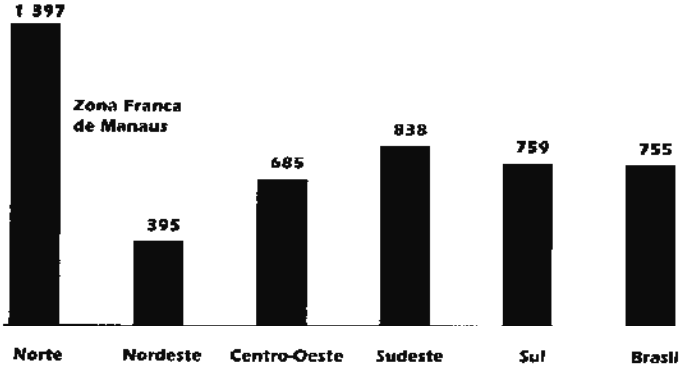
Tabela 1. Renúncia de Receitas Federais – Regionalização – 2010 (em R$ bilhões)

Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Tributários	19,51	12,86	6,21	52,34	14,92	105,84
Previdenciários	0,49	1,89	1,62	10,70	4,55	19,25
Financeiros e Creditícios	2,17	6,20	1,80	4,32	1,31	18,88(1)
Total	22,16	20,95	9,63	67,36	20,79	143,97(1)
Participação	15,4%	14,5%	6,7%	46,8%	14,4%	100,0%

Fontes: RFB / MF e SPE / MF (1) Os totais incluem R$ 3,1 bilhões não classificados por região

Para tornar mais acurada a análise da regionalização das renúncias, é preciso considerar também as disparidades entre os quantitativos populacionais das regiões brasileiras, de forma a permitir a aferição dos benefícios regionalizados per capita. No gráfico 3, verifica-se que o maior valor per capita está associado à Região Norte, com R$ 1.397,14 por habitante, alcançando um valor 85% superior à média do país. O extremo inferior é ocupado pela Região Nordeste, com R$ 394,61 por habitante - valor que corresponde somente a 52% da média nacional, de R$ 754,75 por habitante.

Gráfico 3. Comparativo da Renúncia Per Capita Regionalizada – 2010 (em R$)



Fontes: RFB / MF; SPE / MF; IBGE

Entretanto, é preciso considerar que no caso da Região Norte o predomínio expressivo dos benefícios tributários está relacionado à presença da Zona Franca de Manaus, cujos incentivos devem superar, em 2010, o montante de R$ 15 bilhões, o que representa mais de 70% do total dos benefícios associados ao Norte.

Dessa forma, uma análise que contempla somente os gastos tributários e os previdenciários de natureza social apresenta resultados diferentes. Caso sejam considerados exclusivamente os benefícios tributários e previdenciários associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, teremos a seguinte distribuição per capita em 2010: Norte, R$ 61; Nordeste, R$ 76; Sul, R$ 226; Centro-Oeste, R$ 238; e Sudeste, R$ 362. Ou seja, há uma forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste e uma situação bastante desfavorável ao Norte e ao Nordeste, considerando que estas regiões ficam abaixo da média do país, de R$ 229 per capita.

Plano Plurianual (PPA)

O **Plano Plurianual (PPA)** estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. A gestão do PPA para o quadriênio 2008-2011, orientada para resultados, compõe-se dos níveis estratégico e tático-operacional, conforme ilustra a figura 1. Para atender aos Objetivos de Governo e Setoriais, foram previstos para o período dispêndios da ordem de R$ 3,6 trilhões.

O §1º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA prevê dispêndios da ordem de R$ 3,6 trilhões entre 2008 e 2011.

Figura 1. Estrutura PPA 2008-2011



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Gráfico 1. Despesas Liquidadas no período 2008/2010 por área de agregação
(OFSS e OI, em R$ bilhões)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Compete ao Poder Executivo manter sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoiar a gestão do PPA. Trata-se do Sistema de Informações Gerenciais do Planejamento do Governo Federal (SIGPlan).

Auditoria operacional realizada pelo TCU em 2009 (Acórdão 117/2011-TCU-Plenário) constatou a ausência de canal de comunicação eficiente de incentivo e conscientização à participação dos órgãos setoriais no processo de planejamento.

Verificou-se que é preciso que se estabeleça estratégia de divulgação e envolvimento dos órgãos setoriais no processo de capacitação, bem como orientação e efetivo suporte para que definam ou redefinam seus programas com base nos objetivos governamentais e setoriais, fazendo, ainda, com que estes constem do SIGPlan de forma ordenada e relacionada ao atual modelo legal de gestão.

Não há canal de comunicação eficiente de incentivo à conscientização e à participação dos órgãos setoriais no processo de planejamento do governo.

Ademais, repetindo impropriedades presentes em exercícios anteriores, constatou-se, ainda, ausência de preenchimento do SIGPlan com os índices dos correspondentes indicadores, bem como 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.

Tabela 1. Recomendações do TCU (Acórdão 117/2011-Plenário)

a) que o Comitê de Gestão do PPA apresente plano de ação contendo medidas visando ao fortalecimento da gestão para resultados com base nos indicadores e metas do PPA e os principais resultados do processo de monitoramento estratégico do PPA, identificando eventuais problemas e informando as medidas necessárias ao seu equacionamento;
b) que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão proveja os meios necessários para capacitação de servidores envolvidos com a elaboração de programas e indicadores em todas as áreas temáticas do PPA 2008/2011;
c) que a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI encaminhe a este Tribunal o cronograma de capacitação de servidores envolvidos com a elaboração de programas e indicadores em todas as áreas temáticas do PPA 2008/2011; e ainda: c.1) estabeleça estratégia de divulgação e envolvimento dos órgãos setoriais no processo de capacitação, em especial quanto à efetiva aplicação da metodologia do modelo lógico nos programas do PPA; c.2) oriente os órgãos setoriais para que definam ou redefinam programas com base nos objetivos governamentais e setoriais, fazendo constar do Sigplan, de forma ordenada e relacionada ao atual modelo legal de gestão, os indicadores referentes aos objetivos governamentais e aos objetivos setoriais, de modo que se possa dar transparência ao desempenho não somente dos programas, mas dos objetivos estratégicos correlacionados; c.3) estabeleça ações à solução ou mitigação dos problemas relacionados aos indicadores: como ausência de preenchimento, incoerência entre seus atributos, e baixa causalidade entre as ações e os índices apurados de indicadores (sensibilidade); e c.4) adote providências necessárias à operacionalização do módulo de monitoramento do Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento - SisPAC, de forma que se dê cumprimento aos objetivos traçados para o Sistema, notadamente em relação ao monitoramento e avaliação dos resultados de execução do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Fonte: TCU

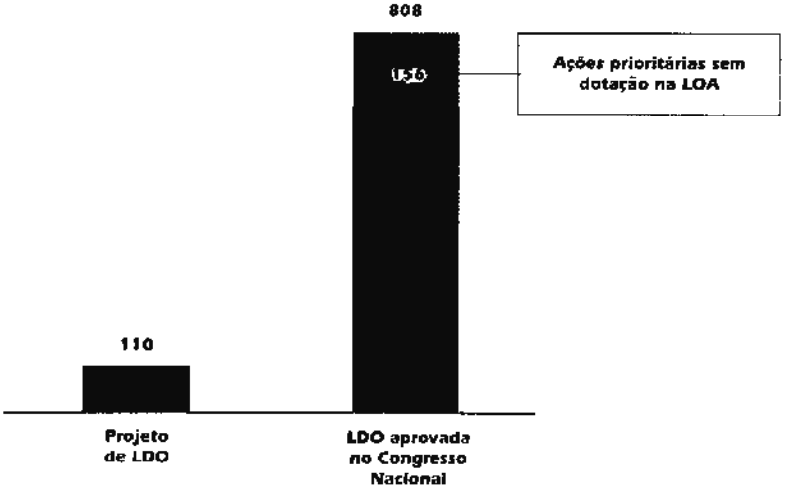
Metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve estabelecer a direção dos gastos públicos, principalmente mediante a fixação de metas e prioridades que servirão de parâmetro para a elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

O projeto de LDO para 2010 previa como prioridades as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outras 110 constantes do Anexo de Ações Prioritárias. Entretanto, após apreciação no Congresso Nacional, a LDO sancionada, além de prever as ações do PAC, listou 808 prioridades, conforme ilustra o gráfico 1.

As 110 ações prioritárias previstas no Projeto de LDO foram multiplicadas por mais de sete vezes após apreciação do Congresso Nacional. Das 808 ações aprovadas, 156 não tiveram sequer dotação na LOA.

Gráfico 1. Quantidade de Ações Prioritárias (2010)



Fontes: Projeto de Lei - EM nº 00055 /2009/MP; LDO 2010 - Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, LOA, e Siafi

Quanto à execução orçamentária das ações prioritárias, a tabela 1 mostra que dos R$ 95 bilhões empenhados, R$ 70 bilhões foram liquidados e R$ 24 bilhões inscritos em restos a pagar não processados.

Tabela 1. Execução Orçamentária das Ações Prioritárias (2010)
R$ milhões

Dotação Atualizada (A)	Despesas Empenhadas (B)	Despesas Liquidadas	RPNP[1]	% (B) / (A)
109.355	94.512	70.139	24.372	86%

Fontes: Siafi

[1] Nota: Valor inscrito em restos a pagar não processados para ser executado no exercício seguinte.

A tabela 2 classifica o grau de execução das ações nos diversos ministérios (órgãos superiores). Os percentuais são calculados sobre o número de ações, independente do seu valor. O número apresentado entre parênteses, após a denominação do órgão, indica a quantidade de ações que receberam dotação.

Tabela 2. Execução das Ações Prioritárias por Órgão Superior 2010

	Muito Fraca (25%)	Fraca (>25% e <50%)	Razoável (> 50% e < 84%)	Alta (>86%)
M. da Fazenda (1)	100%	0%	0%	0%
M. Comunicações (1)	100%	0%	0%	0%
M. D. Ind. e Comércio (2)	50%	50%	0%	0%
M. Público da União (2)	50%	0%	0%	50%
M. Cidades (23)	30%	13%	17%	39%
M. Integração Nacional (53)	30%	15%	19%	36%
M. Defesa (11)	27%	0%	36%	36%
M. Cultura (8)	25%	38%	38%	0%
M. Minas e Energia (12)	25%	8%	8%	58%
M. Meio Ambiente (17)	24%	41%	12%	24%
M. da Pesca e Aquicultura (6)	17%	67%	17%	0%
M. Trabalho (13)	15%	23%	54%	8%
Presidência da República (39)	15%	8%	23%	54%
M. Justiça (34)	15%	15%	53%	18%
M. Educação (35)	14%	3%	40%	43%
M. Transportes (305)	8%	1%	3%	88%
M. Ciência e Tecnologia (20)	5%	5%	20%	70%
M. Saúde (35)	3%	9%	17%	71%
M. Desenvolvimento Agrário (9)	0%	44%	56%	0%
M. Turismo (5)	0%	20%	80%	0%
M. Agricultura (10)	0%	10%	40%	50%
M. Des. Social e Comb. à Fome (13)	0%	8%	23%	69%
M. Esporte (6)	0%	0%	67%	33%
TCU (1)	0%	0%	0%	100%
Justiça do Trabalho (1)	0%	0%	0%	100%
M. Planejamento (1)	0%	0%	0%	100%
M. Relações Exteriores (1)	0%	0%	100%	0%
União (652)	12%	8%	17%	63%

Fonte: Siafi

Nota. Percentuais calculados sobre o número de ações.

