



SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO
CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

PAUTA DA 3ª REUNIÃO

(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura)

**12/03/2013
TERÇA-FEIRA
às 11 horas e 30 minutos**

**Presidente: Senador Blairo Maggi
Vice-Presidente: Senador Eduardo Amorim**



Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

3ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 12/03/2013.

3ª REUNIÃO, ORDINÁRIA

Terça-feira, às 11 horas e 30 minutos

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	Requerimento 1		16
2	Requerimento 2		18
3	Requerimento 3		21
4	Requerimento 4		28
5	Requerimento 5		31
6	AVS 49/2012 - Não Terminativo -	SEN. SÉRGIO SOUZA	33

7	PLS 612/2007 - Não Terminativo -	SEN. CÍCERO LUCENA	134
8	PLS 561/2009 - Não Terminativo -	SEN. ALOYSIO NUNES FERREIRA	148
9	PLS 28/2012 - Não Terminativo -	SEN. IVO CASSOL	165
10	PLS 359/2012 (Tramita em conjunto com: PLS 364/2012) - Não Terminativo -	SEN. ALOYSIO NUNES FERREIRA	172
11	PLC 139/2010 - Terminativo -	SEN. ANIBAL DINIZ	184
12	PLS 55/2008 - Terminativo -	SEN. FLEXA RIBEIRO	195
13	PLS 108/2011 - Terminativo -	SEN. ALOYSIO NUNES FERREIRA	209
14	PLS 353/2011 - Terminativo -	SEN. FLEXA RIBEIRO	222
15	PLS 488/2011 - Terminativo -	SEN. CÍCERO LUCENA	237
16	PLS 582/2011 - Terminativo -	SEN. LUIZ HENRIQUE	249
17	PLS 738/2011 - Terminativo -	SEN. ANIBAL DINIZ	269
18	PLS 22/2012 - Terminativo -	SEN. ALOYSIO NUNES FERREIRA	280

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE -

PRESIDENTE: Senador Blairo Maggi

VICE-PRESIDENTE: Senador Eduardo Amorim

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)			
Anibal Diniz(PT)	AC (61) 3303-4546 / 3303-4547	1 VAGO(82)	
Acir Gurgacz(PDT)(18)(22)(48)(49)(58)(59)	RO (61) 3303-3132/1057	2 Delcídio do Amaral(PT)(10)	MS (61) 3303-2452 a 3303 2457
Jorge Viana(PT)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367	3 Vanessa Grazziotin(PC DO B)	AM 6726
Ana Rita(PT)(81)	ES (61) 3303-1129	4 Cristovam Buarque(PDT)	DF (61) 3303-2281
Rodrigo Rollemberg(PSB)	DF 6640	5 João Capiberibe(PSB)(79)	AP (61) 3303-9011/3303-9014
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)			
Romero Jucá(PMDB)(23)(74)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	1 Sérgio Souza(PMDB)(50)(51)(62)(63)(74)	PR (61) 3303-6271/ 6261
Luiz Henrique(PMDB)(27)(28)(47)(74)	SC (61) 3303-6446/6447	2 Eduardo Braga(PMDB)(74)	AM (61) 3303-6230
Garibaldi Alves(PMDB)(74)(76)	RN (61)3303-1777	3 João Alberto Souza(PMDB)(28)(29)(74)	MA (061) 3303-6352 / 6349
Valdir Raupp(PMDB)(13)(74)	RO (61) 3303-2252/2253	4 VAGO(24)(74)(80)	
Ivo Cassol(PP)(74)	RO (61) 3303.6328 / 6329	5 Eunício Oliveira(PMDB)(39)(40)(44)(76)	CE 6245
Kátia Abreu(PSD)(19)(20)(30)(32)(74)	TO 2708	6 VAGO(15)(36)(37)(38)(45) 7 VAGO(42)(53)(54)(65)(66)(73)	
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)			
Ataídes Oliveira(PSDB)(68)(70)	TO (61) 3303-2163/2164	1 Aloysio Nunes Ferreira(PSDB)(68)	SP 6063/6064
Cícero Lucena(PSDB)(14)(17)(68)(71)	PB (61) 3303-5800 5805	2 Flexa Ribeiro(PSDB)(68)(72)	PA (61) 3303-2342
José Agripino(DEM)(26)(34)(35)	RN (61) 3303-2361 a 2366	3 VAGO(34)(60)	
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PPL, PR)			
Eduardo Amorim(PSC)(7)(33)(61)(78)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211	1 Gim(PTB)(8)(75)(78)	DF (61) 3303-1161/3303-1547
Blairo Maggi(PR)(56)(57)(64)(69)(78)	MT (61) 3303-6167	2 Fernando Collor(PTB)(52)(78)	AL (61) 3303-5783/5786
PSD PSOL			
Randolfe Rodrigues(11)(67)	AP (61) 3303-6568		

- (1) Em 08.02.2011, foi lido o Ofício nº 1, de 2011, da Liderança do PSOL, designando a Senadora Marinor Brito como membro suplente, para compor a CMA.
- (2) Os Líderes do PSDB e do DEM comunicam a formação do bloco composto por seus partidos, mediante o Ofício nº 31/11-GLPSDB, de 10.02.2011, lido na sessão do Senado de 25 de fevereiro de 2011.
- (3) Em 17.02.2011, foi lido o Ofício nº 25, de 2011, da Liderança do PSDB, designando os Senadores Aloysio Nunes e Marisa Serrano como membros titulares; e os Senadores Cícero Lucena e Flexa Ribeiro como membros suplentes, para comporem a CMA.
- (4) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 22, de 2011, do Líder do Bloco de Apoio ao Governo, designando os Senadores Anibal Diniz, João Pedro, Jorge Viana, Vicentinho Alves, Pedro Taques, Rodrigo Rollemberg como membros titulares; a Senadora Ana Rita Esgário e os Senadores Walter Pinheiro, Vanessa Grazziotin, Blairo Maggi, Cristovam Buarque e Antonio Carlos Valadares como membros suplentes, para comporem a CMA.
- (5) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 57, de 2011, da Liderança do PMDB, designando os Senadores Vital do Rêgo, Wilson Santiago, Eunício Oliveira, Romero Jucá, Eduardo Braga, Ivo Cassol e Paulo Davim como membros titulares; e os Senadores Valdir Raupp, Lobão Filho, Waldemir Moka, João Alberto Souza e Garibaldi Alves como membros suplentes, para comporem a CMA.
- (6) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 12, de 2011, da Liderança do DEM, designando a Senadora Kátia Abreu como membro titular; e o Senador Jayme Campos como membro suplente, para comporem a CMA.
- (7) Em 22.02.2011, o Senador Paulo Davim é designado membro titular em vaga cedida, provisoriamente, pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB na Comissão (OF. nº 046/2011 - GLPTB / OF. nº 057/2011-GLPMDB).
- (8) Em 23.02.2011, o Senador João Vicente Claudino é designado membro suplente na Comissão (OF. nº 052/2011 - GLPTB).
- (9) Em 23.02.2011, a Comissão reunida elegeu os Senadores Rodrigo Rollemberg e Kátia Abreu, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado.
- (10) Em 18.03.2011, o Senador Delcídio do Amaral é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Walter Pinheiro (OF. nº 36/2011 - GLDBAG).
- (11) Em 1º.06.2011, o Senador Randolfe Rodrigues é designado membro titular do PSOL e a Senadora Marinor Brito deixa de ocupar a vaga de suplente do PSOL (OF. SF/GSMB nº 0275/2011).
- (12) Em 1º.06.2011, o PSOL cede a vaga de suplente ao Partido dos Trabalhadores - PT (OF. SF/GSMB nº 0276/2011).
- (13) Em 16.06.2011, o Senador Sérgio Souza é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSC/PMN/PV) na Comissão, em substituição ao Senador Romero Jucá (OF. nº 196/2011 - GLPMDB).
- (14) Vago, em virtude de a Senadora Marisa Serrano ter sido nomeada para o cargo de Conselheira do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.
- (15) Em 30.6.2011, o Senador Eduardo Amorim é designado membro suplente na Comissão (OF. nº 210/2011 - GLPMDB).
- (16) Em 05.07.2011, o Senador Lindbergh Farias é designado membro suplente na Comissão, em vaga cedida, provisoriamente, pelo PSOL (OF. nº 087/2011 - GLDBAG / OF. nº 276/2011-GSMB).
- (17) Em 06.07.2011, o senador Alvaro Dias é designado membro titular do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão (OF nº 143/11-GLPSDB).
- (18) Vago em razão do término do mandato do Senador João Pedro, face à reassunção do membro titular, Senador Alfredo Nascimento.
- (19) Em 12.07.2011, o Senador Ivo Cassol licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 126 dias, a partir de 13.07.11, conforme RQS nºs 848 e 849 de 2011, aprovado na sessão de 12.07.11.
- (20) Em 14.07.2011, o Senador Reditario Cassol é designado titular do Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSC/PMN/PV) na Comissão, em substituição ao Senador Ivo Cassol (OF. nº 223/2011-GLPMDB).
- (21) O PR deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo, conforme OF. Nº 056/2011-GLPR, lido na sessão do Senado de 3 de agosto de 2011.
- (22) Em 10.08.2011, o Senador Acir Gurgacz é designado membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão (Of. nº 100/2011 - GLDBAG).

- (23) Em 20.09.2011, o Senador Luiz Henrique é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSC/PMN/PV) na Comissão, em substituição ao Senador Vital do Rêgo (Of. nº 255/2011 - GLPMDB).
- (24) Em 29.09.2011, o Senador João Alberto Souza afastou-se nos termos do art. 56, inciso I, da Constituição Federal, para assumir o cargo de Secretário-Chefe da Assessoria de Programas Especiais, da Casa Civil do Estado do Maranhão, conforme Of. Nº 208/2011-GSJALB.
- (25) Em 5.10.2011, o cargo de Vice-Presidente da Comissão fica vago em virtude da saída da Senadora Kátia Abreu do Colegiado, obedecido o disposto no art. 81, § 2º, do Regimento Interno (Of. nº 59/2011 - GLDEM).
- (26) Em 05.10.2011, em substituição à Senadora Kátia Abreu, o Senador Clovis Fecury é designado membro titular do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão (Of nº 059/2011-GLDEM).
- (27) Em 08.11.2011, vago em virtude de o Senador Wilson Santiago ter deixado o mandato.
- (28) Em 9/11/2011, o Senador Waldemir Moka é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, deixando de ocupar a suplência (Of. 289/11-GLPMDB)
- (29) Em 10.11.2011, o Senador Romero Jucá é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão (Of. 292/2011 - GLPMDB).
- (30) Em 14.11.2011, vago em razão do término do mandato do Senador Reditário Cassol, em face da reassunção do membro titular, Senador Ivo Cassol (Of. nº 656/2011-GSICAS).
- (31) Nos termos da decisão do Presidente do Senado publicada no DSF de 17.11.2011.
- (32) Em 16.11.2011, o Senador Ivo Cassol é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão (Of. GLPMDB nº 294/2011).
- (33) Em 16.11.2011, o Senador Gim Argello é designado membro titular da Comissão, em substituição ao Senador Paulo Davim (Of. nº 125/2011 - GLPTB).
- (34) Em 17.11.2011, o Senador Jayme Campos é designado membro titular do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão, em substituição ao Senador Clóvis Fecury, que assume a suplência (Of. 072/2011 - GLDEM).
- (35) Em 23.11.2011, em substituição ao Senador Jayme Campos, o Senador José Agripino Maia é designado membro titular do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão (Of nº 074/2011-GLDEM).
- (36) Em 06.12.2011, o Senador Eduardo Amorim licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 121 dias, conforme os Requerimentos nºs 1.458 e 1.459/2011, aprovados na sessão de 30.11.2011.
- (37) Vaga cedida temporariamente ao PR (Of. Nº 308/2011-GLPMDB).
- (38) Em 07.12.2011, o Senador Lauro Antonio é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Eduardo Amorim, em virtude de vaga cedida temporariamente ao PR. (Of. 20/2011-GLPR)
- (39) Senador Garibaldi Alves licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 07.12.2011, conforme Ofício nº 130/2011, aprovado na sessão de 07.12.2011.
- (40) Em 13.12.2011, a Senadora Ivonete Dantas é designada membro suplente do Bloco da Maioria (PMDB/PP/PV/PSC) na Comissão, em substituição ao Senador Garibaldi Alves (Of. GLPMDB nº 331/2011).
- (41) Em 16.02.2012, foi lido o Of. nº 6/2012-GLPSD, comunicando o compartilhamento de vagas entre o PSD e o PSOL na Comissão.
- (42) Em 16.02.2012, a Senadora Kátia Abreu é designada membro suplente do PSD/PSOL na Comissão (Of. nº 6/2012 - GLPSD).
- (43) Os Líderes do PTB e do PR comunicam a formação do Bloco União e Força, composto por seus partidos, mediante o Of. Nº 064/GLPTB/SF, lido na sessão do Senado de 3 de abril de 2012.
- (44) Em 06.04.2012, vago em virtude de a Senadora Ivonete Dantas não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Garibaldi Alves.
- (45) Em 05.04.2012, vago em virtude de o Senador Lauro Antonio não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Eduardo Amorim.
- (46) Em 10.04.2012, foi lido expediente do Senador Eduardo Amorim comunicando ter o PSC deixado de integrar o Bloco Parlamentar da Maioria; foi lido também o Of. Nº 004/2012-GLBUF/SF, da Liderança do Bloco Parlamentar União e Força e da Liderança do PSC, comunicando que o PSC passou a integrar aquele Bloco.
- (47) Vago, em 13.06.2012, em virtude de o Senador Waldemir Moka ter se desligado da Comissão (Of nº 154/2012-GLPMDB).
- (48) Senador Acir Gurgacz licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 123 dias, a partir de 29.06.12, conforme os Requerimentos nºs 609 e 610, de 2012, aprovados na sessão de 28.06.12.
- (49) Em 04.07.2012, o Senador Assis Gurgacz é designado membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Acir Gurgacz (Of nº 087/2012-GLDBAG).
- (50) Senador Valdir Raupp licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 122 dias, a partir de 16.07.12, conforme os Requerimentos nºs 677 e 678, de 2012, aprovados na sessão de 11.07.12.
- (51) Em 1º.08.2012, o Senador Tomás Correia é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Valdir Raupp (Of. GLPMDB nº 181/2012).
- (52) Senador Blairo Maggi licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I e II, do Regimento Interno, por 130 dias, a partir de 09.08.12, conforme os Requerimentos nºs 724 e 725/2012, aprovados na sessão de 07.08.12.
- (53) Em 02.10.2012, a Senadora Kátia Abreu licenciou-se nos termos do art. 43, inciso II, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 02.10.2012, conforme RQS nº 869/2012, deferido na sessão de 01.10.2012.
- (54) Em 16.10.2012, o Senador Marco Antônio Costa é designado membro suplente do PSD/PSOL na Comissão, em substituição à Senadora Kátia Abreu (Of. nº 55/2012 - GLPSD).
- (55) Em 17.10.2012, foi lido o Ofício nº 115/2012-BLUFOR/SF, dos Senadores Gim Argello, Vicentinho Alves e João Costa, comunicando que o PPL passou a integrar o Bloco Parlamentar União e Força.
- (56) Em 17.10.2012, foi lido na Sessão Deliberativa Ordinária do Senado Federal o Ofício GSVLV nº 415/2012, do Senador Vicentinho Alves, comunicando, nos termos do inciso II do art. 39 do Regimento Interno do Senado Federal, o seu afastamento do exercício do mandato para assumir o cargo de Secretário Extraordinário do Estado do Tocantins para Assuntos Legislativos junto ao Congresso Nacional (Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 3.735, de 17.10.2012).
- (57) Em 17.10.2012, o Senador João Costa é designado membro titular do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão, em substituição ao Senador Vicentinho Alves (Of. nº 105/2012-BLUFOR/SF).
- (58) Vago em virtude de o Senador Assis Gurgacz não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Acir Gurgacz, em 30.10.2012 (Of. GSAGUR-172/2012).
- (59) Em 30.10.2012, o Senador Acir Gurgacz é designado membro titular do Bloco de Apoio ao Governo na Comissão, em substituição ao Senador Assis Gurgacz (Of. nº 138/2012 - GLDBAG).
- (60) Vago em virtude de o Senador Clovis Fecury não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador João Alberto Souza, em 5.11.2012 (Of. GSJALB nº 0001/2012).
- (61) Em 6.11.2011, foi lido o Of. 214/12-GSGA, do Senador Gim, solicitando ao Presidente do Senado a substituição do seu nome parlamentar "Senador Gim Argello" pelo nome "Senador Gim".
- (62) Vago em virtude de o Senador Tomás Correia não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Valdir Raupp, em 15.11.2012.
- (63) Em 23.11.2012, o Senador Valdir Raupp é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão (Of. GLPMDB nº 357/2012).
- (64) Vago em virtude de o Senador João Costa não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Vicentinho Alves, em 30.01.2013.
- (65) Vago em virtude de o Senador Marco Antônio Costa não exercer mais o mandato devido ao retorno da titular, Senadora Kátia Abreu, em 31.01.2013.
- (66) Em 07.02.2013, a Senadora Kátia Abreu é designada membro suplente do PSD/PSOL na Comissão (OFÍCIOS nºs 012 e 013/2013-GLPSD).
- (67) Em 07.02.2013, o Senador Randolfe Rodrigues é confirmado membro titular do PSD/PSOL na Comissão (Of. Nº 0012/2013-GLPSD).
- (68) Em 07.02.2013, são designados para integrarem a Comissão, nas vagas destinadas ao PSDB: Senadores Alvaro Dias e Flexa Ribeiro, como membros titulares; e Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Cicero Lucena, como membros suplentes (Ofício nº 16/13-GLPSDB).
- (69) Em 07.02.2013, o Senador Fernando Collor é designado membro titular do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão (Of. nº. 13/2013-BLUFOR).
- (70) Em 19.02.2013, o Senador Ataídes Oliveira é designado membro titular do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão, em substituição ao Senador Alvaro Dias (Ofício nº 31/13-GLPSDB).
- (71) Em 21.02.2013, o Senador Cicero Lucena é designado membro titular do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão, em substituição ao Senador Flexa Ribeiro (Ofício nº 34/13-GLPSDB).
- (72) Em 21.02.2013, o Senador Flexa Ribeiro é designado membro suplente do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão, em substituição ao Senador Cicero Lucena (Ofício nº 34/13-GLPSDB).
- (73) O Partido Social Democrático (PSD) passa a integrar o Bloco Parlamentar da Maioria, conforme Of. GLPMDB nº 032/2013, lido na sessão de 19.02.2013.
- (74) Em 26.02.2013, foi lido o Ofício GLPMDB nº 40/2013, designando os Senadores Romero Jucá, Luiz Henrique, Eunício Oliveira, Valdir Raupp, Ivo Cassol e a Senadora Kátia Abreu, como membros titulares, e os Senadores Sérgio Souza, Eduardo Braga, João Alberto Souza e a Senadora Ana Amélia, como membros suplentes, para comporem o Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão.
- (75) Em 26.02.2013, o Senador Eduardo Amorim é designado suplente do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão, em substituição ao Senador João Vicente Claudino (Of. nº 27/2013-BLUFOR).
- (76) Em 26.02.2013, o Senador Garibaldi Alves é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Eunício Oliveira, que assume a suplência (Of. 069/2013 -GLPMDB).

- (77) Em 27.02.2013, a Comissão reunida elegeu os Senadores Blairo Maggi e Eduardo Amorim Presidente e Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado (OF. nº 33/2013 - CMA).
- (78) Em 27.02.2013, os Senadores Eduardo Amorim e Blairo Maggi são designados membros titulares do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão, em substituição aos Senadores Gim e Fernando Collor, que passam a ocupar a suplência na Comissão (OF. BLUFOR nº 37/2013).
- (79) Em 04.03.2013, o Senador João Capiberibe é designado membro suplente do Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Antonio Carlos Valadares (Of. 040/2013 -GLDBAG).
- (80) Vago em virtude do desligamento da Senadora Ana Amélia da Comissão (OF nº 87/2013 - GLPMDB).
- (81) Em 07.03.2013, a Senadora Ana Rita é designada membro titular do Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Pedro Taques (Of. 041/2013 -GLDBAG).
- (82) Vago, em virtude de a Senadora Ana Rita ter sido designada membro titular do Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo (Of. nº 41/20113 - GLDBAG).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS, ÀS 11H30
SECRETÁRIO(A): LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS
TELEFONE-SECRETARIA: 3303-3519
FAX: 3303-1060

PLENÁRIO Nº 6 - ALA NILO COELHO
TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: scomcma@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
SUBSECRETARIA DE APOIO ÀS COMISSÕES PERMANENTES

**3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
54ª LEGISLATURA**

**Em 12 de março de 2013
(terça-feira)
às 11h30**

PAUTA

3ª Reunião, Ordinária

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CMA**

Deliberativa	
Local	Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 6

Retirados os itens 6 (AMA 25/2012) e 14 (PLS 164/2010) em razão do desligamento do relator, Senador Pedro Taques, da CMA

PAUTA

ITEM 1

REQUERIMENTO Nº _____, DE 2013

Requeiro, nos termos do inciso II do art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, que seja realizada, por esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), audiência pública com o objetivo de instruir o Projeto de Lei do Senado nº 230, de 2012, do Senador Paulo Paim, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para proibir o emprego industrial da substância sulfidrato de sódio, tendo por convidados: 1. Ministério do Meio Ambiente; 2. Ministério da Saúde; 3. Ministério do Trabalho e Emprego; 4. Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM); e 5. Associação das Indústrias de Curtume do Rio Grande do Sul (AICSul).

Autoria: Senador Anibal Diniz

ITEM 2

REQUERIMENTO Nº _____, DE 2013

Requeiro, com fulcro no art. 58, § 2º, inciso V da Constituição Federal, na forma do disposto no Regimento Interno do Senado Federal, seja ouvido nesta Comissão de Fiscalização e Controle o senhor Marcos Valério Fernandes Souza, a respeito de suas declarações à Procuradoria Geral da República relativas ao Banco do Brasil.

Autoria: Senador Randolfe Rodrigues

ITEM 3

REQUERIMENTO Nº _____, DE 2013

Nos termos do art. 58, §2º, inciso V, da Constituição Federal, e do art. 90, V, do Regimento Interno do Senado Federal, requeremos seja convidado o Exmº Sr. Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel Santos, para prestar esclarecimentos acerca de supostas irregularidades e ilegalidades no processo licitatório – pregão eletrônico de 31/12/12 – para aquisição de 1.226 tablets pelo Ministério Público da União.

Autoria: Senador Fernando Collor

ITEM 4

REQUERIMENTO Nº _____, DE 2013

Nos termos do art. 71, VII, da Constituição Federal, combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro sejam prestadas a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), pelo Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), informações sobre o cumprimento do Acórdão nº 346/2012-TCU, relativo à realização de auditoria nos contratos de concessão das rodovias que constituem o Programa de Concessões de Rodovias do Estado do Paraná.

Autoria: Senador Sérgio Souza

ITEM 5

REQUERIMENTO Nº _____, DE 2013

Requeiro, nos termos do art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle em conjunto com a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre a “Rio +20 e a Biodiversidade: Resultados e Perspectivas”, a ter

lugar no Plenário da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no dia 26 de abril de 2013 (sexta-feira).

Autoria: Senador Blairo Maggi

ITEM 6

AVISO Nº 49, de 2012

- Não Terminativo -

Encaminha cópia do Acórdão nº 2059, de 2012, bem como os respectivos Relatório e Voto que o fundamentam, referente à auditoria realizada nos sistemas públicos de previdência, com o objetivo de investigar questões relativas ao financiamento, apuração de resultados e equilíbrio de suas contas, bem como se o registro contábil desses fatos produzem informações íntegras, tempestivas e pertinentes (TC 015.529/2010-0).

Autoria: Tribunal de Contas da União

Relatoria: Senador Sérgio Souza

Relatório: Para que a comissão: a) tome conhecimento do feito; b) informe à Comissão de Assuntos Sociais do conteúdo deste relatório; c) autorize o Presidente da Comissão a inserir o tema na programação de audiências públicas da CMA; d) remeta o processado ao arquivo

Textos disponíveis:

[Acórdão do TCU](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

ITEM 7

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 612, de 2007

- Não Terminativo -

Dispõe sobre a utilização de papel reciclado nos livros dos programas de distribuição de material didático do Ministério da Educação.

Autoria: Senador Renato Casagrande

Relatoria: Senador Cícero Lucena

Relatório: Pela aprovação com uma emenda

Observações:

-A matéria será apreciada em decisão terminativa pela CE.

-O relatório foi lido na reunião de 05/03/2013, sendo concedida vista coletiva do projeto aos Senadores Jorge Viana e Rodrigo Rollemberg. Nos termos do art. 132, §1º, do RISF, não cabe novo pedido de vista.

Textos disponíveis:

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

[Avulso da matéria](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

[Relatório](#)

[Relatório](#)

[Relatório](#)

ITEM 8

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 561, de 2009

- Não Terminativo -

Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer formato específico para o instrumento de fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia, arquitetura e agronomia.

Autoria: Senador Marcelo Crivella

Relatoria: Senador Aloysio Nunes Ferreira

Relatório: Pela aprovação com três emendas

Observações:

-A matéria será apreciada pela CRA e, em decisão terminativa, pela CCJ.

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

[Avulso de requerimento \(RQS 280/2011\)](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

ITEM 9**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 28, de 2012****- Não Terminativo -**

Dispõe sobre a obrigatoriedade de as concessionárias de serviços públicos oferecerem ao usuário a opção de receber o documento de cobrança de seus débitos por meio eletrônico.

Autoria: Senador Flexa Ribeiro

Relatoria: Senador Ivo Cassol

Relatório: Pela aprovação

Observações:

-A matéria será apreciada pela CCT e, em decisão terminativa, pela CCJ.

-A matéria constou na pauta do dia 05/03/2013.

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

ITEM 10**TRAMITAÇÃO CONJUNTA****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 359, de 2012****- Não Terminativo -**

Dispõe sobre a remarcação, o cancelamento e o reembolso de passagem aérea.

Autoria: Senador Vital do Rêgo

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

TRAMITA EM CONJUNTO

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 364, de 2012**- Não Terminativo -**

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para disciplinar a comercialização dos serviços de transporte aéreo de passageiros.

Autoria: Senador Ivo Cassol

Relatoria: Senador Aloysio Nunes Ferreira

Relatório: Pela aprovação do PLS nº 359/2012, com uma emenda que apresenta, e pela prejudicialidade do PLS nº 364/2012

Observações:

-A matéria será apreciada em decisão terminativa pela CCJ.

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

ITEM 11PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 139, de 2010**- Terminativo -**

Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão nas faturas emitidas por concessionárias dos serviços públicos de orientações sobre a racionalização do consumo de água, energia elétrica e gás; e dá outras providências.

Autoria: Deputado Fábio Souto

Relatoria: Senador Anibal Diniz

Relatório: Pela rejeição

Observações:

-A matéria constou na pauta dos dias 18/12/2012 e 05/03/2013.

Textos disponíveis:

[Texto inicial](#)

[Avulso da matéria](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

[Relatório](#)

[Relatório](#)

[Relatório](#)

ITEM 12PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 55, de 2008**- Terminativo -**

Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que "dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências", para estabelecer meta de redução de consumo de combustíveis.

Autoria: Senador Gim

Relatoria: Senador Flexa Ribeiro

Relatório: Pela aprovação com duas emendas

Observações:

-A matéria constou na pauta do dia 27/11/2012, ocasião na qual foi lido o relatório e adiada a discussão.

Textos disponíveis:[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)[Avulso da matéria](#)**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**[Relatório](#)[Relatório](#)**ITEM 13****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 108, de 2011****- Terminativo -**

Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que "dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências", para determinar a realização de audiência periódica do Presidente do Tribunal de Contas da União, no Senado Federal.

Autoria: Senador Itamar Franco

Relatoria: Senador Aloysio Nunes Ferreira

Relatório: Pela aprovação com uma emenda

Observações:

-Matéria apreciada pela CCJ, com parecer favorável ao projeto.

-A matéria constou na pauta dos dias 27/11/2012, 11/12/2012, 18/12/2012 e 05/03/2013. Conforme entendimento adotado pela CMA, poderá ser designado relator "ad hoc" para o projeto.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)[Quadro comparativo](#)**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**[Relatório](#)[Relatório](#)[Parecer aprovado na comissão](#)**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**[Relatório](#)**ITEM 14****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 353, de 2011****- Terminativo -**

Acrescenta o art. 10-A na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, para determinar que os postos de combustíveis informem seus preços na página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Autoria: Senador Ivo Cassol

Relatoria: Senador Flexa Ribeiro

Relatório: Pela aprovação nos termos do substitutivo

Observações:

-Matéria apreciada pela CI, com parecer pela aprovação do projeto na forma da emenda nº 1-CI (substitutivo).

-Aprovado o Substitutivo, a matéria será submetida a turno suplementar, nos termos do art. 282 do RISF.

-A matéria constou na pauta do dia 05/03/2013, ocasião na qual foi lido o relatório e adiada a discussão.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**[Relatório](#)[Relatório](#)**Comissão de Serviços de Infraestrutura**[Relatório](#)[Parecer aprovado na comissão](#)**ITEM 15****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 488, de 2011****- Terminativo -**

Dispõe sobre a coleta e a destinação final de equipamentos eletroeletrônicos descartados e seus componentes.

Autoria: Senador Blairo Maggi

Relatoria: Senador Cícero Lucena

Relatório: Pela rejeição

Observações:

-Matéria apreciada pela CCT, com parecer pela rejeição do projeto.

-A matéria constou na pauta do dia 05/03/2013, ocasião na qual foi lido o relatório e adiada a discussão.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)**Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática**[Relatório](#)[Parecer aprovado na comissão](#)**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**[Relatório](#)**ITEM 16****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 582, de 2011****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2006, que determina a obrigatoriedade de as edificações possuírem sistema de aterramento e instalações elétricas compatíveis com a utilização de condutor-terra de proteção, bem como torna obrigatória a existência de condutor-terra de proteção nos aparelhos elétricos que especifica, para obrigar que todos os equipamentos elétricos e eletrônicos de baixa tensão para uso doméstico comercializados no Brasil sejam bivolt.

Autoria: Senador Marcelo Crivella

Relatoria: Senador Luiz Henrique

Relatório: Pela rejeição

Observações:

-Matéria apreciada pela CI, com parecer pela favorável ao projeto; e pela CAE, com parecer pela rejeição do projeto.

-A matéria constou na pauta do dia 05/03/2013, ocasião na qual foi lido o relatório e adiada a discussão.

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

[Relatório](#)

Comissão de Assuntos Econômicos

[Relatório](#)

[Parecer aprovado na comissão](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

[Relatório](#)

Comissão de Serviços de Infraestrutura

[Relatório](#)

[Parecer aprovado na comissão](#)

ITEM 17**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 738, de 2011****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para determinar a adoção de taxas de juros diferenciadas para os financiamentos de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão.

Autoria: Senador Marcelo Crivella

Relatoria: Senador Anibal Diniz

Relatório: Pela aprovação com duas emendas

Observações:

-Matéria apreciada pela CRA, com parecer favorável ao projeto.

-A matéria constou na pauta dos dias 11/12/2012, 18/12/2012 e 05/03/2013. Conforme entendimento adotado pela CMA, poderá ser designado relator "ad hoc" para o projeto.

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

[Relatório](#)

[Parecer aprovado na comissão](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

[Relatório](#)

ITEM 18**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 22, de 2012****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para instituir a obrigatoriedade da publicação de dados relativos a projetos culturais que tenham captado recursos

mediante renúncia fiscal e que não tenham sido objeto de avaliação final pelo Ministério da Cultura.

Autoria: Senador Alvaro Dias

Relatoria: Senador Aloysio Nunes Ferreira

Relatório: Pela aprovação do projeto com as três emendas de redação aprovadas na CE.

Observações:

-Matéria apreciada pela CE, com parecer favorável ao projeto com as emendas nº 1, 2 e 3-CE.

-A matéria constou na pauta dos dias 28/08/2012, 11/09/2012, 16/10/2012, 13/11/2012, 20/11/2012, 27/11/2012, 11/12/2012, 18/12/2012 e 05/03/2013. Conforme entendimento adotado pela CMA, poderá ser designado relator "ad hoc" para o projeto.

Textos disponíveis:

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

Comissão de Educação, Cultura e Esporte

[Avulso da matéria](#)

[Relatório](#)

[Parecer aprovado na comissão](#)

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

[Relatório](#)

1

REQUERIMENTO Nº , DE 2012

Requeiro, nos termos do inciso II do art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, que seja realizada, por esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), audiência pública com o objetivo de instruir o Projeto de Lei do Senado nº 230, de 2012, do Senador Paulo Paim, que *altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para proibir o emprego industrial da substância sulfidrato de sódio*, tendo por convidados: 1. Ministério do Meio Ambiente; 2. Ministério da Saúde; 3. Ministério do Trabalho e Emprego; 4. Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM); e 5. Associação das Indústrias de Curtume do Rio Grande do Sul (AICSul).

Sala das Sessões,

Senador ANIBAL DINIZ

2



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RANDOLFE RODRIGUES

REQUERIMENTO Nº , DE 2012-CMA

Requeiro, com fulcro no art. 58, § 2º, inciso V da Constituição Federal, na forma do disposto no Regimento Interno do Senado Federal, seja ouvido nesta Comissão de Fiscalização e Controle o senhor Marcos Valério Fernandes Souza, a respeito de suas declarações à Procuradoria Geral da República relativas ao Banco do Brasil.

JUSTIFICAÇÃO

Em reportagem publicada em 12 de dezembro de 2012, o jornal O Estado de São Paulo revelou que em depoimento à Procuradoria Geral da República, o publicitário Marcos Valério – conhecido como operador do esquema do “mensalão” – afirmou que existia uma espécie de “pedágio” cobrado pela diretoria do Banco do Brasil junto às empresas de publicidade que mantinham contrato com a instituição.

De acordo com a reportagem, seria cobrado o valor de 2% sobre o total contratado e este recurso seria destinado ao Partido dos Trabalhadores.

É de suma importância que o referido senhor seja ouvido nesta Comissão de Fiscalização e Controle uma vez que suas denúncias dizem respeito a uma importante instituição financeira estatal brasileira, sob controle da União.

A apuração dessas denúncias é papel fundamental do Senado Federal e dessa Comissão de Fiscalização e Controle.

Sala da Comissão, em

Senador RANDOLFE RODRIGUES

3

REQUERIMENTO N° , DE 2013 – CMA

Nos termos do art. 58, §2º, inciso V, da Constituição Federal, e do art. 90, V, do Regimento Interno do Senado Federal, requeremos seja convidado o Exmº Sr. Procurador-Geral da República, **Roberto Gurgel Santos**, para prestar esclarecimentos acerca de supostas irregularidades e ilegalidades no processo licitatório – pregão eletrônico de 31/12/12 – para aquisição de 1.226 *tablets* pelo Ministério Público da União.

JUSTIFICAÇÃO

Matérias publicadas em diversos sítios da *Internet* registram que a Procuradoria Geral da República promoveu, ao apagar das luzes de 2012, licitação na qual teria ocorrido direcionamento de marca. No caso, direcionou-se o certame para aquisição de *tablets iPad*, da empresa *Apple Inc.*

O fato é público e notório, noticiado em diversos *sites* da rede mundial de computadores. Destacamos os seguintes endereços, mas que não são os únicos:

<http://revistaforum.com.br/blogdorovai/2013/01/28/procuradoria-geral-da-republica-dirige-licitacao-para-compra-de-tablets-da-apple/>(acesso em 6/2/2013, às 12:17 h)

<http://saraiva13.blogspot.com.br/2013/01/procuradoria-geral-da-republica-dirige.html>
(acesso em 6/2/2013, às 12:20 h)

<http://saraiva13.blogspot.com.br/2013/01/gurgel-se-cala-diante-de-denuncia-sobre.htm>
(acesso em 6/2/2013, às 12:23 h)

<http://trombetasdejerico.blogspot.com.br/2013/01/procuradoria-geral-da-republica-dirige.html> (acesso em 6/2/2013, às 12:25 h)

<http://www.conversaafiada.com.br/brasil/2013/01/29/e-ai-gurgel-e-o-mensalao-da-apple>

(acesso em 6/2/2013, às 12:29 h)

O MPU realizou licitação por pregão eletrônico (nº 141/2012) na tarde do dia 31 de dezembro de 2012, cujo objeto era a aquisição *tablets* para a PGR e para o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O edital elaborado pelo órgão comandado pelo Sr. Roberto Gurgel mostra indícios claros de direcionamento, para que a empresa vitoriosa fosse a APPLE INC., como de fato aconteceu ao final do pregão.

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993) determina que marcas não podem ser citadas em editais de compras públicas (art. 15, § 7º, I) sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. O texto do edital da licitação cita a APPLE diretamente uma vez e indiretamente mais três vezes.

No item 1 do Anexo I do edital, que trata das condições gerais do objeto da licitação, lê-se na alínea *j*, marcada em negrito no próprio edital:

j) O produto a ser cotado deverá ser OBRIGATORIAMENTE a versão mais nova existente no mercado. Por exemplo, na data de elaboração deste Termo de Referência o modelo mais novo disponível para venda é o iPad 3. Caso na época da entrega exista um modelo mais recente, este modelo mais recente é o que deverá ser entregue;

No item 2 do mesmo Anexo, que trata das especificidades técnicas do produto, exige-se que o microprocessador seja *Chip Apple A5X dual core* (alínea *a*). Tal microprocessador é fabricado apenas para produtos da marca.

Ainda no item 2 do Anexo I, exige-se, entre os acessórios, na alínea *a*:

a) Capa de proteção dobrável, conectável ao dispositivo através de magnetização (uso de ímãs), na cor preta. Deverá ser capaz de desligar a iluminação do dispositivo ao ser fechada, baseada em princípios magnéticos (não poderá utilizar botões para desligar o dispositivo). Deverá ser fabricada em couro. (iPad Smart Cover – Couro – Preta)

No mesmo item 2 do Anexo I, o edital determina que o aparelho precisa possuir a tecnologia “Tela Retina”, que é exclusiva da APPLE. Como se pode observar, o direcionamento é claro.

Observe-se que é até possível escolher marcas em licitações. Contudo, é uma possibilidade excepcional. O argumento apresentado pelo Ministério Público foi a padronização, com base no inciso I do art. 15¹ da Lei de Licitações. Mas a padronização não deve ser discricionária, ela não está ao livre arbítrio do administrador. Para definir qual será o padrão, é necessário um procedimento em que se observem os princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, é de se questionar como a Procuradoria Geral da República definiu que o *Ipad*, ou seja, o *tablet* da *Apple*, seria o seu padrão e, principalmente, por quê? Neste caso, o porquê seria uma ponderação entre o uso que se fará com os *tablets* e o preço pago por eles, ou seja, a relação custo-benefício. Assim, se os *tablets* serão usados para acessar a *internet* e ler arquivos de textos, não haveria necessidade de serem *Ipads*. Os *tablets* com o sistema operacional Android, por exemplo, possuem programas que fazem tudo isso e são bem mais baratos. Por outro lado, se a justificativa da Procuradoria Geral foi a necessidade de se desenvolver um aplicativo específico para os *Ipads*, a razão é ainda mais fraca, Sr. Presidente. Da mesma maneira que é possível desenvolver aplicativos para *Ipad*, também é possível desenvolver aplicativos para *tablets* com Android. O fato é que os equipamentos da *Apple* são propositalmente caros – é a estratégia comercial da fabricante, ou seja, a adoção de uma ‘grife’ – e representam um luxo difícil de ser justificado. Por isso, alguns especialistas já indicam que a escolha da marca *Apple* por Roberto Gurgel pode vir a ser inexplicável.

No livro ‘Orientações e Jurisprudência do TCU’², o entendimento aponta em outra

1 Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

1 - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas.

2 Livro “Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU”, 4ª Edição, pags. 218 a 224.

direção, oposta à adotada pela Procuradoria Geral da República:

“Será admitida a indicação de marca como parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, quando seguida das expressões ‘ou equivalente’, ‘ou similar’ e ‘ou de melhor qualidade’. No caso, o produto deve ser aceito de fato e sem restrições pela Administração. O que a Lei de Licitações veda e os Tribunais de Contas condenam, especialmente o TCU, é a preferência por determinada marca ou indicação sem devida justificativa técnica nos autos.”

E de algumas deliberações do Plenário daquele Tribunal, pode-se extrair:

- **Acórdão 88/2008**: *A indicação ou preferência por marca em procedimento licitatório só é admissível se restar comprovado que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades do Órgão ou Entidade.*

- **Acórdão 2300/2007**: *É ilegal a indicação de marcas, salvo quando devidamente justificada por critérios técnicos ou expressamente indicativa da qualidade do material a ser adquirido, nos termos do §7º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 (...) Evidentemente que a imposição de determinada marca nas aquisições promovidas pela Administração deve estar sempre acompanhada de sólidas razões técnicas. Modo contrário, e nos termos da Lei de Licitações, estará representando direcionamento irregular da licitação e limitação não razoável do universo de fornecedores.”*

- **Acórdão 1034/2007**: *Observe com rigor, em todos os processos licitatórios, as normas pertinentes e que, ao especificar produtos, faça-o de forma completa, porém sem indicar marca, modelo, fabricante ou características que individualizem um produto particular.*

Ademais, a aquisição se deu a um custo unitário – R\$ 2.398,00 – acima do valor de mercado. Que vantagem teve aquele órgão ao licitar a compra de 1.226 *tablets* e pagar, por cada um, um preço superior àquele pago por uma pessoa comum que compra apenas um

equipamento? Segundo alguns especialistas, esta licitação, sem direcionamento, poderia ter saído por aproximadamente a metade do preço, ou seja, uma economia de quase R\$ 1.500.000,00.

Além disso, há fortes suspeitas de várias outras irregularidades cometidas durante o pregão eletrônico. Uma delas seria a questão do tempo concedido para que os licitantes enviassem suas propostas. O modelo do edital utilizado pelo Ministério Público não contempla esse prazo, deixando-o a critério do pregoeiro. Isso é uma falha grave porque pode gerar tratamento diferenciado para favorecer algum licitante, violando assim o princípio da isonomia, o que não é permitido. E, de fato, foi o que ocorreu no certame dos *Ipads*. O pregoeiro concedeu tempos diferentes para os diversos licitantes: enquanto um teve por volta de uma hora, outros licitantes tiveram tempos menores que variaram entre 20 e 40 minutos. E tanto foi assim que isso foi alvo de recurso por parte de uma empresa concorrente. O recurso foi rejeitado pelo próprio pregoeiro, o que é, pela lei, um procedimento excepcional. Além do mais, na recusa do recurso, alegou o pregoeiro:

“Segundo a área técnica da STI/PGR, a marca e o modelo adotado atendem as exigências editalícias. Quanto à questão do tempo para envio dos documentos solicitados, o prazo eventualmente menor para outros licitantes deveu-se à proximidade do fim do expediente na Instituição, bem como a proximidade do fim do exercício financeiro. Ademais, o prazo é estipulado pelo pregoeiro, conforme subitem 11.1 do edital.”

O motivo da recusa não tem fundamento porque o fim do expediente não pode ser utilizado como desculpa. A sessão pode perfeitamente ser suspensa e continuar em outra data. E como a licitação era para registro de preços, o fim do exercício financeiro também não pode ser alegado. Isso porque, no registro de preços, não há necessidade de se indicar previamente os recursos orçamentários. Ademais, o dispositivo do edital invocado pelo pregoeiro refere-se a um prazo para enviar a documentação física, ou seja, em papel, o que não era aplicável ao caso.

Por fim, o pregão eletrônico nº 141/2012, conforme informa o próprio sítio eletrônico da PGR, ocorreu no dia 31/12/2012 às 12:30hs, quando o próprio órgão encontrava-se em recesso de suas atividades. O objeto do referido pregão foi adjudicado à empresa A.A DE ARAÚJO, revendedora oficial da APPLE INC.

A proposta vencedora inclui 1.200 *tablets* para a PGR, no valor de R\$ 2.878.620,00, e 26 *tablets* para o CNMP, no valor de R\$ 62.370,10, com o valor total somando R\$ 2.940.990,10.

Portanto, é mais do que justificável que esta Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal exerça seu dever e sua competência de investigar o processo licitatório em tela, começando por ouvir as explicações do Procurador-Geral da República, chefe do órgão que promoveu a compra dos equipamentos.

Sala da Comissão, em

Fernando Collor
Senador

4



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

REQUERIMENTO Nº , DE 2013 - CMA

Nos termos do art. 71, VII, da Constituição Federal, combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro sejam prestadas a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), pelo Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), informações sobre o cumprimento do Acórdão nº 346/2012-TCU, relativo à realização de auditoria nos contratos de concessão das rodovias que constituem o Programa de Concessões de Rodovias do Estado do Paraná.

JUSTIFICAÇÃO

A questão tem origem na solicitação do Congresso Nacional ao TCU para a realização de auditoria nos contratos de concessão das rodovias que constituem o Programa de Concessões de Rodovias do Estado do Paraná, que inclui trechos de rodovias federais delegados ao Estado, a fim de apurar a ocorrência de desequilíbrios econômico-financeiros na execução contratual.

Segundo o voto do relator da matéria, Ministro José Múcio Monteiro, realizadas diligências, inspeções, análises e avaliações, a equipe técnica do TCU concluiu no sentido da existência de “grandes indícios de que as diversas alterações promovidas nos contratos de concessão das rodovias do Programa de Concessões do Paraná, algumas delas sem critérios técnicos, ocasionaram desequilíbrio econômico-financeiro” e de “indícios de que as significativas alterações nos investimentos e nos cronogramas de sua execução não tenham ocorrido, simplesmente, no sentido de anular as perdas de receitas experimentadas pelas concessionárias nos primeiros anos dos contratos”. Para o corpo investigativo, “faltaram critérios técnicos de engenharia na definição dos remanejamentos de obras e, ao que parece, foram promovidas meras alterações nos números que compõem o fluxo de caixa, a fim de transparecer um equilíbrio financeiro fictício e desconectado das necessidades dos trechos rodoviários concedidos”.

À vista do apurado, o Plenário acolheu o voto de Sua Excelência no

sentido de determinar ao Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR) que promovesse, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, “o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, ajustando os investimentos, de acordo com as necessidades públicas e as taxas de rentabilidades praticadas a percentuais compatíveis com o contexto econômico vigente e o custo de oportunidade atual do negócio” e que adotasse, no mesmo prazo, “as medidas necessárias para que se faça constar cláusula de revisão periódica da tarifa, a fim de repassar os ganhos decorrentes de produtividade e da eficiência tecnológica, o aumento ou a redução extraordinária dos custos e/ou das despesas da concessionária, bem como as alterações ocorridas no custo de oportunidade do negócio, preferencialmente por negociações entre as partes, nos contratos de concessão”.

O presente requerimento tem, assim, o propósito de verificar junto ao TCU se as determinações daquela Corte de Contas, dirigidas ao DER/PR, cujo prazo de cumprimento expirou no último mês de fevereiro, foram efetivamente cumpridas.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO SOUZA

5

REQUERIMENTO Nº , DE 2013 – CMA

Requeiro, nos termos do art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle em conjunto com a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre a “Rio +20 e a Biodiversidade: Resultados e Perspectivas”, a ter lugar no Plenário da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no dia 26 de abril de 2013 (sexta-feira).

Sala das Comissões,

Senador **BLAIRO MAGGI**

6



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o AVS nº 49/2012 (Aviso nº 1008/2012 - Seses-TCU-Plenário, na origem), que trata do “Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.529/2010-0, pelo Plenário do TCU na Sessão Ordinária de 08/08/2012, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam”.

RELATOR: Senador **SÉRGIO SOUZA**

1 RELATÓRIO

1.1 INTRODUÇÃO

Trata-se do AVS nº 49, de 2012 (Aviso nº 1008-Seses-TCU-Plenário, de 8 de agosto de 2012, na origem), que trata do Acórdão nº 2059/20012 – TCU – Plenário proferido nos autos do processo nº TC 015.529/2010-0, pelo Plenário do TCU na sessão Ordinária de 08/08/2012, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

O referido Acórdão versa sobre auditoria realizada nos sistemas públicos de previdência, com o objetivo de investigar questões relativas ao financiamento, apuração de resultado e equilíbrio de suas contas, bem como se o registro contábil desses fatos produzem informações íntegras, tempestivas e pertinentes.

Fui designado para relatar a presente Matéria pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle em despacho de 30 de outubro de 2012.

1.2 ANÁLISE

A seguir resumimos o conteúdo do relatório do TCU sobre a referida auditoria nos sistemas públicos de previdência.

Os sistemas previdenciários podem ser assim classificados:

- Sistema de repartição simples: as contribuições dos participantes ativos financiam os gastos com os aposentados e pensionistas, sendo, portanto, baseado no princípio da solidariedade.
- Regime de capitalização: baseia-se na constituição individual de poupança, de acordo com o qual cada segurado contribui ao longo dos anos de atividade com uma quantia que possibilita o pagamento de seu benefício quando de sua aposentadoria. Nesse tipo de regime, o valor do benefício será proporcional ao montante de contribuição, acrescido dos rendimentos do capital investido.
- Sistema misto: há uma combinação dos dois regimes anteriores, de tal sorte que as regras de repartição simples valem para benefícios com valores abaixo de um determinado limite, a partir do qual as regras de capitalização passam a vigorar.

No sistema de previdência pública no Brasil predominam as regras de repartição simples, tendo em vista que a Constituição Federal estabelece que a seguridade social será financiada por toda a sociedade.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Na esfera federal, o sistema de previdência pública engloba três diferentes regimes:

- Regime Geral da Previdência Social (RGPS);
- Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS);
- Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas.

Cada um desses regimes está instituído por regramento jurídico próprio, cada qual definindo regras específicas de financiamento e de usufruto dos benefícios previstos.

1.2.1 Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis (RPPS)

De acordo com dados do Tesouro Nacional, a previdência dos servidores civis teve nos anos de 2007 a 2009 déficits de, respectivamente, R\$ 21,1, R\$ 23,7 e R\$ 26,4 bilhões. Em que pesem os resultados, sua origem tem razões históricas e não decorrem de desequilíbrio estrutural das regras atuais. Em suma, são duas as razões. A primeira é que a aposentadoria do servidor público foi originalmente concebida como uma vantagem inerente ao cargo e não como um regime previdenciário que, naturalmente, deveria buscar um equilíbrio entre despesas e receitas, presente e futuras. Isso perduraria até 1993, quando as normas buscaram tornar o sistema sustentável. A segunda razão foi a incorporação, promovida pela Lei nº 8.112/1990, de 650 mil empregados públicos (regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho) aos quadros efetivos, que até então totalizavam apenas 150 mil servidores. Isso gerou um grave problema, pois as regras do Regime Jurídico Único eram muito mais favoráveis, em que pesem as contribuições anteriores dos incorporados terem sido de acordo com as regras do Regime Geral de Previdência Social, segundo as quais a contribuição era limitada ao teto do regime geral.

Se fosse possível avaliar o sistema considerando apenas aqueles servidores que

tenham ingressado no serviço público após 1993, provavelmente o déficit atuarial seria mínimo ou até inexistente.

A partir de 1993, várias normas buscaram promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o que culminaria com a aprovação da Lei nº 12.618/2012, que institui o regime de previdência complementar dos servidores públicos. Os servidores que ingressarem no serviço público federal estarão sujeitos aos mesmos limites máximos de benefícios do RGPS, podendo perceber valores maiores apenas com base em sistema de previdência complementar.

De acordo com projeções apresentadas pela LDO 2011, e considerando a entrada em vigor da Lei nº 12.618/2012, o RPPS terá déficit até 2035. A partir daí, segundo tais projeções, haverá uma reversão na tendência e em 2103 o sistema definitivamente estará equilibrado.

A equipe de auditoria do TCU fez avaliação atuarial dos três regimes. Trata-se de método matemático que tem por objetivo dimensionar o montante de recursos e de contribuições necessárias ao pagamento de benefícios futuros dos segurados de determinado regime de previdência.

Na avaliação atuarial do RPPS, verificou-se que: 1) as informações enviadas pelos órgãos federais são deficientes, incompletas ou inconsistentes, o que gera algum distanciamento da realidade; 2) não existe tábua de vida específica para o RPPS, o que gera distorções em benefício do servidor, pois a expectativa de vida dos servidores públicos é maior que a média geral da população; 3) há um descompasso entre os cálculos atuariais incluídos nas LDOs, que tomam por base um período de 94 anos, e os Relatório Resumidos de Execução Orçamentária, que fundamentam-se em um período de apenas 35 anos.

1.2.2 Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM)

O regime previdenciário dos militares é totalmente distinto do regime dos servidores civis. As diferenças estão na forma de contribuição – pois contribuem apenas para a pensão com o percentual de 7,5% sobre os vencimentos, mas não contribuem para a aposentadoria –, nos requisitos para inativação e na forma de cálculo dos proventos.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

A base normativa que regulamenta o regime dos militares sofreu poucas mudanças recentemente.

Conforme dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, a previdência dos militares apresentou déficits de R\$ 16,3, R\$ 18,5 e R\$ 20,6 bilhões nos anos de 2007, 2008 e 2009, respectivamente. Tais valores são aproximadamente 15% inferiores aos observados no RPPS.

As causas desses déficits envolvem os seguintes fatores:

- valor de contribuição exclusiva para pensões e inferior ao exigido dos servidores civis (7,5% contra 11%);
- benefícios concedidos equivalentes à integralidade dos vencimentos;
- ausência de contribuição dos pensionistas militares para o sistema;
- inexistência de idade mínima para a inatividade, havendo limite para a permanência da atividade, que varia de acordo com o posto ou graduação (por exemplo, o soldado passa para reserva aos 44 anos; um suboficial, aos 54 anos);
- manutenção, para os militares inativos, da paridade com os vencimentos dos ativos;
- inexistência de previsão constitucional para a instituição de previdência complementar para os militares;
- entrada na inatividade com idade média mais baixa quando comparada com os civis, o que acaba resultando em um longo período de vigência do benefício;
- grande volume de pensões especiais concedidas por leis específicas (Lei das Sete Pragas, Lei da Praia, entre outras), sem que tenha havido as correspondentes contribuições.

O sistema previdenciário dos militares não é autossuficiente e não há perspectivas

de equilíbrio, nem ao menos no longo prazo. Há de se considerar que a atividade militar tem peculiaridades que justificam um regime diferenciado, tais como a dedicação exclusiva, a disponibilidade permanente, a mobilidade geográfica, e a hierarquia rígida e escalonada com regras de promoção baseadas em critério de merecimento e antiguidade, que acabam impondo limites de idade para permanência em cada posto, o que, consequentemente, repercute na idade de aposentação. Em seu voto, o Ministro José Múcio Monteiro, relator do processo no Tribunal de Contas da União, embora reconheça as distinções estruturais em relação ao regime civil, entende que é preciso buscar alternativas para que o sistema tenda ao equilíbrio.

Na avaliação atuarial dos compromissos da União quanto aos militares e seus pensionistas, constatou-se que: 1) tem sido considerada nos cálculos atuariais contribuição patronal de 15%, sem previsão legal, o que provoca projeções inconsistentes; 2) não têm sido consideradas as despesas com militares inativos, que, embora sejam pagas com recursos do Tesouro Nacional, sem que haja fonte própria de contribuição, têm caráter previdenciário; 3) as projeções atuariais não destacam informações referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais, o que permitiria a visualização do resultado sem distorções.

1.2.3 Apuração dos resultados no RPPS e EFM

O resultado previdenciário é obtido pela diferença entre as receitas e as despesas. As despesas abrangem, além dos servidores, militares inativos e pensionistas desses dois regimes, e também outros benefícios de responsabilidade da União, tais como dos estados e territórios extintos e os concedidos aos integrantes das polícias civil e militar, e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

O TCU constatou que: 1) em alguns Tribunais Regionais Eleitorais, o recolhimento das contribuições previdenciárias não está em conformidade com os arts. 4º, 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004; 2) há inconsistências nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária - RREOs que dificultam a reconstrução das tabelas a partir de pesquisas no Sia-



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

fi; 3) os resultados previdenciários do RPPS e do EFM não são demonstrados separadamente nos RREO; 4) não há informações nos RREO a respeito da incidência das Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre as contribuições para as pensões no âmbito do EFM.

1.2.4 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

A previdência social é um direito assegurado no âmbito da seguridade social. É organizada sob a forma de regime geral, tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, sendo imperioso preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Embora, de um ponto de vista estritamente técnico, a forma de apuração do resultado do RGPS deva seguir a linha denominada fiscalista, segundo a qual a apuração dos resultados deve basear-se na comparação das despesas com as receitas tipicamente previdenciárias, contribuições do trabalhador e do empregador sobre a folha ou suas substitutas, fato é que o aspecto político não pode ser desprezado, pois a aposentadoria rural foi concebida mais com caráter assistencial e, por isso, a apuração dos resultados deve distinguir a aposentadoria rural da aposentadoria urbana. Isso geraria maior transparência do gasto público e facilitaria o entendimento das causas dos resultados apresentados pelo RGPS ao longo dos anos.

No que diz respeito à aposentadoria rural, o relatório do TCU destaca os seguintes problemas: 1) ausência de critério de nível máximo de renda, essencial em programas assistenciais, que defina quem necessita do benefício, por quanto tempo e sob que condições, ausência essa que pode permitir a concessão a pessoas que não necessitem do benefício; 2) ausência de indicadores que possibilitem avaliar o alcance dos objetivos do programa assistencial, pois não há em programas previdenciários fixação de metas relacionadas, por exemplo, à fixação do homem no campo.

Ainda de acordo com o relatório do TCU, os resultados da previdência, sob o ponto de vista do fluxo de caixa do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, foram negativos em R\$ 44,9, 36,2 e 42,9 bilhões, respectivamente,

sendo que a aparente diminuição do déficit em 2008 decorreu apenas de alteração no dia de pagamento dos benefícios, não refletindo nenhuma mudança estrutural na arrecadação ou na despesa.

Os déficits registrados no RGPS estão relacionados a uma série de fatores, dentre os quais se destacam, em ordem de importância: evasão fiscal (incluindo informalidade nas relações de trabalho); aposentadoria rural; baixa efetividade na recuperação da dívida previdenciária; renúncias de receitas; reajustes do salário mínimo acima dos índices de inflação; déficit urbano - resultado do desenho do plano de benefícios no Brasil.

Os principais achados da equipe de auditoria do TCU em relação à contabilidade do RGPS foram: não contabilização dos benefícios salário família e salário maternidade, quando pagos pelo empregador; impossibilidade de separar contabilmente as receitas provenientes dos segurados especiais e dos produtores rurais pessoa física; ausência de segregação da arrecadação com o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT) e despesa com benefícios acidentários; ausência de contabilização adequada das renúncias de despesa previdenciária; insuficiência e falta de regulamentação adequada para a apuração do resultado do RGPS por meio do fluxo de caixa do INSS.

1.2.5 Recomendações do TCU

O Aviso em tela destina-se, exclusivamente, a dar conhecimento do relatório e voto contido no Acórdão nº 2059/2012-TCU-Plenário daquela Corte de Contas, relativo a levantamento constante da Tomada de Contas (TC) 015.529/2010-0, que trata de auditoria realizada no sistema de previdência pública, englobando o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM).

No voto, há algumas recomendações e determinações de extrema relevância:

9.1 determinar ao Ministério da Previdência Social que:

9.1.1 no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe a este Tribunal justificativas para o crescimento atípico dos dispêndios com os benefícios de auxílio reclusão e auxílio acidente, em percentuais de 250% e 555%, respectivamente, observados no período



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

do de 2001 a 2009, segundo dados constantes do Anuário Estatístico da Previdência Social;

9.1.2 no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.1.2.1 desenvolva tábua de vida específica para servidores públicos civis e militares da União, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em atendimento à determinação contida no item 9.1 do Acórdão nº 1.465/2003-TCU-Plenário;

9.1.2.2 realize estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da clientela urbana do RGPS, conforme preconiza o art. 201, caput, da Constituição Federal de 1988;

9.1.2.3 passe a divulgar, nos boletins estatísticos mensais da previdência social, dados sobre o salário família e o salário maternidade pagos pelas empresas, tais como a quantidade de benefícios concedidos, cessados e emitidos, valores despendidos, montantes por região, estado, sexo, idade, entre outros, com o propósito de aprimorar a avaliação dessas ações de governo;

9.2 determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1 inclua, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), memória de cálculo que possibilite a reconstrução do demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias concernentes aos servidores públicos, civis e militares da União, mediante consultas ao Siafi, nas versões Gerencial e Operacional, bem como adicione instrução em seu Manual de Demonstrativos Fiscais para que tais demonstrativos sejam acompanhados de memória de cálculo, com o propósito de mitigar o risco de inconsistências nas informações publicadas no RREO e de violação do art. 53, inciso II, c/c art. 48, caput, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.2.2 evidencie, no relatório de Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos, presente no RREO, a incidência de Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre a contribuição de militares para pensões, tendo em vista o que estabelece o art. 53, inciso II, c/c o art. 48, caput, da Lei

Complementar nº 101/2000;

9.3 determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.3.1 deixe de incluir projeção de contribuições que não estão previstas em lei, tal como contribuição patronal para pagamento de pensão militar, na avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelecem os arts. 1º e 3º-A da Lei nº 3.765/1960, com alterações inseridas pelo art. 27 da MP nº 2.215-10/2001 c/c os princípios da legalidade, insculpido no art. 37, caput, da CF/88, e da transparência, explicitado nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3.2 inclua, nas avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, coluna específica de resultado atuarial que contemple também as despesas com aposentados militares, ou seja, que, além do resultado atuarial cotejando apenas contribuições e gastos com pensões militares, insira outra coluna que calcule a diferença entre contribuição para pensões e o total de gastos com inativos (militares da reserva remunerada e reformados) e pensionistas, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000;

9.4 determinar ao Ministério da Previdência Social, responsável pela elaboração das avaliações atuariais do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) da União, **e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF)**, responsável pela publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que tomem providências, **no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias**, para:

9.4.1 aumentar a duração do período prospectivo da projeção atuarial do RPPS publicada no RREO, de modo similar ao período contemplado na avaliação atuarial presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tendo em vista o aumento, que pode advir da implementação da referida mudança, no nível de transparência das informações concernentes à sustentabilidade deste regime previdenciário;

9.4.2 publicar, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), um demonstrativo específico das receitas e despesas referentes ao regime próprio dos servidores públicos civis e outro demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias associadas aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelece o art. 40, § 20, c/c art. 142, § 3º, inciso X, da Constituição Fe-



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

deral, e o art. 53, inciso II, c/c art. 48, caput, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.5 determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, incluam a projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), referentes ao último bimestre do ano, tendo em vista o que estabelece o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.6 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS) e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, regulamentem os procedimentos para a elaboração de demonstrativos contábeis afetos aos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inclusive o fluxo de caixa, segregando as informações referentes ao RGPS daquelas associadas às contas do INSS, como estabelece o art. 68 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.7 determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) do Ministério da Fazenda (MF) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, examinem as causas da redução no valor dos parcelamentos nos âmbitos administrativo e judicial e da diminuição dos pagamentos da dívida previdenciária, tendo em vista a tendência observada nos exercícios de 2007 a 2009 acerca do estoque de dívida previdenciária;

9.8 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS), às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.8.1 passem a efetuar o registro contábil das despesas com os benefícios previstos nos arts. 65 a 73 da Lei nº 8.213/1991, que são pagos pelos empregadores (e que devem ser tratados como despesa da Previdência Social), bem como, no cômputo da arrecadação, que passem a demonstrar os valores de salário família e salário maternidade que são objeto de dedução das receitas arrecadadas (e que, considerando serem os valores dos benefícios contabilizados como despesa, devem ser contabilizados como receita da Previdência Social), conforme tratado no item 3.3.1 do rela-

tório;

9.8.2 contabilizem os recursos arrecadados relacionados à aposentadoria especial, conforme o disposto no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, **evidenciando, no fluxo de caixa do INSS ou em outros demonstrativos, o resultado das receitas arrecadadas** de acordo com o que estabelece o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 e no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, **e as despesas com os benefícios**, previstos nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991 (aposentadoria especial) ou concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais de trabalho (benefícios acidentários);

9.9 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, tomem providências no sentido de aumentar o nível de detalhamento orçamentário das ações do programa de governo "Previdência Social Básica", de acordo com o que estabelece o princípio de discriminação ou especificação, subjacente aos arts. 5º e 15 da Lei nº 4.320/1964;

9.10 determinar ao Ministério da Previdência Social (MPS) e às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.10.1 aprimorem a sistemática de cálculo da renúncia efetiva de receitas previdenciárias, de maneira a permitir sua apuração mensalmente, e possibilitem evidenciar o montante de renúncias previdenciárias efetivas nos demonstrativos dos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), tendo em vista o grande volume de renúncias previdenciárias, o impacto que elas exercem sobre o déficit do RGPS, a necessidade de garantir equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 201, caput, da CF/88), o preceito de transparência nas contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF), a atribuição do Sistema de Contabilidade Federal de evidenciar a renúncia de receitas (art. 15, inciso VII, da Lei nº 10.180/2001), e a obrigação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) de divulgar informações atualizadas sobre receitas, despesas e resultados do RGPS (art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991);

9.10.2 separem e classifiquem contabilmente as receitas provenientes das contribuições dos segurados especiais daquelas recolhidas pelos produtores rurais



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

pessoa física, referidos na alínea "a" do inciso V do art. 12 e no inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212/1991, respectivamente;

9.11 recomendar à Casa Civil da Presidência da República que:

9.11.1 avalie alternativas de financiamento para os encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, tendo em vista o significativo e crescente déficit financeiro dessas despesas e a falta de perspectiva de equilíbrio no longo prazo;

9.11.2 insira, no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias: (i) dispositivo que obrigue os órgãos a enviar as informações atuariais à Secretaria de Políticas da Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPS/MPS) anualmente, conforme modelo e dados especificados na Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003, com o propósito de possibilitar a elaboração das projeções atuariais previstas no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", c/c o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000; (ii) previsão de fonte de custeio que seja suficiente para cobrir totalmente os aumentos de despesa decorrentes da majoração de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tais como aqueles atrelados ao salário mínimo, tendo em vista o que determina o art. 195, § 5º, da Constituição Federal de 1988;

9.12 recomendar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que pondere a conveniência e a oportunidade de elaborar avaliação atuarial que possibilite discriminar as projeções e resultado atuarial com e sem a inclusão das informações referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais oriundas de veteranos das campanhas do Uruguai e Paraguai, Lei das Sete Pragas, Montepio militar, ex-combatentes, ex-combatentes (Lei da Praia), e outras semelhantes, considerando que a inclusão, nas projeções atuariais do regime previdenciário dos militares, das despesas com pensões especiais militares distorce a apuração do resultado atuarial, na medida em que adicionam despesas com benefícios que não contaram com contribuição e enviesam as características demográficas da população de militares;

9.13 recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF) que realize, anualmente, estudos semelhantes ao elaborado em 2007, "Financiamento atual - receita potencial e renúncia fiscal" da Secretaria da Receita Previdenciária, com dados contemporâneos e com aperfeiçoamento da meto-

dologia adotada, com o objetivo de avaliar a efetividade da arrecadação previdenciária e divulgá-la em seus relatórios anuais;

9.14 recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS) que examine os impactos atuariais de alterações na legislação que introduzam condicionalidades para concessão de pensão por morte, tendo em vista a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial estabelecida pelos arts. 40, caput, e 201, caput, da Constituição Federal de 1988;

9.15 recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Ministério da Fazenda (MF) e à Casa Civil da Presidência da República que avaliem a conveniência de propor alterações legislativas com o objetivo de:

9.15.1 especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial entre receitas e despesas associadas à clientela rural;

9.15.2 aperfeiçoar a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural e de reconhecimento de direitos dos segurados referidos na Lei nº 8.213/1991, art. 12, inciso V, alínea "a", e inciso VII, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial, estimulando-o a recolher suas contribuições;

9.15.3 excluir do resultado geral das contas do RGPS o resultado das receitas e benefícios afetos à clientela rural, haja vista a natureza predominantemente de assistência social dos benefícios pagos à clientela rural;

9.16 recomendar ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - e à Secretaria da Receita Federal do Brasil que priorizem as ações voltadas à redução da inadimplência e da sonegação previdenciárias;

9.17 dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF) a respeito das inconsistências de recolhimento das contribuições previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União constatadas nos Tribunais Eleitorais do Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Amapá e Distrito Federal, tendo em vista as competências estabelecidas na Lei nº 12.350/2010;

9.18 dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional a respeito da necessidade de incluir as avaliações atuariais concernentes aos servidores civis e militares da União e ao Regime Geral de Previ-



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

dência Social no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000;

9.19 dar ciência aos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas (TRE/AM), Mato Grosso (TRE/MT), Tocantins (TRE/TO), Amapá (TRE/AP) e Distrito Federal (TRE/DF) a respeito da necessidade de efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias concernentes ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) em conformidade com o que estabelecem os arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004;

2 VOTO

O trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União apresenta estudo profundo e de qualidade sobre os sistemas públicos de previdência. Como em todos os outros países – o Brasil não seria exceção –, esse tema, por sua relevância e por sua sensibilidade às mudanças de ordem demográfica, tais como o envelhecimento da população, precisa ser constantemente revisto, para que se busque o equilíbrio atuarial e a autossustentabilidade dos sistemas. Os resultados de trabalhos dessa natureza podem contribuir em muito para a redução dos déficits historicamente observados.

A par de todas as determinações e recomendações feitas pelo TCU em seu Acórdão, é preciso destacar que os déficits da previdência decorrem principalmente do caráter assistencial que foi dado à aposentadoria rural. As distorções que existiam no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis, com a entrada em vigor da Lei nº 12.618/2012, que institui o Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos, devem ser resolvidas no longo prazo.

Considerando que a CMA está realizando uma programação de audiências públicas para o ano de 2013 e pela importância do tema e seu impacto nas contas da União é conveniente que se estude a possibilidade de se incluir nessa programação audiência so-

bre o tema, em conjunto com a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal – CAS.

Assim, somos de opinião que esta Comissão:

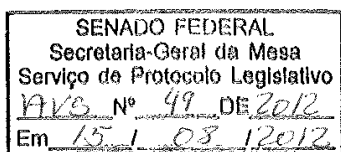
- a) Tome conhecimento do feito;
- b) Informe à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal o conteúdo deste relatório;
- c) Autorize o presidente da Comissão a inserir o tema na programação de audiências públicas da CMA;
- d) Remeta o processado ao arquivo.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Senador
Presidente

Senador Sérgio Souza
Relator

AVISO Nº 49, DE 2012



Senado Federal
Comissão de Meio Ambiente, Defesa
do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Em 17.08.2012




Aviso nº 1008-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 8 de agosto de 2012.