Para o conjunto das 652 ações prioritárias da União, 12% tiveram execução muito fraca, 8% fraca, 17% razoável e 63% alta. Esses dados apresentam uma melhora em relação a 2009, quando 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%.

20% do conjunto de ações prioritárias da União tiveram execução fraca ou muito fraca.

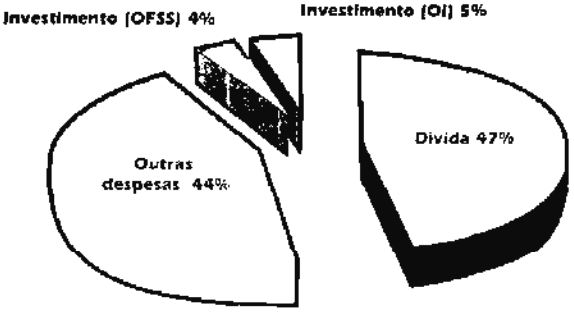
Diante da situação identificada, o TCU recomenda ao Poder Executivo que adote as providências cabíveis para que as referidas ações tenham sua execução priorizada frente às demais despesas discricionárias.

Orçamento e Despesa Pública

A Lei Orçamentária Anual 2010 (LOA 2010), considerando os **créditos adicionais** abertos durante o exercício, autorizou dotação total de R$ 1,95 trilhão, distribuídos conforme o gráfico 1.

São as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas inicialmente na Lei Orçamentária

Gráfico 1. Dotação orçamentária autorizada
(Principais agrupamentos – 2010)



Fonte: Siafi

Da dotação total, somente 9% dos recursos são destinados a investimentos, enquanto 91% são para pagamento da dívida e para outras despesas.

A partir da 1ª avaliação orçamentária bimestral, o Poder Executivo identificou a necessidade de contingenciar R$ 21,8 bilhões da LOA 2010. Esse total representa 21,9% do montante inicial das despesas primárias discricionárias (total de R$ 93,7 bilhões do Executivo e R$ 5,9 bilhões dos demais Poderes, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público). Em decorrência dessa 1ª avaliação orçamentária, as dotações do Poder Executivo foram bloqueadas em R$ 21,5 bilhões e os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, em conjunto, tiveram bloqueados R$ 0,3 bilhão de suas dotações.

Ao final do exercício, o montante das despesas sujeitas à programação financeira do Poder Executivo alcançou R$ 195,2 bilhões, com uma restrição para empenho no valor de R$ 24,9 bilhões (12,8%). Nos demais Poderes, o contingenciamento final foi de R$ 109,2 milhões (R$ 21,4 milhões para o Poder Legislativo, R$ 77,6 milhões para o Poder Judiciário e R$ 10,2 milhões para o Ministério Público da União e para o Conselho Nacional do Ministério Público).

Devido, em parte, aos constantes contingenciamentos, as disponibilidades de recursos existentes ao final do exercício são bastante expressivas, alcançando o valor de R$ 191,1 bilhões em 2010. Esse montante já desconsidera o valor de R$ 166,7 bilhões referente à fonte de recursos 43 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, que é composta de recursos oriundos de emissão de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, destinados ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

O empenho de despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Poder Público a obrigação de pagamento.

Foi verificada, entretanto, a existência de fontes de recursos com o saldo negativo, o que ocasiona distorções nos relatórios de execução da despesa por fontes de recursos e inviabiliza a certificação de que os recursos legalmente vinculados estão sendo utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação. Tal verificação ensejou ressalva nas Contas do Governo da República e recomendação para apresentação, em 90 dias, de providências que visem coibir ou evitar que essas falhas voltem a ocorrer.

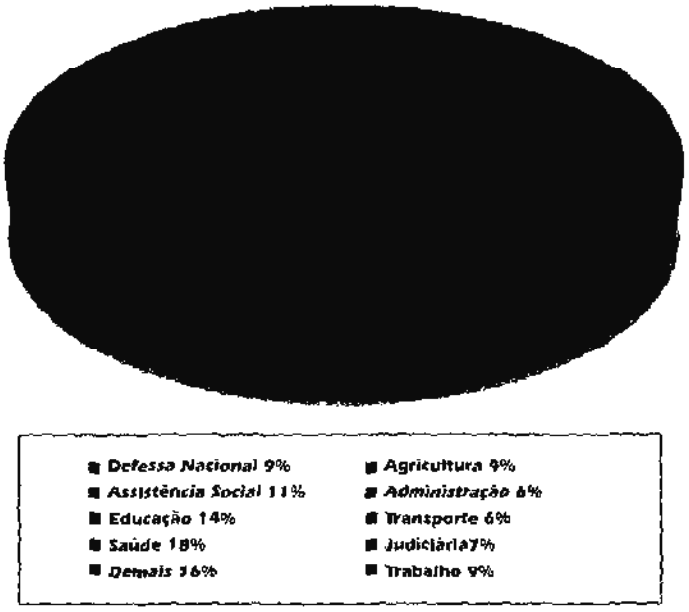
No que diz respeito à execução da despesa pública no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, do valor total autorizado de R$ 1,848 trilhão, a **despesa empenhada** correspondeu a 81,4% do valor total autorizado e registrou crescimento de 6% em relação a 2009. Do valor empenhado, 94% foram efetivamente pagos, de maneira que houve inscrição de 1,2% em restos a pagar processados e 4,8% em **restos a pagar** não processados.

Despesas empenhadas, mas não pagas, são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados.

Do valor global empenhado em 2010, 77% se referem às funções Previdência Social e **Encargos Especiais**. Excluídas essas duas funções, o gráfico 2 destaca as áreas de despesas mais representativas.

Agrega despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço, tais como as relacionadas a refinanciamento e serviço da dívida pública e as transferências constitucionais e legais.

Gráfico 2. Despesas por função: *Principais funções em termos de volume de recursos – 2010*



Fonte: Siafi

Nota: Excluídas as funções Encargos Especiais e Previdência Social

Apesar do prazo até 2010 para eliminação de terceirizados irregulares, ainda existem quase 18 mil empregados nessa condição.

A maior proporção de gastos com terceirização encontra-se no Poder Executivo, representando 9% dos gastos com pessoal. O Acórdão 1.520/2006-TCU-Plenário definiu o prazo de 2006 a 2010 para que os órgãos e entidades federais retirassem os empregados terceirizados de forma irregular. Apesar disso, em março de 2011 ainda existiam, segundo dados da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quase 18 mil empregados nessa condição. Desse número, 80% pertenciam à Administração Indireta, dos quais 60% trabalhavam em autarquias e fundações, vinculadas ao Ministério da Educação.

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.

Quanto ao valor de **investimentos** do orçamento fiscal e da seguridade social, destaca-se o aumento significativo a partir de 2007, após a implantação do PAC. Em 2010, a função Transporte foi responsável por 29% das despesas empenhadas em investimentos.

O montante de restos a pagar quase triplicou nos últimos cinco anos.

No que diz respeito ao volume de restos a pagar inscritos, de 2006 a 2010, houve crescimento de 193%, atingindo o montante de R$ 129 bilhões.

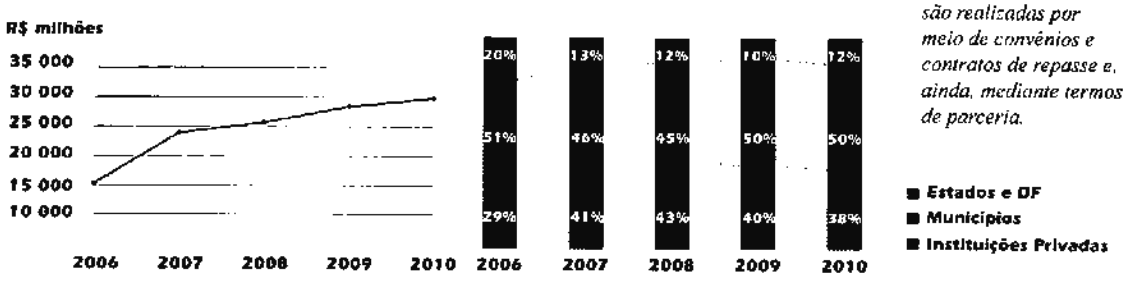
Transferências voluntárias e para o setor privado

As **transferências voluntárias** são definidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização das transferências voluntárias ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

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

O gráfico 1 demonstra a evolução, no período de 2006 a 2010, das transferências voluntárias a estados, Distrito Federal, municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos.

Gráfico 1. Transferências Voluntárias e para o Setor Privado



Fonte: Siafi

Em 2010 as transferências voluntárias atingiram quase R$ 30 bilhões, crescendo 94% nos últimos 5 anos.

Em 2010 as transferências voluntárias atingiram quase R$ 30 bilhões, crescendo 94% nos últimos 5 anos. Como se depreende, as transferências a municípios têm representado cerca de metade do total.

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Em 2007, o Tribunal de Contas da União apontou como ressalva a existência de volume expressivo de prestações de contas dos recursos repassados ainda não analisadas pelos órgãos repassadores. No mesmo ano, foi publicado o **Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007**, que em seu art. 17 prevê a possibilidade de arquivamento de prestações de contas de convênios com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos da data do Decreto e que tenham valor registrado de até R$ 100 mil. Até dezembro de 2010, foram arquivados 8.130 convênios com respaldo nessa permissão contida no art. 17 do Decreto mencionado.

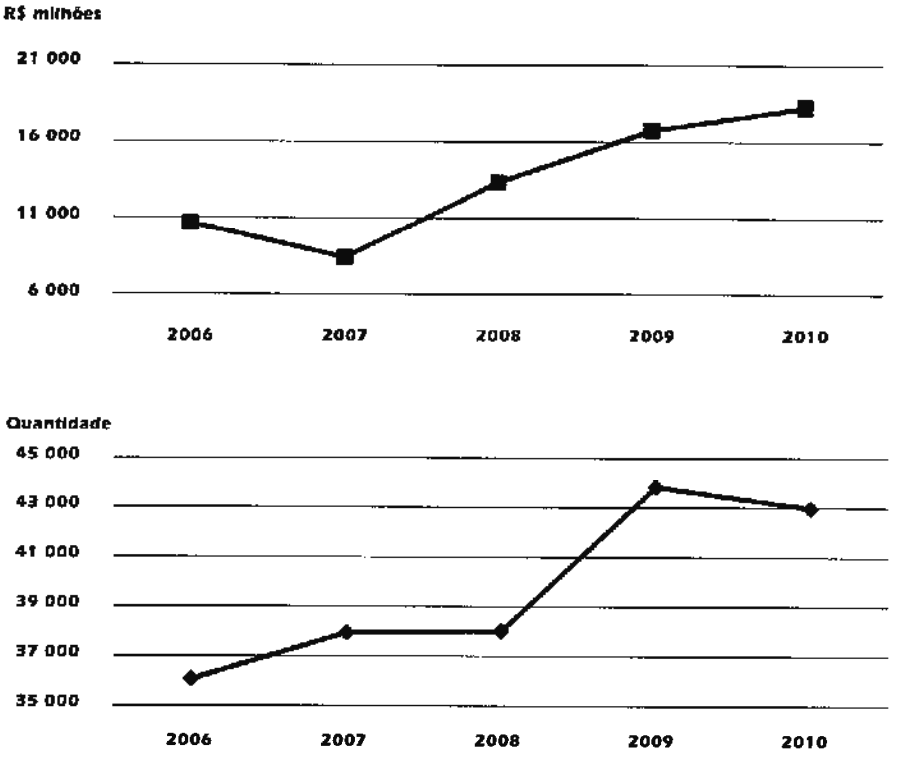
No Relatório das Contas de Governo de 2009, mais uma vez, o estoque de prestações de contas não analisadas foi objeto de fiscalização por parte do TCU. Verificou-se a existência de um passivo crescente de prestações de contas relativas a convênios e instrumentos congêneres ainda não avaliadas pelos órgãos repassadores de recursos federais.

Os dados do verso se referem à posição dos estoques quando da análise das Contas de Governo nos últimos cinco exercícios. Para este exercício, por exemplo, foram contabilizados convênios cuja vigência se encerrou em 2009 e que deveriam ter suas contas apresentadas e analisadas em 2010.

Como se pode verificar nos gráficos seguintes, o **estoque** de prestações de contas não analisadas no prazo legal, de forma geral, não tem apresentado significativa melhora nos últimos exercícios. Em 2010, houve um aumento de 8% no total de prestações de contas não apresentadas dentro do prazo legal. Em termos de valor, o acréscimo foi de 39% em relação à posição do final de 2009. O atraso médio caiu para 2,9 anos, em parte como resultado dos arquivamentos dos processos de pequeno valor ocorridos durante o exercício.

Em 2010, houve uma pequena redução da quantidade de prestações de contas não analisadas em relação a 2009 (2%), contudo, o valor dos recursos dessas prestações é 13% superior ao verificado no ano anterior.

Gráfico 2. Prestações de Contas não analisadas – Exercícios de 2006 a 2010



A existência de um passivo crescente de prestações de contas relativas a convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais continua alarmante.

Fonte: Siafi

Mobilidade Urbana

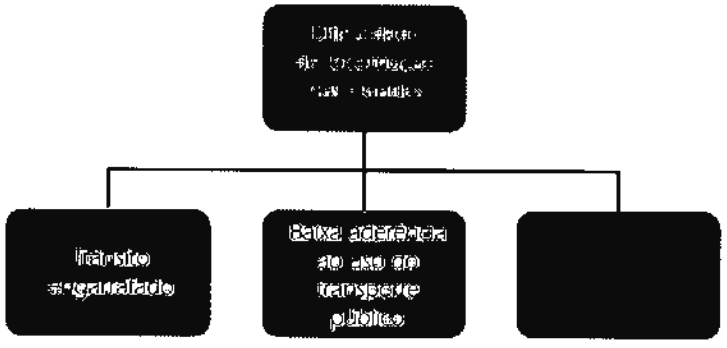
Na última década, o Governo Federal tem debatido o conceito de **mobilidade urbana** para construir uma nova definição a respeito do assunto. Diferente do entendimento anterior, que tratava a questão de forma fragmentada e considerava somente a circulação de veículos, hoje, além de ter como foco as pessoas, vincula-se diretamente à organização territorial e à sustentabilidade das cidades.

Deslocamento de pessoas e bens dentro do espaço das cidades, mediante utilização de veículos, de vias públicas e da infraestrutura disponível.

Sendo assim, o conceito de mobilidade urbana se apoia em quatro pilares: (i) integração do planejamento do transporte com o planejamento do uso do solo; (ii) melhoria do transporte público de passageiros; (iii) estímulo ao transporte não motorizado; e (iv) uso racional do automóvel.

Estudos sobre o tema apontam diversas dificuldades de locomoção enfrentadas na maioria das cidades brasileiras, cujos três principais fatores estão ilustrados a seguir.

Figura 1 - Problemas centrais da mobilidade urbana



Fonte: TCU

Em relação aos congestionamentos, estes vêm surgindo nas cidades menores e se tornando crônicos em grandes cidades. Paralelamente, percebe-se uma evasão de passageiros dos sistemas de transporte público ao longo do tempo, devido principalmente a problemas de infraestrutura e qualidade dos serviços. Por fim, a baixa qualidade das vias urbanas desestimula a locomoção a pé e restringe o uso de bicicleta, incentivando o uso do automóvel particular para realizar percursos diários e dificultando, ainda mais, a locomoção nas cidades.

O problema da mobilidade urbana na maioria das grandes cidades brasileiras deve-se: ao crescimento desordenado dos municípios; à desarticulação entre planejamento urbano e planejamento de transporte; e ao crescente uso do transporte individual motorizado.

Diante disso, o tema mobilidade urbana cresce em relevância e complexidade, afeta consideravelmente a qualidade de vida da população e a economia das cidades, merecendo atenção especial por parte dos gestores públicos.

Os municípios brasileiros detêm o posto de principal ente federativo para o exercício das atividades relacionadas ao planejamento e gestão do espaço, enquanto a União tem caráter predominantemente indutor, sendo responsável pela instituição de diretrizes para o desenvolvimento das cidades.

O adequado planejamento urbano e de transportes, de competência dos municípios, contribui dessa forma para a qualidade da mobilidade urbana e consequente boa alocação dos recursos públicos. Pesquisa realizada pelo TCU identificou que alguns aspectos do planejamento do uso do solo, importantes para o planejamento de transporte, não estão sendo contemplados no Plano Diretor de Ordenamento Territorial dos municípios.

Adicionalmente, foi constatado que é expressivo o número de municípios que assinalou não ter efetivamente elaborado o seu Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 1 - Institucionalização do Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade como instrumento de planejamento municipal

Perfil do município	Quantidade de respondentes	Possuem plano de transporte e mobilidade vigente?	
		SIM	NÃO
Mais de 500 mil habitantes	22	13	9
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	31	9	22
Total	53	22	31

Fonte: Pesquisa TCU

Por fim, a pesquisa identificou que existe uma dificuldade das regiões metropolitanas ou de influência em construir um plano de transporte integrado, evidenciando lacunas nas competências entre os entes federativos para o desenvolvimento do planejamento e gestão integrada do serviço de transporte público coletivo urbano comum àquelas regiões.

A solução da questão passa pela maior atuação da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Semob), vinculada ao Ministério das Cidades, que deve atuar como indutora de melhoria do planejamento municipal.

Observa-se, no entanto, que as contribuições do governo federal estão sendo aprovadas sem as devidas análises da realidade existente e sem avaliação dos projetos financiados. Dessa forma, a Semob, apesar de contar com **recursos inéditos na sua história**, ainda não pôde amadurecer ao ponto de conduzir regularmente a política brasileira de mobilidade urbana .

As contribuições do governo federal estão sendo aprovadas sem as devidas análises da realidade existente e sem avaliação dos projetos financiados.

É preciso que a Semob seja capaz de implementar uma estratégia de ação que permita diagnosticar a situação do processo de integração dos planos das regiões metropolitanas e apoiar sua consolidação; e estimular a associação dos municípios com o respectivo estado para instituir uma coordenação do planejamento e da operação do transporte coletivo de interesse comum.

O volume de recursos disponibilizados para o Programa Pró-Transporte em 2010 foi de R$ 11 bilhões. Entre 2003 e 2006, os recursos somavam apenas R$ 1 bilhão, sendo, no máximo, R$ 250 mil por exercício.

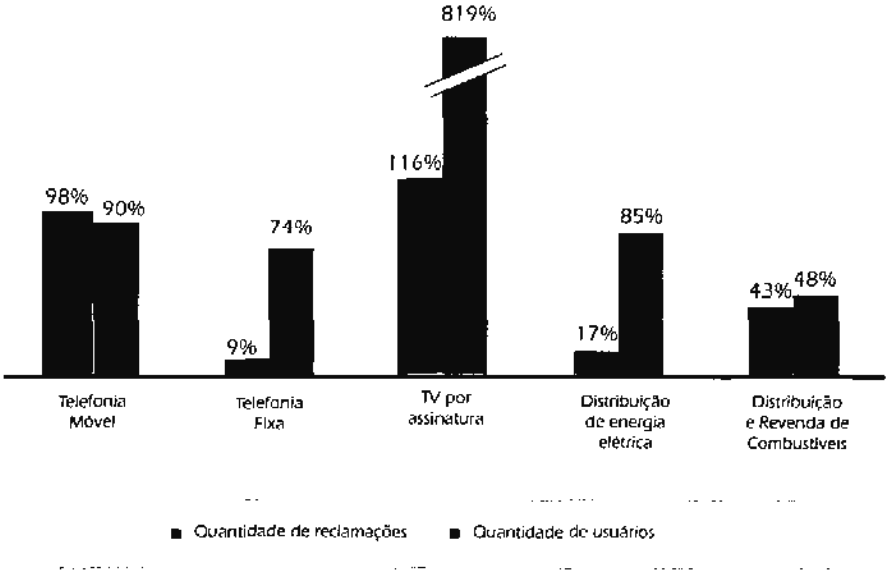
Recomendações do TCU
a) implementar um procedimento de coleta e tratamento sistemático de dados que permita identificar problemas e possíveis soluções de mobilidade nas cidades de maior porte
b) desenvolver indicadores que possibilitem monitorar a execução e avaliar os resultados das ações financiadas
c) aprimorar sua sistemática de seleção e contratação de projetos, a fim de reduzir riscos de inexecução e de escolha de soluções inadequadas
d) definir estratégia de ação para induzir e apoiar a melhoria e a integração dos planejamentos dos municípios concernentes à mobilidade

Atuação das Agências Reguladoras com foco no usuário

O crescimento do número de usuários dos serviços regulados de telecomunicações, especialmente de telefonia móvel e de TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros e distribuição e revenda de combustíveis, foi **bastante significativo** no intervalo de 2006 a 2010. Esse crescimento veio acompanhado de aumentos no número de denúncias e reclamações contra as todas prestadoras de serviços, não apenas em valores absolutos, mas também em termos relativos.

Os serviços de telefonia fixa e distribuição de energia elétrica, por se constituírem em mercados de consumo mais sedimentado do que os demais, apresentaram menor taxa de crescimento no período.

Gráfico 1. Variação do número de usuários e reclamações contra prestadoras de serviços públicos (2006-2010)



Fonte: Anatel, ANEEL e ANP

Nota: A ANAC não foi considerada na análise, pois dispõe de informações consolidadas de denúncias e reclamações somente a partir do terceiro trimestre de 2008.

As audiências públicas, apesar de formalmente definidas em leis e regulamentos específicos das agências, ainda não se traduzem em um efetivo instrumento de participação da sociedade.

Auditoria realizada pelo TCU constatou que as agências reguladoras fiscalizadas, de modo geral, possuem sistemas de relacionamento direto com o usuário bem estruturados e em pleno funcionamento, ainda que em fases distintas de maturação, especialmente em razão das diferentes datas de criação dessas entidades. Há de se ressaltar, todavia, a necessidade de aprimoramento de alguns pontos, especialmente no que se refere aos call centers, respaldados no Decreto do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).