Senhor Presidente,

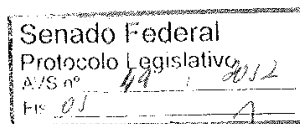
Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.529/2010-0, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 8/8/2012, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMLER
Presidente

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

Recebido em 14 / 8 / 2012
Hora 10h55
Carolina Monteiro D. Mourão
Matrícula: 231013 - SCLSF/SGM



✓
15.08.12

()

()



ACÓRDÃO Nº 2059/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.529/2010-0
- 1.1. Apenso: 007.543/2010-7
2. Grupo I, Classe V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Previdência Social, e do Planejamento, Orçamento e Gestão
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 5ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria realizada no sistema de previdência pública, englobando o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 determinar ao Ministério da Previdência Social que:

9.1.1 no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe a este Tribunal justificativas para o crescimento atípico dos dispêndios com os benefícios de auxílio reclusão e auxílio acidente, em percentuais de 250% e 555%, respectivamente, observados no período de 2001 a 2009, segundo dados constantes do Anuário Estatístico da Previdência Social;

9.1.2 no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

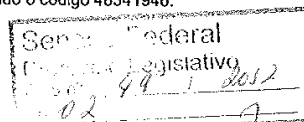
9.1.2.1 desenvolva tábua de vida específica para servidores públicos civis e militares da União, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em atendimento à determinação contida no item 9.1 do Acórdão nº 1.465/2003-TCU-Plenário;

9.1.2.2 realize estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da clientela urbana do RGPS, conforme preconiza o art. 201, **caput**, da Constituição Federal de 1988;

9.1.2.3 passe a divulgar, nos boletins estatísticos mensais da previdência social, dados sobre o salário família e o salário maternidade pagos pelas empresas, tais como a quantidade de benefícios concedidos, cessados e emitidos, valores despendidos, montantes por região, estado, sexo, idade, entre outros, com o propósito de aprimorar a avaliação dessas ações de governo;

9.2 determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1 inclua, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), memória de cálculo que possibilite a reconstrução do demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias concernentes aos servidores públicos, civis e militares da União, mediante consultas ao Siafi, nas versões Gerencial e Operacional, bem como adicione instrução em seu Manual de Demonstrativos Fiscais para que tais demonstrativos sejam acompanhados de memória de cálculo, com o propósito de mitigar o risco de inconsistências nas informações publicadas no RREO e de violação do art. 53, inciso II, c/c art. 48, **caput**, da Lei Complementar nº 101/2000;





9.2.2 evidencie, no relatório de Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos, presente no RREO, a incidência de Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre a contribuição de militares para pensões, tendo em vista o que estabelece o art. 53, inciso II, c/c o art. 48, **caput**, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3 determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.3.1 deixe de incluir projeção de contribuições que não estão previstas em lei, tal como contribuição patronal para pagamento de pensão militar, na avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelecem os arts. 1º e 3º-A da Lei nº 3.765/1960, com alterações inseridas pelo art. 27 da MP nº 2.215-10/2001 c/c os princípios da legalidade, insculpido no art. 37, **caput**, da CF/88, e da transparência, explicitado nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3.2 inclua, nas avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, coluna específica de resultado atuarial que contemple também as despesas com aposentados militares, ou seja, que, além do resultado atuarial cotejando apenas contribuições e gastos com pensões militares, insira outra coluna que calcule a diferença entre contribuição para pensões e o total de gastos com inativos (militares da reserva remunerada e reformados) e pensionistas, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000;

9.4 determinar ao Ministério da Previdência Social, responsável pela elaboração das avaliações atuariais do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) da União, e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), responsável pela publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que tomem providências, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, para:

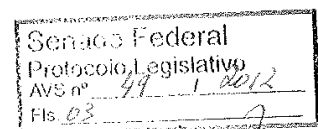
9.4.1 aumentar a duração do período prospectivo da projeção atuarial do RPPS publicada no RREO, de modo similar ao período contemplado na avaliação atuarial presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tendo em vista o aumento, que pode advir da implementação da referida mudança, no nível de transparência das informações concernentes à sustentabilidade deste regime previdenciário;

9.4.2 publicar, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), um demonstrativo específico das receitas e despesas referentes ao regime próprio dos servidores públicos civis e outro demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias associadas aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelece o art. 40, § 20, c/c art. 142, § 3º, inciso X, da Constituição Federal, e o art. 53, inciso II, c/c art. 48, **caput**, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.5 determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, incluam a projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), referentes ao último bimestre do ano, tendo em vista o que estabelece o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.6 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS) e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, regulamentem os procedimentos para a elaboração de demonstrativos contábeis afetos aos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inclusive o fluxo de caixa, segregando as informações referentes ao RGPS daquelas associadas às contas do INSS, como estabelece o art. 68 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.7 determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) do Ministério da Fazenda (MF) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, examinem as causas da redução no valor dos parcelamentos nos âmbitos administrativo e judicial e da diminuição dos pagamentos da dívida previdenciária, tendo em vista a tendência observada nos exercícios de 2007 a 2009 acerca do estoque de dívida previdenciária;





9.8 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS), às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.8.1 passem a efetuar o registro contábil das despesas com os benefícios previstos nos arts. 65 a 73 da Lei nº 8.213/1991, que são pagos pelos empregadores (e que devem ser tratados como despesa da Previdência Social), bem como, no cômputo da arrecadação, que passem a demonstrar os valores de salário família e salário maternidade que são objeto de dedução das receitas arrecadadas (e que, considerando serem os valores dos benefícios contabilizados como despesa, devem ser contabilizados como receita da Previdência Social), conforme tratado no item 3.3.1 do relatório;

9.8.2 contabilizem os recursos arrecadados relacionados à aposentadoria especial, conforme o disposto no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, evidenciando, no fluxo de caixa do INSS ou em outros demonstrativos, o resultado das receitas arrecadadas de acordo com o que estabelece o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 e no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, e as despesas com os benefícios, previstos nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991 (aposentadoria especial) ou concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais de trabalho (benefícios acidentários);

9.9 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, tomem providências no sentido de aumentar o nível de detalhamento orçamentário das ações do programa de governo "Previdência Social Básica", de acordo com o que estabelece o princípio de discriminação ou especificação, subjacente aos arts. 5º e 15 da Lei nº 4.320/1964;

9.10 determinar ao Ministério da Previdência Social (MPS) e às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

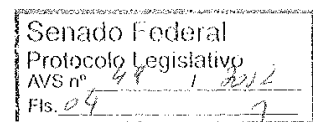
9.10.1 aprimorem a sistemática de cálculo da renúncia efetiva de receitas previdenciárias, de maneira a permitir sua apuração mensalmente, e possibilitem evidenciar o montante de renúncias previdenciárias efetivas nos demonstrativos dos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), tendo em vista o grande volume de renúncias previdenciárias, o impacto que elas exercem sobre o déficit do RGPS, a necessidade de garantir equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 201, caput, da CF/88), o preceito de transparência nas contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF), a atribuição do Sistema de Contabilidade Federal de evidenciar a renúncia de receitas (art. 15, inciso VII, da Lei nº 10.180/2001), e a obrigação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) de divulgar informações atualizadas sobre receitas, despesas e resultados do RGPS (art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991);

9.10.2 separem e classifiquem contabilmente as receitas provenientes das contribuições dos segurados especiais daquelas recolhidas pelos produtores rurais pessoa física, referidos na alínea "a" do inciso V do art. 12 e no inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212/1991, respectivamente;

9.11 recomendar à Casa Civil da Presidência da República que:

9.11.1 avalie alternativas de financiamento para os encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, tendo em vista o significativo e crescente déficit financeiro dessas despesas e a falta de perspectiva de equilíbrio no longo prazo;

9.11.2 insira, no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias: (i) dispositivo que obrigue os órgãos a enviar as informações atuariais à Secretaria de Políticas da Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPS/MPS) anualmente, conforme modelo e dados especificados na Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003, com o propósito de possibilitar a elaboração das projeções atuariais previstas no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", c/c o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000; (ii) previsão de fonte de custeio que seja suficiente para cobrir totalmente os aumentos de despesa decorrentes da majoração de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência





Social (RGPS), tais como aqueles atrelados ao salário mínimo, tendo em vista o que determina o art. 195, § 5º, da Constituição Federal de 1988;

9.12 recomendar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que pondere a conveniência e a oportunidade de elaborar avaliação atuarial que possibilite discriminar as projeções e resultado atuarial com e sem a inclusão das informações referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais oriundas de veteranos das campanhas do Uruguai e Paraguai, Lei das Sete Pragas, Montepio militar, ex-combatentes, ex-combatentes (Lei da Praia), e outras semelhantes, considerando que a inclusão, nas projeções atuariais do regime previdenciário dos militares, das despesas com pensões especiais militares distorce a apuração do resultado atuarial, na medida em que adicionam despesas com benefícios que não contaram com contribuição e enviesam as características demográficas da população de militares;

9.13 recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF) que realize, anualmente, estudos semelhantes ao elaborado em 2007, “Financiamento atual – receita potencial e renúncia fiscal” da Secretaria da Receita Previdenciária, com dados contemporâneos e com aperfeiçoamento da metodologia adotada, com o objetivo de avaliar a efetividade da arrecadação previdenciária e divulgá-la em seus relatórios anuais;

9.14 recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS) que examine os impactos atuariais de alterações na legislação que introduzam condicionalidades para concessão de pensão por morte, tendo em vista a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial estabelecida pelos arts. 40, **caput**, e 201, **caput**, da Constituição Federal de 1988;

9.15 recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Ministério da Fazenda (MF) e à Casa Civil da Presidência da República que avaliem a conveniência de propor alterações legislativas com o objetivo de:

9.15.1 especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial entre receitas e despesas associadas à clientela rural;

9.15.2 aperfeiçoar a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural e de reconhecimento de direitos dos segurados referidos na Lei nº 8.213/1991, art. 12, inciso V, alínea “a”, e inciso VII, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial, estimulando-o a recolher suas contribuições;

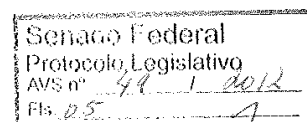
9.15.3 excluir do resultado geral das contas do RGPS o resultado das receitas e benefícios afetos à clientela rural, haja vista a natureza predominantemente de assistência social dos benefícios pagos à clientela rural;

9.16 recomendar ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – e à Secretaria da Receita Federal do Brasil que priorizem as ações voltadas à redução da inadimplência e da sonegação previdenciárias;

9.17 dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF) a respeito das inconsistências de recolhimento das contribuições previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União constatadas nos Tribunais Eleitorais do Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Amapá e Distrito Federal, tendo em vista as competências estabelecidas na Lei nº 12.350/2010;

9.18 dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional a respeito da necessidade de incluir as avaliações atuariais concernentes aos servidores civis e militares da União e ao Regime Geral de Previdência Social no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.19 dar ciência aos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas (TRE/AM), Mato Grosso (TRE/MT), Tocantins (TRE/TO), Amapá (TRE/AP) e Distrito Federal (TRE/DF) a respeito da necessidade de efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias concernentes ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) em conformidade com o que estabelecem os arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004;





9.20 encaminhar cópia do presente acórdão, e do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Fazenda (MF), ao Ministério da Defesa (MD), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), à Casa Civil da Presidência da República, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério Público da União (MPU), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE);

9.21 autorizar a 5ª Secex a constituir, oportunamente e em processo próprio, o monitoramento das determinações acima expedidas;

9.22 arquivar o presente processo.

10. Ata nº 30/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/8/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2059-30/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Revisor), José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

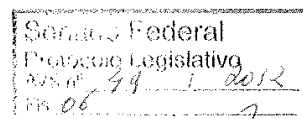
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



r

e

f

t



GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC 015.529/2010-0

[Apenso: TC 007.543/2010-7]

Natureza: Auditoria

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidades: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Previdência Social, e do Planejamento, Orçamento e Gestão

SUMÁRIO: AUDITORIA NO SISTEMA BRASILEIRO DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA. AVALIAÇÃO DOS DÉFICITS, FONTES DE FINANCIAMENTO E EQUILÍBRIO ATUARIAL DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA GERAL (RGPS), DOS SERVIDORES CIVIS (RPPS) E DOS MILITARES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria nos sistemas públicos de previdência, com o objetivo de investigar questões relativas ao financiamento, apuração de resultado e equilíbrio de suas contas, bem como se o registro contábil desses fatos produzem informações íntegras, tempestivas e pertinentes.

2. Apresento, a seguir, com pequenas supressões, o abrangente e bem elaborado estudo realizado pelos auditores federais da 5ª Secex Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto, Pietro de Oliveira Costa e Marcos Lima de Matos.

“1.1. Visão geral do objeto (trecho extraído do TC-007.543/2020-7, fl. 13)

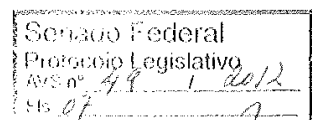
O levantamento anteriormente realizado forneceu uma visão geral dos sistemas brasileiros de previdência pública, do qual alguns trechos são, por oportuno, reproduzidos a seguir (fl. 13):

‘Os sistemas previdenciários podem ser classificados como de repartição simples, de capitalização ou misto. No regime de repartição simples as contribuições dos participantes ativos financiam os gastos com os aposentados e pensionistas, sendo, portanto, baseado no princípio da solidariedade. O regime de capitalização se baseia na constituição individual de poupança, de acordo com o qual cada segurado contribui ao longo dos anos de atividade com uma quantia que possibilita o pagamento de seu benefício quando de sua aposentadoria. Nesse tipo de regime, o valor do benefício será proporcional ao montante de contribuição, acrescido dos rendimentos do capital investido. No sistema misto, há uma combinação dos dois regimes anteriores, de tal sorte que as regras de repartição simples valem para benefícios com valores abaixo de um determinado limite, a partir do qual as regras de capitalização passam a vigorar.

No sistema de previdência pública no Brasil predominam as regras de repartição simples, tendo em vista que a Constituição Federal estabelece que a seguridade social será financiada por toda a sociedade. Na esfera federal, o sistema de previdência pública engloba três diferentes regimes, a saber, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas. Cada um desses regimes está instituído por regramento jurídico próprio, cada qual definindo regras específicas de financiamento e de usufruto dos benefícios previstos.

As quantidades de benefícios mantidos por esses regimes são significativas. Pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foram pagos, em dezembro de 2009, mais de 27 milhões de benefícios, distribuídos em mais de 60 espécies. O Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e o regime dos militares mantêm, respectivamente, mais de 650 mil e 330 mil benefícios, incluindo aposentadorias e pensões.

1





O Governo Federal estima que, tomados em conjunto, esses regimes previdenciários gerarão uma despesa de R\$ 309 bilhões em 2010, o que corresponde a aproximadamente 9,28% do Produto Interno Bruto (PIB). Considerando as receitas de contribuições previdenciárias, são estimados resultados negativos na ordem de R\$ 52 e R\$ 24 bilhões, que representam 1,57% e 0,73% do PIB, respectivamente, para o RGPS e RPPS, e despesas na ordem de R\$ 21 bilhões (excluindo as contribuições para pensões) com os militares inativos, valores que, somados, correspondem a 2,94% do PIB estimado (Relatório Resumido da Execução Orçamentária, DOU de 29/1/2010, Anexo IV do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias). Os déficits estimados para 2044, para o RGPS e o RPPS, saltam para R\$ 681 e R\$ 89 bilhões (2,85% e 0,36% do PIB), respectivamente, sendo que as despesas com o regime dos militares permanecerá relativamente constante.'

Os regimes de previdência pública da União têm sido tema de inúmeros debates e controvérsias a respeito do nível de equilíbrio financeiro e atuarial que eles apresentam, das suas fontes de financiamento, das reformas ou mudanças necessárias para adequá-los, dentre outras questões. Volumes tão expressivos de recursos, que afetam as vidas de aproximadamente 30 milhões de pessoas, não poderiam deixar de ser motivo de grandes discussões.

A presente auditoria insere-se nesse contexto para examinar o arcabouço jurídico-contábil e os resultados dos sistemas, bem como os procedimentos adotados para apuração e divulgação desses resultados.

1.2. Objetivo e questões de auditoria

O principal objetivo da presente auditoria foi examinar a consistência e legalidade das receitas e despesas que têm sido incluídas na apuração dos resultados dos três regimes de previdência pública da União: RGPS, RPPS e Encargos Financeiros da União com Militares Inativos e seus Pensionistas.

As seguintes questões de auditoria nortearam a execução dos trabalhos, relacionadas ao resultado dos regimes, sua apuração e divulgação:

- a) Há equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário dos militares e servidores civis da União, conforme o mandamento previsto na Constituição Federal?
- b) Os procedimentos adotados para apurar os resultados financeiros e atuariais do RPPS e encargos com militares são adequados e confiáveis?
- c) Os atuais demonstrativos de apresentação dos resultados evidenciam suficientemente a situação do RPPS e encargos com militares?
- d) Há equilíbrio financeiro e atuarial no Regime Geral de Previdência Social (RGPS)?
- e) A arrecadação e a renúncia de receitas previdenciárias são suficiente e adequadamente evidenciadas no resultado do RGPS?
- f) A contabilização do resultado do RGPS evidencia suficientemente as despesas com benefícios?

1.3. Metodologia adotada

Os trabalhos guiaram-se pelos Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovados pela Portaria-Segecex nº 26, de 19/10/2009.

A parte inicial do trabalho consistiu em exame documental referente às regras, resultados e demonstrativos contábeis concernentes aos três regimes previdenciários. Dentre os diversos documentos analisados, particular atenção foi alocada aos demonstrativos previdenciários incluídos nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), bem como às publicações Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) e Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) do Instituto Nacional do Seguro Social, referentes aos anos de 2001 a 2010. Com base nessas informações, foram realizadas entrevistas com os gestores para esclarecer dúvidas e obter mais subsídios a respeito dos resultados de cada regime, dos procedimentos adotados para apuração desses resultados, e dos demonstrativos utilizados para divulgação dos resultados.

Entrevistas com gestores foram realizadas nos seguintes órgãos: a) no Ministério da Previdência Social (MPS): Secretaria de Políticas da Previdência Social (SPS), Departamento do Regime Geral de Previdência Social da SPS, e Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público da SPS; b) no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): Diretoria de Benefícios e Diretoria de Orçamentos, Finanças e Logística; c) no Ministério da Fazenda (MF): Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN); d) no Ministério da Defesa (MD): Secretaria de Organização Institucional (Seori); e e) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP): Secretaria de Recursos Humanos (SRH). A equipe, então, elaborou extratos das entrevistas e enviou ofícios de requisição a cada um dos órgãos para obter esclarecimentos adicionais. Requisições foram também enviadas para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN/MF).

Com o intuito de verificar as informações constantes nos demonstrativos contábeis dos regimes, publicados no RREO, PLDO e LDO, nas respostas dos órgãos às requisições e nos montantes das contribuições previdenciárias de alguns órgãos, foram realizadas também consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), nos seus modos operacional e gerencial.

Com base nos resultados de consultas ao Siafi, foram enviadas requisições e informações aos seguintes tribunais com o intuito de esclarecer os valores dos recolhimentos de contribuição previdenciária: a) Tribunais Eleitorais do Maranhão (TRE/MA), Santa Catarina (TRE/SC), Amazonas (TRE/AM), Minas Gerais (TRE/MG), Mato Grosso (TRE/MT), Tocantins (TRE/TO), Acre (TRE/AC), Distrito Federal (TRE/DF), e Amapá (TRE/AP); e b) Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

Também foram realizadas análises de dados, com a utilização do software Audit Command Language (ACL), a fim de verificar a consistência de informações constantes dos bancos de dados usados pela SPS/MPS para elaborar as projeções atuariais do RPPS.

Uma das principais limitações enfrentadas pela equipe de auditoria esteve relacionada a dificuldades em acessar informações a respeito do recolhimento de contribuições previdenciárias afetas aos tribunais eleitorais e do trabalho, haja vista que cada tribunal conta com um sistema de pagamento próprio, cujas informações não são auditáveis externamente, como o são, por exemplo, as informações concernentes ao Executivo com base no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (Siape). Para verificar as informações no sistema de pagamento, a equipe precisaria visitar cada um dos tribunais, tarefa que extrapolaria o período de tempo definido para a auditoria. Portanto, as informações a respeito das contribuições previdenciárias dos tribunais tiveram que ser coletadas de forma agregada, para cada tribunal, com base em extrações do Siafi. Elas foram, então, comparadas àquelas prestadas pelos próprios tribunais.

Outra dificuldade enfrentada no desenvolvimento do trabalho foi a ausência de um profissional especializado em atuária na composição da equipe, o que restringiu as análises das avaliações atuariais a exames das premissas adotadas. Projeções atuariais alternativas com base em premissas diversas foram realizadas de forma aproximada.

1.4. Volume de recursos fiscalizados e benefícios esperados

Na presente auditoria não houve fiscalização direta do uso de recursos, ou seja, não foi fiscalizado, por exemplo, se o pagamento dos benefícios ou o recolhimento das contribuições foram de fato efetuados ou se foram efetuados nos montantes especificados em lei. A auditoria restringiu-se a fiscalizar se os números constantes nos demonstrativos contábeis eram consistentes com aqueles constantes no Siafi ou em outras fontes de registro (e.g., boletins, anuários, respostas a requisições).

Os principais benefícios esperados do presente trabalho relacionam-se à melhoria da gestão dos regimes previdenciários públicos da União, que podem advir de: a) sugestões de ações legislativas que poderão melhorar o processo de arrecadação e controle de contribuições; e b) recomendações e alertas para aprimorar os procedimentos de apuração e divulgação dos resultados dos regimes, que poderão aumentar a transparência das contas previdenciárias.

1.5. Processos Conexos



O relatório de levantamento de que trata o processo TC-007.543/2020-7 (fls. 20-26), apenso ao presente processo, contém síntese dos principais trabalhos recentes do TCU relacionados a receitas e despesas dos sistemas previdenciários, cujos aspectos mais relevantes estão listados a seguir:

a) Relatório de inspeção a respeito das receitas e despesas da seguridade social (TC - 928.231/1998-4): constatação da necessidade de identificação dessas receitas e despesas para separá-las daqueles pertencentes ao orçamento fiscal e necessidade de acompanhamento anual dessas contas (Decisões nºs 550/1995, 209/1998 e 1.511/2002 do Plenário);

b) Relatório sobre as Contas de Governo de 2002 (TC-006.113/2003-6): ressaltou a necessidade de separação dos orçamentos fiscal e da seguridade social; enfatizou os critérios para identificação das receitas e despesas da seguridade; quanto ao RGPS, constatação de grande déficit rural, dos efeitos dos aumentos do salário mínimo, do grande volume de renúncias previdenciárias, da necessidade de separação de benefícios assistenciais dos previdenciários, e do grande volume de créditos previdenciários com baixa taxa de recuperação; quanto ao RPPS, indicação de que não se constitui em regime previdenciário em sentido estrito, e registro do grande número de celetistas (650 mil) que ingressaram para o regime sem a devida contribuição;

c) Relatório sobre as Contas de Governo 2003 (TC-004.832/2004-9): quanto ao RGPS, ressaltou a necessidade de segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade, o crescimento do déficit, e as razões para esse crescimento (outras fontes da seguridade também fazem parte do RGPS, alta taxa de informalidade e de renúncias previdenciárias); quanto ao RPPS, ressaltou a não criação do fundo previsto constitucionalmente, e a necessidade de tábua de mortalidade específica (Acórdão nº 1.465/2003 do Plenário e TC-007.208/2003-6); quanto aos militares, ressaltou que o sistema não se caracteriza propriamente como regime previdenciário, pois não prevê contribuição para aposentadorias;

d) Relatório sobre as Contas de Governo de 2004 (TC-005.917/2005-0): ressaltou o déficit do RGPS e o fato de que o regime teria sido superavitário se não houvesse a Desvinculação de Receitas da União (DRU);

e) Relatório sobre as Contas de Governo de 2005 (TC-008.422/2006-5): recomendação à Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e ao Ministério Público da União que adotassem medidas cabíveis para reverter os efeitos da DRU sobre o orçamento da seguridade social;

f) Relatório sobre as Contas de Governo de 2006 (TC-010.565/2007-3): quanto ao RGPS, salientou o grande volume de renúncias de receitas previdenciárias e o impacto atuarial delas, o forte desequilíbrio dos benefícios rurais, e o efeito sobre o déficit de benefícios assistenciais, como a aposentadoria por idade; quanto ao RPPS, ressaltou a grande quantidade de pessoas que passaram a usufruir dos benefícios sem as devidas contribuições;

g) Relatório sobre as Contas de Governo de 2007 (TC-010.119/2008-7): registrou o enorme déficit do RGPS, salientando a insuficiência de contribuição do setor rural, elevado grau de informalidade existente nas relações de trabalho, o grande volume das renúncias de receitas previdenciárias, e a nova proposta de contabilizar separadamente os resultados para as clientelas urbana e rural; quanto ao RPPS, o TCU recomendou que fosse adotado um sistema contributivo, individualizado e capitalizado para os futuros servidores, sem prejuízo de equacionar o passivo existente, a respeito de que o MPS se pronunciou pela inviabilidade financeira da proposta;

h) Relatório sobre as Contas de Governo de 2008 (TC-008.813/2009-2): quanto ao RGPS, ressaltou o enorme déficit do regime e a ausência de informações a respeito do volume de renúncias previdenciárias efetivas; quanto ao RPPS, registrou o grande déficit do regime e incluiu uma ressalva referente a inconsistências na contabilização das receitas e despesas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social (envolvendo a contribuição patronal e transferências intraorçamentárias);



i) *Processos concernentes aos créditos previdenciários: acompanhamento de créditos previdenciários até o exercício de 2006, por meio dos processos TC-003.587/2004-6, TC-020.225/2005-9, TC-008.002/2003-6 e TC-022.278/2006-0, utilizando metodologia definida no Acórdão nº 1.864/2004 – Plenário. A partir do disposto no item 9.6 do Acórdão nº 499/2009 – Plenário, a lista atualizada de devedores da Previdência Social deve ser apresentada pela RFB/MF em seu Relatório de Gestão (quanto a esse tema, ver também: Acórdão nº 315/2003 – Plenário, Decisão nº 585/1999 – Plenário, Decisão nº 649/2000 – Plenário, Decisão nº 1520/2002 – Plenário, Acórdão 1754/2003 – Plenário).*

2. DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO

Tendo em vista que as regras de financiamento e benefícios diferem muito entre o RGPS e os regimes dos servidores civis e militares, os regimes são descritos separadamente a seguir. Primeiramente, apresenta-se uma visão geral e histórica dos regimes afetos aos servidores civis e militares, acompanhados dos achados de auditoria. As características gerais do RGPS são descritas posteriormente, juntamente com os respectivos achados.

2.1. Visão geral

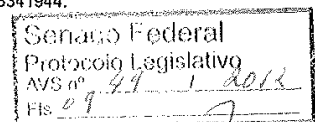
O sistema de previdência dos servidores públicos da União organiza-se com base em dois conjuntos específicos de regras, um relacionado ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), que abrange os servidores civis, e outro concernente aos Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas. Esses regimes previdenciários englobam mais de 1,8 milhão de beneficiários e envolvem volumosas quantias de recursos. (...) em 2007, 2008 e 2009, as despesas anuais desses regimes totalizaram R\$ 52,6, R\$ 58,7 e R\$ 67,2 bilhões, respectivamente, enquanto as receitas de contribuições (incluindo a patronal) somaram R\$ 15,2, R\$ 16,5 e R\$ 20,2 bilhões, números estes que produziram déficits anuais de R\$ 37,4, R\$ 42,2 e R\$ 47,0 bilhões (dados extraídos do RREO, incluídos restos a pagar, ver item 2.7.3.2; Tabela 1, Anexo A). (...) de 2007 a 2009, houve aumento real do déficit relativamente à inflação monetária e ao valor do PIB.

Grande parte do déficit existente nesse sistema decorre de passivos financeiros resultantes de concepções político-administrativas, algumas muito antigas, que não concebiam o benefício de aposentadoria dos servidores públicos como fazendo parte de um regime previdenciário. De acordo com tal visão, contribuições para alguns benefícios não eram exigidas dos servidores. Por isso, conhecer a história do sistema de previdência dos servidores públicos da União pode auxiliar na compreensão de como essa característica não contributiva dos regimes tem sido modificada e, com isso, lançar luz sobre o desenho atual do sistema, seus resultados contábeis e sua forma de financiamento.

2.2. Da história do sistema previdenciário dos servidores públicos da União

Uma característica marcante dos regimes de previdência dos servidores públicos no Brasil, que os diferenciam de regimes na iniciativa privada, consiste no fato de que, por um longo período, a proteção social foi tratada como extensão da política de pessoal (CAMPOS/Marcelo B. L. B., Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, 2ª edição, Editora Juruá: Curitiba, 2008, p. 45). Um dos atributos básicos deste modelo era o direito à aposentadoria que os servidores adquiriam em decorrência de terem trabalhado para o Estado, independentemente de terem contribuído para tal benefício. Contribuições dos servidores, quando existiam, financiavam benefícios para os dependentes, como as pensões ou serviços de assistência à saúde, dentre outros. As despesas com aposentadoria eram, nesse tipo de modelo, obrigações do Tesouro, da mesma forma que a remuneração dos servidores ativos (PINHEIRO/Vinicius C., Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro, Conjuntura Social, MPAS/ACS: Brasília, 1999, v. 10, n. 1, p. 7-26).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891, já previa, em seu art 75, a concessão, aos servidores públicos federais, de aposentadoria por invalidez. A Constituição de 1934, em seu art 170, foi a primeira a estabelecer um conjunto de regras para aposentadoria dos servidores, dentre as quais vale destacar as seguintes: aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade, aposentadoria ou reforma por invalidez e critérios para os respectivos





proventos, e vedação de proventos maiores que os vencimentos da atividade. Essas regras foram mantidas na Constituição Federal de 1937.

Em 1938, a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase) representou um sistema mais organizado de proteção dos servidores, o qual constituía um instituto de previdência e assistência, voltado especialmente para assistência à saúde, já que as aposentadorias dos servidores eram encargos do Tesouro.

A Constituição de 1946 previa, para os servidores públicos, aposentadorias por invalidez, compulsória aos 70 anos, e voluntária a partir de 35 anos de serviço, bem como estabelecia regras para vencimentos integrais e proporcionais (art 191). Além disso, esse texto constitucional dispunha a respeito do cômputo integral para disponibilidade e aposentadoria de tempo de serviço público federal, estadual ou municipal (art 192), e da paridade entre os proventos do inativo e a remuneração dos ativos (art 193).

Essas regras foram mantidas na Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional nº 1/69, com os seguintes acréscimos: as mulheres poderiam se aposentar a partir de 30 anos de serviço; a aposentadoria voluntária seria concedida a professores depois de 30 e 25 anos de serviço para homens e mulheres, respectivamente; e, retomando ditame constante das Constituições de 1934 e 1937, os proventos da inatividade não poderiam exceder a remuneração percebida na atividade.

O texto original da Constituição de 1988 pouco alterou as condições então existentes para aposentadoria dos servidores. Uma das poucas alterações foi a previsão de pensão por morte com benefício no valor da totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até limite estabelecido em lei. Além disso, a Carta de 1988 dispôs, em seu art 39, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituiriam regime jurídico único e plano de carreira para os servidores da Administração Pública direta e indireta.

No âmbito da União, a Lei nº 8.112, de 11/12/1990, implementou o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (RJU), regulamentando a determinação do art 39 da Magna Carta. Em sua redação original, o art 231 da Lei nº 8.112/1990 determinou que o Plano de Seguridade Social do servidor fosse custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores dos três poderes, das autarquias e das fundações. O § 1º desse artigo definiu que a contribuição seria diferenciada em função da remuneração mensal e seria fixada em lei, enquanto o seu § 2º estabeleceu responsabilidade integral do Tesouro Nacional pelo custeio da aposentadoria. Esse § 2º do referido dispositivo sofreu veto presidencial, sob a alegação de que revelaria incongruência com outros dispositivos da mesma lei. A prevalecer o veto, o que não ocorreu, deveria ser criada, mediante lei, nova fonte de custeio dos benefícios de aposentadoria dos servidores, porquanto estes deixariam de ser responsabilidade integral do Tesouro Nacional.

A contribuição dos servidores prevista no art 231 da Lei nº 8.112/1990 foi regulamentada pelo art 9º da Lei nº 8.162, de 8/1/1991, fruto da conversão em lei da Medida Provisória nº 286, de 14/9/1990. Este último dispositivo fixou alíquotas de contribuição progressivas para os servidores, que variavam de 9 a 12%.

Isso representou uma majoração da alíquota de contribuição do servidor, haja vista que até a publicação da Lei nº 8.162/1991, a contribuição dos servidores estatutários era regida pela Lei nº 6.439/1977, regulamentada pelo Decreto nº 83.081/1979, alterada pelo Decreto-lei nº 1.910/1981, que fixava contribuição equivalente a 6%, correndo à conta do Tesouro Nacional o ônus decorrente das aposentadorias.

Ocorre que, em abril de 1991, o veto presidencial ao § 2º do art 231 da Lei nº 8.112/1990 foi derrubado pelo Congresso Nacional. Com a derrubada do veto, o custeio dos benefícios correspondentes à aposentadoria voltou a ser responsabilidade integral do Tesouro Nacional.

Os dispositivos legais que alteraram as alíquotas de contribuição dos servidores, a saber, art 231 da Lei nº 8.112/1990 e o art 9º da Lei 8.162/1991, foram objetos de ação direta de inconstitucionalidade (ADIN 790-4), com pedido de cautelar. A medida cautelar foi deferida em



outubro de 1992 e a decisão final, proferida em 26/02/1993, declarou inconstitucional o art 9º da Lei nº 8.162/1991 por ter violado o princípio da anterioridade (90 dias) e pela ausência da causa de majoração da contribuição devido à derrubada do veto presidencial. Tal decisão fez com que a situação legal pertinente às contribuições dos servidores estatutários retornasse ao seu estado anterior, a saber, alíquota de 6% e custeio das aposentadorias como responsabilidade do Tesouro Nacional.

Foi somente, a partir da Emenda Constitucional nº 3, de 17/3/1993, com a inserção do § 6º no art 40, que passou a haver previsão constitucional para contribuição dos servidores para aposentadorias. O dispositivo estabeleceu que: 'As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei'. A referida emenda não incluiu Estados, Municípios ou o Distrito Federal e foi silente a respeito da contribuição patronal, apesar de mencionar que a União deveria manter o sistema juntamente com os servidores. A Lei nº 8.688, de 21/7/1993, regulamentou o mencionado dispositivo constitucional estabelecendo as alíquotas a serem aplicadas até 30/6/1994, as quais variavam de 9 a 12%, a depender da faixa de remuneração dos servidores. A partir de 1/7/1994, deveriam vigorar as alíquotas a serem estabelecidas no plano de Seguridade Social do Servidor, enviado ao Congresso Nacional. Tendo em vista que o mencionado plano não havia sido aprovado até o final de junho de 1994, o Executivo editou a Medida Provisória (MP) nº 560, em 26/7/1994, para estabelecer as alíquotas. Essa MP foi reeditada seguidas vezes e convertida na Lei nº 9.630, de 23/4/1998, mantendo as alíquotas aplicadas anteriormente.

Esse breve histórico demonstra que, até 1993, predominou a interpretação de que o benefício de aposentadoria concedido aos servidores no âmbito da União constituía-se em extensão administrativa do cargo público. O direito ao benefício decorria dos serviços prestados ao Estado, por muitos anos, independentemente de qualquer contribuição, como se fizesse parte do 'contrato' de trabalho. De acordo com essa visão a respeito do direito ao benefício de aposentadoria por parte dos servidores, não caberia pensar em 'regime' previdenciário, no sentido de um sistema que apresentasse equilíbrio entre receitas e despesas. As despesas com aposentadoria seriam, com base nesse entendimento pretérito, uma extensão dos encargos da União com pessoal.

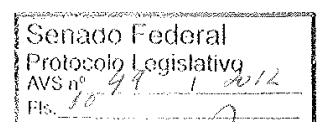
Considerando apenas o período desde a Constituição de 1891, pode-se concluir que durante aproximadamente 102 anos servidores públicos federais se aposentaram sem qualquer tipo de contribuição como contrapartida a este benefício. Essa opção da sociedade, refletida nas decisões de seus constituintes e demais legisladores, gerou um enorme passivo para o Tesouro Nacional, que tem arcado com o custeio de centenas de milhares de aposentadorias para as quais não houve contribuição correspondente.

Como agravante e com substancial impacto, somou-se ainda a este passivo o custeio decorrente das aposentadorias dos trabalhadores celetistas empregados em cargos efetivos que foram integrados ao Regime Jurídico Único, efetivação esta possibilitada pelo art 243 da Lei nº 8.112/1990. Mais de 650 mil celetistas foram, desta forma, transformados em servidores públicos, que à época totalizavam apenas 150 mil. Esse processo de integração em massa gerou grande passivo para União, pois os recursos anteriormente arrecadados pelo RGPS referente às contribuições dos celetistas não foram destinados para o custeio da futura inatividade dos novos servidores (Contas de Governo 2002, TCU, p. 86, 526, 586).

Em resumo, o déficit hoje existente nas contas previdenciárias dos servidores públicos federais originou-se do passivo gerado pelo antigo 'regime' administrativo, durante o qual não havia contribuição dos servidores para aposentadoria. Somou-se a isso, o passivo decorrente do processo de integração de grande quantidade de celetistas aos quadros de servidores permanentes do funcionalismo público federal, sem que houvesse a respectiva compensação entre os regimes.

2.3. Dos resultados do regime de previdência dos servidores civis

A partir de 1993, no entanto, houve crescente preocupação com as despesas previdenciárias associadas aos servidores públicos, incluindo os da União, que resultou em reformas profundas no





regime de previdência efetivadas desde 1998, com a Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998, e a Lei nº 9.717, de 27/11/1998. O novo arcabouço normativo estabeleceu, de forma sólida, o conceito de regime próprio de previdência para os servidores públicos, introduzindo constitucionalmente, pela primeira vez, a concepção de regime previdenciário que deve apresentar equilíbrio financeiro e atuarial, suportado por contribuições dos servidores e da União.

Por equilíbrio financeiro, entende-se que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano devem cobrir as despesas previdenciárias executadas no mesmo período. Por equilíbrio atuarial, entende-se que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, devem ser suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente.

Com o propósito de viabilizar esse equilíbrio, a EC nº 20/1998 substituiu o conceito de 'tempo de serviço' por 'tempo de contribuição', introduziu a exigência de limites de idade e tempos mínimos na carreira e no cargo para aposentadorias por tempo de contribuição, e fixou regras de transição para os servidores empossados antes das novas regras. Ademais, houve permissão aos entes federados para adotar teto de pagamento para os benefícios de forma similar ao RGPS, condicionalmente à implantação de previdência complementar para os servidores, bem como para constituir fundos integrados pelas contribuições e outros ativos com o objetivo de assegurar recursos para pagamento dos benefícios.

A preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial do regime dos servidores públicos motivou também a EC nº 41, de 31/12/2003, regulamentada em parte pela Lei nº 10.887, de 15/6/2004, que estabeleceu, dentre outros pontos, que: a) as aposentadorias por tempo de contribuição e por idade teriam proventos proporcionais à média de remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor; b) os valores das pensões por morte seriam integrais até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, acrescidos de 70% da parcela excedente a este limite; c) o reajuste dos benefícios não mais se daria com base na paridade com a remuneração dos servidores em atividade, mas seriam corrigidos de forma a preservar-lhes o valor real; d) contribuiriam para o regime, além dos servidores ativos, os inativos e pensionistas, bem como o respectivo ente público (contribuição patronal); e e) haveria apenas um regime próprio para os servidores titulares de cargos efetivos e apenas uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal. O Anexo 'C' deste relatório [não reproduzido aqui] sintetiza as principais alterações constitucionais trazidas pelas Emendas Constitucionais nºs 20/1998 e 41/2003.

A partir dessas alterações constitucionais e legais, o 'regime' administrativo de benefícios passou a ser substituído por um arcabouço conceitual mais próximo de um típico regime previdenciário, no qual a arrecadação proveniente da contribuição patronal e dos segurados deve ser suficiente para cobrir as despesas com benefícios. Várias das alterações introduzidas pelas EC nº 20/1998 e EC 41/2003 já foram instituídas no âmbito federal, tais como: idade mínima; tempo mínimo de contribuição; tempo mínimo na carreira e no cargo; contribuição de ativos, inativos e pensionistas; contribuição patronal; e redução no valor de pensão por morte para os benefícios que excedem o limite estabelecido para o RGPS. Algumas das novas regras, tais como as citadas nos itens 'b' e 'd' acima, passaram a valer para todos os servidores ativos, inativos e pensionistas, independentemente da data em que tomaram posse. Outras delas, como aquelas mencionadas nos itens 'a' e 'c', atingiram os servidores empossados após a promulgação da Lei nº 10.887/2004, havendo regras de transição para os anteriormente empossados.