As audiências públicas, apesar de formalmente definidas em leis e regulamentos específicos das agências, ainda não se traduzem em um efetivo instrumento de participação da sociedade. Não obstante a linguagem clara e objetiva, do ponto de vista técnico, as audiências públicas ainda se apresentam distantes da compreensão pelo cidadão comum.

A pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços, outro instrumento útil na percepção da adequação do serviço, tem sido desprezada pelas agências, exceção feita à Aneel, representando essa uma das mais importantes oportunidades de evolução a serem adotadas pelas agências na direção do usuário.

A pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços, instrumento útil na percepção da adequação do serviço, tem sido desprezada pela maioria das agências.

Em regra, na criação e na elaboração de regulamentos para os serviços analisados, não há relação de causa e efeito com expectativas e anseios dos usuários e das entidades de defesa dos direitos dos consumidores manifestados, seja por meio das denúncias e reclamações registradas pelas agências, seja pelas contribuições recebidas em consultas e audiências públicas.

O conjunto de constatações da auditoria realizada pelo Tribunal permite concluir que as agências reguladoras, apesar de possuírem mecanismos disponíveis e aptos para captar expectativas e anseios dos usuários acerca da prestação dos serviços regulados, utilizam-nos de maneira deficiente em alguns aspectos; e essas manifestações são insuficientemente consideradas nos processos finalísticos de regulamentação e fiscalização desses serviços.

Apesar de as agências reguladoras possuírem mecanismos aptos a captar expectativas e anseios dos usuários, essas manifestações são insuficientemente consideradas nos processos finalísticos de regulamentação e fiscalização dos serviços regulados.

Diante disso, o TCU determinou a Anatel, Anac, Aneel e ANP que elaborassem planos de ação para reverter o contínuo aumento do número de denúncias e reclamações por usuário dos serviços há pouco mencionados, que contemplassem:

a) aperfeiçoamento dos mecanismos disponíveis para **captação de expectativas e anseios dos usuários dos serviços**, diretamente ou por meio de organizações representativas de seus interesses;

b) **melhoria dos processos de consultas e audiências públicas**, de modo a incrementar o grau de participação dos usuários, diretamente ou por meio de organizações representativas de seus interesses, na elaboração e apresentação de contribuições;

c) realização de **pesquisas de satisfação de usuários**, com base em indicadores definidos para aferir o grau de satisfação com a prestação dos serviços;

d) **aprimoramento dos procedimentos de regulamentação e fiscalização** adotados pela agência, bem como dos mecanismos de aplicação de sanções atualmente vigentes, com o objetivo de conferir maior significância às expectativas e anseios dos usuários em relação à prestação dos serviços.

Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007 e é composto por duas partes: **investimentos em infraestrutura** e **medidas institucionais**.

Subdivide-se nos eixos de logística, energia e social e urbano e previa a execução de R$ 504 bilhões até o fim de 2010.

Os trabalhos de fiscalização do PAC realizados pelo TCU deram foco, principalmente, a três características do programa: a função de monitoramento; a adoção de balanços periódicos como instrumento de prestação de contas; e a visão do PAC como documento de planejamento de longo prazo.

Medidas voltadas para desonerar e aperfeiçoar o sistema tributário, estimular o crédito e o financiamento, melhorar o ambiente de investimento, bem como adotar medidas fiscais de longo prazo.

Desde a sua instituição, o principal problema de monitoramento das ações do PAC é gerado pela ausência de informações sistematizadas. Nesse sentido, o Acórdão 2.393/2009-TCU-Plenário determinou a criação de banco de dados contendo as informações mínimas e necessárias para o acompanhamento dos empreendimentos, o que só se efetivou de fato em fins de 2010.

Em relação à prestação de contas, além da dificuldade na obtenção de dados confiáveis que permitissem corroborar as informações divulgadas nos balanços, foram identificadas imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo programa. Como resultado, o montante constante no 11° Balanço do PAC, referente aos investimentos em infraestrutura, está superestimado.

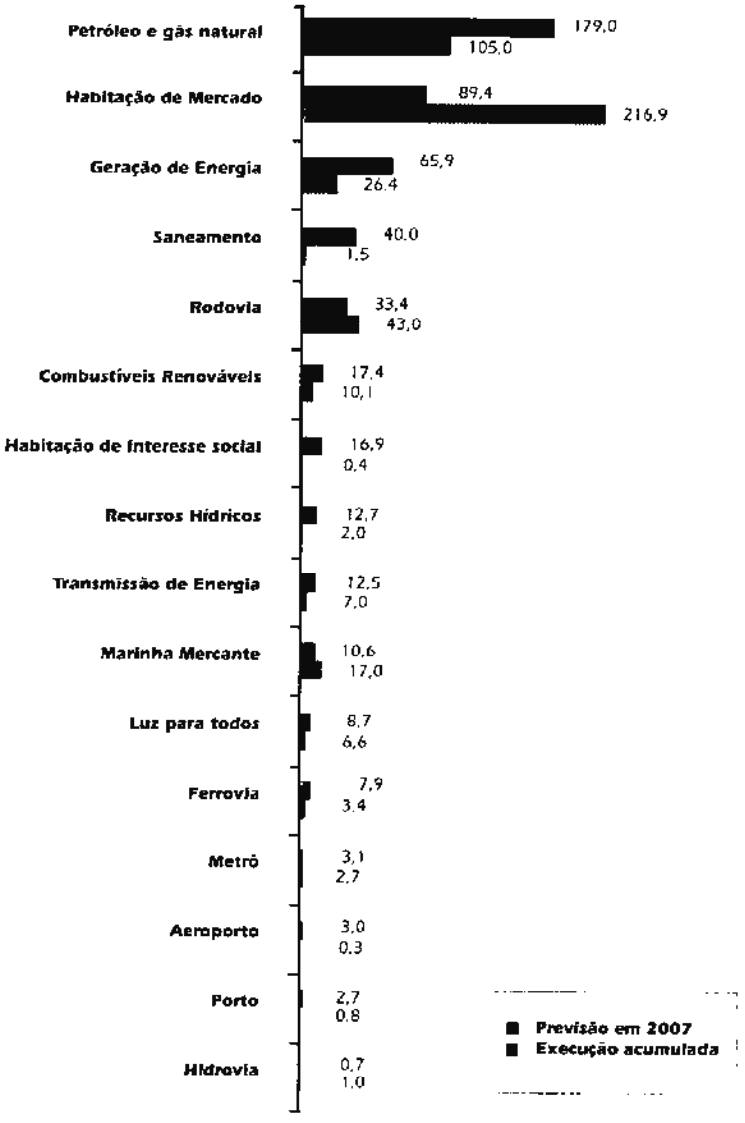
Desde a sua instituição, o principal problema de monitoramento das ações do PAC é gerado pela ausência de informações sistematizadas.

Área de investimento	Imprecisão metodológica identificada pelo TCU
Concessões rodoviárias e ferroviárias	Os investimentos são considerados como realizados no momento da assinatura do contrato de concessão, independentemente da aplicação do recurso pela concessionária. Segundo o 11° Balanço do PAC o valor executado atribuído às concessões rodoviárias foi de R$ 19,0 bilhões, ao passo que o montante efetivamente investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas, segundo a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), foi de R$ 2,2 bilhões.
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	O investimento é computado como realizado no momento da assinatura do contrato, independentemente da liberação do recurso, ou seja, da comprovação da execução do objeto contratual. . O montante divulgado como executado nos financiamentos concedidos com recursos do FMM foi de R$ 17,0 bilhões, ao passo que as liberações registradas no Siafi, somadas à contrapartida média de 20%, foram de R$ 8,8 bilhões.
Habitação de mercado	Foram considerados como investimentos executados financiamentos cuja característica é de inversão financeira, montante este calculado em cerca de R$ 125,8 bilhões.

O gráfico a seguir apresenta, para cada tipo de investimento, a previsão de aplicação, no lançamento do programa, e a execução acumulada das ações concluídas, nos quatro anos de vigência do PAC, segundo o 11° Balanço. Esta atingiu **R$ 444 bilhões**, equivalente a **88%** da meta financeira prevista em 2007, definida em R$ 504 bilhões.

Gráfico Comparativo: Planejamento 2007 – Execução Acumulada até 2010 das Ações Concluídas

(R$ bilhões)



As ações relativas à Habitação de Mercado representam quase metade da execução total do PAC. Caso não sejam consideradas na comparação, o percentual de execução acumulada do Programa se reduz a 55%.

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

[1] Apuração da execução até 31/10/2010 e previsão até 31/12/2010;
[2] Não inclui o Programa Minha Casa, Minha Vida;
[3] Inclui valores referentes a ações concluídas não previstas em 2007.

As ações relativas à Habitação de Mercado obtiveram execução acumulada de R$ 216 bilhões, representando 49% da execução total do PAC. Caso elas não sejam consideradas na comparação, o percentual de execução acumulada do PAC reduz-se a 55%. Ademais, neste novo cenário, se forem considerados apenas o investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas e o montante liberado pelo FMM, a execução acumulada do PAC seria de R$ 202 bilhões, representando de 49% do previsto.

Saúde

Segundo a Constituição Federal de 1988, art. 196, a saúde é direito de todos e dever do Estado. Sendo assim, o acesso às ações e aos serviços de saúde deve ser universal e igualitário, dentro de uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo sistema único, que tem como diretrizes a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade.

A crescente descentralização dos serviços de saúde aumenta a responsabilidade dos estados e municípios no atendimento à população.

A União atua como coordenadora e financiadora das políticas de saúde, prestando cooperação técnica e financeira a estados e municípios. Os gastos da função Saúde, ilustrados no gráfico 1, evidenciam a crescente descentralização dos serviços de saúde, o que faz aumentar a responsabilidade dos estados e municípios no atendimento à população.

Gráfico 1. Execução orçamentária da função Saúde por modalidade de aplicação



Fonte: Siga Brasil – Senado Federal. Nota: Recursos empenhados de acordo com LOA na qual estavam consignados

Apesar do crescimento significativo da descentralização de recursos, diversas avaliações do TCU revelam que o Ministério da Saúde (MS) não tem exercido de forma adequada sua função de coordenador e fiscalizador das políticas públicas, pois não dispõe de instrumentos que lhe forneçam informações precisas sobre a realidade da saúde no Brasil.

Em 2009, apenas 13,7% dos municípios contavam recursos do Fundo de Saúde.

Auditorias realizadas pelo TCU identificaram vários problemas sistêmicos, que ocorrem em diversos estados e municípios, das diferentes regiões do país. A falta ou precariedade do planejamento está entre os problemas mais graves, uma vez que possui reflexos diretos sobre a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos. Também se observa uma presença reduzida dos governos estaduais na coordenação de seus respectivos municípios, apesar de a legislação preconizar uma gestão tripartite.

Em 2009, os Planos de Saúde da maioria dos estados ainda estava em construção, não havendo referência a planos anteriores. Mesmo nos municípios em que havia plano, este não se constituía num verdadeiro instrumento de gestão. Naquele ano, apenas 55% dos municípios apresentavam Relatório de Gestão aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde e apenas 13,7% dos municípios contavam com Fundo de Saúde, quando todos deveriam ter.

Ainda há muito a se avançar em termos de melhoria da gestão no SUS. Estados e municípios têm assumido uma série de responsabilidades no planejamento e execução das políticas públicas de saúde, todavia, as auditorias demonstraram que ainda são graves os problemas relacionados com a eficiência do gasto público. Dessa forma, além da busca pelo aumento dos recursos aplicados na saúde, deve-se priorizar a melhoria na gestão como forma de reduzir desperdícios.

Deve-se priorizar a melhoria na gestão como forma de reduzir desperdícios.

O TCU atuou sobre esta questão nas diversas fiscalizações realizadas ao longo de 2009 e 2010, conforme ilustra a tabela a seguir, e continuará monitorando a implantação das medidas sugeridas.

Tabela 1. Auditorias realizadas pelo TCU (2009-2010)

Programa	Objetivo	Exemplos de falhas encontradas a partir da atuação do TCU
Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	Ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde (SUS), na busca da equidade, da redução das desigualdades regionais e da humanização de sua prestação.	Programação Pactuada e Integrada (PPI): estados e municípios não vinculam o planejado à realidade; não há atualização física e financeira do documento, nem monitoramento do planejamento (Acórdão 1.189/2010-TCU-Plenário).
		Mamógrafos disponíveis no SUS: falta de planejamento de custos resulta na baixa produtividade dos aparelhos por dificuldades de manutenção e falta de profissionais para operação (Acórdão 1.802/2010-TCU-Plenário).
		Sistemas de informações e bancos de dados utilizados pelo Ministério da Saúde: ausência de atualização de documentação de Tecnologia da Informação (TI); fragilidade no processo decisório para definição de regras de negócio nos sistemas finalísticos do SUS; impropriedades identificadas em procedimento licitatório e no processo de contratação dos estabelecimentos prestadores de serviço ao SUS (Acórdão 1.274/2010-TCU-Plenário).
Atenção Básica em Saúde	Expandir a Estratégia de Saúde da Família (ESF) e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, de qualidade, integral e humanizada.	Precariedade do planejamento municipal: inexistência ou falhas na elaboração do Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual de Saúde (Acórdão 1.188/2010-TCU-Plenário).
		Promoção da saúde: falta de diagnóstico precoce, de programação e implementação de atividades segundo critérios de risco à saúde, priorizando a solução dos problemas mais frequentes, bem como a falta de parcerias integradas a projetos sociais e setores afins (Acórdão 1.188/2010-TCU-Plenário).
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	Programa que objetiva promover o acesso da população a medicamentos e aos insumos estratégicos.	Abrangência do programa é restrita, pois há concentração excessiva de estabelecimentos credenciados nos estados das regiões Sul e Sudeste em comparação às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Acórdão 3.030/2010-TCU-Plenário).
		Operações de venda cujo CPF informado é de pessoa constante do Cadastro de Óbitos da Previdência Social (Acórdão 3.030/2010-TCU-Plenário).
		Falta de planejamento sistematizado dos governos estaduais e municipais para a assistência farmacêutica: os planos de saúde não contemplam uma parte específica relativa à assistência farmacêutica; seleção dos medicamentos não corresponde às necessidades da população; ausência do governo estadual para coordenar e auxiliar os municípios; falta de controles municipais para garantir a segurança dos medicamentos (Acórdão 3.030/7010-TCU-Plenário).
		Deficiências e lacunas na fiscalização realizada pelo Ministério da Saúde sobre a aplicação dos recursos repassados fundo a fundo a estados e municípios. O único instrumento de monitoramento e avaliação do programa é o Relatório Anual de Gestão (RAG), que não desempenha esse papel efetivamente (Acórdão 3.030/2010-TCU-Plenário).

Seguridade e Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Das despesas liquidadas por esfera orçamentária, excluídas as despesas na função Encargos Especiais e incluídos os valores liquidados em 2010 relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, as despesas da Seguridade Social corresponderam a 71% de um total de R$ 660,9 bilhões.

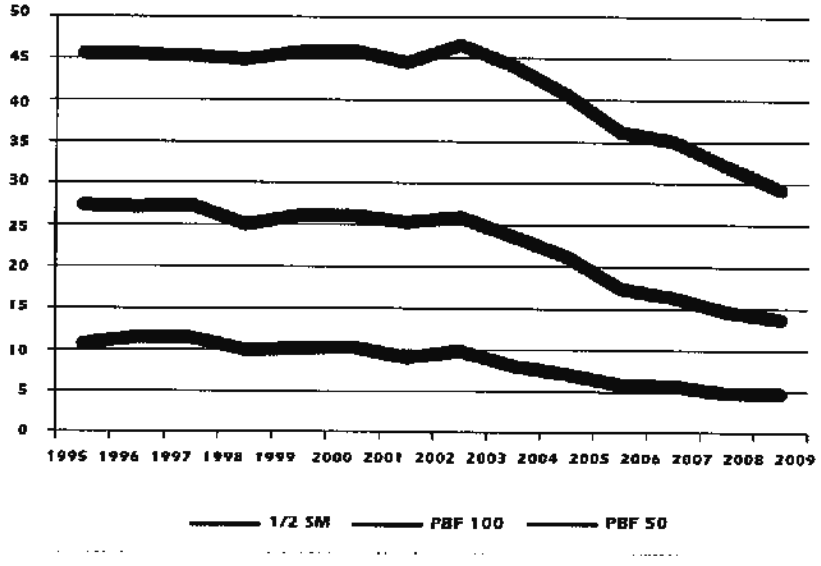
O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) relaciona dois principais resultados que estariam sendo atendidos com as políticas de assistência social: a redução da desigualdade econômica, mensurada pelo índice de Gini, e a redução da proporção de pobres na população brasileira.

O **índice de Gini** encontra-se em trajetória decrescente ao longo dos últimos anos, alcançando em 2009 o valor de 0.538, menor estatística em mais de três décadas. Quanto à pobreza, foram retirados cerca de 27,9 milhões de brasileiros dessa condição no período de 2003 a 2009 .

Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade, a 1, quando a desigualdade é máxima.

A variação do percentual de pobres pode ser vista no gráfico 1, segundo três linhas de pobreza diferentes: a de meio salário-mínimo de 2009 per capita, a linha de pobreza do Programa Bolsa Família (PBF) quando de sua criação (R$ 100 per capita em 2004) e a linha de pobreza extrema do PBF, também quando de sua criação (R$ 50 per capita em 2004).

Gráfico 1. Variação do percentual de pobres no Brasil segundo três linhas de pobreza



Fonte: MDS

27,9 milhões de brasileiros foram retirados da condição de pobreza no período de 2003 a 2009.

O gasto tributário para a área de Assistência Social, estimado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil apresenta trajetória crescente, chegando em 2010 a R$ 11,81 bilhões, quase 75% a mais que em 2006. Esse montante consiste basicamente em isenções tributárias e doações a sociedades civis sem fins lucrativos, isenções a entidades filantrópicas e isenções de imposto de renda a idosos com mais de 65 anos.

Programa Bolsa Família (PBF)

Em dezembro de 2010, o Programa Bolsa Família (PBF), a partir de uma execução orçamentária da ordem de R$ 14 bilhões, atingiu uma cobertura de 98,33% das famílias pobres no país, cerca de 12,78 milhões de lares, que receberam um benefício médio de R$ 96,97 .

O Programa Bolsa Família atingiu uma cobertura de 98,33% das famílias pobres no país.

Em consonância com as determinações e recomendações feitas pelo TCU (Acórdão 2.120/2010-TCU-Plenário) ao PBF, o MDS promoveu ações que redundaram em uma melhoria do acompanhamento das condicionalidades de **educação** e **saúde** do programa. Em 2010, de uma meta de acompanhamento das condicionalidades de educação de 90% das famílias beneficiárias, o programa atingiu cerca de 88,55%. Quanto à meta de acompanhar as condicionalidades de saúde de 75% das famílias beneficiárias, cerca de 68,42% foram atingidas.

Gestantes e nutrizes devem se inscrever em programas de pré-natal, comparecer a consultas em estabelecimentos de saúde, e responsáveis por crianças menores de sete anos devem vacinã-las.

Outros trabalhos do TCU apontaram indícios de que beneficiários do programa não estariam de acordo com as condições de elegibilidade quanto à renda/patrimônio previstas. Diante disso, em 2010, o MDS realizou análises e atualizações de cadastro, resultando na exclusão de 485.462 famílias do programa. Considerando o valor médio de R$ 96,67 do PBF, pago mensalmente a cada família beneficiária, pode-se afirmar que, a partir de um atuação indutiva do TCU, o Ministério protagonizou ações que redundaram em uma economia média aos cofres públicos de R$ 564,9 milhões em doze meses.

Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino, garantindo a freqüência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo.

Programa de Construção de Cisternas

Em trabalho de monitoramento do programa de Construção de Cisternas, verificou-se que as recomendações do TCU ao programa acarretaram melhorias em sua gestão, promovendo redução de desperdício de cerca de R$ 48 milhões, a partir da adoção de um modelo mais adequado de bombas d'água a serem utilizadas nas cisternas. Um segundo benefício identificado a partir da atuação do TCU será a assinatura de um acordo de cooperação técnica entre o MDS, a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades, voltado para a construção de cisternas junto às habitações rurais do semiárido implementadas pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), integrante do Programa Minha Casa Minha Vida.

A partir de uma atuação indutiva do TCU, o MDS promoveu economia aos cofres públicos da ordem de R$ 565 milhões no Programa Bolsa Família em 2010.

Educação

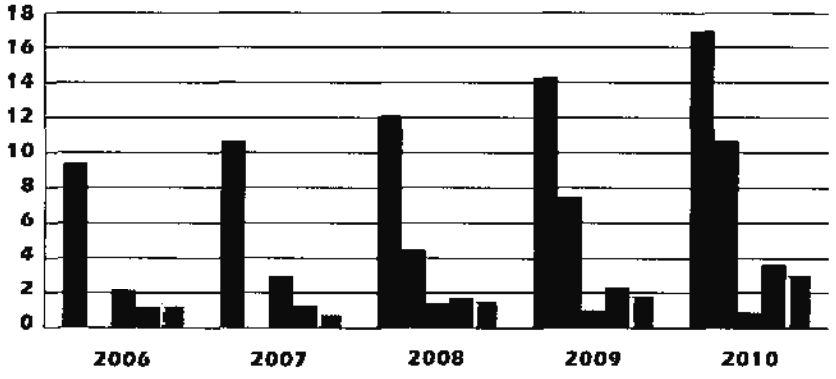
A educação constitui direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988, a qual dispõe que os sistemas de ensino são organizados em regime de colaboração pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a União é responsável pelo sistema federal de ensino e presta assistência técnica e financeira aos demais entes da Federação. Os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os Municípios têm como foco o ensino fundamental e a educação infantil.

A queda nos valores destinados à subfunção "Ensino Fundamental", a partir de 2008, ilustrada no gráfico 1, deveu-se a uma realocação de parte desses recursos para a subfunção - Transferências para a Educação Básica, destinados principalmente para complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (**Fundeb**).

Criado pela Emenda Constitucional 53/2006, tem prazo de vigência de 14 anos a contar de 2007 e objetiva garantir a universalização da Educação Básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Até 2009, os valores mínimos de complementação da União eram fixos e corrigidos monetariamente a cada ano. A partir de 2010, o valor da complementação passou a ser de, no mínimo, 10% dos recursos do Fundo, o que resultou em aumento de quase 57%, chegando a aproximadamente R$ 8 bilhões.