No entanto, algumas dessas determinações constitucionais dependem de regulamentação legal e, por isso, ainda não foram implementadas. A criação de previdência complementar para os servidores da União, que se enquadra nessa condição, foi proposta pelo Projeto de Lei nº 1992/2007 que tramita atualmente no Congresso Nacional (Anexo 1, V. 4, pp. 876-884). A previdência complementar é condição necessária para a adoção do valor teto para os benefícios previstos no RGPS e para a instituição do regime próprio, com fundos de financiamento.

Simultaneamente à tramitação do Projeto de Lei nº 1992/2007, foi elaborado pelo Executivo anteprojeto de lei (Anexo 1, V. 1, pp. 234-266) para instituir o regime próprio de previdência dos



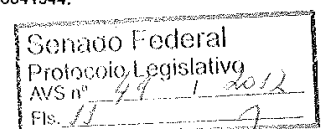
servidores públicos civis da União (RPPSU), os fundos para seu financiamento, e a definição do seu órgão gestor único. De acordo com esse anteprojeto, os servidores que ingressarem no serviço público federal depois da publicação da lei que instituirá a previdência complementar federal receberão benefícios com valores não superiores ao valor máximo fixado para os benefícios do RGPS, valores que seriam complementados com base em suas contribuições para previdência complementar. O regime de previdência complementar, por sua vez, seria instituído com base no critério de 'contribuição definida' e sistema de capitalização dos recursos.

A partir da aprovação desses normativos, o sistema de previdência dos servidores públicos civis da União estará regulamentado e poderá funcionar efetivamente como um regime previdenciário que satisfaça a determinação constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial. O regime contará, durante algum tempo, com uma parcela não equilibrada decorrente de passivos gerados pelas regras anteriores que não exigiam contribuição para aposentadoria e pela integração de centenas de milhares de celetistas cujas contribuições não foram compensadas, como mencionado anteriormente. Prevendo essas duas situações, o referido anteprojeto de lei prevê dois fundos diferentes, um fundo financeiro, que garantiria benefícios para os servidores que tivessem ingressado no serviço público antes da instituição da previdência complementar, e um fundo previdenciário, que garantiria benefícios para os que tivessem ingressado após a instituição da previdência complementar.

Quanto aos resultados do regime dos servidores civis nos anos de 2007, 2008 e 2009 (dados do RREO; Tabela I, Anexo A), as receitas de contribuições (dos servidores civis e a patronal) somaram R\$ 13,9, R\$ 14,9, e R\$ 18,5 bilhões, enquanto as despesas com benefícios totalizaram R\$ 35,0, R\$ 38,6, e R\$ 44,9 bilhões (incluindo restos a pagar não processados, ver item 2.7.3.2), respectivamente. Portanto, nesses anos o déficit apurado para o regime dos servidores civis foi igual a R\$ 21,1, R\$ 23,7, e R\$ 26,4 bilhões, respectivamente, conforme dados da STN/MF. Observa-se também (...) que o déficit aumentou de 2007 a 2009 em termos reais e relativamente ao PIB. O índice de cobertura das contribuições, obtida com base na porcentagem das despesas cobertas pelas contribuições, foi igual a 39,8%, 38,6% e 39,8%, em cada um dos três anos. Esses índices indicam um crescimento de cobertura relativo aos anos de 2004 (primeiro ano em que os dados da STN permitem essa discriminação) e 2005, quando os índices foram 25,2% e 35,4%, respectivamente.

Em sistemas previdenciários baseados em repartição simples, as contribuições dos participantes ativos financiam os gastos com os aposentados e pensionistas, sendo, portanto, baseado no princípio da solidariedade. Um dos índices relevantes para avaliação de regimes previdenciários desse tipo é a razão de dependência, isto é, o número de contribuintes ativos dividido pelo número de aposentados e pensionistas. No caso do regime próprio dos civis (...) a razão de dependência cresceu de 0,85 em 2004 para 0,97 em 2009. Esses dados indicam que, apesar da razão de dependência ter crescido nos últimos anos, ela está aquém do desejável, tendo em vista que há menos de um servidor na ativa para cada beneficiário do regime. Se for considerado que o servidor contribui com 11% sobre os seus rendimentos e a cota patronal representa um adicional de 22%, a contribuição associada a cada servidor soma aproximadamente 33% de seus rendimentos. Se for adicionada a esse valor a contribuição dos inativos e pensionistas, de 11% sobre o que exceder o teto do RGPS, pode-se concluir que seria necessário contar com uma razão de dependência igual a, pelo menos, 2,5, para que as contribuições cobrissem o total das despesas. Essa situação se deve em grande parte à integração ao regime de beneficiários que não contribuíram para seus benefícios. Cabe lembrar, porém, que, no caso dos servidores civis, os aposentados e pensionistas também contribuem para o regime, o que mitiga, conforme dito acima, a gravidade de uma baixa razão de dependência.

A sustentabilidade do regime dos servidores civis da União, a médio e longo prazo, pode ser avaliada com base nas projeções atuariais. Como indicam os resultados da avaliação atuarial do regime, realizada na data base de dezembro de 2009 e incluída no PLDO 2011 (Anexo 3, fls.104-115), haveria um déficit crescente do regime até 2035, que atingiria o valor nominal de R\$ 99,9 bilhões, o qual decresceria sistematicamente até 2103, quando se aproximaria de zero. Considerando valores relativos às estimativas do PIB, o déficit representaria 0,73% do PIB em 2010, subiria a 1,01% de





2018 a 2020, e decresceria para 0,63% em 2035 e para 0,36% em 2044 (RREO 2009, Anexo 3, fl. 143).

Apesar de haver alguns problemas procedimentais associados às projeções atuariais, abordadas no item 2.5 do presente relatório, esses dados sugerem que as modificações inseridas no sistema de previdência dos servidores públicos civis da União nos últimos 17 anos possibilitarão que o déficit do regime comece a ser sistematicamente reduzido daqui a 25 anos. Essas projeções foram elaboradas com base na premissa de não haver reposição de servidores, premissa que só é válida se houver aprovação dos normativos que instituírem as novas regras para os futuros servidores, incluindo a criação da previdência complementar. Assim, com as alterações efetivadas recentemente e a perspectiva de aprovação das novas regras, o enorme passivo gerado pelo 'regime' administrativo que vigorou por mais de 100 anos no ordenamento jurídico pátrio seria solucionado, mas apenas no longo prazo. Os benefícios devidos aos servidores ingressantes no sistema após a regulamentação do RPPSU não gerariam déficit, pois o novo regime seria equilibrado desde sua origem, com base em sistema de capitalização (de acordo com as propostas legislativas hoje existentes).

Portanto, com base nesses dados, pode-se concluir que o equilíbrio, no longo prazo, do regime previdenciário dos servidores públicos civis depende, crucialmente, da aprovação dos normativos que estabelecem as regras para a criação da previdência complementar, do regime próprio, dos fundos de financiamento e do órgão gestor único.

Por isso, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República e às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que atuem no sentido de efetivar a regulamentação dos dispositivos constitucionais que tratam do regime próprio dos servidores civis, com o intuito de proceder às regulamentações previstas no caput e nos §§ 14 e 15 do art 40 da CF/88 e, com isso, viabilizar, no longo prazo, o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, preconizado no caput desse mesmo art 40.

2.4. Dos resultados do regime de previdência dos membros das Forças Armadas

As modificações, relatadas anteriormente, introduzidas no arcabouço jurídico previdenciário atingiram apenas os servidores públicos civis, pois as regras para os militares da União não foram substancialmente alteradas. A base constitucional para isso foi a Emenda Constitucional nº 18, de 5/2/1998, que excluiu os membros das Forças Armadas do conjunto de servidores públicos da União. O acréscimo do § 3º ao art 142 estabeleceu que 'os membros das Forças Armadas são denominados militares (...)', distinguindo, desta maneira, as regras que se aplicariam aos servidores civis daquelas a serem aplicadas aos militares. Por conseguinte, as modificações das regras previdenciárias introduzidas pela EC nº 20/1998, mencionadas acima, não alcançaram os membros das Forças Armadas. Ademais, os militares foram explicitamente excluídos do regime próprio dos servidores civis, com base no § 20 do art 40, incluído pela nº EC 41/2003, que vedou a existência de mais de um regime e de mais de uma unidade gestora para cada ente estatal, ressalvado o que dispõe o art 142, § 3º, inciso X, que prevê o Estatuto dos Militares.

Desta forma, pode-se concluir que, apesar de as regras aplicadas aos servidores civis e aos militares terem se originado de 'regimes' administrativos semelhantes, as reformas previdenciárias produziram dois conjuntos de regras bastante diferentes. As regras mudaram significativamente para os servidores civis, mas não para os militares, para os quais continua a prevalecer um 'regime' administrativo que exige contribuição apenas para pensões. Essa distinção entre os dois regimes foi ressaltada no voto do Ministro Benjamin Zymler, proferido na sessão da qual resultou o Acórdão nº 289/2009 – Plenário, ao tratar das regras a serem aplicadas aos ministros do Superior Tribunal Militar originários das Forças Armadas:

'Os regimes previdenciários dos militares e dos civis são totalmente distintos, seja na forma de cálculo dos proventos, nos requisitos para inativação (voluntária e compulsória) e até mesmo no que tange à possibilidade de acumulação de proventos de inatividade com cargo público antes do advento da EC nº 20/1998, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 25192/DF, MS 24448/DF MS 24952/DF, MS 24958/DF, MS 24997/DF e MS 25090/DF).'



As regras gerais que se aplicam aos militares estão definidas na Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares) e na Lei nº 3.765/1960, a qual dispõe sobre pensões. A Lei nº 3.765/1960 estabelece contribuição para a pensão militar de 7,5% sobre os vencimentos e sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade. Uma das mais significativas mudanças nas regras previdenciárias dos militares ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31/8/2001, que impôs limite de idade ao direito à pensão das filhas de militares. Antes dessa MP, as filhas tinham o direito à pensão por morte independentemente de sua idade ou estado civil. Como regra de transição, o art. 31 da MP nº 2.215-10/2001 facultou aos militares contribuir com um valor adicional de 1,5% para que suas filhas mantivessem o direito à pensão independentemente de idade, na hipótese de não haver viúva ou companheira, se eles assim optassem até 29/12/2000. Para os militares que ingressaram após essa data e para os que não fizeram a opção pela contribuição adicional, passaram a valer as novas regras, ou seja, suas filhas têm direito à pensão apenas até 21 anos de idade ou até 24 anos de idade, se forem estudantes universitárias. Os militares contribuem também para sua assistência médico-hospitalar e social, no percentual de até 3,5%, de acordo com o art. 25 da Medida Provisória nº 2.131/2000.

Quanto aos resultados do regime dos militares (...) em 2007, 2008 e 2009, as despesas com inativos (reserva e reforma) e pensionistas militares somaram R\$ 17,6, R\$ 20,0 e R\$ 22,3 bilhões (valor constante do RREO está incorreto, conforme explanado no item 2.7.3.2), enquanto as receitas totalizaram R\$ 1,3, R\$ 1,5 e R\$ 1,7 bilhão, respectivamente. Esses valores evidenciam que houve déficits anuais de R\$ 16,3, R\$ 18,5 e R\$ 20,6 bilhões, em 2007, 2008 e 2009, respectivamente, os quais corresponderam a 0,61%, 0,62% e 0,66% do PIB. O índice de cobertura das contribuições, porcentagem das despesas cobertas pelas contribuições, foi igual a 7,4%, 7,6% e 7,5% em cada um dos três anos considerados. Esses valores não diferem muito daqueles obtidos em 2004 e 2005, quando o índice foi igual a 7,8% e 7,5%, respectivamente.

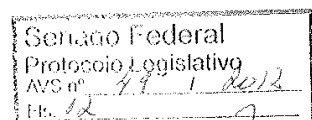
Como pode ser observado (...) a razão de dependência, isto é, número de ativos dividido pelo número de inativos e pensionistas, tem oscilado ao redor de 1,00 desde 2004, variando de 0,97 a 1,16. Apesar de os valores serem inferiores ao recomendado por especialistas (i.e., 2,00), os inativos também contribuem para pensão dos militares, o que reduz o impacto negativo de uma baixa razão de dependência.

Se forem consideradas apenas as despesas com pensionistas, tendo em vista que os militares contribuem apenas para pensão, os dados indicam déficits anuais de R\$ 6,1, R\$ 7,1 e R\$ 7,3 bilhões, em 2007, 2008 e 2009, respectivamente, o que corresponde a índices de cobertura iguais a 18%, 18% e 19%. Esses índices não se alteraram significativamente desde 2004 e 2005, quando foram iguais a 19% e 18%, respectivamente. Esses dados indicam que a contribuição dos militares para pensão tem coberto menos de um quinto das despesas com pensionistas.

Diversos fatores podem ser apontados como causas desses déficits dos encargos com os militares. Se o regime dos servidores civis, tal como aprovado pelas reformas, for usado como referência, há várias características do regime militar que favorecem o desequilíbrio financeiro-atuarial. A primeira delas, já mencionada, é a contribuição exclusiva para pensões, sem contribuição para aposentadoria. Enquanto os civis contribuem com 11% para aposentadorias, pensões e demais benefícios, os militares contribuem com 7,5% para pensões. Quanto à contribuição patronal, ela está prevista apenas para civis no art. 40, caput, CF/88, podendo atingir no máximo o dobro do valor da contribuição dos servidores (art. 8º, Lei nº 10.887/2004).

Além disso, o valor pago aos pensionistas militares corresponde ao valor integral dos vencimentos do instituidor de pensão. No caso dos civis, o pensionista recebe o valor integral até o limite dos benefícios do RGPS, mais 70% do montante que exceder esse limite. Ademais, os pensionistas militares não contribuem para o regime, enquanto os civis o fazem.

Outra diferença ocorre quanto às condições de passagem para a inatividade. Para os militares, foi mantida a paridade dos proventos com os vencimentos do cargo na ativa, tanto para o cálculo do valor no momento da concessão quanto para seu reajuste. No caso dos civis atingidos





pelas EC nºs 20/1998 e 41/2003, não há mais paridade com os vencimentos dos ativos, pois os proventos na inatividade são proporcionais à média de contribuições e são reajustados de forma a manter seu valor real. As regras dos regimes também diferem quanto à idade mínima para a inatividade, que foi fixada em 60 e 55 anos para homens e mulheres civis, respectivamente, e não foi estabelecida para os militares, que podem passar para inatividade voluntariamente, após 30 anos de serviço, ou compulsoriamente, ao atingirem a idade limite de permanência no serviço ativo, que varia com o posto ou graduação. Por exemplo, um soldado passa para reserva compulsoriamente aos 44 anos, um suboficial, aos 54 anos, e um coronel de armas, aos 62 anos (inciso I do art. 98 da Lei nº 6.880/1980).

Após a regulamentação da previdência complementar e do órgão gestor único, os civis terão benefícios limitados ao teto do RGPS a serem complementados por sistema de capitalização. Não há previsão de previdência complementar para os militares.

Além das características do delineamento geral do 'regime' previdenciário dos militares, as causas dos déficits atuariais com pensões militares também envolvem os seguintes fatores: a) as alterações da lei de pensões militares (Lei nº 3.765/1960) não produziram efeito imediato nas contas desse regime em decorrência das regras de transição; b) há um volume grande de pensões especiais oriundas de diversas leis (e.g., Lei das Sete Pragas e Lei da Praia), sem que tenha havido a devida contribuição para o benefício (ver item 2.6.2.4); e c) as pensões militares apresentam um longo período de vigência do benefício, pois, de acordo com informação da Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) (Anexo 1, V. 2, fl. 334), uma pensão tronco tem um tempo médio de 33,5 anos na Marinha, 23,2 anos no Exército e 23 anos na Força Aérea.

De acordo com o Ministério da Defesa, algumas características da profissão militar justificariam a existência de um regime previdenciário especial. A Seori/MD enviou cópia da publicação intitulada 'A Profissão Militar' de 2003, elaborado conjuntamente pelas Forças, com o propósito de apresentar, aos diversos segmentos da sociedade brasileira, uma visão das peculiaridades da profissão militar (Anexo 1, v.2, fls. 421-440).

As seguintes peculiaridades da profissão são citadas na publicação: risco de vida permanente; sujeição a preceitos rígidos de disciplina e hierarquia; dedicação exclusiva; disponibilidade permanente (24 horas sem direito a remuneração extraordinária); mobilidade geográfica (afeta a formação de patrimônio, profissão do cônjuge, educação dos filhos); exigência de vigor físico; proibição de participar de atividades políticas; proibição de sindicalizar-se e de participação em greves ou em qualquer movimento reivindicatório; restrições a direitos sociais (por exemplo, não há repouso semanal remunerado); vínculo com a profissão mesmo na inatividade (militares na reserva podem ser convocados); e sujeição a regulamentos disciplinares e códigos penais militares, inclusive na inatividade. Portanto, do ponto de vista das Forças, essas peculiaridades fundamentam a adoção de regras diferenciadas de previdência.

A avaliação atuarial do regime próprio de previdência social dos militares da União é requerida pelo art. 4º, §2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000, e pode auxiliar na previsão, a médio e longo prazo, das receitas e despesas do regime. A projeção atuarial consta atualmente do Anexo III-7 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, cujos valores de receitas e despesas são apresentados no Anexo 3 (fls. 44v-53v). Apesar de os cálculos se basearem em procedimentos que são questionados no item 2.6 do presente relatório, os valores podem lançar alguma luz sobre a sustentabilidade do regime. Um dos problemas procedimentais das projeções consiste na inserção de contribuição patronal não prevista legalmente, conforme explanado no item 2.6.2.1 deste relatório. Na Tabela 4 do Anexo A deste relatório [não incluída], a avaliação atuarial constante do PLDO 2011, baseada em valores monetários de 2009, foi refeita, retirando-se os valores de contribuição patronal. Pode-se observar que o déficit estimado em 2011, incluindo as despesas com inativos e pensionistas e as contribuições para pensão, é de R\$ 21,0 bilhões. De acordo com as previsões, esse valor decresceria sistematicamente até 2083, quando atingiria a cifra de R\$ 13,2 bilhões (em valores de 2009, não corrigidos). (...) o índice de cobertura, porcentagem da despesa



coberta pelas contribuições, variaria entre 7,1% e 9,5%, ou seja, as contribuições cobririam no longo prazo menos de um décimo das despesas.

Se forem computadas apenas as despesas com pensionistas e as contribuições para pensão, as projeções estimam um déficit de R\$ 9,2 bilhões para 2011, o qual cresceria até atingir o valor de R\$ 10,5 bilhões em 2036, valor que decresceria sistematicamente até 2083 ao atingir um déficit de R\$ 4,5 bilhões (valores não corrigidos). Nesse caso, o índice de cobertura variaria entre 12,5% e 23,7% das despesas com pensões. Portanto, mesmo no longo prazo e considerando apenas os gastos com pensionistas, as contribuições para pensão cobririam menos do que um quarto das despesas.

Portanto, as contas previdenciárias dos militares da União revelam-se crescentemente deficitárias, sem perspectivas de equilíbrio, nem no longo prazo. Esse desequilíbrio é decorrente da legislação em vigor, a qual mantém regras diferenciadas para seu regime previdenciário. De acordo com as atuais regras, não há contribuição dos militares para aposentadoria (apenas para pensão), nem previsão de contribuição patronal para o sistema. A passagem para inatividade pode ocorrer, voluntariamente, por tempo de serviço, ou, compulsoriamente, ao atingir a idade limite para o respectivo posto.

De acordo com o que estabelece o § 5º do art. 195 da Constituição c/c com o § 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 101/2000, esse aumento de despesa deveria ser compensado conforme determina o art. 17 dessa mesma lei, ou seja, deveria ser compensado pela redução permanente de despesa ou pelo aumento permanente de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição,

Neste contexto, considerando o que estabelece o § 5º do art. 195 da Constituição c/c com o § 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 101/2000, e tendo em vista o significativo déficit financeiro existente nos Encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, o crescimento desse déficit nos últimos anos e a falta de perspectiva de equilíbrio no longo prazo, caberia propor recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que avalie: a) alternativas de financiamento para esses encargos previdenciários, com o propósito de minimizar o déficit existente, inclusive com a instituição de contribuição para aposentadoria e de contribuição patronal para o sistema; e b) possíveis mudanças paramétricas no regime, tais como a instituição de idade mínima para inatividade.

2.5. Avaliação atuarial do regime de previdência dos servidores civis da União

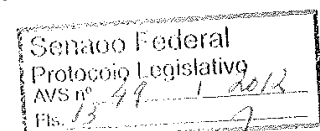
2.5.1. Conceitos

A avaliação atuarial representa o cálculo das obrigações e direitos previdenciários gerenciados pela União, ao longo das próximas décadas, para com servidores públicos federais, titulares de cargos efetivos civis, demonstrando-se os fluxos monetários de receitas de contribuição e de despesas com pagamentos de benefícios. Essa avaliação resulta em um instrumento gerencial de análise dos fluxos financeiros futuros esperados com a previdência dos servidores públicos da União.

Agrega-se à avaliação atuarial, que compõe o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias em cada ano, o balanço atuarial das receitas e despesas futuras. Esse balanço consiste no cotejamento entre as receitas e despesas previdenciárias futuras, trazidas a valor presente mediante desconto por uma taxa de juros pré-determinada. O resultado apresentado no balanço atuarial demonstra a existência ou não de déficit/superávit no regime previdenciário.

As informações utilizadas na avaliação atuarial são basicamente de três naturezas: informações de natureza funcional (órgão ao qual o servidor é vinculado, data da posse, data do último cargo e outros); financeiras (remuneração e contribuição); e pessoais (composição familiar, data de nascimento, etc.).

A responsabilidade de realizar esta avaliação atuarial é do Departamento dos Regimes de Previdência Social no Serviço Público da SPS/MPS, conforme previsto no art. 9º, inciso III, do Decreto nº 6.417, de 31/3/2008, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Previdência Social.





Atualmente, esta projeção é elaborada mediante uso de aplicativo próprio do MPS conhecido como Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social (Siprev). Entretanto, de acordo com informações obtidas em reuniões com gestores da pasta, esse sistema será substituído brevemente por outro que está em elaboração no Ministério.

2.5.2. Hipóteses e premissas

Para a projeção atuarial do PLDO referente ao ano de 2011, foram utilizadas as seguintes premissas e hipóteses, delimitadas pela Portaria MPS nº 403, de 10/12/2008:

a) tábuas biométricas: 1) sobrevivência de válidos e inválidos: IBGE 2007; 2) mortalidade de inválidos: experiência do antigo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC); 3) entrada em invalidez: Álvaro Vindas; 4) auxílio-doença: MPS (experiência do RGPS); e 5) salário-maternidade: MPS (experiência do IBGE);

b) crescimento salarial por mérito: usou-se uma taxa de 1% a.a. como representativa do crescimento salarial em cada carreira originado do tempo de serviço decorrido. Esse crescimento foi calculado a partir da aplicação de uma função exponencial;

c) crescimento salarial por produtividade e real dos benefícios: não foi utilizada a hipótese de reajuste dos salários e benefícios por produtividade;

d) taxa de inflação futura: até o ano de 2014, foram utilizados os parâmetros macroeconômicos da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda; enquanto que, de 2015 em diante, a fonte foi estabelecida pela Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária (CGEDA/SPS/MPS) e estimada em 3,5% para cada ano;

e) reposição de servidores: a projeção não utilizou a hipótese de reposição de servidores;

f) alíquotas de contribuição: adotaram-se alíquotas de contribuição de 11% para os servidores ativos. Considerou-se ainda que a União continuará a contribuir com uma alíquota em dobro daquela paga pelo servidor ativo, conforme os dispositivos da Lei nº 10.887/2004. Quanto aos aposentados e pensionistas, assumiu-se que esses continuarão a contribuir com 11% sobre a parcela do benefício que excede ao teto de benefícios da Previdência Social;

g) família padrão: para servidores do sexo masculino, cônjuge cinco anos mais novo e um filho vinte e sete anos mais novo; e para servidores do sexo feminino, cônjuge cinco anos mais velho e um filho vinte e dois anos mais novo;

h) idade de entrada no mercado de trabalho: utilizou-se a hipótese de que o servidor contribuiu para qualquer sistema de previdência entre os 18 anos de idade e sua entrada no serviço público, apesar de não levar em conta possível compensação financeira entre regimes;

i) taxa de rotatividade: usou-se a taxa de rotatividade de 1% ao ano;

j) taxa de juros: utilizou-se taxa de juros de 6% para desconto de valores de pagamento de benefícios e recebimentos de contribuição para efeito de cálculo para o balanço atuarial do RPPS da União;

k) regras de elegibilidades: utilizaram-se as regras constantes das Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2005, tanto a regra permanente como as regras de transição aplicadas àqueles que já eram servidores públicos em dezembro de 2003;

l) regime financeiro e método de custeio: o cálculo do resultado atuarial com a atual geração de servidores ativos, inativos e pensionistas cotejou o valor atual das obrigações futuras contra o valor atual das contribuições futuras, tendo sido usado o método agregado para o cálculo das provisões matemáticas prospectivas.

2.5.3 Apresentação da avaliação atuarial dos servidores civis no PLDO

Considerando como referência a avaliação atuarial inserida no PLDO 2011, esta é apresentada por meio de cinco anexos (Anexo 3, fls.104-115). No Anexo I consta o balanço atuarial que consiste em um quadro dividido por duas colunas (ativo e passivo). A coluna de ativo demonstra o valor presente atuarial das contribuições sobre os salários e benefícios; enquanto que a coluna de passivo evidencia o valor presente atuarial dos benefícios concedidos (aposentadorias e pensões) e também dos benefícios a serem concedidos. A diferença entre o valor atuarial presente das



contribuições e dos benefícios concedidos e a conceder informa se existe superávit/ou déficit atuarial. No caso específico da avaliação atuarial para o PLDO 2011, foi apurado déficit atuarial e este, no balanço ora em descrição, aparece na coluna de ativo, com o propósito de igualar as colunas de ativo e passivo.

O Anexo II retrata as projeções atuariais do regime de previdência dos servidores civis da União, considerando a atual geração de servidores, inativos e pensionistas perpassando os períodos de 2010 a 2103, mediante o uso de valores correntes. Estas projeções consistem em cálculo do resultado previdenciário ano a ano, mediante diferença entre receitas e despesas previdenciárias.

Já os Anexos III, IV e V são gráficos que apresentam visualmente as informações das projeções atuariais do Anexo II.

2.5.4. Apresentação da projeção atuarial dos servidores civis no RREO

Quanto ao demonstrativo da projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos civis, publicado no último RREO de cada exercício financeiro, em cumprimento ao art. 53, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, este consiste em avaliação atuarial similar à publicada nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias anuais.

No entanto, a projeção atuarial publicada no RREO é uma evidenciação mais sintética, pois não expõe informações qualitativas. Esta projeção resume-se em apresentar as receitas e despesas e o respectivo resultado previdenciário ao longo de 35 anos, ou seja, um período bem mais restrito que a projeção inserida no PLDO que é de pelo menos 75 anos.

Por outro lado, esta projeção traz uma informação adicional, que é o cálculo das receitas, despesas e resultado previdenciário também como percentual do produto interno bruto de cada ano projetado, que auxilia ao leitor na verificação do impacto de valores quanto ao montante de recursos gerados pela economia do país em determinado ano.

2.5.5. Achados

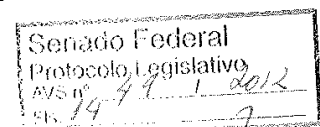
2.5.5.1. Órgãos Federais não apresentam as informações solicitadas pela SPS/MPS para elaborar a avaliação atuarial dos servidores civis da União.

As avaliações atuariais estão previstas no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a', c/c art. 53, § 1º, inciso II, da LRF e Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003 e são elaboradas com dados de pessoais do Poder Executivo (informações de órgãos abrangidos pelo Siape, mais Banco Central do Brasil e Agência Brasileira de Inteligência); Poder Judiciário (abrangendo Justiça Eleitoral – TSE e TREs, Justiça do Trabalho – TST e TRTs, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal Militar, Conselho de Justiça Federal); Tribunal de Contas da União; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Ministério Público da União (envolvendo MP do Distrito Federal e Territórios, MP Federal, MP Militar e MP do Trabalho).

Destarte, a SPS/MPS deveria receber informações de 70 órgãos públicos. Mas há inadimplemento e resistência dos órgãos em fornecerem essas informações.

No que tange às informações que subsidiarão a elaboração dos próximos RREO e PLDO, a SPS informou, em 29/9/2010 (Anexo 1, v.4, fls. 814-820), que, até aquele momento, tinha recebido informações de 58 órgãos, sendo que doze ainda não tinham enviado as informações, apesar de o prazo já se encontrar expirado. Nesta lista de doze órgãos inadimplentes, destaca-se a presença do Ministério do Planejamento, pois é o responsável pela consolidação das informações dos servidores públicos civis da União de quase todos os órgãos/entidades do Poder Executivo (órgãos que utilizam o Siape), exceto Banco Central (BC) e Agência Brasileira de Inteligência (Abin), que possuem sistemas próprios de administração de pessoal.

Essa falta de envio das informações à SPS/MPS tem sido recorrente. O próprio Plenário desta Corte de Contas já se manifestou a este respeito ao prolatar o Acórdão nº 1.465/2003, no qual determinou a diversos órgãos federais que encaminhassem regularmente os dados solicitados pela SPS (item 9.5). Essa determinação parece não ter surtido o efeito almejado, pois as avaliações





atuariais integrantes dos anexos da LDO (ou PLDO) dos anos de 2008, 2009 e 2010 fazem menção explícita ao fato de alguns órgãos não terem enviado as informações solicitadas.

De acordo com os gestores da SPS/MPS, a principal causa para os órgãos não enviarem as informações de pessoal que subsidiam a elaboração de projeções atuariais é a inexistência de legislação e normativos que, explicitamente, regulamentem a obrigação dos órgãos e seus respectivos gestores de cumprirem com esta tarefa e prevejam penalidades contingentes ao seu não cumprimento.

A indisponibilidade de informações a respeito dos servidores ativos, inativos e pensionistas resulta na imprecisão das informações geradas pela projeção atuarial dos servidores civis da União, comprometendo a apuração de resultado atuarial. Ademais, inexistindo informações atualizadas sobre os servidores e seus dependentes, a SPS tem que recorrer a banco de dados de anos anteriores a fim de reduzir o prejuízo decorrente da falta de dados atualizados.

Com base no exposto, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência de inserir nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo que obrigue os órgãos a enviar as informações atuariais à SPS/MPS anualmente, conforme modelo e dados especificados na Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003, com o propósito de possibilitar a elaboração das projeções atuariais previstas no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a', c/c art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

2.5.5.2. Baixa qualidade das informações de pessoal enviadas pelos órgãos à SPS/MPS

A Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003, especifica as informações que devem ser enviadas à SPS/MPS requeridas para a elaboração das projeções atuariais. Entretanto, em entrevista com gestor da SPS/MPS, este informou que os dados obtidos junto aos órgãos para elaboração da projeção atuarial, muitas vezes, não têm qualidade satisfatória. Evidência dessa má qualidade de dados é relatada na própria avaliação atuarial do PLDO 2011 (Anexo 3, fls.104-115), que informa terem sido consideradas as mesmas informações cadastrais da base de dados de 2008, para fins de avaliação atuarial para o exercício de 2010, modificando somente o posicionamento das informações para dezembro de 2009, em razão de a maior massa de informações terem sido apresentadas de forma incompleta ou em estrutura incompatível ou ainda além do prazo estabelecido, inviabilizando a projeção atuarial com dados de 2009.

Quanto às informações fornecidas até setembro de 2010, para elaboração das próximas avaliações atuariais, a SPS/MPS informou que, dos órgãos que enviaram informações, 26 tiveram as informações devolvidas/rejeitadas, pois os dados necessitavam de ajustes (Anexo 1, v.4, fl. 818).

A fim de testar a qualidade, consistência e confiabilidade dos dados enviados, a equipe de auditoria solicitou à SPS/MPS a disponibilização do banco de dados com informações que são utilizadas para elaboração da projeção atuarial. A Secretaria forneceu à equipe de auditoria, por meio de CD (Anexo 1, v.1, fl. 326), informações de banco de dados referentes aos anos de 2007 e 2008.

A equipe de auditoria realizou alguns testes mediante uso do aplicativo Audit Command Language (ACL), com base no qual foram geradas e extraídas tabelas de ativos, inativos e pensionistas para os dois anos. De posse dessas tabelas, extraíram-se dados que possibilitam aferir a qualidade, consistência e confiabilidade das informações.

No que tange às informações constantes do banco de dados de 2007, a equipe de auditoria verificou as seguintes tabelas:

a) aposentados: esta tabela possui 15 campos com 397.036 registros de aposentados. Dentre esses campos, observaram-se algumas inconsistências: i) campo de 'data de nascimento': 14 aposentados com data de nascimento nula e 27 aposentados com nascimento no ano de 1900 (0,01%); ii) campo 'data da posse': 3.696 registros com data de posse zerada (0,93%); iii) campo 'benefícios': 621 registros com benefícios acima de R\$ 24.501,00 (0,15%).

b) ativos: esta tabela possui 15 campos com 573.413 registros de ativos. Dentre esses campos, notaram-se algumas inconsistências: i) campo de 'data de nascimento': 110 servidores com datas de nascimento anteriores a 31/12/1936 (ou seja, servidores acima de 70 anos e que deveriam estar



aposentados compulsoriamente) (0,02%); ii) campo 'tempo de serviço': 21.021 registros com tempo de serviço zerado (3,66%); iii) campo 'cargo': este campo não está preenchido em 311 registros e em outros 600 registros ele contém zeros (0,16%).

c) pensionistas: esta tabela possui 15 campos com 311.191 registros de pensionistas. Dentre esses campos, verificaram-se algumas inconsistências ou indícios de inconsistências: i) campo 'data de nascimento': constatamos 8 registros sem data e 202 registros com pessoas nascidas entre 17/1/1900 e 31/12/1906 (0,07%) (ou seja, pessoas com mais de 100 anos de idade; ii) campo 'cargo': verificamos que este campo não está preenchido em 928 registros (0,30%).

Quanto às informações constantes do banco de dados de 2008, verificamos as seguintes tabelas:

a) aposentados: esta tabela possui 15 campos com 391.037 registros de aposentados. Dentre esses campos, notaram-se as seguintes inconsistências: i) campo 'data de nascimento': constam apenas nascimentos a partir de 1/1/1938, apesar de ser bastante provável a existência de aposentados com data de nascimento anterior a essa data; ii) campo 'data da posse': constatamos 924 registros com a data da posse zerada (0,23%); iii) campo 'benefício': ocorrência de 56 registros com valor além do teto salarial do serviço público; iv) campo 'cargo': verificamos 671 registros sem preenchimento e outros 339 com registro de campo 'zerado' (0,25%);

b) ativos: esta tabela possui 15 campos com 581.836 registros de ativos. Dentre esses campos, a equipe de auditoria constatou as seguintes inconsistências: i) campo 'data de nascimento': 110 servidores com datas abaixo de 31/12/1936 (servidores acima de 70 anos) (0,19%); ii) campo 'tempo de serviço': 20.979 registros com tempo de serviço zerado (3,61%); iii) campo 'cargo': o campo cargo não está preenchido em 3.270 (0,56%) registros e zerado em outros 707 registros (0,12%).

c) pensionistas: esta tabela possui 15 campos com 331.866 registros. Dentre esses campos, a equipe de auditoria notou as seguintes inconsistências: i) campo 'cargo': não preenchimento em 4.069 registros (1,22%); ii) campo 'benefício' possui 225 registros com valores de salário acima do teto constitucional.

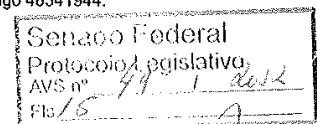
Como dito, de acordo com a avaliação de gestores da SPS/MPS, a principal causa da baixa qualidade das informações, que são prestadas pelos órgãos, consiste na falta de dispositivo legal que estabeleça a obrigação dos órgãos de enviar as informações conforme as especificações requeridas. Em decorrência disso, muitas vezes a SPS/MPS tem que utilizar base de dados de anos anteriores, pois as informações enviadas não podem ser utilizadas.

A baixa qualidade, inconsistência e imprecisão de informações sobre os servidores ativos, inativos e pensionistas resultam na imprecisão das informações geradas pela projeção atuarial dos servidores civis da União, comprometendo a apuração de resultado atuarial. A proposta de encaminhamento apresentada no item 2.5.5.1, acima, deverá ser suficiente para corrigir as impropriedades relacionadas à qualidade dos dados enviados à SPS/MPS.

2.5.5.3. Inexistência de tábua de mortalidade específica para os servidores públicos

O Plenário do TCU, por meio do subitem 9.1 do Acórdão nº 1.465/2003, determinou ao Ministério da Previdência Social que 'desenvolva tábua de vida específica para servidores públicos civis e militares da União, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)'. No entanto, esta determinação ainda não foi atendida. Em entrevista com gestores da SPS/MPS, a equipe arguiu sobre a possibilidade de confeccionar uma tábua de vida específica para os servidores públicos. O gestor respondeu que é possível a elaboração.