Gráfico 1. Valores destinados às principais subfunções da Educação -2006/2010[1] (R$ Bilhões)



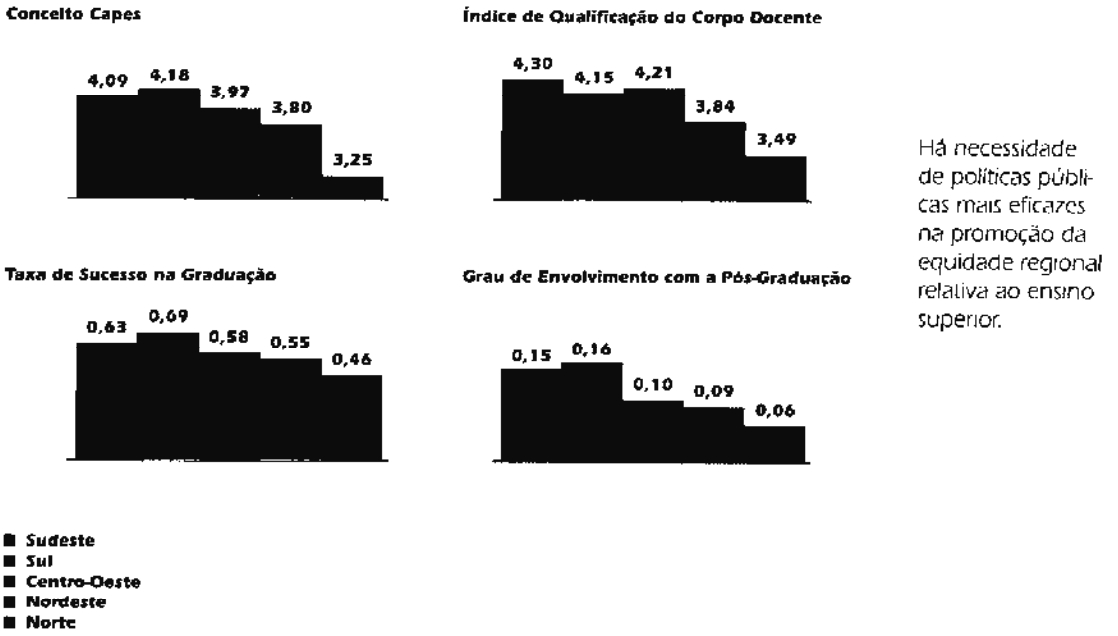
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Siafi.
[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, executados tanto na função Educação quanto em funções diversas.
(*) Considerados apenas os valores executados na função Educação (em Outras Subfunções).

Observa-se também que a maior parte dos recursos federais destinados à educação é direcionada ao ensino superior. Entretanto, é possível notar o crescimento da relevância dos gastos com educação básica ao longo do tempo. Em 2006, enquanto R$ 1,00 era direcionado à educação básica, R$ 2,80 eram gastos com o ensino superior. Em 2010, essa proporção foi de R$ 1,00 para R$ 1,20.

Em 2006, enquanto R$ 1,00 era direcionado à educação básica, R$ 2,80 eram gastos com o ensino superior. Em 2010, essa proporção foi de R$ 1,00 para R$ 1,20.

Já a análise dos indicadores das instituições federais de ensino superior (Ifes), conforme exposto no gráfico 2, revela a persistente disparidade existente entre as regiões Sul e Sudeste e o restante do país. Aquelas regiões apresentam índices acima da média nacional. A situação evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior, com vistas a minimizar essas desigualdades.

Gráfico 2. Média dos Indicadores das IFES por Região do País (2010)



Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Há necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior.

Tabela 1. Exemplos de trabalhos realizados pelo TCU relacionados à função Educação.

Objeto de controle	Objetivo da ação do TCU	Exemplos de falhas encontradas a partir da atuação do TCU
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)	Verificação a regularidade da execução do Projovem por parte das prefeituras municipais parceiras do Programa.	Alto índice de evasão dos alunos, fragilidade dos mecanismos de controle utilizados pelos órgãos centrais executores, problemas relativos à execução local do programa, além de indícios de aplicação irregular de recursos públicos em alguns municípios (Acórdão 488/2011-TCU-Plenário).
Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)	Identificação dos custos adicionais provocados pelo vazamento das provas do Enem/2009, bem como dos motivos que ensejaram a não realização do exame.	Deficiência no acompanhamento e fiscalização do contrato com a firma responsável pela impressão das provas; e permissão para pagamento e atesto de serviços não prestados, referentes a custos variáveis estimados com base na previsão de 6 milhões de candidatos, quando a quantidade real foi de R$ 4,14 milhões (Acórdão 374/2011-TCU-Plenário).

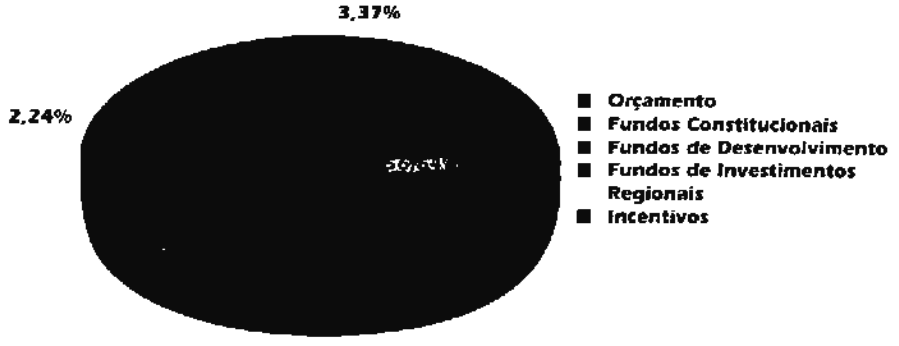
Desenvolvimento Regional

O TCU elegeu o Desenvolvimento Regional como um Tema de Maior Significância (TMS), realizando ao longo de 2009 e 2010 um conjunto de auditorias com o objetivo de conhecer a **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**, a situação dos diversos instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento, que englobaram, em seu conjunto, cerca de R$ 23 bilhões em cada exercício.

A PNDR foi formalizada pelo Decreto nº 6.047, de 22/2/2007, com o objetivo de reduzir as desigualdades 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.

Além da expressiva materialidade, a relevância da PNDR está relacionada ao objetivo constitucionalmente estipulado de redução das disparidades socioeconômicas entre as regiões brasileiras, considerando ainda a necessidade de equilibrar os níveis de desenvolvimento nas escalas sub-regionais. Decorre desses fatores a importância que o TCU vem atribuindo à questão, eleita novamente como TMS em 2011.

Gráfico 1. Participação das fontes de recursos que integram a PNDR



Fonte: SDR/MI

Investe-se anualmente mais de R$ 23 bilhões na Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A partir de um levantamento de auditoria inicial e de seis outras ações de fiscalização, foram identificadas falhas e irregularidades que podem comprometer a execução da política e a boa gestão dos recursos públicos empregados, relacionadas à formulação e ao planejamento das ações, à execução dos programas, às deficiências dos controles internos e dos sistemas de informação das entidades gestoras e de operação, às fragilidades institucionais, à insuficiência de avaliação e a irregularidades associadas às operações de financiamento, conforme sintetizado na tabela 1.

Quadro 1. Resultados de auditorias do TCU em entidades relacionadas à PNDR

Tipo de falha ou irregularidade	Entidade
Ausência de Planos Regionais de Desenvolvimento	MI, Casa Civil, Sudene, Sudam
Falhas de Planejamento Problemas como ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões prioritárias da PNDR.	MI, SPI (MP), FNE/Sudene, FNO/Sudam
Inobservância das Diretrizes da PNDR Falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR.	DGFI - Finam/Finor, FCO/BB, FNO/Basa, FDA/Basa

Deficiências Institucionais Falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional da entidade.	MI, FCO/BB, FNE/Sudene, FDA/Sudam
Fragilidades dos Controles Internos e Sistemas de Informação Deficiências nos sistemas de informação, nos controles internos, nas atividades de gestão de riscos e nos processos de fiscalização e auditoria.	DGFI – Finam e Finor, FDNE/Sudene, FCO/BB, FNE/BNB, FNO/Basa, FDA/Sudam
Ausência ou Insuficiência de Avaliações e Publicação de Relatórios Omissão ou deficiências na realização de avaliações sistemáticas e na publicação de resultados para a sociedade, especialmente em relação ao impacto socioeconômico da aplicação dos recursos.	MI, SPI (MP), FDNE/Sudene, FCO/BB, FNE/BNB, FNO/Sudam, FDA/Basa
Irregularidades nas Operações Falhas diversas associadas ao processo de gestão das operações contratadas.	DGFI Finam/Finor, FNE/BNB, FNO/Basa, FDA/Basa, FDNE/Sudene

Fonte: TCU

As deliberações prolatadas pelo TCU para a correção dos desvios verificados serão acompanhadas ao longo de 2011. Além disso, novas auditorias serão realizadas com o objetivo de assegurar o acompanhamento da PNDR pelos próximos anos, com vistas a contribuir para o êxito da política na redução das desigualdades regionais brasileiras.

O quadro abaixo traz exemplo de fiscalização do TCU em importante obra para o desenvolvimento regional do país.

FERROVIA TRANSNORDESTINA

A Ferrovia Transnordestina é um empreendimento que integra o PAC e envolve recursos da ordem de R$ 5,34 bilhões, majoritariamente financiados pelo governo federal. Planeja-se que a ferrovia beneficie o escoamento de matérias-primas, produtos manufaturados e semi-manufaturados oriundos ou destinados ao Nordeste, integrando-se aos portos de Pecém (CE) e Suape (PE).

A partir de auditoria realizada no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), que financia o montante de R$ 2,67 bilhões da ferrovia, foram identificadas diversas falhas e irregularidades, que levaram à publicação do Acórdão 2297/2010-TCU-Plenário, englobando problemas como a "realização de análise de viabilidade econômico-financeira, aprovação e fiscalização do projeto sem a identificação precisa e analítica das inversões previstas", e "aprovação do projeto e celebração do contrato sem a apresentação dos projetos executivos".

Ciência e Tecnologia

Os avanços nos campos da ciência, tecnologia e inovação constituem elementos fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável do país.

Dados divulgados pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) demonstram que os investimentos nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), um dos principais indicadores em Ciência e Tecnologia (C&T), cresceram ao longo dos últimos anos. Em 2003 os investimentos em P&D representavam 0,96% do PIB, passando para 1,25% em 2010. No entanto, a taxa de investimentos em P&D é consideravelmente inferior àquela verificada em outros países.

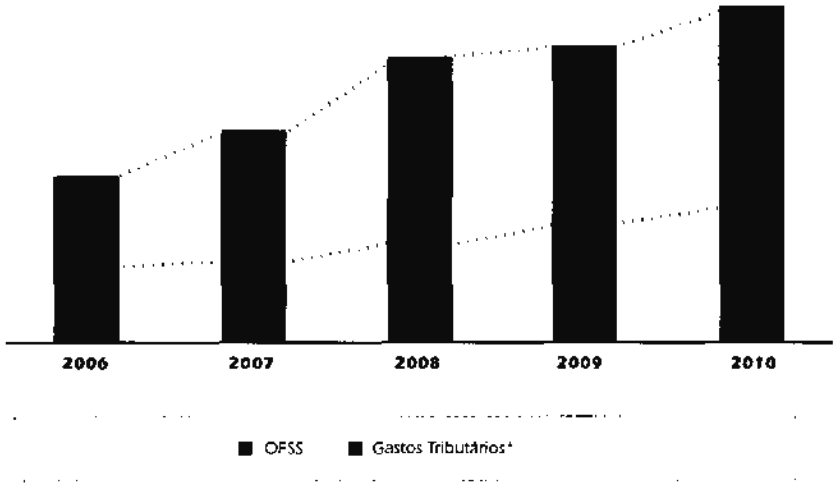
Apesar do crescimento dos investimentos em P&D em relação ao PIB, a taxa brasileira ainda é consideravelmente baixa quando comparada a outros países.

Ainda assim, há que se considerar o aumento do número de artigos científicos brasileiros indexados na base de dados internacional Thomson Reuters (ISI). Em 2009 (dados mais recentes disponíveis), esse número aumentou 64% em relação a 2007, o que levou o país da 15ª para a 13ª colocação no ranking mundial, ultrapassando a Rússia e a Holanda.

Em levantamento abrangendo 17 países, o Brasil figurou entre os quatro países com menor percentual de investimento em P&D em relação ao PIB – México (0,38%), Argentina (0,51%) e Rússia (1,04%) –, consideravelmente abaixo de países como Japão (3,42%), Coreia (3,37%), EUA (2,77%) e Cingapura (2,68%).

A execução orçamentária da função Ciência e Tecnologia alcançou o valor de R$ 5,6 bilhões em recursos liquidados, o que representa um crescimento de 74,4% em relação a 2006. Com relação aos gastos tributários (renúncia de receita) associados à função C&T, desde 2006 seus valores são superiores aos recursos orçamentários executados na função, conforme gráfico 1.

Gráfico 1. Despesa Liquidada x Gastos Tributários 2006/2010 (R$ milhões)



Os gastos tributários são cada vez mais relevantes para C&T, superando os recursos orçamentários executados na função.

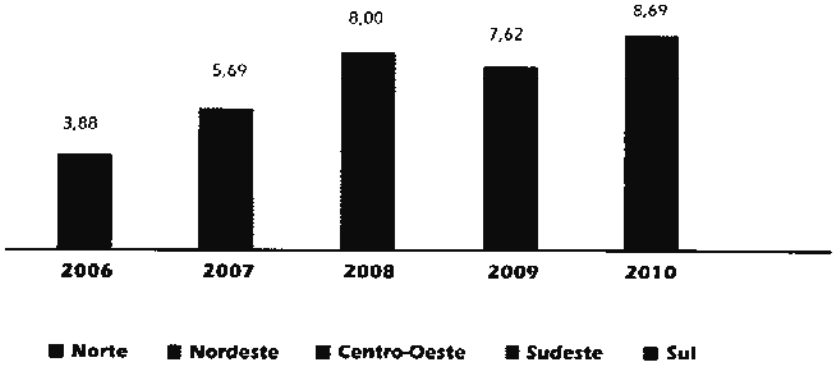
Fonte: Siafi, SRF

*De 2006 a 2009, valores estimados. Em 2010, valores projetados.

O gasto tributário que decorre da Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991) somou R$ 14,5 bilhões ao longo dos cinco anos, o que equivale a 43% de todos os gastos tributários associados à função C&T. Segundo dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do MCT, a sua projeção para 2010 é de aproximadamente R$ 3,5 bilhões.

O gráfico 2 mostra que os gastos tributários em C&T se concentraram na Região Sudeste de 2006 a 2010. No decorrer dos anos, a região foi beneficiada com R$ 26,4 bilhões, de um total de R$ 33,9 bilhões.

Gráfico 2. Distribuição Regional dos Gastos Tributários na Função C&T – 2006-2010 (R$ bilhões)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF)

Nota: De 2006 a 2009, valores estimados; em 2010, valores projetados.

Em 2010, o TCU realizou auditoria na Secretaria de Política de Informática do MCT (Sepin), com o objetivo de verificar a conformidade da gestão exercida pelo Ministério sobre a concessão, fiscalização e utilização de recursos provenientes de renúncia de receitas da Lei de Informática em projetos de P&D (TC 007.006/2010-1).

As constatações reforçam resultados de trabalhos anteriores quanto à deficiência e precariedade dos controles internos e do processo de prestação de contas da gestão desses recursos. De forma geral, foi possível verificar que, embora os resultados dos projetos em P&D sejam uma grande preocupação da Sepin, ainda há a necessidade de melhorias para a boa e regular gestão dos recursos decorrentes da Lei de Informática, especialmente quando se leva em conta a sua materialidade, relevância e criticidade como instrumento de fomento da política nacional de C&T.

Os gastos tributários em C&T se concentram na Região Sudeste, que recebeu 78% dos recursos disponíveis entre 2006 e 2010.

Defesa Nacional e Segurança Pública

Compete à União assegurar a **defesa nacional**, executada pelo Ministério da Defesa, e pelos Comandos Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica. Esses órgãos preparam e executam a Política de Defesa Nacional, cujo objetivo é preparar e capacitar o país para garantir a soberania e a integridade do patrimônio nacional.

No período de 2006 a 2010 o gasto com defesa ampliou-se em valores nominais de R$ 16,7 bilhões para R$ 30,8 bilhões. A proporção do gasto em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 18%, passando de 0,71% para 0,84% do PIB.

No período de 2006 a 2010, a proporção dos gastos com defesa em relação ao PIB cresceu 18%, passando de 0,71% para 0,84% do PIB, alcançando R$ 30,9 bilhões em 2010.

Segurança pública é definida como o afastamento, por meio de organizações próprias, do perigo que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão e deve ser exercida, organizada e mantida, no âmbito da União, pela polícia federal; rodoviária federal; e ferroviária federal.

Os dispêndios previstos no Plano Plurianual (PPA) para a função Segurança Pública são da ordem de R$ 23,92 bilhões. A tabela a seguir ilustra os resultados até agora alcançados pelo governo em suas três metas prioritárias.

Tabela 1. Resultados alcançados nas metas prioritárias da função Segurança Pública.

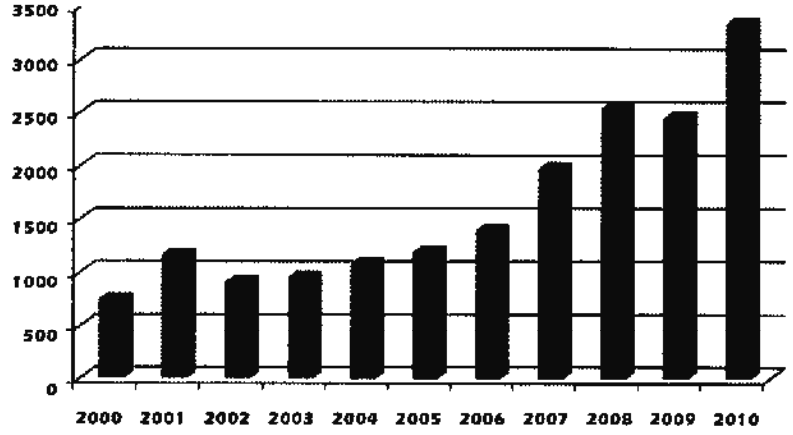
Indicador	Meta prevista (2008-2011)	Meta alcançada até 2010
Capacitação de profissionais e operadores de segurança pública	950 mil profissionais	1.480 mil profissionais (155,84%)
Criação de vagas	30 mil vagas	13 mil vagas (46,65%)
Concessão de bolsa-auxílio para policiais	900 mil bolsas	479 mil bolsas (53,23%)

A implantação do SUSP trouxe nova perspectiva de combate ao crime, com uma visão universalista, em que o problema deve ser combatido por todos: União, estados, municípios e sociedade.

Os investimentos em segurança pública foram significativos, possibilitando ao governo federal atingir o maior patamar já visto de recursos empenhados na área. Entre 2000 e 2010, como mostra o gráfico 1, os investimentos em segurança pública atingiram crescente volume de recursos empenhados na área, principalmente a partir da criação do **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)** em 2003.

Quanto à subfunção "Defesa Civil", o principal desafio não é dar conta dos desastres depois de ocorridos, mas preveni-los, já que, em determinadas regiões do país, eles ocorrem anualmente. Apesar do número cada vez maior de desastres ocorridos nos últimos cinco anos, constata-se que a Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) não mantém registros de todas as solicitações encaminhadas, o que compromete a transparência do processo de transferência de recursos e inviabiliza a isonomia no tratamento das solicitações.

Gráfico 1. Evolução dos investimentos em segurança pública (R$ milhões)



Fonte: Coordenação Geral de Orçamento e Finanças – Ministério da Justiça

Nota: Os dados de 2000 a 2010 referem-se aos valores empenhados

O programa "Resposta aos Desastres e Reconstrução", por exemplo, em regra recebe recursos mediante medidas provisórias editadas ao longo do exercício, conforme a demanda de desastres. Em 2010, foram aplicados R$ 2,3 bilhões para socorrer e dar assistência a pessoas afetadas por calamidades, principalmente no Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, há um programa de Prevenção e Preparação de Desastres, cuja previsão inicial de gastos para o exercício (R$ 168 milhões) foi ampliada, no decorrer do ano, por créditos adicionais, para R$ 442,5 milhões. Esse programa deveria ter uma dotação inicial robusta, mas o que se constata é a inversão da aplicação desses recursos, pois foram gastos quatorze vezes mais para remediar do que para prevenir as causas dos desastres.

Os gastos para solucionar os problemas causados por desastres foram 14 vezes maiores que os gastos para prevenir suas causas. Isso demonstra a falta de priorização dos programas voltados para prevenção e preparação.

Já na subfunção "Informação e Inteligência", o enfrentamento ao crime organizado no Brasil teve como foco ações de definição das tipologias de atividade das facções, ou seja, a forma como o crime organizado se infiltra no país e se financia. No entanto, os números da violência mostram que as políticas relativas à segurança pública carecem de gestão adequada capaz de atuar nas raízes socioculturais do crime e da violência, em conjunto com políticas sociais, com integração dos três entes federativos (União, estados e municípios) e da sociedade.

Por fim, nota-se que os avanços na contenção dos homicídios cometidos em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais estão sendo contrabalançados por forte crescimento em outras áreas, num movimento rumo a cidades do interior (interiorização) e a estados até então considerados de baixo ou médio potencial (espalhamento).

Monitoramento das Recomendações do Exercício de 2009

Durante o exame das Contas do Governo da República de 2009, o TCU formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública.

Com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle, o Tribunal monitorou o efetivo cumprimento das recomendações e sugestões dirigidas a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo.

Análise das Receitas

A baixa arrecadação de multas administrativas ainda é um desafio: a cada R$ 100 de multas aplicadas, apenas R$ 4,70 são arrecadados, afetando de forma significativa a credibilidade do poder sancionador do Estado.

Foram realizadas tratativas ao longo de 2010 no sentido de identificar alternativas para aprimorar a gestão e a operação do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin). A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) está examinando a minuta de normativo para alteração da Lei 10.522/2002. Os demais órgãos envolvidos na questão estão atuando de forma a estabelecer um plano de trabalho e um cronograma de implantação das novas soluções para o problema.