Tal tábua provavelmente resultaria em um maior déficit atuarial para os servidores da União, tendo em vista que há indicativos de que o servidor público possui uma expectativa de vida maior que a população geral. Isto porque o servidor público federal possui na velhice rendimentos salariais, em média, mais altos e melhor qualidade de vida do que a população em geral. Como justificativa para o não cumprimento da determinação, o gestor alegou que a elaboração de uma tábua específica





demandaria custo e esforço alto. Provavelmente, seria necessária a contratação de uma consultoria ou instituto, mas em 2003 existiam outras prioridades naquela Secretaria.

O uso da tábua geral de mortalidade do IBGE para cálculo das projeções atuariais do regime próprio de previdência social dos servidores públicos civis pode resultar em distorção dos resultados atuariais desse regime, pois provavelmente a expectativa de vida dos servidores seja maior que a da população geral. Isso se confirmando, a atual projeção atuarial estaria a distorcer os resultados no sentido de reduzir a estimativa de déficit atuarial do regime.

Portanto, considerando que a tábua de mortalidade do IBGE pode distorcer os resultados atuariais do RPPS da União, propõe-se que o Tribunal determine ao Ministério da Previdência Social que desenvolva, no prazo de 180 dias, tábua de vida específica para servidores públicos civis e militares da União, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme determinação contida no item 9.1 do Acórdão nº 1.465/2003 do Plenário.

2.5.5.4. Adoção de premissa que não prevê reposição de servidores nas projeções atuariais

Exame das avaliações atuariais para o RPPS da União, que compõem os PLDO para os exercícios de 2008 a 2011, revelou que todas adotaram a premissa de que não haverá reposição de servidores, ou seja, as projeções consideram apenas os servidores civis integrantes da geração atual, bem como dos aposentados e pensionistas. Porém, a Portaria MPS nº 403/2003, em seu art. 7º, § 2º, admite a possibilidade da expectativa de reposição de servidores, desde que não resulte em aumento de massa de segurados ativos e os critérios adotados estejam devidamente demonstrados e justificados em nota técnica atuarial.

Conforme se pode observar (...) nos últimos anos, houve um incremento significativo de servidores públicos da União. Em 2004, havia 538 mil servidores ativos enquanto que, em 2010, este contingente ultrapassou 600 mil pessoas.

Em entrevista com gestor da SPS/MPS, este informou que, nas primeiras projeções atuariais elaboradas (início desta década), havia um discurso de 'extinção do RPPS' (teorias neoliberais, então em voga) e, conseqüentemente, não existia razão para inserir critérios de reposição de servidores. No entanto, argumentou que as próximas projeções já poderão considerar a hipótese de reposição.

No presente contexto, cabe lembrar que já existe no âmbito da SRH/MP um anteprojeto de lei em estudo prevendo a regulamentação do RPPS da União (Anexo 1, V. 1, pp. 234-266), como já mencionado no item 2.3 deste relatório. Além disso, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1992/2007 que trata da previdência complementar dos servidores da União (Anexo 1, v. 4, fls. 876-884). A premissa de não reposição de servidores, que tem sido adotada nas projeções atuariais, seria aceitável a partir do momento em que ocorresse aprovação desse projeto de lei, tendo em vista que ele prevê fundos separados para cobrir os benefícios daqueles que ingressassem no regime de previdência complementar e para aqueles servidores que ainda ficassem condicionados às atuais regras, sendo que estes últimos constituiriam um grupo em extinção.

A adoção da premissa de não reposição de servidores, sem que ainda tenha sido aprovado projeto de lei de previdência complementar, aliado ao aumento de contingente de servidores ativos observado nos últimos anos, distorce os valores de contribuições, despesa e massa de segurados nas projeções de longo prazo, impactando a apuração do resultado atuarial.

Considerando o exposto, propõe-se determinar à SPS/MPS que insira premissa que preveja reposição de servidores na avaliação atuarial concernente ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da União, conforme prevê o art. 7º, § 2º, da Portaria MPS nº 403/2003, tendo em vista que de 2004 a 2010 o contingente de servidores ativos aumentou de 538 mil para mais de 600 mil.

2.5.5.5. Acentuada discrepância no horizonte prospectivo das projeções atuariais incluídas no RREO e no PLDO

As avaliações atuariais do RPPS dos servidores da União incluídas nos projetos de LDO referentes aos exercícios de 2007 a 2011 foram elaboradas com a estimativa de receita e despesa para



um período de, pelo menos, 94 anos, enquanto que as projeções atuariais apresentadas no RREO referente aos anos de 2007 a 2009 contemplaram apenas período de 35 anos. O Manual de Demonstrativos Fiscais previa que a projeção atuarial seria elaborada para um universo de pelo menos 75 anos, conforme dispunha a Portaria MPAS nº 4.992/1995, mas que foi revogada pela Portaria MPS nº 403/2008.

A principal causa para a discrepância constatada baseia-se na ausência de previsão explícita na Portaria MPS nº 403/2008 a respeito do período de evidenciação da projeção atuarial a ser publicada no RREO e no PLDO.

A evidenciação da projeção atuarial apresentada no RREO, que contempla um universo exíguo de anos (apenas 35 anos), reduz o nível de transparência da gestão do RPPS, pois dificulta o exame dos impactos de receita e despesa previdenciárias do regime no longo prazo. Esse procedimento agrava-se pelo fato de que as avaliações atuariais que compõem os projetos de LDO, que são mais completas quanto à quantidade de informações, não têm sido replicadas nos anexos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

Destarte, propõe-se ao Tribunal determinar à SPS/MPS, responsável pela elaboração das avaliações atuariais, e à STN/MF, responsável pela publicação do RREO, que tomem providências para aumentar a duração do período prospectivo da projeção atuarial do RPPS publicada no RREO, de modo similar ao período contemplado na avaliação atuarial presente no PLDO, tendo em vista o aumento que pode advir da implementação da referida mudança no nível de transparência das informações concernentes à sustentabilidade deste regime previdenciário.

2.6. Avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas

2.6.1. Conceitos e apresentação no PLDO

A avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas tem o mesmo embasamento legal da avaliação atuarial do RPPS de servidores civis da União, ou seja, baseia-se no art. 4º, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000. Essa avaliação atuarial consiste no cotejamento das contribuições dos militares para o pagamento de benefício de pensão e a despesa com essas pensões no longo prazo, resultando em valores de déficit ou superávit do benefício de pensão dos militares.

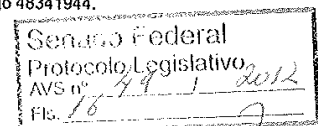
Atualmente, a avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares é elaborada com um horizonte prospectivo de 75 anos, abrangendo benefícios com pagamento de remunerações e proventos dos militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas. Os dados cadastrais que suportam as informações dessa avaliação atuarial são extraídos do Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais do Ministério da Defesa (BIEG), que é alimentado com informações provenientes dos centros de pagamentos dos Comandos Militares (Marinha, Exército e Aeronáutica). O processamento das informações para efeito da elaboração da avaliação atuarial ocorre mediante uso do mesmo software adotado pelo MPS para fazer as projeções dos servidores civis (Siprev).

Para o PLDO de 2011, a avaliação atuarial dos compromissos da União com os militares foi confeccionada com dados cadastrais e financeiros referentes ao ano de 2009. A elaboração dessa projeção atuarial perpassa outras três etapas, representadas pela análise dos dados, confecção de base técnica e apresentação dos resultados da avaliação.

No que tange à análise dos dados, a equipe responsável pela elaboração da avaliação atuarial verifica se há inconsistências nos dados extraídos do BIEG para militares ativos, inativos e pensionistas. Para avaliação de 2011, a base de dados apresentou pequenas inconsistências relativas às datas de nascimento, datas de ingresso nos Comandos Militares e datas de inatividade.

Quanto às bases técnicas, a avaliação atuarial contempla as seguintes variáveis:

a) grupos avaliados: os beneficiários são divididos em doze grupos (entre oficiais de carreira, oficiais temporários, praças de carreira, praças temporários, inativos, pensionistas e ex-combatentes);





b) *estimativa da idade média de entrada no serviço ativo para geração futura: 22 anos para oficiais de carreira, com dois anos de serviço anterior; 25 anos para os oficiais temporários; e 21 anos de idade para praças, sem tempo de serviço anterior;*

c) *tábuas biométricas: para sobrevivência/mortalidade de válidos foi empregada a AT-49 homens; para sobrevivência/mortalidade de inválidos usou-se a LAPC; e entrada em invalidez mediante tábua Álvaro Vindas;*

d) *desligamento do serviço ativo: considera-se que, em média, os militares de carreira passam para reserva aos 31 anos de serviço ativo e aqueles com mais de 31 anos de serviços passariam imediatamente para inatividade. Quanto aos militares temporários, considera-se, por hipótese, que permanecem em atividade por sete anos em média, sendo que, após esse período, são desligados sem passar à condição de inativos e sem perceberem remuneração regular;*

e) *reposição do contingente de militares da ativa: o estudo prevê a possibilidade de reposição, mantendo constante o contingente de militares ao longo dos 75 anos abrangidos;*

f) *família padrão: é elaborado um modelo de família padrão com base em informações do Fundo de Saúde do Exército;*

g) *evolução salarial: é elaborada a partir da média dos salários dos militares ativos por tempo de serviço, o círculo hierárquico e o tipo de atividade; e*

h) *salário de contribuição e remuneração total: representa a soma das parcelas remuneratórias sobre as quais o militar contribui para pensão militar.*

Os resultados da avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus pensionistas publicada no PLDO 2011 trouxeram as seguintes informações:

a) *efetivo (número de beneficiários): gráfico e tabela com a projeção de quantidade de militares inativos e pensionistas ao longo dos 75 anos projetados (Anexo 3, fl.51);*

b) *remuneração média: gráfico com a projeção da remuneração média de militares ativos, inativos e pensionistas ao longo de 75 anos (Anexo 3, fl.49);*

c) *total de pagamentos: gráfico e tabela que projeta o total de salários a ser pago nos próximos 75 anos para militares ativos, inativos e pensionistas (Anexo 3, fls.49-52);*

d) *déficit/superávit propriamente dito: gráfico com curva que aponta a existência ou não de déficit/superávit, por meio de cotejamento dos recursos financeiros necessários para o pagamento das pensões militares com os valores arrecadados, mensalmente, na remuneração dos militares da ativa e da inatividade, acrescidos com a contribuição patronal correspondente (Anexo 3, fl.50v); e*

e) *tabela 13: tabela com a projeção atuarial dos valores monetários anuais de contribuição para pagamento de pensão e de benefícios de pensão concedidos e a conceder para os atuais militares da ativa com gerações futuras e para os atuais e futuros militares inativos e pensionistas, ao longo de 75 anos (Anexo 3, fl. 53).*

2.6.2. Achados

2.6.2.1. Inclusão de contribuição patronal nas projeções atuariais dos encargos previdenciários com militares

A avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas, incluída no PLDO de 2007 a 2011, contém projeção atuarial que inclui contribuição da União como parcela patronal de 15%, calculada como sendo de valor correspondente a duas vezes a contribuição do militar para pensão. A contribuição dos militares para pensão está disposta no parágrafo único do art. 3º-A da Lei nº 3.765/1960, alterado pelo art. 27 da MP nº 2.215-10/2001, que estabelece alíquota para a pensão militar igual a 7,5%. Esta alíquota pode ser complementada em 1,5% para aqueles que já eram militares quando da edição da MP e optaram pela contribuição adicional até 29/12/2000, com o propósito de garantir pensão para suas filhas independentemente de idade ou estado civil.

Entretanto, os dispositivos legais supracitados não preveem a existência de contribuição patronal da União para pensões militares. Os gestores do Ministério da Defesa reconhecem que a contribuição patronal dos militares não está prevista na legislação, e justificaram sua inserção na



projeção atuarial por analogia ao que foi estabelecido para os servidores civis (Anexo 1, v.2, fl. 333). Para os civis, o art. 8º da Lei nº 10.887/2004 estabelece que a contribuição patronal será o dobro da contribuição do servidor ativo.

Tendo em vista que a contribuição patronal para o regime dos servidores civis está prevista explicitamente no art. 8º da Lei nº 10.887/2004, pode-se inferir, por analogia, que haveria também previsão legal explícita para contribuição patronal associada ao regime dos militares, caso esse tivesse sido o intuito do legislador. A ausência dessa previsão legal desautoriza o gestor a assumir que há recursos da União especificamente destinados à manutenção do regime previdenciário dos militares, sob pena de violação do princípio constitucional da legalidade, explicitado no caput do art. 37 da CF/88, o qual estabelece que os atos do gestor público devem ser juridicamente embasados.

A causa principal de as projeções atuariais dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas preverem a existência de contribuição patronal da União é a assunção de um paralelismo com a forma de financiamento dos benefícios previdenciários dos servidores civis da União, bem como a adoção de metodologia similar à apuração dos resultados atuariais do regime dos servidores civis, como, por exemplo, o uso do mesmo programa computacional. Ocorre que, conforme já explicado no item 2.4 deste relatório, as formas de contribuição, incidência e base de cálculo do regime dos servidores civis são diferentes daquelas que atingem os contribuintes militares, ou seja, são dois 'regimes' distintos. Logo, não se justifica a inclusão nas projeções atuariais de uma contribuição patronal não prevista em lei, especialmente quando não há contribuição dos beneficiários como contrapartida.

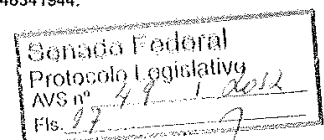
A previsão nas avaliações atuariais dos compromissos com militares de uma contribuição patronal, que não está disposta em Lei, majora em 200%, em cada exercício, os volumes de recursos para cobertura do benefício de pensão, haja vista o cálculo de contribuição em dobro. Tal impropriedade reduz falsamente a previsão do déficit com as pensões militares ao contabilizar uma receita que não tem previsão legal e não será arrecadada.

Considerando esta metodologia quanto à apuração do resultado das pensões militares como irregular, o resultado atuarial do regime de pensões militares é outro. Por exemplo, a projeção atuarial prevê que, em 2011, o déficit com pensões militares será da ordem de R\$ 5,43 bilhões, mas, descontando a contribuição patronal que não existe, este déficit sobe para R\$ 9,22 bilhões (Tabela 4, Anexo A). Dessa forma, o déficit atuarial com militares para 2011 seria 69,80% maior do que o previsto no PLDO 2011.

O fato de os recursos destinados à cobertura do déficit ou a suposta contribuição patronal advirem da mesma fonte, o Tesouro Nacional, não pode ser usado como argumento para manter a inclusão de contribuição patronal nas avaliações atuariais. Essa inclusão distorce as informações a respeito do déficit, o que pode comprometer relevantes aspectos do planejamento orçamentário e de decisões políticas concernentes à sustentabilidade dos regimes previdenciários no longo prazo.

A divulgação de informações inexatas a respeito das contas públicas pode inclusive macular o princípio da transparência da gestão pública, explicitado nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF. Principalmente, quando se considera que a LDO desempenha importante papel no planejamento da gestão pública, conforme especificado no art. 4º da LRF, e constitui-se em um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, de acordo com o caput do art. 48 da mesma lei. Portanto, as informações contidas nesse dispositivo legal devem buscar a exatidão.

Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal determine à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que não inclua projeção de contribuições que não estão previstas em lei, tal como contribuição patronal para pagamento de pensão militar, na avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelecem os arts. 1º e 3º-A da Lei nº 3.765/1960, com alterações inseridas pelo art. 27 da MP nº 2.215-10/2001 c/c os princípios da legalidade, insculpido no art. 37, caput, da CF/88, e da transparência, explicitado nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar nº 101/2000.





2.6.2.2. Resultado da avaliação atuarial não inclui os dispêndios com militares inativos, mas apenas as despesas com pensionistas

As projeções atuariais dos compromissos financeiros da União com militares e pensionistas, incluídas no PLDO, têm calculado resultados atuariais que contabilizam apenas contribuições e gastos com pensões militares, deixando de inserir nesses cálculos os valores despendidos pela União com militares inativos (reserva remunerada e reforma). Esse procedimento tem sido adotado, a despeito de seus anexos apresentarem os valores de salário de contribuição dos militares inativos ao longo de um período de 75 anos.

Os gastos com inativos militares, apesar de serem custeados com recursos do Tesouro Nacional e não possuírem fonte própria de contribuição como as pensões militares, revestem-se em despesas de natureza previdenciária, classificação esta corroborada pelos Orçamentos Gerais da União, que classificam a ação de pagamento de aposentadoria e pensões de militares das Forças Armadas na função orçamentária de código '09', que representa gastos com previdência social (Ação 09.272.0089.0179.0001 – Pagamento de aposentadorias e pensões – Militares das Forças Armadas). Ademais, os resultados financeiros de pessoal da União, principalmente aqueles publicados no RREO, sempre incluem, para efeito de resultado previdenciário, os valores com inativos militares. Portanto, as despesas com inativos militares possuem natureza previdenciária e deveriam constar das avaliações atuariais do regime.

A justificativa para não incluir os valores a serem despendidos com militares inativos no cálculo do resultado dos compromissos financeiros com militares e pensionistas reside no fato de os militares contribuírem apenas para pensão, conforme previsto no art. 1º da Lei nº 3.765/1960, com alterações inseridas pelo art. 27 da MP nº 2.215-10/2001. Além disso, os valores recebidos pelo militar na inatividade (reserva remunerada e reforma) têm sido interpretados como uma forma de prestação pecuniária de obrigação da União, em virtude das peculiaridades da carreira militar.

Um dos principais efeitos de não incluir os gastos com aposentados militares no cálculo do resultado atuarial é reduzir as estimativas do montante de recursos que deverão ser despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas no longo prazo, o que distorce o déficit atuarial desse regime. Como mencionado anteriormente, de acordo com a LRF, a LDO é peça essencial para o planejamento orçamentário (art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a') e para a transparência da gestão pública (art. 48, caput), e, por isso, as informações ali contidas devem ser elaboradas da forma mais completa e exata possível.

A Tabela 4 no Anexo A [não reproduzido neste acórdão] possibilita comparar os resultados aproximados de diferentes formas de se elaborar a avaliação atuarial dos militares. A tabela inclui as estimativas de resultados quando são considerados apenas gastos com pensões, com (Coluna E) e sem (Coluna F) a contribuição patronal, e para o caso de serem computadas as despesas com pensionistas e inativos sem a contribuição patronal (Coluna G). Pode-se observar, por exemplo, que a estimativa de déficit para 2011 aumentaria de R\$ 9,22 bilhões (Coluna F) para R\$ 21,05 bilhões (Coluna G) com a inclusão dos dispêndios com inativos. Portanto, a não inclusão das despesas com inativos na avaliação atuarial reduz substancialmente as projeções dos resultados dos encargos com os militares.

Logo, considerando o exposto, propõe-se que o Tribunal determine à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que inclua, nas avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, coluna específica de resultado atuarial que mostre também as despesas com aposentados militares, ou seja, que, além do resultado atuarial cotejando apenas contribuições e gastos com pensões militares, insira outra coluna que calcule a diferença entre contribuição para pensões e o total de gastos com inativos (militares da reserva remunerada e reformados) e pensionistas, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a', da LRF.

2.6.2.3. Ausência de publicação no RREO da projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus pensionistas



O art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que o RREO referente ao último bimestre do exercício será acompanhado de demonstrativos das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos. A equipe de auditoria compulsou o RREO referente ao último bimestre de 2007, 2008 e 2009, (Anexo 3, v.1 fls. 175-183) e verificou que eles contêm as projeções atuariais do RGPS e RPPS dos servidores civis, entretanto não apresentam informações atuariais concernentes aos compromissos da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas.

Questionada a respeito dos motivos para a não inclusão das projeções atuariais afetas aos benefícios previdenciários dos militares naquele demonstrativo, a STN/MF respondeu que a avaliação atuarial do RPPS com servidores civis também contabiliza as receitas e despesas vinculadas aos militares, enfatizando que o termo 'servidores públicos', inserto no dispositivo legal supramencionado, engloba, além dos servidores civis, também os encargos com militares (Anexo 1, v.4, fl. 835).

Porém, a informação repassada pela STN/MF não procede, pois a ordem de grandeza dos valores incluídos na projeção de receitas e despesas previdenciárias é compatível apenas com o regime dos civis. Por exemplo, no RREO de dezembro de 2009, o resultado atuarial com RPPS para 2010 está estimado em um déficit de R\$ 24,1 bilhões. Esse valor é compatível com o resultado esperado apenas para o regime dos civis, que estava estimado em R\$ 30,2 bilhões (Anexo 3, fls. 100v-101v), e não para o agregado de civis com militares, tendo em vista que a estimativa para os militares separadamente, elaborada pela Seori/MD, foi igual a R\$ 4,0 bilhões (Anexo 3, fls. 34v-35), apesar de esse valor ser subestimado (inclui contribuição patronal e exclui inativos, ver itens 2.6.2.1 e 2.6.2.2). Portanto, a projeção publicada no RREO é calculada apenas para os civis, não abrangendo os compromissos futuros com o segmento militar.

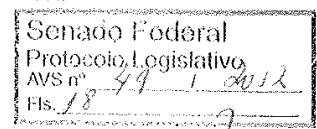
Um dos principais efeitos da falta de publicação das projeções no RREO, além de descumprir o disposto na LRF, é restringir significativamente a publicidade das informações concernentes à situação atuarial dos encargos com os militares no longo prazo, o que pode prejudicar o planejamento orçamentário da União. Considerando, ainda, a importante função atribuída ao RREO, pelo caput do art. 48 da LRF, de ser um dos instrumentos de transparência da gestão pública, necessário se faz que tal relatório contenha dados precisos e completos.

Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal determine à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que incluam a projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas nas publicações, referentes ao último bimestre do ano, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), tendo em vista o que estabelece o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

2.6.2.4. Falta de evidenciação das pensões especiais na projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus pensionistas

A avaliação atuarial elaborada pela Seori/MD inclui, nas projeções das despesas, os valores de pensões especiais, que, em regra, são benefícios sem contribuição, regidos por leis específicas diversas, por exemplo, de veteranos das campanhas do Uruguai e Paraguai, Lei das Sete Pragas, Montepio militar, dentre outras, não relacionadas às regras do 'regime' previdenciário militar em vigor. Essa inclusão pode distorcer as informações de duas maneiras. A primeira delas diz respeito ao aumento no volume de benefícios pagos para os quais não houve a respectiva contribuição. A segunda relaciona-se a mudanças nas características da população militar de pensionistas, haja vista que muitas das leis que concederam pensões especiais são muito antigas e incluem regras bastante distintas daquelas em vigor para os militares ativos e inativos. Os gestores do Ministério da Defesa alegaram, em entrevista, que essas pensões têm um peso significativo sobre as contas do sistema de pensão militar, majorando o déficit do regime.

A fim de corroborar a informação acima, a Seori/MD elencou as principais pensões especiais e valores pagos ao longo dos anos de 2007 a 2009, reunindo-as em 8 grandes grupos, com seus





respectivos normativos legais (Anexo 1, V. 2, fls. 335-337). Em 2009, por exemplo, essas pensões foram pagas a cerca de 39.600 beneficiários e tiveram um impacto financeiro da ordem de R\$ 1,7 bilhão, conforme dados da Seori/MD. (...)

Destarte, a equipe de auditoria calculou outra projeção atuarial, descontando os valores de pensões especiais ano a ano. Para efeito de cálculo, arbitrariamente a equipe assumiu que os valores com pensões especiais representam um percentual dos valores de pensões para 2009 (ou seja, dividiu-se o valor de pensões especiais de 2009 pelo valor total de pensões militares em 2009), pois a equipe não dispunha de outras informações atuariais dessas pensões especiais. Com base nessa premissa, foi obtido um índice de proporção, a partir da divisão do valor total das pensões especiais pelo valor total de todas as pensões (0,1509), o qual foi multiplicado pelo valor projetado de pensões militares para cada ano. Consequentemente, foi obtida uma coluna com valores de projeção de pensões até o ano de 2083, o último ano projetado pela Seori. Posteriormente, foi calculado um novo resultado atuarial com pensões militares expurgados de valores de pensões especiais (...).

Com base nessas informações, foi possível esboçar o resultado atuarial expurgado de pensões especiais (sem contribuição patronal). A grande vantagem desse tipo de cálculo é a possibilidade de indicar um resultado atuarial que considere apenas os dispositivos legais atuais para concessão de pensão militar, ou seja, a Lei nº 3.765/1960 e alterações posteriores, retratando mais fidedignamente os fluxos futuros de receitas e despesas. Assim, (...) o déficit atuarial com pensões militares expurgados de pensões especiais, a valores de 2009, será de R\$ 7,54 bilhões em 2011, atingindo o seu pico em 2037 com o montante de R\$ 8,7 bilhões. A partir desse pico, iniciar-se-ia uma tendência de redução gradual do déficit, que atingiria o valor de R\$ 3,6 bilhões em 2083. Portanto, há significativa redução no montante do déficit do regime quando se expurga os valores dessas pensões especiais, o que sugere a pertinência de tais valores serem discriminados nas projeções com o propósito de aprimorar a transparência da gestão pública, conforme preceitua o art. 48, caput, da LRF.

A principal causa para inclusão de tais despesas nas projeções é a assunção de que a avaliação atuarial deve incluir todos os dispêndios com pensões militares, por se tratarem de despesas de natureza semelhante. No entanto, a discriminação entre os valores de pensões associadas a contribuições e aquelas não associadas a contribuições dos beneficiários aumentaria a precisão, e, por conseguinte, a transparência das informações veiculadas nas projeções.

A inclusão das despesas com pensões especiais para militares no bojo das despesas com pensões de forma geral majora a projeção do volume de gastos e modifica as características demográficas da população militar de inativos e pensionistas, e, consequentemente, distorce a apuração do resultado atuarial, reduzindo o nível de exatidão das informações e das ações de planejamento nelas fundamentadas.

Tendo em vista essas constatações, cabe encaminhar ao Tribunal proposta de recomendação à Seori/MD para que avalie a conveniência e a oportunidade de elaborar avaliação atuarial que possibilite discriminar as projeções e resultado atuariais com e sem a inclusão das informações referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais oriundas de veteranos das campanhas do Uruguai e Paraguai, Lei das Sete Pragas, Montepio Militar, ex-combatentes, ex-combatentes (Lei da Praia), e outras semelhantes, de acordo com a lista constante do Anexo 1, v. 2, fls. 335-337, considerando que a inclusão, nas projeções atuariais do regime previdenciário dos militares, das despesas com pensões especiais militares distorce a apuração do resultado atuarial, na medida em que adicionam despesas com benefícios que não contaram com contribuição e alteram as características demográficas da população de militares.

2.7. Apuração do Resultado do Regime Próprio de Previdência Social da União e do Regime Previdenciário com Militares e seus Pensionistas.

2.7.1. Conceito

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) está previsto pelo art. 165, § 3º, da Constituição Federal. Atualmente, no âmbito da União, a elaboração do RREO é responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), observando as diretrizes previstas no Manual de



Demonstrativos Fiscais da própria STN/MF. A rotina de elaboração do RREO e de suas tabelas auxiliares possui níveis de desenvolvimento por meio de consultas, filtragem de dados extraídos, elaboração das pré-tabelas (ou demonstrativos), verificação de inconsistências e elaboração propriamente dita dos relatórios.

No que tange às consultas, estas são realizadas por meio do Siafi, por meio das versões Operacional e Gerencial, sendo realizadas para cada elaboração do RREO cerca de 120 consultas, que resultam em 330 planilhas e 115 mil dados básicos. A partir dos dados básicos, são realizados filtros por fórmulas do aplicativo Excel para montagem de 59 pré-tabelas. Nessa etapa, os dados básicos são reformatados em 111 mil informações que se reduzem em 30 mil informações que são estruturadas em demonstrativos e tabelas publicados no RREO (Anexo I, v.4, fl. 831).

2.7.2. Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos

O demonstrativo de receitas e despesas do RPPS, exigido pelo art. 53, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 objetiva evidenciar as receitas e despesas desse regime e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Sua importância reside no fato de que ele é o principal demonstrativo utilizado para divulgação dos resultados previdenciários com servidores públicos da União. A própria apreciação das Contas de Governo realizada pelo TCU utiliza esse demonstrativo para aferir o resultado previdenciário com servidores.

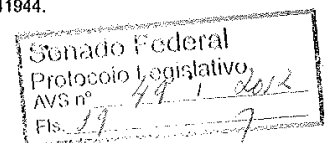
Para sua elaboração, as contas contábeis usadas são as mesmas que são utilizadas pelos demais demonstrativos de execução orçamentária. No âmbito do Siafi Gerencial, estas contas estão reunidas em 'grupos de informação' denominados 'Relatório da Receita', 'Dotação liquidada', 'Dotação autorizada', 'Despesas liquidadas' e 'Public. mensal'.

No Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos presente no RREO de dezembro de 2009 (Anexo 3, fl.143), as receitas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos foram divididas em receitas correntes, que englobam as receitas de contribuições de pessoal civil (contribuição patronal de ativo civil, do servidor ativo civil, de servidor inativo civil e pensionista civil), pessoal militar (contribuição para custeio das pensões militares), e também receitas previdenciárias do RPPS intraorçamentárias. Estas receitas foram distribuídas em três colunas, denominadas 'Previsão inicial', 'Previsão atualizada' e 'Receitas realizadas' (estas, por sua vez, subdividem-se em receitas realizadas 'No bimestre', 'Até o bimestre/2009' e 'Até o bimestre/2008').

Já, a evidenciação das despesas previdenciárias no citado demonstrativo do RREO são discriminadas em despesas previdenciárias com pessoal civil (englobando aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários) e pessoal militar (gastos de reformas, pensões e outros benefícios previdenciários de natureza militar). Essas despesas previdenciárias são apresentadas em três colunas denominadas 'Dotação inicial', 'Dotação atualizada' e 'Despesas executadas', sendo que esta última coluna subdivide-se em outras subcolunas registradas como 'Liquidadas ('No bimestre' e 'Até o bimestre')', 'Inscritas em restos a pagar não processados', e outras duas subcolunas referente a dados de ano anterior ('Liquidadas – Até o bimestre' e 'Inscritas em restos a pagar não processados').

O resultado previdenciário com regime próprio é calculado mediante a diferença entre suas receitas e as despesas com benefícios (estas despesas representam o somatório da coluna de 'despesas liquidadas no bimestre' e 'despesas inscritas em restos a pagar não processado').

Outro demonstrativo específico que é evidenciado no RREO, no que tange à demonstração das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos, é o quadro que expõe separadamente os valores de receitas e despesas de natureza intraorçamentária. Porém, esta demonstração não calcula a diferença entre essas receitas e despesas. Na realidade, ele é apenas uma melhor apresentação de números de receitas e despesas intraorçamentárias que são apresentados na demonstração principal de resultado do RPPS.





Destaca-se que as despesas consideradas como de natureza previdenciária do setor público federal incluem, além de inativos e pensionistas militares e civis da União, outros segmentos que têm suas despesas pagas pelos cofres da União. Nesse sentido, o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos inclui também despesas com inativos e pensionistas da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal; inativos e pensionistas dos extintos estados e territórios; inativos e pensionistas do estado do Mato Grosso (art. 27 da Lei Complementar nº 31/1977); inativos e pensionistas da extinta via férrea do Rio Grande do Sul (Vifer; Lei nº 3.887/1969); complementação de aposentadorias e pensões da antiga rede ferroviária federal (RFFSA); encargos previdenciários com pensionistas do extinto instituto de previdência dos congressistas (IPC); pagamento de reparação econômica em prestação única ou em prestação mensal permanente e continuada (valores não retroativos) (Lei nº 10.559/2002); indenização a anistiados políticos (Lei nº 10.559/2002), pagamento de valores a anistiados políticos militares para celebrantes de termos de adesão (Lei nº 11.354/2006), pagamento de valores retroativos a anistiados políticos civis (Lei nº 11.354/2006). De acordo com dados do Orçamento de 2009, essas despesas previdenciárias adicionais representaram naquele ano o montante de R\$ 4,5 bilhões.

Interessante é o caso dos integrantes das Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal. De acordo com art. 21, inciso XIV, da CF, compete à União organizar e manter essas corporações. Porém, as contribuições previdenciárias pagas pelos integrantes dessas corporações são recolhidas aos cofres do Distrito Federal, em vez de aos cofres da União que é a responsável pelo pagamento das despesas com os inativos e pensionistas dessas instituições. Essa situação é analisada pelo TCU mediante o TC-027.750/2006-9, não havendo ainda decisão definitiva.

2.7.3. Achados

2.7.3.1. Fragilidades nos procedimentos afetos à apropriação das contribuições previdenciárias para o RPPS

As contribuições previdenciárias para o regime de previdência dos servidores públicos civis estão previstas no art. 40, caput, da Constituição Federal e regulamentadas pelos arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004, sendo divididas nas seguintes espécies de contribuição: do servidor ativo, do aposentado, do pensionista, e, por último, a contribuição patronal da União e de suas autarquias e fundações. A contribuição dos servidores ativos é de 11% incidentes sobre a totalidade da base de contribuição. Os servidores aposentados e pensionistas contribuem com 11% incidentes sobre a parcela dos proventos que exceda o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da Previdência Social. Quanto à contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, esta é calculada tendo como referência de alíquota e base de cálculo o dobro da contribuição do servidor ativo, ou seja, o recolhimento patronal não incide sobre valores de aposentadorias e pensões.

Quanto à operacionalização da arrecadação dessas receitas de contribuições previdenciárias, elas eram recolhidas pelos órgãos, até 2/9/2010, mediante Guia de Recolhimento da União (GRU). Após essa data, as contribuições passaram a ser recolhidas por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf), tendo em vista o advento da MP nº 497, de 27/7/2010, convertida na Lei nº 12.350, de 20/12/2010, que determina a competência da RFB para normatização, cobrança, fiscalização e controle da arrecadação da contribuição destinada ao custeio do Regime de Previdência Social do Servidor de que trata a Lei nº 10.887/2004. No entanto, ainda existe uma exceção para recolhimentos via GRU, que são os oriundos de precatórios, devido à existência de problemas operacionais junto ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal e que continuarão nessa sistemática até que se promovam as alterações de sistema permitindo o recolhimento então por Darf (Anexo 1, Volume 4, fls. 833-834).

Durante reuniões com gestores, a equipe de auditoria obteve informações a respeito de possíveis erros de recolhimento das contribuições previdenciárias no âmbito de tribunais eleitorais e do trabalho. Com o propósito de aferir essas informações, foram efetuadas consultas no Siafi que



sugeriram a necessidade de exame mais minucioso dos recolhimentos realizados pelos seguintes órgãos: Tribunais Regionais Eleitorais do Maranhão, Santa Catarina, Amazonas, Minas Gerais, Mato Grosso, Tocantins, Acre, Distrito Federal, Amapá e o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Foram examinados os recolhimentos dessas receitas no decorrer dos anos de 2007, 2008 e 2009.

As extrações demonstraram que o recolhimento ocorria por meio de GRU utilizando os seguintes códigos de recolhimento: 10023-4 CPSSS-SERVIDOR CIVIL ATIVO; 10024-2 CPSSS-SERVIDOR CIVIL INATIVO; 10025-0 CPSSS-PENSIONISTA CIVIL; 50029-1 CPSSS-PATRONAL - DECISAO JUD. MANDADO SEGURANCA; 50026-7 CPSSS-PATRONAL - SERVIDOR NO EXTERIOR; 50028-3 CPSSS-PATRONAL - SERVIDOR CIVIL ATIVO; 50038-0 CPSSS-PATRONAL-PRECATORIO JUDICIAL; 10027-7 CPSSS-SERVIDOR CIVIL LICENCIADO/CEDIDO; 10028-5 CPSSS-PATRONAL-SERV. CIVIL CEDIDO/LICENCIADO; 10021-8 CPSSS-DECISAO JUDICIAL MANDADO DE SEGURANCA; 10038-2 CPSSS-SERV. CIVIL ATIVO-PRECATORIO JUDICIAL; 10029-3 CPSSS-PENSIONISTA-PRECATORIO JUDICIAL; e 10039-0 CPSSS-SERV. CIVIL INATIVO-PRECATORIO JUDICIAL.

A metodologia de trabalho consistiu no envio de ofício de diligência aos Diretores Gerais de Administração dos Tribunais supramencionados, solicitando que eles informassem os montantes de despesa de pessoal e de contribuição previdenciária recolhida, separando-as em contribuição dos servidores ativos, inativos, pensionistas e parte patronal referente aos exercícios de 2007, 2008 e 2009. Além disso, os gestores foram solicitados a explicar os motivos das porcentagens de recolhimento de contribuição previdenciária que diferiam das médias obtidas para os demais Tribunais.

Análise das respostas desses Tribunais revelou que cada um possui o seu sistema de pagamento de pessoal e que, após o processamento da folha de pagamento, os dados financeiros são apropriados no Siafi (Anexo D). Constatou-se que o procedimento de apropriação dos valores no Siafi não é confiável, pois várias inconsistências foram detectadas no recolhimento das contribuições previdenciárias (sejam as parcelas dos servidores ativos, inativos e pensionistas quanto às patronais). As inconsistências no recolhimento identificadas nesses tribunais são descritas a seguir.

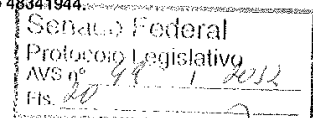
No TRE/AM, houve inversão no código de recolhimento da contribuição patronal do RPSS. Em 2008, cerca de R\$ 5,9 milhões de contribuição foram recolhidos com o código 10023-4 CPSSS-SERVIDOR CIVIL ATIVO, mas deveriam ter sido recolhidos mediante código 50028-3 CPSSS-PATRONAL - SERVIDOR CIVIL ATIVO.

O TRE/MT reconheceu que houve inversão nos códigos de recolhimento da contribuição patronal nos anos de 2008 e 2009. Em vez de utilizar o código 50028-3 CPSSS-PATRONAL - SERVIDOR CIVIL ATIVO, O TRE/MT efetuou o recolhimento da contribuição patronal mediante o código 10023-4 CPSSS-SERVIDOR CIVIL ATIVO. A equipe de auditoria verificou que houve realmente inversão nesse caso, pois as despesas com obrigações patronais - despesas intraorçamentárias, que tem como principal componente o recolhimento para o RPSS, registraram valores de R\$ 5.522.832,09 em 2008 e R\$ 6.308.417,46 em 2009 (natureza de despesa 331911300 - UG 070022 - gestão 0001).

No TRE/TO, houve recolhimento incorreto de contribuição previdenciária sobre gratificação natalina dos servidores ativos no valor de R\$ 182.354,96 em 2008. Este valor foi recolhido como contribuição de inativos (10024-2 CPSSS-SERVIDOR CIVIL INATIVO). Há também diferença de contribuição no ano de 2009.

No TRE/DF, houve recolhimento incorreto de R\$ 399.884,22 e R\$ 401.229,44 em valores da contribuição patronal, referentes aos meses de junho e julho de 2009. Estas contribuições foram recolhidas com o código 10023-4 CPSSS-SERVIDOR CIVIL ATIVO, mas deveriam ter sido recolhidas mediante código 50028-3 CPSSS-PATRONAL - SERVIDOR CIVIL ATIVO.

Quanto ao TRE/AP, houve inversão de códigos de recolhimentos no ano de 2009. Cerca de R\$ 2,07 milhões foram recolhidos com o código 10023-4 CPSSS-SERVIDOR CIVIL ATIVO, mas





deveriam ter sido recolhidos mediante código 50028-3 CPSSS-PATRONAL - SERVIDOR CIVIL ATIVO.

Cabe destacar, ainda, caso singular de não recolhimento de contribuição sobre algumas parcelas da remuneração, o que ocorre no TRE/SC. O Acórdão-TRE/SC nº 16.294/2000 excluiu as rubricas Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), gratificação de adicional de tempo de serviço, e gratificação natalina da base de cálculo da contribuição para o RPPS. No entanto, o Acórdão-TCU nº 1.286/2008 – Plenário determinou que a contribuição previdenciária também incidisse sobre VPNI e que fossem recolhidos os valores atrasados que até então não tinham sido recolhidos. A partir de julho de 2008, o TRE/SC iniciou o desconto da contribuição sobre VPNI, mas sem realizar a cobrança dos atrasados. Pedido de reexame do citado Acórdão suspendeu a cobrança dos atrasados (Acórdão TCU nº 1.456/2010 – Plenário) por entender se tratar de matéria de natureza tributária. Quanto à gratificação de adicional de tempo de serviço e gratificação natalina, essas não sofriam incidência de contribuição previdenciária, durante o período examinado, nos moldes do Acórdão-TRE/SC nº 16.294/2000. De acordo com o TRE/SC essas foram causas para redução do valor do recolhimento da contribuição para o RPPS.

Entretanto, o recente Acórdão-TCU nº 59/2011 – Plenário (TC-032.654/2008-0), prolatado em 19/1/2011, determinou ao TRE/SC que efetue o desconto de contribuição previdenciária sobre a gratificação de adicional de tempo de serviço e gratificação natalina.

O procedimento para recolhimento das contribuições previdenciárias do RPPS mediante GRU é relativamente frágil. Os gestores dos órgãos verificam qual o código de GRU correto e realizam o respectivo recolhimento manualmente, ou seja, as informações não são submetidas a críticas de consistência, que poderiam ser realizadas pelos próprios sistemas informatizados. Dessa forma, um gestor pode facilmente recolher valores de contribuição patronal como se fosse contribuição do servidor e vice-versa.

Ademais, em que pese ser Órgão Central do sistema de administração financeira federal, a STN/MF alegou que o acompanhamento de possíveis inconsistências no recolhimento das contribuições previdenciárias do RPPS não faz parte de suas competências institucionais (Anexo 1, v. 4, fl. 834). A alegação é em tese aceitável, visto que a MP nº 497, de 27/7/2010 (convertida na Lei nº 12.350/2010), transferiu essa competência da SRH/MP para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

O recolhimento das contribuições previdenciárias do RPPS com códigos de GRU incorreto provoca distorção nos valores arrecadados. Se uma determinada contribuição previdenciária é de servidor ativo e, no momento do recolhimento via GRU, esta é efetuada com código trocado (por exemplo, deveria ser o código 10023-4 CPSSS-SERVIDOR CIVIL ATIVO e utiliza-se o código 50028-3 CPSSS-PATRONAL-SERVIDOR CIVIL ATIVO), então a receita é classificada incorretamente no Siafi. Por outro lado, convém lembrar que, desde 3/9/2010, em decorrência da MP nº 497, de 27/7/2010, convertida na Lei nº 12.350, de 20/12/2010, o recolhimento passou a ser realizado mediante Darf, o qual possui codificação diversa daquela da GRU. Entretanto, a técnica de classificação continua semelhante à anterior, pois cada código de recolhimento do Darf está atrelado a uma natureza de receita, ou seja, a alteração de GRU para Darf não elimina a possibilidade de erro no recolhimento das receitas do RPPS.

A fim de se certificar da veracidade de tal conclusão, a equipe de auditoria indagou à STN/MF a respeito da possibilidade de haver equívocos no recolhimento das contribuições previdenciárias do RPPS. A STN informou que as receitas do RPPS são contabilizadas tendo por base as informações da natureza da receita parametrizadas nos códigos de recolhimento (GRU) ou de receita (Darf), e que existe a possibilidade de recolhimento com uso de código indevido por parte do contribuinte/recolhedor para ambas as formas de arrecadação (GRU e Darf) (Anexo 1, v.4, fls. 913-914).

Destarte, com a possibilidade de recolhimento incorreto das contribuições do RPPS, há risco de distorções nos valores das receitas previdenciárias que são publicadas no RREO, podendo



ocasionar diferença nos resultados previdenciários desse regime. Essa fragilidade decorre em parte da inexistência de unidade gestora única do regime de previdência no âmbito da União, prevista no § 20 da CF/88, incluído pela EC nº 41/2003, a qual precisa ser regulamentada (ver item 2.3). A ausência de um órgão gestor único faz com que os recolhimentos sejam realizados no âmbito de cada um dos órgãos que possuem sistema próprio de pagamento de pessoal, como ocorre nos diversos tribunais. Esse processamento descentralizado aumenta a possibilidade de erros e dificulta a fiscalização dos recolhimentos. Por isso, cabe ressaltar, novamente, a importância de ser regulamentado o dispositivo constitucional que prevê a criação da unidade gestora única, nos termos da proposta de encaminhamento incluída no item 2.3 deste relatório.

Tendo em vista a fragilidade constatada no recolhimento das contribuições afetas ao RPPS, torna-se necessário alertar os órgãos nos quais foram detectadas inconsistências no recolhimento sobre a necessidade de observância do que estabelecem os arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004 e dar ciência dessas ocorrências à STN e à RFB para que possam tomar providências que mitiguem a possibilidade de incorreção no recolhimento das contribuições para o RPPS.

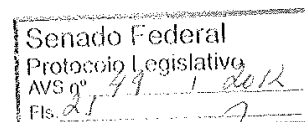
Portanto, propõe-se dar ciência: a) aos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Amapá e Distrito Federal, a respeito da necessidade de efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias do RPPS em conformidade com o que estabelecem os arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004; e b) à STN/MF e à RFB/MF a respeito das inconsistências de recolhimento das contribuições previdenciárias do RPPS constatadas nos Tribunais Eleitorais do Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Amapá e Distrito Federal.

2.7.3.2. Inconsistências de valores publicados no demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos

A equipe de auditoria analisou o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do RPPS publicado no RREO, especificamente aqueles publicados no último mês do ano, referentes aos exercícios de 2002 a 2009 (relatórios de janeiro a dezembro do ano/bimestre novembro-dezembro). Ficou constatado que, em vários dos demonstrativos, o valor que aparece na coluna de despesas realizadas no ano 'x+1' não corresponde aos valores que foram lançados no RREO de dezembro do ano 'x'. Por exemplo, o valor do resultado previdenciário referente ao exercício de 2008 informado no RREO de dezembro de 2008 foi negativo e igual a R\$ 42,2 bilhões, enquanto o resultado referente a esse mesmo exercício informado no RREO de dezembro de 2009 foi negativo e igual a R\$ 41,1 bilhões. Esses valores indicam uma diferença de R\$ 1,1 bilhão para o resultado previdenciário referente ao mesmo ano, em duas publicações diferentes. A Tabela 18 (Anexo A) mostra as discrepâncias nas publicações dos resultados previdenciários para os anos de 2002 a 2008.

Acerca dessas inconsistências, a STN informou que, quanto aos dados referentes aos anos 2004 e 2005 publicados no demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do RPPS, o valor total da despesa previdenciária na coluna 'Até o Bimestre/2004' de R\$ 39.835.746 mil, publicada em 2005, deveria ser o mesmo publicado no ano anterior, ou seja, R\$ 40.397.137 mil. No entanto, em janeiro de 2006, quando da elaboração do RREO de 2005, na 'Verificação de Inconsistências' (etapa da rotina de elaboração do RREO), entre uma das milhares de informações a serem checadas (em grande parte fórmulas do aplicativo Excel), foram constatadas inconsistências nas fórmulas das pré-tabelas. Dessa forma, o somatório das despesas no período não obteve equivalência com o período anterior, impactando por efeito o resultado previdenciário destacado no quadro acima (Anexo 1, v.4, fls. 837-838).

Quanto ao método de apropriação da despesa, a STN argumenta que o regime de apropriação da despesa para fins de elaboração do RREO deve ser o regime orçamentário definido na Lei nº 4.320/1964, ou seja, as despesas empenhadas no exercício. Por uma questão conceitual, até o exercício de 2007 as despesas empenhadas, mas não liquidadas efetivamente até 31 de dezembro do exercício de referência, eram consideradas 'liquidadas' no momento de sua inscrição em restos a pagar não processados, por ocasião do encerramento do exercício. Esse procedimento era conhecido informalmente como 'liquidação forçada'. Dessa forma, as despesas liquidadas de um exercício





encerrado compreendiam despesas efetivamente liquidadas e despesas apenas empenhadas, mas inscritas em restos a pagar não processados para execução no exercício seguinte, nos termos da Lei nº 4.320/1964. A partir de 2007, passou-se a denominar a despesa orçamentária do exercício de despesa 'executada', reservando-se o termo 'liquidadas' às despesas que efetivamente tenham passado pelo estágio da liquidação definido pela lei. Atualmente, a despesa total do exercício é apropriada pelo mesmo critério, apenas passou-se a destacar, desse total, o montante liquidado (29213.02.01 = CREDITO EMPENHADO LIQUIDADO EXCETO DOC FOLHA) do não liquidado, inscrito em restos a pagar não processados (29213.02.03 = CRED. EMPENHADO-EXECUTADO POR INSCRICAO DE RP) (Anexo 1, v.4, fl. 838.).

Outro questionamento da equipe de auditoria direcionado à STN esteve relacionado às justificativas para liquidação direta, sem empenho, das despesas de pessoal, observada nos últimos anos. Em resposta, a STN argumentou que as rotinas contábeis para apropriação da folha de pagamento de pessoal dispensam a emissão da nota de empenho, o que não quer dizer que não haja o empenho. Ocorre que o usuário, no momento em que estiver apropriando a despesa com pessoal, dentro do documento folha, estará executando registros, de forma automática e concomitante, por meio de nota de sistema (NS), relativos aos estágios de empenho e liquidação.

Também foram constatados valores incorretos de despesa com pensionistas e inativos militares em 2009. De acordo com o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos de dezembro de 2009, a despesa com esse grupo foi de R\$ 20,6 bilhões. A fim de aferir a consistência da informação, a equipe de auditoria efetuou consulta no Siafi Gerencial, conforme os critérios repassados pela STN (Anexo 1, v. 4, fls. 852-853), e constatou que a ação orçamentária '0179 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas', que representa a rubrica orçamentária responsável pelo pagamento desse segmento, executou R\$ 22,3 bilhões, ou seja, um valor que corresponde a R\$ 1,7 bilhão acima do que foi publicado no supracitado demonstrativo.

Porém, o somatório de valores de despesa de civis e militares em 2009, publicado no citado demonstrativo, de R\$ 67,2 bilhões está correto. O que ocorreu foi provavelmente a inserção de valores de gastos com militares nas despesas com servidores civis, quando da elaboração do demonstrativo. Logo, a despesa com inativos e pensionistas civis que foi publicada com o valor de R\$ 46,6 bilhões, na realidade, teria sido de R\$ 44,9 bilhões.

A causa para inconsistência de informações publicadas no RREO reside em alteração das rotinas contábeis e extração de dados que são efetuados pela STN/MF. O principal efeito dessas inconsistências é retratar de forma imprecisa os resultados financeiros dos sistemas de previdência de militares e servidores civis da União. Saliente-se, mais uma vez, que esse relatório é utilizado também pelo TCU para efeito de apreciação das Contas de Governo. Logo, a publicação de informações inconsistentes reduz a confiabilidade do demonstrativo, que constitui importante instrumento de transparência na gestão pública, conforme estabelece o *caput* do art. 48 da LRF.

Portanto, propõe-se que o Tribunal determine à STN/MF que inclua, no RREO, memória de cálculo que possibilite a reconstrução do referido demonstrativo mediante consultas ao Siafi, nas versões Gerencial e Operacional, bem como adicione instrução em seu Manual de Demonstrativos Fiscais para que os demonstrativos sejam acompanhados de memória de cálculo, com o propósito de mitigar o risco de inconsistências nas informações publicadas no RREO e de violação do art. 53, inciso II, c/c o art. 48, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000.

2.7.3.3. Falta de segregação dos resultados previdenciários concernentes aos militares das Forças Armadas e aos servidores civis

Os demonstrativos das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos que compõem o RREO incluem todas as receitas e despesas concernentes ao regime civil como também àquelas relacionadas ao regime dos militares. Portanto, o resultado previdenciário do RPPS, publicado no RREO, agrega os dados referentes aos militares e civis. Ao ser indagada a respeito das razões para não haver relatório específico para cada regime, a STN/MF respondeu que o



Anexo V do RREO apresenta uma linha com resultado previdenciário, que inclui as contribuições e despesas dos servidores civis e militares da União, pois o regime próprio é por ente federativo (Anexo I, v. 4, fl. 836).

Ocorre que, como já explanado no item 2.4 deste relatório, a CF estabelece distinção entre militares e civis. Enquanto o sistema de previdência dos servidores públicos civis está previsto no art. 40, o dos militares é mencionado no art. 142, § 3º, inciso X. Além disso, o art. 40, § 20, da CF excetua o regime previdenciário dos militares da exigência de haver apenas um regime por ente federativo, o que refuta o argumento apresentado pela STN.

Os regimes dos militares e dos civis possuem regras diferentes que fazem deles regimes distintos, como ressaltado no item 2.4. Enquanto as regras atuais para os servidores civis se aproximam de um verdadeiro regime previdenciário, do qual se poderá exigir, quando vier a ser plenamente regulamentado, crescente equilíbrio entre receitas e despesas, as regras estabelecidas para os militares permaneceram praticamente intocadas pelas recentes reformas e continuam muito próximas de um regime administrativo, no qual não se exige contribuições para aposentadoria, benefício este que se mantém como encargo da União como uma extensão do vínculo funcional com a Administração.

Portanto, apurar os resultados de regimes tão díspares em um mesmo demonstrativo prejudica a evidenciação dos resultados, os quais podem ser usados para avaliar o equilíbrio dos regimes e embasar decisões técnicas e/ou políticas a eles concernentes, o que fere o princípio da transparência na gestão pública referente a esse demonstrativo (art. 53, inciso II, c/c o art. 48, caput, da LRF).

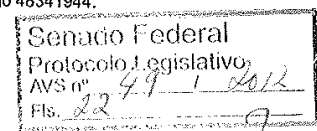
A apresentação conjunta dos resultados previdenciários de militares das Forças Armadas e servidores civis dificulta a divulgação da situação financeira de cada um deles, ao sugerir tratar-se de apenas um regime previdenciário. Para 2009, conforme dados do último RREO daquele exercício, o déficit previdenciário com o setor público federal foi de R\$ 47,0 bilhões. No entanto, esse número deveria destacar os déficits com militares das Forças Armadas e os servidores civis. Nessa linha, a equipe de auditoria apurou o déficit da previdência do setor público separando civis de militares, (...). No ano de 2009, o sistema de previdência dos servidores civis (RPPS) apresentou déficit de R\$ 26,4 bilhões, enquanto o sistema de previdência militar foi deficitário em R\$ 20,6 bilhões (sem a contribuição patronal). Portanto, considerando que militares e servidores civis possuem regimes previdenciários distintos, a apuração do resultado previdenciário do setor público deveria apresentar demonstrações específicas para cada um.

Diante do exposto, propõe-se determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) e ao Ministério da Previdência Social (MPS) que providenciem a publicação no RREO de um demonstrativo específico das receitas e despesas referentes ao regime próprio dos servidores públicos civis e outro demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias associadas aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, no prazo de 180 dias, tendo em vista o que estabelece o art. 40, § 20, c/c o art. 142, § 3º, inciso X da CF, e o art. 53, inciso II, c/c o art. 48, caput, da Lei Complementar nº 101/2000.

2.7.3.4. Falta de evidenciação da incidência de DRU sobre a contribuição de militares para pensões

O Orçamento da União desvincula 20% dos valores destinados à seguridade social em atendimento ao art. 76 dos ADCT/CF que estabeleceu a Desvinculação de Receitas da União (DRU). As contribuições previdenciárias para o RGPS não sofrem incidência da DRU, visto que o art. 167, inciso XI, da CF impede que os recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, inciso I, alínea 'a', e inciso II, sejam utilizados para realização de despesas diferentes do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Ao analisar o Orçamento da União, verifica-se que a Receita de Contribuição para Pensão Militar, prevista no art. 1º da Lei nº 3.765/1960, é desmembrada em 80% para pagamento de pensões militares e outros 20% são desvinculados do pagamento de pensões, podendo ser usado pela União para outros fins, como pode ser observado em extração no Siafi 2010 (Anexo 3, v.1, fl. 174).





Entretanto, no relatório de Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos presente no RREO, a receita prevista inclui todo o valor orçado para natureza de receita '1210.15.00 – Contribuição para o Custeio das Pensões Militares'. Ora, se para efeito orçamentário existe desvinculação dessa receita, não há razão para incluir todo o valor das contribuições dos militares como receitas previdenciárias.

O principal efeito dessa falta de evidenciação da incidência de DRU sobre as contribuições dos militares para pensão é distorcer a apuração do resultado dos encargos previdenciários da União com os militares e pensionistas, alterando artificialmente o déficit do 'regime'. Isso reduz a exatidão do demonstrativo publicado no RREO, prejudicando, dessa forma, a transparência da gestão pública (art. 53, inciso II, c/c art. 48, caput, da LRF).

Diante dessas constatações, cabe encaminhar proposta de determinar à STN/MF que evidencie, no relatório de Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos presente no RREO, a incidência de Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre a contribuição de militares para pensões, tendo em vista o que estabelece o art. 53, inciso II, c/c o art. 48, caput, da LRF.

3. DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social integra, juntamente com a saúde e a assistência social, o conjunto de ações denominado pela Constituição Federal como seguridade social. Diferentemente da saúde, estabelecida como direito de todos e dever do Estado, e da assistência social, que deve ser prestada 'a quem dela necessitar, independente de contribuição' (art. 203 da CF/88), a previdência social apresenta 'forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória', devendo ser observados 'critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial' (art. 201 da CF/88). Assim, dos três conjuntos de ações que compõem a seguridade social, apenas a previdência social apresenta exigência de equilíbrio financeiro e atuarial, fazendo-se necessário identificar corretamente quais os itens que devem compor suas receitas e despesas para o cálculo de seu resultado.

O financiamento da seguridade social é proveniente dos orçamentos dos entes federativos e das contribuições sociais enumeradas no art. 195 da Constituição Federal, transcrito abaixo:

'Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.'

Considerando, portanto, as fontes de receita apontadas pelo art. 195 e a exigência do art. 201 da CF/88 de que a previdência social apresente equilíbrio financeiro e atuarial, resta identificar as contribuições sociais e as despesas que serviriam de base para o cálculo do resultado da previdência. Tal questão reveste-se de certa polêmica, como observado no relatório de levantamento que deu origem a esta auditoria (TC-007.543/2010-78, apenso a este processo), pois há, pelo menos, três posições distintas quanto à forma de apurar o resultado previdenciário.

3.1. Componentes do resultado do RGPS

Para alguns especialistas (posição constitucionalista), na apuração do resultado do RGPS, devem ser computadas todas as despesas e receitas destinadas à seguridade social, incluindo as



despesas com saúde e assistência social e todas as receitas enumeradas no art. 195 da CF/88. Contra essa visão pesa o fato de que não há exigência constitucional de equilíbrio financeiro ou atuarial para a saúde e para a assistência social, apenas para a previdência social.

A Constituição Federal, ainda, parece não deixar dúvidas sobre quais seriam as receitas tipicamente previdenciárias, que serviriam de contrapartida para o pagamento dos benefícios e com as quais seria possível verificar o equilíbrio do RGPS, ao vedar sua utilização para outras despesas, conforme art. 167, inciso XI, transcrito abaixo.

Art. 167. São vedados:

(...)

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, inciso I, alínea 'a', e inciso II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.'

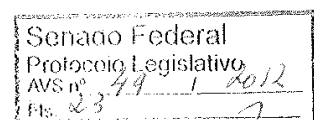
Ainda nesse sentido, a Lei nº 8.212/1991, no parágrafo único do art. 16, expressa que a contribuição da União para a seguridade social 'é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal', sendo responsável por insuficiências financeiras da seguridade social 'quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social'.

Assim, é possível entender que os recursos repassados pela União para custeio dos benefícios previdenciários são recursos adicionais que servem para cobrir insuficiências financeiras, ou seja, déficits do RGPS, não cobertos pelas contribuições dos segurados e dos empregadores (sobre a folha de salários). Portanto, as receitas tipicamente previdenciárias seriam aquelas provenientes dos empregadores sobre a folha de salários e dos trabalhadores e demais segurados do RGPS, conforme disposto no art. 195, inciso I, alínea 'a' e inciso II, ou as suas substitutas (e.g., contribuição sobre produção rural, sobre receita dos espetáculos esportivos de futebol profissional, do empregador doméstico e sobre prestação de serviços por cooperativas de trabalho). Qualquer interpretação que procure apurar o resultado do RGPS incluindo, do lado das receitas, a arrecadação oriunda de todas as contribuições destinadas à seguridade social, ou as demais transferências da União, carece de previsão constitucional e legal. Da mesma forma, a inclusão de despesas da saúde e da assistência social na formação de um 'resultado da seguridade social' não serve para apuração do equilíbrio financeiro da previdência estipulado no art. 201 da CF/88.

Cabe observar, ainda, que a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, um dos objetivos da previdência social previsto no inciso III do art. 201 da CF/88, possui fonte própria de recursos, estabelecida pelo art. 239 da CF/88. Dessa forma, essas despesas e as respectivas receitas não devem compor o resultado previdenciário.

No nosso ordenamento jurídico, a seguridade social, como todas as demais ações de governo, deve apresentar sempre equilíbrio orçamentário, pois não pode haver execução de despesas sem a especificação das receitas para cobri-las. No caso de haver arrecadação menor do que havia sido previsto, por exemplo, algumas ações poderão ser contingenciadas com o objetivo de reduzir as despesas inicialmente previstas. Esse tipo de equilíbrio não pode ser confundido com a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial imposta à previdência social pela CF/88. Como mencionado anteriormente, no item 2.3, o equilíbrio financeiro requer que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano cubram as despesas previdenciárias executadas no mesmo período, enquanto o equilíbrio atuarial requer que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, sejam suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente.

Outra posição sobre o resultado do RGPS, denominada pragmática, defendida no Fórum Nacional de Previdência Social em 2007, aduz que as renúncias de receitas previdenciárias sejam incluídas como receitas nas contas do RGPS, o que diminuiria seu déficit. Na mesma linha, de acordo com essa posição, as despesas com benefícios concedidos à clientela rural deveriam ser consideradas assistenciais e contabilizadas separadamente, tendo em vista que tais benefícios apresentam contrapartida (receita) reduzida. Seriam, então, apurados dois resultados previdenciários: um rural e





outro urbano. Tal conceito foi batizado de 'Nova Contabilidade da Previdência Social' e encontra-se descrito em artigo da SPS/MPS (Anexo 1, fls. 61-71).

A nosso ver, a classificação dos benefícios rurais como assistenciais, como preconizado na posição pragmática, não se mostra compatível com o atual arcabouço jurídico, tendo em vista que:

a) a aposentadoria por idade do trabalhador rural foi estabelecida no inciso II do § 7º do art. 201 da CF/88, juntamente com a aposentadoria do trabalhador urbano, apenas com a ressalva da redução em cinco anos da idade mínima;

b) o § 8º do art. 195 da CF/88 estabelece a forma de contribuição do produtor rural em economia familiar e o direito aos benefícios, característica exclusiva da previdência social;

c) a Lei nº 8.212/1991 lista o produtor rural pessoa física (art. 12, inciso V, alínea 'a') e o segurado especial (art. 12, inciso VII) como segurados obrigatórios da previdência social, o que lhes concede acesso aos benefícios do RGPS mencionados no art. 18 da Lei nº 8.213/1991;

d) o art. 25 da Lei nº 8.212/1991 especifica a alíquota de contribuição para o empregador rural pessoa física e para o segurado especial em 2,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; e

e) o Plenário do TCU, no Acórdão nº 38/2004, entendeu que as contribuições do segurado especial e dos empregadores rurais pessoa física e pessoa jurídica não se configuram renúncias tributárias, pois são contribuições substitutivas em um sistema que conta com uma pluralidade de fontes.

De semelhante modo, não há previsão legal, nem na Lei nº 4.320/1964 nem na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), de inclusão das renúncias previdenciárias como receitas para efeito de apuração do resultado do RGPS. Existe inclusive, atualmente, um obstáculo de cunho técnico para contabilizar tais receitas, pois, de acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, as estimativas de renúncias previdenciárias são produzidas com base no valor da massa salarial e, com os atuais sistemas, essa informação só pode ser disponibilizada semestralmente (Ofício RFB/Gabin 1073/2010, Anexo 1, v. 1, fls. 274-321).

Dessa forma, embora a apuração de um resultado previdenciário urbano em separado do resultado rural e a correta mensuração dos valores de renúncias previdenciárias apresentem grandes vantagens para a transparência do gasto público, bem como para o correto entendimento das causas dos resultados apresentados pelo RGPS nos últimos anos, como será observado nos itens 3.2.6 e 3.3.4, tais medidas não demonstram, de fato, o resultado do RGPS.

Finalmente, na posição adotada na contabilidade tradicionalmente utilizada para apurar o resultado do RGPS, chamada por alguns autores de fiscalista, são consideradas as receitas das contribuições dos segurados e das empresas sobre a folha salarial (CF/88, art. 195, inciso I, alínea 'a' e inciso II), sem a contabilização das renúncias previdenciárias, em contrapartida às despesas com benefícios do RGPS, incluindo clientelas urbana e rural, despesas pagas judicialmente e a compensação previdenciária com regimes próprios de previdência (Comprev). Outras receitas também são consideradas nesse cálculo, das quais se destacam as provenientes da produção rural, da receita dos espetáculos esportivos de futebol profissional, do empregador doméstico e da prestação de serviços por cooperativas de trabalho (§ 8º do art. 195 da CF/88 e arts. 22, 22A, 22B e 25 da Lei nº 8.212/1991), que têm sido interpretadas como formas substitutivas de contribuição (item 9.2.3 do Acórdão nº 38/2004 – Plenário). As receitas provenientes do 'Simples' (Lei nº 9.317/1996 e Lei Complementar nº 123/2006), que substituem a contribuição patronal sobre a folha de salários, também, são apuradas. Com base nesses valores, é elaborado o demonstrativo de fluxo de caixa do INSS, principal referência para divulgação do resultado do RGPS.

Cabe observar, ainda, que parte da receita com concursos de prognósticos, prevista no inciso III do art. 195 da CF/88, é destinada à previdência social, conforme disposto em leis específicas que os regulam. Constitucionalmente, tais receitas não são vinculadas necessariamente ao pagamento de benefícios, sendo que sua destinação orçamentária está regulamentada com base na Portaria 30 do Ministério da Fazenda, de 8/2/2008 (Anexo 3, fl. 152). Pode-se observar na portaria que as loterias de



números e a Loteria Federal possuem cotas específicas para previdência de 10,96% e 42,86%, respectivamente, e que parte das receitas dos demais concursos é destinada à seguridade social. Consultas ao Siafi revelaram que, de acordo com a Lei nº 12.214 (LOA 2010), de 26/1/2010, R\$ 261 milhões provenientes de receitas de loterias foram destinados ao Programa Financiamento das Unidades Descentralizadas da Previdência Social (Anexo 3, fl. 166). Para efeitos do cálculo do resultado do RGPS utilizado no item 4.2 a seguir, no entanto, essas receitas não serão consideradas, por não integrarem o demonstrativo de fluxo de caixa do INSS, de onde foram extraídos os valores aqui apresentados.

O TCU tem adotado, via de regra, a posição fiscalista, por meio de acórdãos e da elaboração do parecer prévio anual das contas de governo, embora tenha deixado espaço para interpretações que ora pendem para a posição pragmática, ora para a posição constitucionalista.

O TC-928.231/1998-4, apreciado pelo Plenário do TCU por meio do Acórdão nº 1.511/2002, firmou juízo sobre as receitas e despesas que devem pertencer à seguridade social, estabelecendo critérios para classificá-las. Com base nesses critérios, o relatório das contas de governo de 2003 apresenta demonstrativo das receitas e despesas da seguridade social naquele ano, apurando seu resultado, o que poderia ser interpretado como uma posição constitucionalista. No entanto, essa classificação e apuração de resultado da seguridade social objetivou primordialmente avaliar se receitas pertencentes ao orçamento da seguridade social estariam sendo utilizadas para pagamento de despesas que deveriam ser incluídas no orçamento fiscal.

A apuração do resultado do RGPS, nesse mesmo relatório das contas de governo, baseou-se no 'saldo previdenciário', que é a diferença entre os encargos com pagamentos previdenciários urbanos e rurais e a arrecadação líquida das contribuições sociais vinculadas à previdência social. Essa é exatamente a metodologia de apuração do resultado do RGPS fundamentada nas informações constantes do demonstrativo de fluxo de caixa do INSS e que pode ser enquadrada na posição fiscalista.

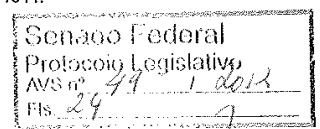
No relatório sobre as contas de governo de 2007, no capítulo sobre o 'resultado financeiro da previdência social' são apresentados dois demonstrativos, um com o resultado previdenciário tal como apurado pelo demonstrativo de fluxo de caixa do INSS e outro que apresenta o resultado separado por clientela (urbana e rural) e inclui uma estimativa de receita que simula a recomposição das renúncias previdenciárias, de acordo com a proposta aprovada no Fórum Nacional da Previdência Social, denotando uma posição pragmática. O relatório sobre as contas de governo de 2006 apresenta demonstrativos semelhantes e defende a necessidade 'de fazer distinção clara entre 'previdência' e 'assistência social' sob o aspecto contábil, financeiro e administrativo', deixando latente que benefícios como os concedidos à clientela rural, além de 'aposentadorias e pensões concedidas por idade', teriam natureza assistencial e seriam suportados indevidamente pela previdência.

Essa interpretação de que benefícios rurais teriam natureza assistencial não se coaduna com a decisão prolatada no item 9.2.3 do Acórdão nº 38/2004 do Plenário. Nesse julgamento, o Tribunal considerou que a contribuição previdenciária rural, incidente sobre a comercialização da produção, constitui regime tributário próprio de seguridade social, conforme estabelece o § 9º do art. 195 da Constituição Federal.

Considerando as diferentes posições externadas pelo TCU em relação às receitas e despesas que devem ser computadas na apuração dos resultados do RGPS, as controvérsias a respeito do tema e as implicações sociais, políticas, econômicas e financeiras decorrentes das diferentes formas de apuração, seria oportuno que o TCU firmasse entendimento sobre a matéria.

Dessa forma, cabe propor ao TCU que firme entendimento de que o resultado previdenciário deve ser apurado tomando por base os seguintes valores:

a) do ponto de vista da receita, as contribuições estabelecidas no art. 195, inciso I, alínea 'a', e inciso II, da Constituição Federal de 1988, ou suas substitutas (e.g., contribuição sobre produção rural, sobre receita dos espetáculos esportivos de futebol profissional, do empregador doméstico e





sobre prestação de serviços por cooperativas de trabalho), outras contribuições destinadas à previdência social definidas por lei e a compensação previdenciária recebida de regimes próprios de previdência (Comprev);

b) do ponto de vista da despesa, as despesas com benefícios do RGPS, incluindo clientelas rural e urbana, pagas administrativamente ou judicialmente, e a compensação previdenciária transferida a regimes próprios de previdência (Comprev).

3.2 Resultado deficitário do RGPS

O principal demonstrativo que serve de referência para a apuração do resultado do RGPS é o fluxo de caixa do INSS, cujos componentes do cálculo são a arrecadação líquida e a despesa com benefícios pagos do RGPS. A arrecadação líquida é formada pelos recebimentos próprios do INSS subtraídos das transferências a terceiros, que consistem em contribuições para outras entidades (e.g., Sesi, Senac e Senar), incidentes sobre o total das remunerações pagas pelas empresas a seus funcionários, que são arrecadadas juntamente com as contribuições previdenciárias. Compõem os recebimentos próprios do INSS:

- a) arrecadação bancária: total de recolhimentos efetuados por meio de guias da previdência social (GPS);
- b) recursos transferidos pela União: contribuições previdenciárias arrecadadas por outras formas de recolhimento (Simples, Simples Nacional, Refis etc);
- c) depósitos judiciais;
- d) ressarcimento e restituições de arrecadação e taxa de administração sobre outras entidades: itens que reduzem o saldo dos recebimentos próprios.

A despesa, representada pelo total de benefícios pagos do RGPS, é formada pela despesa com benefícios, descontados os benefícios devolvidos, pelas sentenças judiciais e, desde 2008, pela compensação previdenciária transferida a regimes próprios de previdência (Comprev). (...)

De acordo com o fluxo de caixa do INSS, nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, o RGPS apresentou saldos negativos de R\$ 44,9, 36,2 e 42,9 bilhões, respectivamente. Cabe observar que a redução do déficit no ano de 2008, em relação a 2007, não foi consequência de um aumento da arrecadação, como poderia ser esperado, mas da elevação na despesa com benefícios no exercício de 2007. Tal fato ocorreu, conforme explanado no Ofício 10/2010/Subsec5/STN/MF-DF, de 7/10/2010 (Anexo I, v.4, fl. 845), devido à alteração legal implementada pela MP nº 404, de 11/12/2007, que determinou que os benefícios com valor até um salário mínimo fossem pagos entre os últimos cinco dias úteis do mês de sua competência e os primeiros cinco dias úteis do mês seguinte. Anteriormente, todos os benefícios eram pagos nos primeiros cinco dias úteis do mês seguinte à competência de pagamento. Assim, a despesa previdenciária de 2007 aumentou significativamente, já que metade dos benefícios de valor até um salário mínimo, que antes seriam pagos em 01/2008, foram pagos em 12/2007.

(...) É possível observar que, até 2007, o resultado financeiro do RGPS apresentava déficits crescentes, atingindo seu pico nesse ano, possivelmente inflado pelas mudanças impostas pela MP nº 404/2007, abordada no parágrafo anterior. Percentualmente, o déficit cresceu até 2005, quando atingiu 25,7% do total de despesas com benefícios, diminuindo até 18% e 19%, respectivamente, nos exercícios de 2008 e 2009.

Outra forma de avaliar o resultado previdenciário é comparar o valor de seus componentes com o PIB do país no período. (...) Com base nessa relação, é possível observar que:

- a) a receita previdenciária tem crescido mais rapidamente do que o crescimento do PIB, especialmente a partir de 2004;
- b) a despesa com pagamento de benefícios tem crescido mais rapidamente do que o crescimento do PIB, à exceção de 2008;
- c) o déficit aumentou até 2006, retornando ao patamar de 2002 no exercício de 2008;
- d) a estagnação do PIB em 2009 esteve associada a um aumento do déficit como porcentagem do PIB, que antes apresentava tendência de redução.