No que se refere à necessidade, destacada nas Contas de 2009, de que a Receita Federal do Brasil (RFB) promova o registro dos estoques dos créditos parcelados tributários (não previdenciários) e previdenciários instituídos pelas Leis 11.960/2009 e 11.941/2009, esta recomendação está sendo implementada.

A RFB, por meio da Portaria 1.856/2009, constituiu um grupo de trabalho destinado a especificar e homologar o novo sistema informatizado destinado ao controle dos parcelamentos instituídos pela Lei 11.941/2009. Está previsto para junho de 2011 o início da construção do sistema de controle dos parcelamentos instituídos pela Lei 11.960/2009.

Finalmente, a recomendação do TCU ao Ministério da Cultura para que emita ato normativo, detalhando os segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pela Lei 8.313/1991, ainda não atendida.

Análise das Despesas

Problemas relacionados à priorização das ações do Estado foram objeto de recomendação das Contas do exercício anterior. O monitoramento realizado pelo Tribunal revelou que, no presente exercício, novamente não houve dotação para todas as ações prioritárias, apesar de o Poder Executivo ter justificado o fato, como determina a Lei 12.017/2009. Verificou-se um progresso da execução priorizada frente às demais despesas discricionárias, no entanto, entende-se que o percentual de 20% de ações com execução muito fraca ou fraca ainda é significativo, indicando que as providências tomadas não foram suficientes.

Outro ponto ressalvado pelo Tribunal foi a necessidade de redução do estoque de prestações de contas não analisadas. Nesse quesito, algumas providências foram adotadas: (i) implantação do Módulo Prestação de Contas no Siconv; (ii) capacitação de 4.398 servidores públicos no período de 2008 a 2010; e (iii) alocação de Analistas de Tecnologia da Informação para levantamento dos casos e qualificação da informação por órgão concedente, quantitativos e valores envolvidos.

Registra-se que, em 2010, houve uma pequena redução da quantidade de prestações de contas não analisadas (2%), contudo, o valor dos recursos dessas prestações ainda é 13% superior ao verificado no ano anterior. Adicionalmente, vários módulos do Siconv ainda não foram implantados e o módulo "Prestação de Contas" ainda não se encontra em pleno funcionamento. Desse modo, considera-se que as medidas apresentadas não foram suficientes para resolver a questão.

O TCU também emitiu recomendações concernentes à extrapolação da execução orçamentária no âmbito do Orçamento de Investimentos. Foi verificado que o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) expediu orientação às empresas estatais, no sentido de exercerem adequado controle no tocante às fontes de financiamento dos projetos/atividades constantes do seu Orçamento de Investimento, de forma a evitar extrapolação no fechamento do exercício.

Novas extrapolações de fontes de recursos foram identificadas em diversas empresas, mas não de forma global. Dentre as empresas que executaram seus orçamentos de forma irregular, apenas a Petrobrás reincidiu no descumprimento, o que implicou a realização de nova ressalva.

Por fim, o verificou-se que a recomendação ao Ministério da Integração Nacional para que aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste não foi cumprida.

Análise das Demonstrações Contábeis da União

Como resultado do parecer sobre a contabilidade da União, o TCU emitiu uma série de recomendações à Secretaria do Tesouro Nacional STN, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, no intuito de aperfeiçoar e trazer maior clareza e fidedignidade às demonstrações contábeis da União.

Muitas dessas recomendações foram atendidas e outras estão em atendimento. Mais detalhes podem ser consultados na versão completa deste Relatório.

Reforma Agrária

O TCU recomendou ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que instituísse sistemática para reaver os créditos concedidos e registrados, de forma a garantir ao beneficiário do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) o direito de adquirir o título da parcela recebida, em caráter definitivo, mediante o pagamento do valor da terra. O monitoramento dessa recomendação revelou que o Incra não cumpriu a recomendação, tampouco apresentou um plano de ação discriminando as ações para reaver os referidos créditos .

A segunda recomendação do TCU ao Incra foi no sentido de recuperar os créditos concedidos a beneficiários do PNRA de forma que, no mínimo, promovesse a inscrição dos créditos vencidos na Dívida Ativa da Fazenda Nacional e dos devedores inadimplentes no Cadin. Constatou-se que não existe plano de ação detalhando prazos e diretrizes para publicação de manual operativo, desenvolvimento de sistema informatizado de cobrança, e procedimentos de individualização das dívidas do passivo de mais de R$ 6,3 bilhões, apurado até a presente data.

Conclusões, Ressalvas e Recomendações

O TCU é responsável por preparar o parecer sobre as Contas do Governo da República para julgamento do Congresso Nacional. O Relatório possui informações consolidadas sobre a conformidade e o desempenho das mais relevantes ações estatais em 2010.

Desempenho da Economia

O Brasil cresceu 7,5% em relação a 2009 e conseguiu se recuperar da crise financeira internacional, retornando sua produção a níveis superiores ao período pré-crise. Contudo, a inflação, medida pelo IPCA, cresceu em 2010, atingindo 5,91%.

Apesar do constante crescimento da economia do país desde 1900, o poder de compra do cidadão brasileiro ainda é inferior ao de muitos países da América Latina. A baixa taxa de investimento em relação ao PIB requer urgente melhoria da eficiência do gasto governamental – em 2010, apenas 9% da dotação orçamentária federal foi destinada a investimentos.

Análise da Receita

A arrecadação líquida das Receitas Correntes, no exercício de 2010, teve um aumento real de 8,40% em relação a 2009, atingindo o montante de R$ 890 bilhões. O crescimento da arrecadação estatal a um ritmo superior ao da economia permitiu que a carga tributária brasileira aumentasse de 30,13% para 34,13% em relação ao PIB, entre 2000 e 2010.

A cada R$ 100 de multas administrativas aplicadas, apenas R$ 4,70 são arrecadados. A reduzida arrecadação de multas afeta de forma significativa a credibilidade do poder sancionador do Estado. O TCU recomendou providências tempestivas e irá acompanhar seus desdobramentos.

A renúncia de receitas tornou-se ao longo dos anos importante instrumento de políticas públicas. Seu montante (R$ 143,9 bilhões em 2010) ultrapassa a soma dos orçamentos das políticas de saúde, educação e assistência. Entretanto, verifica-se ausência de indicadores, deficiência de prestação de contas e necessidade de melhor distribuição desses recursos entre as diversas regiões do país. A concentração desses recursos contribui para perpetuação de desigualdades regionais.

Análise da Despesa

Existem recorrentes, relevantes e sistêmicos problemas relacionados ao planejamento, à priorização e ao acompanhamento efetivo da execução do gasto público.

O processo de planejamento do governo não provê canal de comunicação eficiente de incentivo e conscientização à participação dos órgãos setoriais. Ademais, há dificuldade na definição das ações realmente prioritárias do Estado. Além de graves problemas no processo de construção de indicadores setorias e de seu monitoramento.

Recomenda-se ao Poder Executivo que priorize a execução das ações identificadas como prioritárias frente às demais ações discricionárias. O TCU também acompanhará as ações de melhoria do sistema de planejamento federal.

No que tange à execução orçamentária, o montante de restos a pagar quase triplicou nos últimos cinco anos, atingindo o valor R$ 129 bilhões em 2010, demonstrando desequilíbrio entre alocação anual de recursos na lei orçamentária com a realidade da execução dos programas governamentais.

Ação Setorial do Governo

O TCU analisou as 29 funções do governo, identificando o nível de execução orçamentária, assim como o desempenho dos indicadores previstos para os diversos programas governamentais, das quais destacam-se:

O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) consolidou-se como principal iniciativa de fomento ao investimento pelo governo. Ao longo dos quatro anos de duração do programa, o TCU constatou que o principal problema de monitoramento das ações do PAC é gerado pela ausência de informações sistematizadas. Devido a imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo programa, os montantes de investimentos em infraestrutura declarados pelo programa estão superestimados em diversos segmentos.

As análises efetuadas pelo TCU na função Saúde revelam urgente necessidade de melhoria da gestão no SUS. Há graves problemas de controle, de responsabilização, de coordenação e de gestão dos recursos que serão acompanhados pelo TCU. As análises demonstraram que a os recursos financeiros aplicados na Saúde da Família têm surtido efeito positivo na melhoria das condições de saúde da população.

A avaliação da função educação aponta que a maior parte dos recursos federais é destinada ao ensino superior. Entretanto, é possível notar o crescimento da relevância dos gastos com educação básica ao longo do tempo. Foi constatado pelo Tribunal que há necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior.

No que tange à função Ciência e Tecnologia (C&T), verifica-se que, apesar do crescimento dos investimentos em P&D em relação ao PIB, a taxa brasileira ainda é consideravelmente baixa quando comparada a outros países. Os gastos tributários são cada vez mais relevantes para C&T, superando os recursos orçamentários executados na função. As auditorias do TCU revelam deficiência e precariedade dos controles internos e do processo de prestação de contas da gestão desses recursos, além da concentração desses gastos tributários da região Sudeste.

Por fim, a política de desenvolvimento regional revelou graves problemas de planejamento e execução, que serão monitorados pelo TCU como tema de maior significância

Análise das Demonstrações Contábeis da União

O TCU, único órgão da administração federal que emite um parecer independente sobre a conformidade da contabilidade pública, verificou que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2010, exceto pelas ressalvas detalhadas na versão completa do Relatório.

Mobilidade Urbana

O desolador panorama da mobilidade urbana na maior parte das grandes cidades brasileiras tem como características o crescimento desordenado dos municípios, a desarticulação entre planejamento urbano e planejamento de transporte, e o crescente uso do transporte individual motorizado.

A solução da questão passa pela maior atuação do governo federal, que deve atuar como indutor de melhoria do planejamento municipal. Observa-se, no entanto, que as intervenções federais estão sendo aprovadas sem delineamento preciso da situação existente no país e sem análise adequada dos projetos financiados. O TCU recomendou e irá acompanhar as ações de melhoria dos diagnósticos e do planejamento das políticas públicas e a definição de ação para induzir e apoiar a melhoria e a integração dos planejamentos dos municípios concernentes à mobilidade.

Atuação das Agências Reguladoras com Foco no Usuário do Serviço Público

O crescimento do número de usuários dos serviços regulados veio acompanhado de aumentos relativos ao número de denúncias e reclamações contra todas as prestadoras desses serviços. O TCU constatou que, apesar de as agências reguladoras possuírem mecanismos aptos a captar expectativas e anseios dos usuários, essas manifestações são insuficientemente consideradas nos processos finalísticos de regulamentação e fiscalização dos serviços regulados.

O TCU acompanhará as determinações feitas à Anatel, Anac, Aneel e ANP para que elaborem planos de ação para reverter o contínuo aumento do número de denúncias e reclamações por usuário dos serviços regulados.

O TCU irá monitorar as recomendações e determinações levantadas no Relatório das Contas do Governo da República - Exercício de 2010, realizando ações de controle necessárias para promover maior transparência, garantir a accountability e induzir a melhoria da atuação dos agentes públicos, em auxílio ao Controle Externo exercido pelo Congresso Nacional, visando a boa e a regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade brasileira.


www.tcu.gov.br



Edição de hoje: 546 páginas
OS: 2011/12832