As causas para os seguidos resultados negativos do RGPS, conforme levantado em reuniões com os principais gestores envolvidos (SPS/MPS, STN/MF, RFB/MF e INSS), consulta à literatura especializada (notas técnicas do IPEA, trabalhos acadêmicos, etc) e à jurisprudência do TCU, em especial aos relatórios anuais sobre as contas de governo, estão relacionadas a uma série de fatores, dentre os quais se destacam:

- a) forte desequilíbrio entre receitas e despesas na clientela rural – déficit rural;
- b) evasão fiscal;
- c) informalidade nas relações de trabalho;
- d) estoque de dívida previdenciária;
- e) expressivo volume de renúncias de receitas previdenciárias;
- f) política de reajustes do salário mínimo acima dos índices de inflação;
- g) desequilíbrio entre receitas e despesas na clientela urbana – déficit urbano – resultado do desenho do plano de benefícios do RGPS no Brasil.

(...) A evasão fiscal foi calculada com base nos mesmos percentuais estimados no estudo realizado pela então Secretaria da Receita Previdenciária, em março de 2007, que a concebeu como a soma de inadimplência (formalidade, evasão declarada) e sonegação (informalidade, evasão não declarada) (Anexo 1, fls. 285-320). Assim o fator 'informalidade nas relações de trabalho' encontra-se estimado junto à sonegação, enquanto o estoque de dívida previdenciária pode ser considerado resultado da inadimplência, ambas formando o conceito de evasão fiscal.

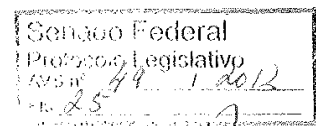
Da mesma forma, é importante ressaltar que alguns fatores se sobrepõem a outros. Por exemplo, o déficit rural é gerado pelo desenho de seus benefícios e pela insuficiência de suas contribuições, mas também é influenciado pela evasão fiscal e pelo aumento do salário mínimo, que, por sua vez, impacta também o resultado urbano. (...)

3.2.1 Déficit urbano

(...) as receitas e as despesas referentes à clientela urbana cresceram a taxas semelhantes no período de 2001 a 2009, à exceção dos exercícios de 2003 e 2008. Em 2003, a receita caiu, aumentando o déficit em R\$ 9 bilhões, e, em 2008, a despesa manteve-se praticamente constante em relação a 2007, reduzindo o déficit em 13 bilhões (em valores atualizados pelo INPC a preços de 12/2009).

Embora a despesa e a receita relacionadas à clientela urbana tenham aumentado de forma semelhante, o crescimento dos valores dos créditos emitidos diferiu bastante entre os tipos de benefícios, segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) (...). A aposentadoria por tempo de contribuição e a pensão por morte, benefícios que representam o maior peso nas despesas do RGPS urbano, cresceram em valores atuais, respectivamente, 28% e 61%, percentuais inferiores à receita urbana, que cresceu 68% de 2001 a 2009. As aposentadorias por idade e por invalidez, por sua vez, cresceram em ritmo mais acelerado que a receita, apresentando percentuais superiores a 90% no período. Tal comportamento pode estar associado aos resultados da reforma da previdência ocorrida no final do século passado, que eliminou a aposentadoria proporcional e instituiu o fator previdenciário, e a mudanças na legislação da aposentadoria por idade, que eliminaram as exigências de comprovação da qualidade de segurado e do período de carência. Cabe observar ainda que recentemente foi realizada auditoria pelo TCU nos controles internos do processo de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, da pensão por morte e da aposentadoria por idade, que indicou algumas fragilidades que podem permitir a concessão de benefícios indevidos (TC-021.162/2009-4, Acórdão nº 456/2010-Plenário).

O auxílio doença foi o benefício que mais cresceu, apresentando um comportamento atípico, pois variou 205% de 2001 a 2005 e diminuiu nos últimos quatro anos. Tal fato foi abordado em relatório de auditoria operacional (TC-012.034/2008-7) apreciado pelo TCU no Acórdão nº 2.205/2009 – Plenário, que concluiu que o significativo aumento de gastos com auxílio doença foi causado pelo seguinte conjunto de fatores: aumento do número de contribuintes; modernização operacional do INSS; instituição de critérios mais rígidos para a aposentadoria; forma de cálculo





mais vantajosa; fraudes; terceirização das perícias médicas e baixa resolubilidade da reabilitação profissional. O relatório aponta ainda para a reversão na tendência de crescimento das concessões decorrente das medidas adotadas pelo INSS para solucionar o problema, em especial a substituição dos peritos credenciados por médicos do próprio quadro da autarquia e a instituição do Programa de Cobertura Previdenciária Estimada (Copes), que permite ao perito a fixação de um prazo para que o segurado recupere sua capacidade laboral.

Além dos benefícios citados acima, destaca-se o crescimento dos dispêndios com auxílio reclusão e auxílio acidente, que variaram, respectivamente, 250% e 555% entre 2001 e 2009, considerando-se tanto as clientela urbana como rural. Embora tais dispêndios não representem parcela significativa no contexto dos gastos previdenciários, seu montante atingiu R\$ 290 milhões em créditos emitidos no exercício de 2009, segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), demonstrando materialidade suficiente para que esse incomum aumento ocorrido nos últimos anos seja investigado.

Assim, considerando que os principais benefícios do RGPS, em especial da clientela urbana, foram objeto de auditoria deste Tribunal no passado recente, e considerando o crescimento atípico observado no auxílio reclusão e no auxílio acidente, seria oportuno propor que o Tribunal determine ao MPS que, no prazo de 180 dias, encaminhe a este Tribunal justificativas para o crescimento atípico dos dispêndios com os benefícios de auxílio reclusão e auxílio acidente, em percentuais de 250% e 555%, respectivamente, observados no período de 2001 a 2009, segundo dados do AEPS (Tabela 9, Anexo A).

As mudanças demográficas no país constituem outro fator que deverá ameaçar o equilíbrio das contas do regime no contexto urbano. O aumento da expectativa de vida do brasileiro, conjugado com a redução na taxa de fecundidade, reduz a razão de dependência do regime, fazendo com que aumente o número de aposentados e pensionistas e diminua o número de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. Esse fator tem sido enfatizado recorrentemente pela literatura especializada (e.g., Anexo IV.12 da LDO/2010; GLAMBIAGI/Fabio & TAFNER/Paulo, Demografia: A ameaça invisível. Rio de Janeiro/Ed. Campus, 2010).

Portanto, com relação aos resultados associados à clientela urbana, pode-se concluir que o regime encontra-se, no momento, próximo do equilíbrio. Com o passar dos anos, no entanto, as mudanças demográficas no país, com o aumento da expectativa de vida e a diminuição da taxa de fecundidade, deverão ameaçar o equilíbrio observado nos últimos anos.

Nesse contexto, cabe propor que o Tribunal determine ao MPS que, no prazo de 180 dias, realize estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da clientela urbana do RGPS, conforme preconiza o art. 201, caput, da Constituição Federal de 1988.

3.2.2 Déficit rural

A apuração do resultado do RGPS por clientela, na parte da despesa, baseia-se em dados de benefícios emitidos segregados por categoria econômica do último vínculo e por forma de filiação do segurado. Essas informações são publicadas no BEPS com um mês de defasagem e sofrem alguns ajustes. A apuração da receita, por sua vez, é estimada conforme metodologia explicitada em nota técnica da CGEP/SPS/MPS, de 10/2/2009 (Anexo 1, fls. 79-84). Segundo essa nota técnica, 'o conceito de urbano e rural está associado à atividade desenvolvida pela pessoa jurídica/física e seus empregados, conforme art. 12 da Lei nº 8.212/1991'. Dessa forma, a receita rural é formada pela contribuição patronal das empresas e pessoas físicas empregadoras que desempenham atividade própria do campo, calculada sobre a folha de pagamento ou sobre a comercialização da produção, e pela contribuição de seus respectivos empregados. Integra também a receita rural a contribuição incidente sobre a comercialização da produção rural do segurado especial, instituída pelo § 8º do art. 195 da CF/88.

A despesa previdenciária com a clientela rural cresceu 77% (em valores reais) entre 2001 e 2009, percentual superior à variação da receita rural, que foi de 41% no mesmo período. (...) é



possível perceber que o crescimento das despesas com benefícios rurais não encontra paralelo com as respectivas receitas e gera a maior parcela do déficit do RGPS, sem perspectiva de equilíbrio mesmo no longo prazo. As principais causas para o aumento do déficit rural são:

- a) insuficiência das fontes de arrecadação rural para a manutenção de seus benefícios;
- b) modelo de arrecadação por sub-rogação, impossibilitando a individualização da contribuição do segurado especial e facilitando a evasão fiscal;
- c) desenho do benefício rural, que não exige comprovação de contribuição para sua concessão.

A receita espontânea de contribuições previdenciárias sobre a comercialização da produção rural, calculada em estudo da Secretaria da Receita Previdenciária de março de 2007 (Anexo 1, fls. 285-320), correspondia a 29,88% da receita potencial à época (exercício de 2003). Em uma estimativa bastante conservadora, considerando que este percentual é menor que o dos demais tipos de contribuições que compõem a receita rural, é possível calcular como a receita rural potencial para o período de 2001 a 2009 poderia impactar no resultado do RGPS referente à clientela rural para esses períodos (...). No entanto, mesmo que fosse arrecadada a totalidade da receita potencial da clientela rural, verifica-se que, em nenhum dos exercícios, o RGPS relativo a essa clientela apresentaria equilíbrio, demonstrando que as fontes de arrecadação legalmente criadas para subsidiar os benefícios da clientela rural são insuficientes para atingir esse objetivo.

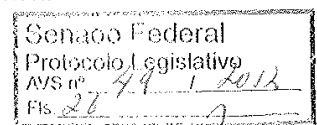
Outro fator que contribui para que a clientela rural apresente resultado deficitário é a sistemática de arrecadação das contribuições sobre a comercialização da produção rural. No caso do empregador rural pessoa física e do segurado especial, referidos no art. 12, inciso V, alínea 'a', e inciso VII, da Lei nº 8.212/1991, quando comercializam sua produção com adquirente pessoa jurídica, a responsabilidade pela contribuição é sub-rogada para esse último. Quando tais segurados vendem diretamente ao consumidor final, devem recolher a contribuição, que fica registrada sob um número de Cadastro Específico do INSS (CEI), atribuído ao grupo familiar (art. 17, § 6º da Lei nº 8.213/1991).

Segundo avaliação constante na Nota Técnica DRGPS/SPS/MPS 10/2010 (Anexo 1, fls. 142-145), a forma de arrecadação dessas contribuições tem favorecido a evasão fiscal, pois os adquirentes descontam a contribuição dos produtores mas nem sempre realizam o recolhimento. A sub-rogação também não permite 'o registro das informações cadastrais e de contribuições dos segurados especiais, pois eles não contribuem diretamente e a Previdência Social só fica sabendo de sua existência quando há pedido de benefício' (Anexo 1, fl. 142).

Além disso, a atual sistemática de concessão de benefícios para a clientela rural não estimula o recolhimento por parte de seus segurados, que não precisam apresentar provas de que tenham contribuído para o RGPS quando requerem as prestações ao INSS. Segundo o Ofício 791/INSS/GABPRE (Anexo 1, v. 4, fl. 867/871), o segurado especial, o empregado e o contribuinte individual necessitam comprovar apenas o exercício de atividade rural em quantidade de meses igual à carência para o reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, sendo que o primeiro faz jus a todas as espécies de benefício sem comprovação de contribuição.

Essa sistemática de concessão de benefícios assume uma característica de programa assistencial, na medida em que não exige comprovação de contribuição por parte do segurado, mas gera as seguintes inconsistências na gestão do RGPS:

- a) ausência de critério de nível máximo de renda, essencial em programas assistenciais, que defina quem necessita do benefício, por quanto tempo e sob que condições, ausência essa que pode permitir a concessão a pessoas que não necessitem do benefício;
- b) ausência de indicadores que possibilitem avaliar o alcance dos objetivos do programa 'assistencial', pois não há em programas previdenciários fixação de metas relacionadas, por exemplo, à fixação do homem no campo;
- c) utilização dos eventuais superávits provenientes da clientela urbana para cobrir os crescentes déficits da clientela rural, como ocorreu em 2009 e 2010, não permitindo fomentar fundo





para a clientela urbana nem desonerar as contribuições a ela associadas, o que não aconteceria se tais benefícios fossem assistenciais; e

d) uso crescente de recursos do Tesouro para cobrir déficit do regime, sem perspectiva de equilíbrio no longo prazo, o que aumenta a pressão para que haja mudanças nas regras da clientela urbana, embora suas despesas não sejam responsáveis pelo déficit do RGPS.

Essas inconsistências decorrem da incongruência, hoje existente, entre o arcabouço jurídico no qual se inserem os benefícios previdenciários rurais e a operacionalização das regras para concessão desses benefícios. As regras adotadas não condicionam a concessão do benefício à comprovação de contribuição ou à apresentação de justificativa para a ausência de contribuição. Se os benefícios fossem juridicamente definidos como assistenciais, tais problemas poderiam ser amenizados e não haveria razão para se discutir o déficit do regime. Porém, isso exigiria importantes mudanças no arcabouço jurídico de tais benefícios, incluindo alterações constitucionais e definição de critérios característicos de programas assistenciais, como nível máximo de renda e outras condicionalidades.

Importante ressaltar que, ciente dos problemas supramencionados, a SPS/MPS já possui estudos que avaliam alternativas à atual metodologia de arrecadação de contribuições e de concessão de benefícios à clientela rural, como as constantes na Nota Técnica DRGPS/SPS/MPS 10/2010 (Anexo 1, fls. 140-151).

Portanto, considerando que a previdência social possui caráter contributivo e deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme previsto no art. 201 da Constituição Federal e no art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991, faz-se oportuno propor recomendação ao MPS, ao MF e à Casa Civil da Presidência da República para que avaliem a conveniência da elaboração de projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional que:

a) altere a Lei nº 8.212/1991, a fim de especificar fontes de recursos que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial entre receitas e despesas associadas à clientela rural;

b) altere a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural e de reconhecimento de direitos dos segurados referidos na Lei nº 8.213, art. 12, inciso V, alínea 'a' e inciso VII, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial, estimulando-o a recolher suas contribuições.

3.2.3 Evasão fiscal

Uma das principais causas do déficit do RGPS, se não a principal, é o grande volume de recursos não arrecadados em função da evasão fiscal. Estudo de 2007 (Anexo 1, v.1, fls. 285-320), da então Secretaria de Receita Previdenciária, classificou a evasão fiscal em: sonegação, parcela referente à informalidade e que não é declarada, e inadimplência, parcela que representa a formalidade, referindo-se à contribuição que é declarada mas não é paga. Tal estudo estimou, com base em dados de 2003, provenientes dos próprios sistemas da Secretaria e de fontes externas, a receita previdenciária potencial, a sonegação e a inadimplência dos seguintes tipos de contribuintes e receitas: pessoa física (contribuintes individuais e empregados domésticos), empresas optantes pelo Simples, empresas em geral, filantrópicas, órgãos públicos, eventos desportivos, comercialização da produção rural e atividades empresariais informais.

Os principais valores estimados pelo estudo (...) permitem as seguintes constatações:

a) a informalidade, representada pelo percentual de sonegação, representa a maior parcela da evasão fiscal (36,6% contra 6,7% da inadimplência, em relação à receita potencial);

b) a receita previdenciária sobre a comercialização da produção rural apresenta o maior percentual de evasão fiscal, comparada aos demais tipos de receitas estimadas no estudo, à exceção da receita estimada sobre atividades empresariais informais, que por definição não apresenta receita espontânea;

c) as empresas optantes pelo Simples e os órgãos públicos apresentaram alto índice de receita espontânea, com a ressalva que seu percentual de sonegação, assim como das filantrópicas, foi calculado em conjunto com o item 'empresas em geral'.



Desde 2003, período dos dados nos quais foram baseadas as estimativas desse estudo, o panorama econômico e do mercado de trabalho certamente têm sofrido alterações. A título de exemplo, segundo dados do AEPS (disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo>), o percentual de empregados informais caiu de 36,1% em 2003 para 31,7% em 2008, enquanto a informalidade em outros setores, como empregados domésticos, empregadores e trabalhadores por conta própria, manteve o mesmo nível ou até aumentou.

Considerando os esforços da área técnica do Ministério da Fazenda em desenvolver esse estudo como 'um marco inicial na construção de uma ferramenta moderna e efetiva para o acompanhamento e análise da performance da administração tributária previdenciária' (Anexo 1, v.1, fl. 289), seria oportuno recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que realize, anualmente, estudos semelhantes, com dados contemporâneos e com aperfeiçoamento da metodologia adotada no estudo de 2007, para avaliar a efetividade da arrecadação previdenciária e divulgá-la em seus relatórios anuais.

3.2.4 Estoque de dívida previdenciária

No período de 2007 a 2009, o estoque da dívida previdenciária cresceu de R\$ 294 bilhões para R\$ 319 bilhões, incluindo dívidas administrativa e judicial, sob a responsabilidade da RFB/MF e da PGFN/MF, respectivamente, conforme informações enviadas por meio dos ofícios RFB/Gabin 1152/2010 (Anexo 1, v. 4, fls. 726-735) e 3545/PGFN/PG (Anexo 1, v.4, fls. 885-886) (...). Além desses valores, há R\$ 55 bilhões em créditos administrativos no ano de 2009 que estão marcados para integrarem o parcelamento da Lei nº 11.941/2009, mas que ainda não integram o montante da dívida administrativa. A título de dimensionamento do impacto do estoque de créditos previdenciários no resultado do RGPS, o montante da dívida previdenciária em 2009 seria suficiente para cobrir o déficit do RGPS em mais de sete exercícios que apresentassem resultado igual ao daquele ano.

Do total de R\$ 319 bilhões da dívida previdenciária em 2009, apenas R\$ 36 bilhões (11,3% da dívida total) integram parcelamentos aderidos pelos contribuintes junto às esferas administrativa ou judicial. Esse percentual representava 28% da dívida em 2007, o que pode representar uma deterioração dessa forma de arrecadação. Uma possível consequência da diminuição dos parcelamentos é a redução no montante de pagamentos da dívida no âmbito administrativo e judicial, que passaram de R\$ 8,1 bilhões (2,8%) em 2007 para R\$ 5,9 bilhões (1,9%) em 2009.

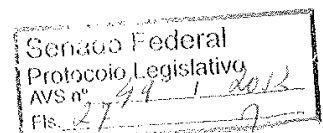
No entanto, essa porcentagem de adesão a parcelamentos de 11,3%, verificada em 2009, poderá aumentar, pois outros créditos decorrentes de adesão de contribuintes ao parcelamento da Lei nº 11.941/2009 poderão vir a ser adicionados a esse montante.

Cabe observar que o TCU realizou acompanhamento de créditos previdenciários até o exercício de 2006, por meio dos processos TC-003.587/2004-6, TC-020.225/2005-9, TC-008.002/2003-6 e TC-022.278/2006-0, utilizando metodologia definida no Acórdão nº 1.864/2004 – Plenário. A partir do disposto no item 9.6 do Acórdão nº 499/2009 - Plenário, a lista atualizada de devedores da Previdência Social, juntamente com um relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida, são informações exigidas à RFB/MF na apresentação de seu Relatório de Gestão.

Considerando a tendência de aumento da dívida previdenciária observada nos exercícios de 2007 a 2009, cabe determinar à RFB/MF e à PGFN/MF que, no prazo de 180 dias, examinem as causas da redução no valor dos parcelamentos nos âmbitos administrativo e judicial e da diminuição dos pagamentos da dívida previdenciária.

3.2.5 Impacto do aumento do salário mínimo

Um dos fatores frequentemente apontado por especialistas como uma das causas para o déficit do RGPS é o fato de que os benefícios com valor até um salário mínimo têm sido reajustados acima dos índices de inflação e dos reajustes concedidos aos demais benefícios. Com base em valores demonstrados no 'Informe de Previdência Social de 03/2009, v. 21, nº 3' (...), é possível estimar que o aumento do salário mínimo em índice superior àquele concedido às aposentadorias, no exercício de 2009, representou uma despesa adicional de R\$ 5,04 bilhões nos 12 meses posteriores ao reajuste, o





que representaria 11,7% do déficit do exercício de 2009. Considerando que a clientela rural, em sua quase totalidade, recebe benefícios no valor de um salário mínimo, é correto afirmar que o déficit rural é mais afetado pelos índices de aumento do salário mínimo.

O reajuste do salário mínimo superior à reposição de inflação deve ser examinado à luz do que estabelecem a CF/88 e a LRF sobre as despesas da seguridade social. O art. 195, § 5º, da CF/88 determina que 'nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total'. No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, estabelece que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total (art. 24) e que o Anexo de Metas Fiscais da LDO conterà demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, § 2º, inciso V).

As leis de diretrizes orçamentárias referentes aos anos de 2007 (Lei nº 11.439/2006), 2008 (Lei nº 11.514/2007) e 2009 (Lei nº 11.768/2008) estimaram a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado considerando como ampliação da base de cálculo o crescimento real da atividade econômica. Se o crescimento do PIB for considerado como medida do crescimento real da economia, pode-se constatar que, de 2007 a 2009, os resultados negativos referentes à clientela urbana corresponderam a 0,47%, 0,04% e 0,08% do PIB, respectivamente, revelando tendência decrescente do déficit. No entanto, o déficit associado à clientela rural mostrou tendência crescente nesses mesmos anos, quando corresponderam a 1,21%, 1,16% e 1,28% do PIB em 2007, 2008 e 2009, respectivamente. Quando se analisa o período de 2001 a 2009, constata-se que o déficit relacionado à clientela rural aumentou sistematicamente de 0,98% para 1,28% do PIB. Esses dados indicam que o crescimento real da economia não tem sido suficiente para cobrir totalmente a majoração dos benefícios rurais, decorrentes dos aumentos do salário mínimo.

Portanto, cabe propor ao Tribunal que recomende a Casa Civil da Presidência da República que insira previsão, no projeto de LDO, de fonte de custeio que seja suficiente para cobrir totalmente os aumentos de despesa decorrentes da majoração de benefícios previdenciários, tais como aqueles atrelados ao salário mínimo, tendo em vista o que determina o art. 195, § 5º, da CF/88.

3.2.6 Renúncias previdenciárias

Outro fator que contribui para o resultado deficitário do RGPS é o significativo volume de renúncias de receitas previdenciárias. As principais renúncias previdenciárias atualmente em vigor, assim definidas com base no Acórdão nº 38/2004 do Plenário do TCU, estão relacionadas à legislação do Simples Nacional, ao tratamento diferenciado às entidades filantrópicas e à renúncia da arrecadação sobre a exportação da produção rural, que corresponderam, respectivamente, a 51%, 33% e 15% do total de renúncias previdenciárias no exercício de 2009, conforme valores informados no Ofício RFB/Gabin 1073/2010(...).

As renúncias previdenciárias cresceram 21% no exercício de 2009 em relação a 2007, alcançando um montante superior a R\$ 17 bilhões. No mesmo período, a receita líquida previdenciária cresceu 29,8% e o déficit diminuiu 4,4%, o que significa que as renúncias previdenciárias no exercício de 2009 representaram um percentual menor da receita líquida (9,4%), em comparação a 2007 (10%). Mesmo assim, se comparadas ao resultado do RGPS, o valor das renúncias previdenciárias, caso tivesse sido arrecadado, teria sido suficiente para cobrir 39,8% do déficit do exercício de 2009.

Apesar disso, conforme informado no Ofício 10/2010/Subsec5/STN/MF-DF (Anexo 1, v.4, fls. 845-846), o único demonstrativo publicado pela STN/MF sobre tais valores é a estimativa de renúncias previdenciárias, que compõe o Anexo de Metas Fiscais da LDO. Tal demonstrativo, no entanto, apresenta apenas a previsão de renúncia de receitas para os anos seguintes e não seus valores efetivos. Além disso, seus valores apresentam discrepâncias, conforme a modalidade de renúncia, de até 19% em relação aos montantes efetivamente renunciados (...).

As principais causas para a ausência desse tipo de demonstrativo são dificuldades na atual sistemática de apuração dessas renúncias e ausência de normativo que o regulamente e estabeleça



sua obrigatoriedade. Segundo o Ofício RFB/Gabin 1073/2010 (Anexo 1, v.1, fl. 279), as principais renúncias previdenciárias (Simples e entidades filantrópicas) são calculadas com base na massa salarial informada pelas empresas por meio da Gfip, cujos dados são acessados e extraídos pelo sistema Datamart-Cnis, do MPS, o qual é alimentado semestralmente. Isso inviabilizaria, de acordo com a explicação fornecida pelos gestores, a elaboração de demonstrativos com periodicidade inferior a seis meses. Por isso, os montantes de renúncias previdenciárias não são incluídos nos relatórios divulgados mensalmente pela SPS/MPS, no sítio da Previdência Social, os quais fornecem informações e valores sobre o resultado do RGPS, inclusive desagregados entre clientela urbana e rural.

O demonstrativo de renúncias previdenciárias que é publicado no Anexo de Metas Fiscais da LDO visa atender ao disposto no inciso II do art. 5º da LRF e no § 6º do art. 165 da CF/88, os quais determinam a publicação de demonstrativo do efeito das renúncias fiscais que acompanhará as leis orçamentárias anuais. No Acórdão nº 38/2004, o Plenário do TCU determinou à SPS/MPS que procedesse em cada exercício ao levantamento da renúncia previdenciária efetiva, por entender ser isso também necessário para fins de cumprimento do que estabelece o § 6º do art. 165 da CF/88. Essa obrigatoriedade de evidenciar o montante de renúncia previdenciária efetiva também foi definida pelo art. 15, inciso VII, da Lei nº 10.180/2001, que estabelece o seguinte: 'Art. 15. O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar: (...) VII - a renúncia de receitas de órgãos e entidades federais'.

A RFB/MF produz um relatório anual das renúncias efetivas, que é encaminhado à Semag/TCU como subsídio para análise das Contas de Governo e publicado na página de internet da RFB (www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm). Recentemente, em reunião com representantes da Semag/TCU, ficou acordado que esse relatório passaria a englobar um período de cinco anos e que o termo 'renúncia efetiva' seria substituído por 'renúncia estimada com base em dados efetivos' (Nota Coget/Copan 27/2011, fl. 167).

A publicação dos valores efetivos de renúncia previdenciária apenas em relatório disponível no sítio eletrônico da RFB não fornece publicidade suficiente às informações, o que prejudica a transparência e a avaliação das causas dos seguidos déficits do RGPS, visto que o que é seguidamente apontado como volume de renúncia trata-se, na realidade, de uma previsão de renúncia. Esses valores previstos não são precisos (...) Os valores das renúncias efetivas, comparadas com as previstas, no período de 2007 a 2009 chegam a variar mais de 5% no seu total, variando em percentuais maiores quando são analisados separadamente cada tipo de renúncia. O valor de renúncia fiscal com filantrópicas em 2007, por exemplo, foi 19,5% inferior ao previsto, diferença de mais de R\$ 860 milhões. Considerando que existe proposta no próprio MPS para que o resultado do RGPS seja apurado levando-se em conta tais valores, seria relevante haver previsão de publicação de demonstrativo com valores de renúncias efetivas, que refletisse a renúncia previdenciária da maneira mais precisa possível e possibilitasse ampla divulgação às informações.

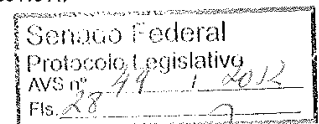
Tendo em vista este grande volume de renúncias previdenciárias, o impacto que elas exercem sobre o déficit do RGPS, a necessidade de garantir equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 201, caput, da CF/88), o preceito de transparência nas contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF), e a obrigação do INSS de divulgar informações atualizadas sobre receitas, despesas e resultados do RGPS, prevista no art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991, cabe propor determinação ao MPS, à STN/MF e à RFB/MF para que, no prazo de 180 dias:

a) aprimorem a sistemática de cálculo da renúncia efetiva de receitas previdenciárias, de maneira a permitir sua apuração mensalmente; e

b) possibilitem evidenciar o montante de renúncias previdenciárias efetivas nos demonstrativos dos resultados do RGPS, publicados no RREO.

3.3. Achados

3.3.1. O salário família e o salário maternidade pagos pelas empresas não são contabilizados





O salário família, previsto nos arts. 65 a 70 da Lei nº 8.213/1991, é um benefício pago aos segurados empregados e trabalhadores avulsos com salário mensal até R\$ 810,18, para auxiliar no sustento dos filhos até 14 anos ou inválidos, cujo valor varia de R\$ 19,48 a R\$ 27,64 por filho. O benefício é pago pelo empregador ou pelo órgão gestor de mão de obra (no caso dos avulsos), à exceção dos segurados que estiverem recebendo auxílio doença ou aposentadoria, que recebem diretamente da previdência. O salário maternidade, previsto nos arts. 71 a 73 da Lei nº 8.213/1991, é benefício devido às seguradas do RGPS por ocasião de parto ou adoção, tem duração de 120 dias e valor, no caso da empregada, correspondente à remuneração na data do afastamento, limitado ao teto salarial do serviço público (salário de ministro do STF). A partir de setembro de 2003, o salário maternidade das gestantes empregadas é pago pelas empresas, sendo que nos demais casos (mães adotivas, contribuintes individuais, empregadas domésticas etc.) é pago pelo INSS.

Tanto no caso do salário maternidade quanto do salário família, quando os pagamentos são efetuados pelas empresas, tais valores são compensados na fase do recolhimento, por meio de GPS, das contribuições incidentes sobre a folha de salários, sendo que as empresas devem manter os comprovantes dos pagamentos e os respectivos atestados durante dez anos (Ofício RFB/Gabin 1152/2010, Anexo 1, v.4, fl. 729). De acordo com o Ofício 768/INSS/GABPRE (Anexo 1, v.4 fl. 825), tais valores não são contabilizados pelo INSS nem encontram-se evidenciados no fluxo de caixa do INSS, que é o principal demonstrativo que apura o resultado da previdência social. O Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) apresenta estimativas das quantidades de benefícios e dos valores na concessão com base em extração anual de informações, realizada pela Dataprev. O AEPS é publicado geralmente mais de um ano após o encerramento do exercício financeiro, o que torna pouco útil a informação para fins de planejamento ou fiscalização.

Tais despesas não afetam o valor nominal do resultado do RGPS, pois, em tese, se fossem contabilizadas, provocariam um aumento idêntico nas receitas, mas sua ausência torna o déficit do sistema percentualmente maior. O déficit de 2009, por exemplo, que alcançou 19,11% das despesas, seria de 18,79% caso fossem apuradas as despesas com salário maternidade e salário família pagas pelas empresas.

Essas despesas, que compõem importantes programas de governo e somaram no exercício de 2009 a quantia de R\$ 3,9 bilhões em reembolsos, não são registradas no Siafi nem são acompanhadas pelos ministérios responsáveis (MF e MPS), pois de acordo com os Ofícios RFB/Gabin 1152/2010 e 768/INSS/GABPRE, o INSS não tem conhecimento desses valores (Anexo 1, fl. 825) e a RFB/MF realiza apenas verificações por amostragem da documentação de suporte desses benefícios. Assim, torna-se difícil avaliar se tais programas estão cumprindo com seus propósitos legais, ao mesmo tempo em que dificulta a fiscalização da aplicação desses recursos. A falta de contabilização desses valores ainda prejudica o planejamento orçamentário e financeiro do INSS, que deixa de acompanhar e, conseqüentemente, de prever parcela significativa de suas receitas e despesas, que, por sua vez, não são submetidas ao poder legislativo para autorização. Da forma como tal procedimento tem sido conduzido, as despesas com salário maternidade e salário família pagas pelas empresas não são registradas como despesas do INSS, pois seus valores são descontados das contribuições previdenciárias devidas ao INSS por essas mesmas empresas. Contabilmente, as despesas com tais benefícios, que são pagos pelas empresas, deveriam ser registradas como obrigações do INSS, as quais são a elas ressarcidas por intermédio da redução nos valores de contribuição social que devem recolher.

A falta de contabilização desses valores infringe o princípio da universalidade, insculpido no caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, e o princípio do orçamento bruto, explicitado no art. 6º da mesma lei, o qual determina que todas as receitas e despesas constem da lei orçamentária, vedadas quaisquer deduções. Além disso, esse procedimento viola o princípio da transparência orçamentária, insculpido nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, pois as informações a respeito das receitas e despesas não são facilmente acessíveis mediante consulta aos sistemas informatizados de administração financeira da União. Constitui, ainda, infração ao princípio contábil da oportunidade, perante o qual a



contabilidade pública tem o dever de produzir informações integras e tempestivas (Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade n°s 750/93 e 1.111/07), violando ainda os arts. 83, 85 e 93 da Lei n° 4.320/1964, que estabelecem que todas as operações de natureza financeira devem ser objeto de registro, individualização e controle fiscais.

Com o objetivo de corrigir essa falha, cabe propor:

a) determinação ao INSS, à STN/MF e à RFB/MF para que, no prazo de 12 meses, passem a efetuar o registro contábil das despesas com os benefícios previstos nos arts. 65 a 73 da Lei n° 8.213/1991 que são pagos pelos empregadores (e que devem ser tratados como despesa da Previdência Social), bem como, no cômputo da arrecadação, que passem a demonstrar os valores de salário família e salário maternidade que são objeto de dedução das receitas arrecadadas (e que, considerando serem os valores dos benefícios contabilizados como despesa, devem ser contabilizados como receita da Previdência Social); e

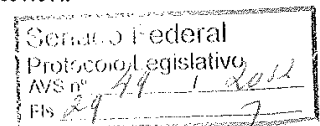
b) determinação ao MPS para que, no prazo de 180 dias, passe a divulgar, nos boletins estatísticos mensais da previdência social, dados sobre o salário família e o salário maternidade pagos pelas empresas, tais como a quantidade de benefícios concedidos, cessados e emitidos, valores despendidos, montantes por região, estado, sexo, idade, entre outros, com o propósito de aprimorar a avaliação dessas ações de governo.

3.3.2. Impossibilidade de separação entre as receitas provenientes dos segurados especiais e dos produtores rurais pessoa física

Parte da receita rural é composta pela arrecadação sobre a comercialização da produção rural dos segurados especiais e de produtores rurais pessoa física. Os segurados especiais são aqueles que exercem suas atividades 'individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração', bem como seu cônjuge ou companheiro e seus filhos maiores de 16 anos, desde que trabalhem com o respectivo grupo familiar (art. 12, inciso VII, da Lei n° 8.212/1991). O produtor pessoa física, por sua vez, é aquele produtor que explora sua atividade em área superior a quatro módulos fiscais ou com auxílio de empregados, conforme descrito no art. 12, inciso V, alínea 'a', da Lei n° 8.212/1991, enquadrando-se na categoria de segurados denominada 'contribuinte individual'.

Embora a contribuição de ambas as espécies de segurados tenha sido determinada no art. 25, incisos I e II, da Lei n° 8.212/1991, trata-se, em verdade, de contribuições com características diferentes. Enquanto a primeira consiste na contribuição pessoal que engloba todos os segurados que compõem o grupo familiar que explora aquela atividade em conjunto, a segunda é a contribuição patronal do produtor pessoa física sobre a folha de pagamento de seus funcionários. De acordo com a nota metodológica 'Metodologia de elaboração do demonstrativo das renúncias previdenciárias' da SPS/MPS (Anexo 1, fls. 123-139), não é possível separar contabilmente as contribuições dos segurados especiais daquelas provenientes dos produtores rurais pessoa física, sendo possível apenas elaborar estimativas com base em dados provenientes dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE. O INSS, em resposta ao Ofício de Requisição 13-0597/2010 (Anexo 1, v. 4, fl. 871), forneceu demonstrativo de receitas no qual os montantes anuais referentes à contribuição sobre produção rural agregam tanto as receitas provenientes de segurados especiais como as provenientes de produtores pessoa física, confirmando, portanto, a impossibilidade de distinguir os tipos de receitas.

Importante destacar que esses dois tipos de segurados possuem características diferentes, tanto no tocante às contribuições quanto aos direitos a benefícios. O segurado especial contribui obrigatoriamente apenas com a parcela sobre a comercialização de sua produção, podendo contribuir facultativamente para aumentar seu salário de benefício (§ 1° do art. 25 da Lei n° 8.212/1991), e todo o grupo familiar envolvido na atividade tem direito à aposentadoria por idade cinco anos antes dos demais segurados (55 ou 60 anos), precisando comprovar apenas o exercício de atividade rural. O produtor rural pessoa física, por sua vez, contribui sobre 20% de seu salário de contribuição (§ 1° do art. 25 da Lei n° 8.212/1991), além da cota sobre a produção, sendo que seus familiares, mesmo que





trabalhem na propriedade, precisam contribuir da mesma forma para adquirirem direito aos benefícios. O plano de benefícios, por sua vez, não estende a esses segurados o direito à aposentadoria com cinco anos de antecedência, previsto no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.213/1991, e exige que tais segurados comprovem um mínimo de 180 contribuições.

A impossibilidade de diferenciação entre as receitas desses dois tipos de contribuintes produz os seguintes efeitos:

a) aumenta a dificuldade para se identificar os gargalos na arrecadação previdenciária rural, considerando que, conforme exposto nos itens 3.2.2 e 3.2.3, é a área onde existe maior percentual de evasão fiscal;

b) coloca em posição de igualdade segurados com direitos e deveres diferentes, o que pode facilitar a evasão fiscal e provocar eventuais equívocos na concessão de benefícios previdenciários;

c) fere o princípio legal da especificação, especialização ou discriminação do orçamento, de acordo com o qual as receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação, com o objetivo de facilitar a função de acompanhamento e controle do gasto público, pois inibe a concessão de autorizações genéricas (comumente chamadas de emendas curinga ou 'rachadinhas') que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo, dando mais segurança ao contribuinte e ao Legislativo (GONTIJO/Vander, COFF/CD, 2004, <http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>, consulta em 20/11/2010);

d) fere o princípio da transparência na gestão pública, insculpido nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF.

A RFB/MF, mediante mensagem eletrônica de 2/6/2011 (fl. 177), forneceu informações a respeito do Projeto de Unificação dos Créditos Tributários (PUC), o qual se encontra em desenvolvimento e possibilitará apurar valores separados de arrecadação provenientes de segurado especial e produtor rural pessoa física por meios indiretos e aproximados. O PUC está previsto para entrar em funcionamento até meados de 2012.

Visando corrigir essa impropriedade, considera-se pertinente propor determinação ao MPS, à RFB/MF e à STN/MF para que, conjuntamente, no prazo de 12 meses, separem e classifiquem contabilmente as receitas provenientes das contribuições dos segurados especiais daquelas recolhidas pelos produtores rurais pessoa física, referidos na alínea 'a' do inciso V do art. 12 e no inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212/1991, respectivamente.

3.3.3. O fluxo de caixa do INSS não segrega benefícios e arrecadação acidentária

O inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 e o § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991 estabeleceram contribuições com o objetivo específico de financiar a aposentadoria especial e os benefícios concedidos 'em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrentes dos riscos ambientais do trabalho', ou seja, benefícios resultantes de acidentes de trabalho. Apesar disso, não são encontradas, no fluxo de caixa do INSS, ou em qualquer outro demonstrativo, informações que permitam avaliar se tais receitas têm sido suficientes para cobrir as despesas com benefícios acidentários e com aposentadoria especial. A relação entre essas contribuições, que compõem o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), e seus respectivos benefícios está explanada no Anexo E deste relatório.

O Ofício 14/MPS/SPS/CGEDA (Anexo 1, v.1, fls. 268-271) apresenta o volume de recursos arrecadados com objetivo de financiar benefícios acidentários no período de 2007 a 2009, bem como o volume de despesas com tais benefícios e com aposentadoria especial. Nesse mesmo documento, a SPS/MPS informa não ser possível evidenciar, no fluxo de caixa do INSS, o resultado dessas receitas e despesas, pois o objetivo do demonstrativo seria registrar o movimento financeiro do INSS, de acordo com os sistemas de gestão financeira da autarquia. De acordo com a SPS/MPS, o resultado 'acidentário' não seria relevante para os objetivos do fluxo de caixa do INSS e para os sistemas de gestão financeira que o alimentam.



Ainda de acordo com a SPS/MPS, não é possível evidenciar todas as receitas destinadas a esses benefícios, apenas estimá-las, pois seus valores são arrecadados e contabilizados conjuntamente com as demais receitas patronais. A contribuição adicional para o financiamento das aposentadorias especiais (§ 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991) não apresenta registro separado nos sistemas contábeis do INSS, sendo que os valores apresentados foram estimados com base em informações declaradas na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (Gfip). A SPS/MPS esclareceu ainda que, dada a atual sistemática de recolhimento das contribuições previdenciárias, é impossível identificar, no movimento financeiro da arrecadação, as contribuições efetuadas para financiar benefícios acidentários e aposentadorias especiais.

Cabe observar, no entanto, que o fluxo de caixa do INSS tem sido o principal demonstrativo utilizado para apurar o resultado do RGPS. Considerando os valores informados no Ofício 14/MPS/SPS/CGEDA (Anexo 1, v.1, fls. 268-271), a diferença entre as contribuições para financiar os benefícios acidentários e aposentadoria especial e as suas respectivas despesas foi negativa em R\$ 4,5 bilhões no exercício de 2009 (...), o que representa mais de 10% do déficit do RGPS apurado nesse exercício. Assim, tendo em vista a necessidade de avaliar o resultado do RGPS e os fatores a ele associados e garantir o máximo de transparência na gestão pública, como estabelecem os arts. 48, 48-A e 49 da LRF, torna-se importante evidenciar tais valores no fluxo de caixa do INSS ou em outros demonstrativos divulgados pelo MPS.

O Projeto de Unificação dos Créditos Tributários (PUC), em desenvolvimento na RFB/MF, possibilitará a identificação e registro da arrecadação acidentária. O PUC tem previsão de estar em funcionamento até meados de 2012.

Portanto, cabe propor determinação à STN/MF, à RFB/MF e ao INSS para que, no prazo de 12 meses, conjuntamente, tomem providências no sentido de possibilitar a:

a) contabilização dos recursos arrecadados conforme o disposto no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991; e

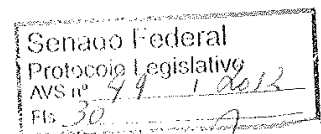
b) evidenciação, no fluxo de caixa do INSS ou em outros demonstrativos, do resultado das receitas arrecadadas de acordo com o que estabelece o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 e no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, e das despesas com os benefícios, previstos nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991 (aposentadoria especial) ou concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais de trabalho (benefícios acidentários).

3.3.4. Insuficiente abertura orçamentária concernente ao programa de Previdência Social

Nas Leis Orçamentárias Anuais de 2009 e 2010, por exemplo, há doze ações orçamentárias vinculadas ao programa Previdência Social Básica (0083), pertencente ao Fundo do RGPS, que englobam a fixação das despesas correspondentes ao pagamento de todos os benefícios previdenciários (Anexo 3, fls.167-168). No entanto, o exame das despesas liquidadas associadas ao pagamento de benefícios em 2009 revela 41 subelementos diferentes, mesmo ao se excluir todos os pagamentos relacionados à compensação previdenciária e decisões e sentenças judiciais (Anexo 3, fls. 168-171). Algumas das ações agrupam, orçamentariamente, subelementos que individualmente representam pagamentos de grande materialidade e agregam benefícios de características distintas.

Por exemplo, na ação que aglutina os pagamentos de auxílios doença e reclusão da área urbana (0083.0136), houve, em 2009, pagamentos de R\$ 11,837 bilhões para auxílio-doença, R\$ 0,18 bilhão para auxílio-reclusão, R\$ 0,09 bilhão para auxílio-acidente, R\$ 2,04 bilhões para auxílio-doença-acidente do trabalho, R\$ 1,45 bilhões para auxílio-acidente do trabalho, dentre vários outros. Quantias tão volumosas de recursos precisam ser discriminadas no orçamento com o objetivo de facilitar processos de planejamento, divulgação e fiscalização. Porém, além de volumosas, tais despesas referem-se a benefícios com características diferentes quanto aos fatores que podem afetar a quantidade de concessões, aos dispositivos legais que os regulamentam e às políticas públicas a eles relacionados.

Pode-se citar, também, como ilustração, o caso da ação que agrupa os pagamentos das aposentadorias da área urbana (0083.0132). Essa ação reuniu, em 2009, pagamentos de R\$ 23,04





bilhões para aposentadorias por invalidez, R\$ 20,14 bilhões para aposentadorias por velhice, R\$ 60,04 bilhões para aposentadorias por tempo de serviço, dentre alguns outros. Novamente, constata-se insuficiente detalhamento orçamentário entre benefícios que envolvem volumosos recursos, diferentes critérios normativos e fatos geradores diversos, requerendo, em consequência, distintas decisões técnicas e políticas para seu gerenciamento.

Essa insuficiência de abertura orçamentária fere o princípio de discriminação ou especificação, subjacente aos arts. 5º e 15 da Lei nº 4.320/1964, razão pela qual cabe propor determinação ao INSS, ao MPS e à SOF/MP para que, conjuntamente, no prazo de 180 dias, tomem providências no sentido de aumentar o nível de detalhamento orçamentário das ações do programa de governo Previdência Social Básica.

3.3.5. Falta de demonstrativos específicos para apurar os resultados do RGPS

As informações sobre as receitas e despesas do RGPS, incluindo seu resultado financeiro, compõem o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social, Anexo IV do RREO (art. 53, inciso II, da LRF), e o Demonstrativo do Resultado Primário da União, Anexo VIII do RREO (art. 53, inciso III, da LRF). Atualmente, a apuração do resultado financeiro do RGPS baseia-se em informações extraídas do fluxo de caixa do INSS, como mencionado no item 4.2. As receitas e despesas do RGPS são identificadas no fluxo de caixa após a exclusão de algumas receitas e despesas, tais como aquelas relacionadas ao Sistema 'S', cujas entradas e saídas passam pelo caixa do INSS, porém não pertencem ao RGPS.

Em resposta ao ofício de requisição 13-0597/2010 (Anexo 1, v.4, fl. 871), o INSS informou que não existe ato normativo legal que regulamente a confecção do fluxo de caixa do INSS e que é adotada, como marco inicial de sua elaboração, a MP nº 2.170-36/2001, que regulamenta o procedimento de transferência dos recursos do INSS para a Conta Única do Tesouro registrada no Siafi (Anexo 1, v.4, fl. 873). O único documento obtido pela equipe de auditoria, concernente à elaboração do fluxo de caixa do INSS, foi um roteiro que lista dez páginas de comandos e 'macros' do Siafi que são executados para a obtenção do referido fluxo. Não há no documento explicação a respeito das finalidades e justificativas de cada procedimento ou da lógica que subjaz os passos listados (Anexo 3, fls. 153-165). Essa falta de explicação e normatização pode aumentar o risco de erros na apuração dos resultados, na medida em que dificulta a compreensão, a replicação e o controle dos procedimentos envolvidos.

Além disso, o fluxo de caixa de uma instituição como o INSS tende a diferir de demonstrativos típicos de fluxos financeiros de outras instituições. Isso pode ser corroborado pelo que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF 4, de 30/11/2010. Esse manual estabelece que a demonstração dos fluxos de caixa tem o objetivo de contribuir para a transparência da gestão pública, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos e entidades do setor público, ao evidenciar as movimentações havidas no caixa e seus equivalentes, nos fluxos das operações, nos investimentos e nos financiamentos. No caso do INSS, o fluxo constitui-se basicamente de movimentações provenientes de operações, pois não seria típico encontrar expressivos volumes relativos a investimentos ou financiamento.

Outro aspecto da metodologia de apuração do resultado do RGPS que chama a atenção é a ausência de um demonstrativo de fluxo de caixa que inclua apenas receitas e despesas concernentes ao RGPS. O fluxo de caixa do INSS, adotado atualmente inclui recursos de terceiros, ou seja, receitas que são arrecadadas pelo INSS e depois transferidas a outras instituições, como, por exemplo, aquelas pertencentes ao Sistema 'S' (e.g., Sebrae, Senac, Senar) (Anexo 3, v. 1, fls. 195-196). O art. 68 da LRF, com fundamento no art. 250 da CF/88, criou o 'Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social', o qual motivou, dentre outras ações, a previsão de unidade orçamentária específica para o fundo. Considerando que o art. 250 da CF foi inserido pela EC nº 20/1998, conhecida como uma das 'reformas da previdência', a criação desse fundo teve por objetivo, dentre outros, segregar os recursos destinados ao pagamento



de benefícios previdenciários de outras despesas governamentais, de forma a aumentar a transparência de suas contas e possibilitar a avaliação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

A apuração do resultado do RGPS com base no fluxo de caixa do INSS, que inclui receitas e despesas não relacionadas ao regime, pode aumentar o risco de erros associados a inclusões ou exclusões indevidas de receitas ou despesas não pertencentes ao regime. Além disso, a falta de regulamentação do demonstrativo de fluxo de caixa do INSS, na forma de instruções ou manuais institucionalmente sancionados, eleva a probabilidade de alterações procedimentais que podem afetar os resultados, prejudicando, desta maneira, a identificação dos fatores que influenciam o regime e a análise de séries históricas. Tendo em vista o alto nível de materialidade das receitas e despesas do RGPS, ao redor de R\$ 200 bilhões em 2009, a ocorrência de erros ou alterações nos procedimentos de apuração podem produzir significativos impactos no orçamento e demais atividades de planejamento das ações do governo federal.

Portanto, cabe propor determinação ao INSS e à STN/MF para que, conjuntamente, no prazo de 180 dias, regulamentem os procedimentos para a elaboração de demonstrativos contábeis afetos aos resultados do RGPS, inclusive o fluxo de caixa, segregando as informações referentes ao RGPS daquelas associadas às contas do INSS, como estabelece o art. 68 da LRF.

4. ACHADOS RELACIONADOS AOS TRÊS REGIMES

4.1. Ausência do anexo com avaliação atuarial do RPPS, dos Encargos da União com os Militares e do RGPS em publicações da LDO

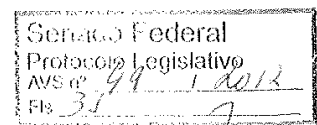
Compulsando os projetos de lei de diretrizes orçamentárias referentes aos exercícios de 2007 a 2011, bem como as leis de diretrizes orçamentárias dos exercícios de 2001 a 2011, a fim de verificar se tais documentos incluíam anexo específico com avaliação atuarial do RPPS da União, a equipe de auditoria constatou que todos os projetos de leis possuem a avaliação atuarial. No entanto, apenas as leis de diretrizes orçamentárias referentes aos exercícios de 2002, 2008 e 2009 foram aprovadas com anexo de avaliação atuarial do RPPS (...).

Em entrevista com gestor da SPS/MPS, a equipe de auditoria indagou se haveria algum motivo para não publicação da projeção atuarial na mencionada lei. O gestor não soube identificar a razão para o fato. No entanto, os dispositivos da lei deixam claro que o Anexo de Metas Fiscais integra a lei de diretrizes orçamentárias, e não apenas o seu projeto. O art. 9º, por exemplo, estabelece que as informações constantes no referido anexo servem de base para definir a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. Ora, informações constantes em um projeto de lei não teriam força legislativa para regulamentar as ações dos gestores. Além disso, o inciso I do art. 14 estabelece como uma das condições para renúncia de receita a 'demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (...) e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias'. Esses arts. corroboram a interpretação de que o Anexo de Metas Fiscais deve integrar a LDO, incluindo as projeções atuariais do RPPS.

Exame dos conteúdos do Anexo de Metas Fiscais da LDO revelou as mesmas constatações com relação às projeções atuariais referentes às receitas e despesas previdenciárias atreladas aos militares e ao RGPS. Todos os projetos de LDO, de 2001 a 2011, continham as projeções, enquanto apenas a LDO referente aos anos de 2002, 2008 e 2009 foram aprovadas com anexo de avaliação atuarial.

A ausência da avaliação atuarial nas publicações da LDO, com sua inclusão apenas nos anexos do projeto de LDO, fere a determinação contida no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a', da LRF e reduz a transparência da gestão pública, tendo em vista que a LDO, com seus anexos, constitui um dos instrumentos de transparência listados no caput do art. 48 da LRF.

Portanto, propõe-se dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional a respeito da necessidade de incluir as avaliações atuariais concernentes aos servidores civis e militares da União e ao Regime Geral de Previdência Social no Anexo de Metas





Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias, e não apenas constar dos projetos dessas leis, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a', da Lei Complementar nº 101/2000.

4.2. Ausência de condicionalidades para concessão de pensão por morte pelo RGPS, RPPS e Encargos da União com os Militares

Os possíveis impactos, sobre as contas da previdência, das concessões de pensão por morte a viúvas muito jovens têm sido tema frequente nos jornais e demais veículos de comunicação. A expressão 'efeito Viagra' tem sido usada recorrentemente, como ilustram as reportagens anexadas aos autos (Anexo 3, v. 1, fls. 184-194), e se refere ao fato, supostamente cada vez mais comum, de casamento entre homens e mulheres de gerações diferentes. Essas matérias externam uma preocupação com a possibilidade desse tipo de casamento gerar pensões por morte muito duradouras, tendo em vista que a cônjuge beneficiada (90% das pensões são pagas a mulheres) teria grande chance de receber o benefício previdenciário durante muitos anos. As pensões pagas durante muito tempo gerariam desequilíbrio nas contas previdenciárias, tendo em vista que as pensões correspondem a mais de 20% das despesas e as contribuições não seriam suficientes para cobrir essas despesas.

As regras atuais para concessão de pensão por morte pelo RGPS não exigem que o beneficiário da pensão (e.g., viúva) apresente dependência econômica com relação ao segurado. A dependência econômica só é requerida no caso dos beneficiários serem os pais do segurado, os quais têm direito à pensão apenas se não houver cônjuge ou filhos com direito à pensão. Tampouco há qualquer restrição quanto à idade do beneficiário, exceto para os filhos, que precisam ter menos de 21 anos, salvo se for inválido. Quanto ao valor da pensão, não há redutores, pois a pensão será equivalente a 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data do óbito. Esse valor é dividido igualmente entre todos os dependentes ativos. Portanto, as regras não vinculam o valor do benefício à existência de menores e não impedem acúmulo de benefícios e nem que o pensionista trabalhe.

Essa ausência de condicionalidades para concessão de pensão por morte não é comum em outros países. Estudo comparativo com 22 países (doze da Europa, seis das Américas e quatro da Ásia) constatou que: onze deles vinculam o valor do benefício à existência de crianças e jovens; onze fazem restrições à idade da mulher para recebimento do benefício; nove cessam o benefício ou limitam seu valor quando há novo matrimônio; sete limitam o prazo de recebimento; e dezoito fazem restrição ao valor do benefício (TAFNER, P., 2007, 'Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria', Ipea – Texto para Discussão nº 1264). Uma das consequências dessa ausência de condicionalidades é que 43,5% das pessoas que recebem pensão também trabalham e/ou recebem aposentadoria, de acordo com os dados da Pnad/IBGE de 2005 (TAFNER, P. & GIAMBIAGI, F., 2007, 'Uma agenda parcial de reformas previdenciárias para 2009: à procura de um 'Pacto de Toledo' brasileiro', Revista do BNDES, v. 14, n. 28, p. 349-394).

As regras para concessão de pensão pelo RPPS e pelo 'regime' dos militares não são muito diferentes. Não há condicionalidades relacionadas à dependência econômica, outras fontes de renda (incluindo outras pensões), idade do beneficiário (exceto filhos), tempo de união estável, ou existência de crianças ou outros dependentes. Para os dependentes dos militares, o valor do benefício corresponde a 100% da remuneração ou proventos do instituidor da pensão. No caso dos civis, a partir da EC 41 de 31/12/2003, o valor das pensões passou a sofrer uma redução de 30% sobre o montante da remuneração ou dos proventos que exceder o limite máximo dos benefícios do RGPS.

As despesas com pensões pelo RGPS, RPPS e 'regime' dos militares somaram, em 2009, R\$ 54,7, R\$ 13,9 e R\$ 10,4 bilhões que corresponderam a 24,2%, 31,0% e 46,6% do total das despesas dos regimes, respectivamente. Considerando a materialidade dessas despesas, a falta de equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes, e a ausência de condicionalidades, que são comuns em outros países, para a concessão de pensão por morte, cabe propor recomendação à SPS/MPS para que examine os impactos atuariais de alterações na legislação que introduzam condicionalidades para



concessão desse benefício, tendo em vista a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial estabelecida pelos arts. 40, *caput*, e 201, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

(...)

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, propõe-se que o Tribunal:

I. Determine, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU:

a) ao Ministério da Previdência Social que, no prazo de 180 dias:

1. desenvolva tábua de vida específica para servidores públicos civis e militares da União, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em atendimento à determinação contida no item 9.1 do Acórdão nº 1.465/2003 do Plenário, conforme tratado no item 2.5.5.3;

2. insira premissa que preveja reposição de servidores na avaliação atuarial concernente ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da União, de acordo com o que prevê o art. 7º, § 2º, da Portaria MPS nº 403/2003, conforme tratado no item 2.5.5.4 do relatório;

3. encaminhe a este Tribunal justificativas para o crescimento atípico dos dispêndios com os benefícios de auxílio reclusão e auxílio acidente, em percentuais de 250% e 555%, respectivamente, observados no período de 2001 a 2009, segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (Tabela 9, Anexo A), conforme tratado no item 3.2.1 do relatório;

4. realize estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da clientela urbana do RGPS, conforme preconiza o art. 201, *caput*, da Constituição Federal de 1988, conforme tratado no item 3.2.1 do relatório;

5. passe a divulgar, nos boletins estatísticos mensais da previdência social, dados sobre o salário família e o salário maternidade pagos pelas empresas, tais como a quantidade de benefícios concedidos, cessados e emitidos, valores despendidos, montantes por região, estado, sexo, idade, entre outros, com o propósito de aprimorar a avaliação dessas ações de governo, conforme tratado no item 3.3.1 do relatório;

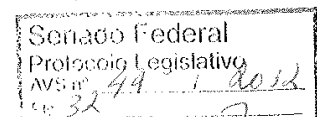
b) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) que, no prazo de 180 dias:

1. inclua, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), memória de cálculo que possibilite a reconstrução do demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias concernentes aos servidores públicos, civis e militares, da União, mediante consultas ao Siafi, nas versões Gerencial e Operacional, bem como adicione instrução em seu Manual de Demonstrativos Fiscais para que tais demonstrativos sejam acompanhados de memória de cálculo, com o propósito de mitigar o risco de inconsistências nas informações publicadas no RREO e de violação do art. 53, inciso II, c/c art. 48, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado no item 2.7.3.2 do relatório;

2. evidencie, no relatório de Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos, presente no RREO, a incidência de Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre a contribuição de militares para pensões, tendo em vista o que estabelece o art. 53, inciso II, c/c o art. 48, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado no item 2.7.3.4 do relatório;

c) à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que, no prazo de 180 dias:

1. deixe de incluir projeção de contribuições que não estão previstas em lei, tal como contribuição patronal para pagamento de pensão militar, na avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelecem os arts. 1º e 3º-A da Lei nº 3.765/1960, com alterações inseridas pelo art. 27 da MP nº 2.215-10/2001 c/c os princípios da legalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da CF/88, e da transparência, explicitado nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado no item 2.6.2.1 do relatório;





2. inclua, nas avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, coluna específica de resultado atuarial que contemple também as despesas com aposentados militares, ou seja, que, além do resultado atuarial cotejando apenas contribuições e gastos com pensões militares, insira outra coluna que calcule a diferença entre contribuição para pensões e o total de gastos com inativos (militares da reserva remunerada e reformados) e pensionistas, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a' da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado no item 2.6.2.2 do relatório;

d) ao Ministério da Previdência Social, responsável pela elaboração das avaliações atuariais do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) da União, e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), responsável pela publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que tomem providências, no prazo de 180 dias, para:

1. aumentar a duração do período prospectivo da projeção atuarial do RPPS publicada no RREO, de modo similar ao período contemplado na avaliação atuarial presente no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), tendo em vista o aumento, que pode advir da implementação da referida mudança, no nível de transparência das informações concernentes à sustentabilidade deste regime previdenciário, conforme tratado no item 2.5.5.5 do relatório;

2. publicar, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), um demonstrativo específico das receitas e despesas referentes ao regime próprio dos servidores públicos civis e outro demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias associadas aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelece o art. 40, § 20, c/c art. 142, § 3º, inciso X da Constituição Federal, e o art. 53, inciso II, c/c art. 48, caput, da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado no item 2.7.3.3 do relatório;

e) à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que incluam a projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), referentes ao último bimestre do ano, tendo em vista o que estabelece o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado no item 2.6.2.3 do relatório;

f) ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) para que, conjuntamente, no prazo de 180 dias, regulamentem os procedimentos para a elaboração de demonstrativos contábeis afetos aos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inclusive o fluxo de caixa, segregando as informações referentes ao RGPS daquelas associadas às contas do INSS, como estabelece o art. 68 da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado no item 3.3.6 do relatório;

g) à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) do Ministério da Fazenda (MF) que, no prazo de 180 dias, examinem as causas da redução no valor dos parcelamentos nos âmbitos administrativo e judicial e da diminuição dos pagamentos da dívida previdenciária, tendo em vista a tendência observada nos exercícios de 2007 a 2009 acerca do estoque de dívida previdenciária, conforme tratado no item 3.2.4 do relatório;

h) ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS), às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) que, conjuntamente:

1. no prazo de 180 dias, passem a efetuar o registro contábil das despesas com os benefícios previstos nos arts. 65 a 73 da Lei nº 8.213/1991 que são pagos pelos empregadores (e que devem ser tratados como despesa da Previdência Social), bem como, no cômputo da arrecadação, que passem a demonstrar os valores de salário família e salário maternidade que são objeto de dedução das receitas arrecadadas (e que, considerando serem os valores dos benefícios contabilizados como despesa, devem ser contabilizados como receita da Previdência Social), conforme tratado no item 3.3.1 do relatório;

2. no prazo de 12 meses, conforme tratado no item 3.3.3 do relatório, tomem providências no sentido de possibilitar a contabilização dos recursos arrecadados conforme o disposto no § 6º do art.



57 da Lei nº 8.213/1991, relacionados à aposentadoria especial, e a evidenciação, no fluxo de caixa do INSS ou em outros demonstrativos, do resultado das receitas arrecadadas de acordo com o que estabelece o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 e no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, e das despesas com os benefícios, previstos nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991 (aposentadoria especial) ou concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais de trabalho (benefícios acidentários);

i) ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) que, conjuntamente, no prazo de 180 dias, tomem providências no sentido de aumentar o nível de detalhamento orçamentário das ações do programa de governo Previdência Social Básica, de acordo com o que estabelece o princípio de discriminação ou especificação, subjacente aos arts. 5º e 15 da Lei nº 4.320/1964, conforme tratado no item 3.3.5 do relatório;

j) ao Ministério da Previdência Social (MPS) e às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) que, conjuntamente, no prazo de 12 meses:

1. aprimorem a sistemática de cálculo da renúncia efetiva de receitas previdenciárias, de maneira a permitir sua apuração mensalmente, e possibilitem evidenciar o montante de renúncias previdenciárias efetivas nos demonstrativos dos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), tendo em vista o grande volume de renúncias previdenciárias, o impacto que elas exercem sobre o déficit do RGPS, a necessidade de garantir equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 201, caput, da CF/88), o preceito de transparência nas contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF), a atribuição do Sistema de Contabilidade Federal de evidenciar a renúncia de receitas (art. 15, inciso VII, da Lei nº 10.180/2001), e a obrigação do INSS de divulgar informações atualizadas sobre receitas, despesas e resultados do RGPS (art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991), conforme tratado no item 3.3.1 do relatório;

2. separem e classifiquem contabilmente as receitas provenientes das contribuições dos segurados especiais daquelas recolhidas pelos produtores rurais pessoa física, referidos na alínea 'a' do inciso V do art. 12 e no inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212/1991, respectivamente, conforme tratado no item 3.3.2 do relatório;

II. Dê ciência:

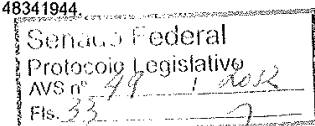
a) à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/MF) a respeito das inconsistências de recolhimento das contribuições previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União constatadas nos Tribunais Eleitorais do Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Amapá e Distrito Federal, tendo em vista as competências estabelecidas na Lei nº 12.350/2010, conforme tratado no item 2.7.3.1 do relatório;

b) à Casa Civil da Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional a respeito da necessidade de incluir as avaliações atuariais concernentes aos servidores civis e militares da União e ao Regime Geral de Previdência Social no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a', da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado no item 4.1 do relatório;

c) aos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas (TRE/AM), Mato Grosso (TRE/MT), Tocantins (TRE/TO), Amapá (TRE/AP) e Distrito Federal (TRE/DF) a respeito da necessidade de efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias concernentes ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) em conformidade com o que estabelecem os arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004, conforme tratado no item 2.7.3.1 do relatório;

III. Recomende, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

a) à Casa Civil da Presidência da República que:





1. avalie alternativas de financiamento para os Encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, com o propósito de minimizar o déficit existente, inclusive com a instituição de contribuição para aposentadoria e de contribuição patronal para o sistema, e possíveis mudanças paramétricas no regime, tais como a instituição de idade mínima para inatividade, considerando o que estabelece o § 5º do art. 195 da Constituição c/c com o § 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 101/2000, e tendo em vista o significativo e crescente déficit financeiro existente desses encargos e a falta de perspectiva de equilíbrio no longo prazo, conforme tratado no item 2.4 do relatório;

2. avalie a conveniência de inserir no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo que obrigue os órgãos a enviar as informações atuariais à Secretaria de Políticas da Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPS/MPS) anualmente, conforme modelo e dados especificados na Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003, com o propósito de possibilitar a elaboração das projeções atuariais previstas no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea 'a', c/c art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, conforme tratado nos itens 2.5.5.1 e 2.5.5.2 do relatório;

3. insira previsão, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), de fonte de custeio que seja suficiente para cobrir totalmente os aumentos de despesa decorrentes da majoração de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tais como aqueles atrelados ao salário mínimo, tendo em vista o que determina o art. 195, § 5º, da Constituição Federal de 1988, conforme tratado no item 3.2.5 do relatório;

b) à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que avalie a conveniência e a oportunidade de elaborar avaliação atuarial que possibilite discriminar as projeções e resultado atuarial com e sem a inclusão das informações referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais oriundas de Veteranos das campanhas do Uruguai e Paraguai, Lei das Sete Pragas, Montepio militar, ex-combatentes, ex-combatentes (Lei da Praia), e outras semelhantes, de acordo com a lista constante do Anexo 1, v. 2, fls. 335-337, considerando que a inclusão, nas projeções atuariais do regime previdenciário dos militares, das despesas com pensões especiais militares distorce a apuração do resultado atuarial, na medida em que adicionam despesas com benefícios que não contaram com contribuição e enviam as características demográficas da população de militares, conforme tratado no item 2.6.2.4 do relatório;

c) à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/MF) que realize, anualmente, estudos semelhantes àquele elaborado em 2007, 'Financiamento atual – receita potencial e renúncia fiscal' da Secretaria da Receita Previdenciária (Anexo 1, v. 1, fls. 285-320), com dados contemporâneos e com aperfeiçoamento da metodologia adotada, com o objetivo de avaliar a efetividade da arrecadação previdenciária e divulgá-la em seus relatórios anuais, conforme tratado no item 3.2.3 do relatório;

d) ao Ministério da Previdência Social (MPS) que examine os impactos atuariais de alterações na legislação que introduzam condicionalidades para concessão de pensão por morte, tendo em vista a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial estabelecida pelos arts. 40, caput, e 201, caput, da Constituição Federal de 1988, conforme tratado no item 4.2 do relatório;

e) ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Ministério da Fazenda (MF) e à Casa Civil da Presidência da República, considerando que a previdência social possui caráter contributivo e deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme previsto no art. 201 da Constituição Federal e no art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991, para que avaliem a conveniência de elaborar projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional que:

1. altere a Lei nº 8.212/1991, a fim de especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial entre receitas e despesas associadas à clientela rural, conforme tratado no item 3.2.2 do relatório;

2. altere a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural e de reconhecimento de direitos dos segurados referidos na Lei nº 8.213/1991, art. 12, inciso V, alínea 'a' e inciso VII, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial, estimulando-o a recolher suas contribuições, conforme tratado no item 3.2.2 do relatório;



f) à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que atuem no sentido de efetivar a regulamentação dos dispositivos constitucionais que tratam do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), com o intuito de proceder às regulamentações previstas no caput e nos §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal de 1988 e, com isso, viabilizar, no longo prazo, o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, preconizado no caput desse mesmo art. 40, conforme tratado no item 2.3 do relatório;

IV. Firme entendimento de que o resultado previdenciário deve ser apurado, conforme tratado no item 3.1 do relatório, tomando por base os seguintes valores:

a) do ponto de vista da receita, as contribuições estabelecidas no art. 195, inciso I, alínea 'a', e inciso II, da Constituição Federal de 1988, ou suas substitutas (e.g., contribuição sobre produção rural, sobre receita dos espetáculos esportivos de futebol profissional, do empregador doméstico e sobre prestação de serviços por cooperativas de trabalho), outras contribuições destinadas à previdência social por lei e a compensação previdenciária recebida de regimes próprios de previdência (Comprev);

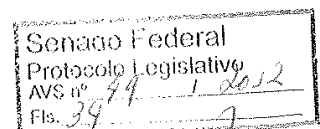
b) do ponto de vista da despesa, as despesas com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), incluindo clientela rural e urbana, pagas administrativamente ou judicialmente, e a compensação previdenciária transferida a regimes próprios de previdência (Comprev);

V. Encaminhe cópia do presente relatório, e do voto e acórdão que vierem a ser proferidos, ao Ministério da Previdência Social (MPS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Defesa (MD), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Casa Civil da Presidência da República, Presidência da Câmara Federal, Presidência do Senado Federal, Ministério Público da União (MPU), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e Tribunal Superior Eleitoral (TSE);

VI. Determine à 5ª Secex, em processo próprio, que monitore o cumprimento das decisões que vierem a ser tomadas no presente processo;

VII. Arquive o presente processo."

É o relatório.





VOTO

Em exame auditoria realizada nos três regimes que compõem a previdência pública, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM), para avaliar o fluxo de recursos e despesas a eles relacionadas, sua solvabilidade, seu equilíbrio financeiro atual e futuro (atuarial), bem como os registros contábeis que expressam esses fatos.

2. Em face da extensão e complexidade da matéria, apresentarei minhas observações e registros separadamente para cada um dos regimes previdenciários.

I. Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis (RPPS)

3. Conforme dados obtidos nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) elaborados pelo Tesouro Nacional de 2007 a 2009, a previdência dos servidores civis teve como resultado déficits de R\$ 21,1, R\$ 23,7, e R\$ 26,4 bilhões, respectivamente. Não obstante a magnitude dos valores, é necessário um exame mais profundo da gênese do problema para compreender que os resultados negativos têm origem em um legado histórico e não representam necessariamente a existência de um desequilíbrio estrutural decorrente das atuais regras do sistema.

4. Como adequadamente pontuado no relatório de auditoria, a sequência histórica de déficits da previdência dos servidores públicos tem, em essência, dois motivos principais.

5. O primeiro está relacionado à concepção original da aposentadoria do servidor público como uma vantagem inerente ao cargo, não inserida em um regime previdenciário propriamente dito, no qual se busca o necessário equilíbrio entre as receitas e despesas, tanto atuais quanto futuras. Esse arranjo, que remonta aos primórdios da instituição do Estado Brasileiro, perdurou, em certos termos, até 1993, quando novos marcos normativos iniciaram a adequação do sistema, com o objetivo de torná-lo autossustentável.

6. Outro fator é a integração, estabelecida no art. 243 da Lei nº 8.112/1990, de mais de 650 mil empregados públicos, que antes eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ao Regime Jurídico Único (RJU), composto, até então, por aproximadamente 150 mil servidores. Essa transposição gerou enorme passivo ao sistema, pois os recolhimentos desses servidores estavam associados a outro regime, não contribuindo para sua futura inatividade, e também porque as novas regras de aposentação lhes foram amplamente favoráveis. Quando eram celetistas, sua contribuição era limitada ao teto do regime geral (RGPS), em regra, bem inferior ao salário nominal. Ao serem transferidos para o RJU, tiveram o direito, garantido pela Constituição de 1988, de perceberem, na inatividade, proventos iguais aos que recebiam quando em exercício. Assim, houve um descasamento significativo entre as contribuições aportadas e os benefícios a que passaram a fazer jus.

7. É importante destacar que, caso fosse possível isolar essas duas situações particulares decorrentes das aposentadorias mais antigas e da transposição de servidores da CLT para o RJU, analisando somente a situação dos admitidos após 1993, veríamos que o déficit atuarial para essa massa de contribuintes seria muito menor, ou até mesmo inexistente.

8. A partir de 1993, foram editados vários normativos com a intenção de promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Essa evolução no arcabouço legal que regula a matéria culminou com a aprovação recente, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei que institui o regime de previdência complementar dos servidores públicos. Após a sanção presidencial, e entrada em exercício da nova lei, os servidores que ingressarem no serviço público federal estarão sujeitos aos mesmos limites máximos de benefícios do RGPS, podendo perceber valores maiores apenas com base em sistema de previdência complementar. Ressalto, neste ponto, que, por óbvio, não mais se faz necessária a recomendação suscitada pela 5ª Secex relativa à edição de norma para a criação do referido regime complementar.

1



9. Estudos atuariais realizados pelo Governo na LDO 2011 projetam um déficit crescente do RPPS até 2035, quando o sistema reverteria a tendência, aproximando-se do equilíbrio em 2103. Os prazos são longos, mas devemos recordar que existe um enorme passivo que foi legado, basicamente, pelas regras anteriores, que não exigiam contribuição para aposentadoria, e pela integração de servidores celetistas cujas contribuições não foram compensadas, como mencionado anteriormente.

10. Além disso, esse estudo parte da premissa de que não haverá o ingresso de novos servidores no sistema antigo. Em outras palavras, os novos integrantes no serviço público já estariam vinculados ao regime de previdência complementar, que, ao menos em tese, seria equilibrado desde sua origem.

11. O trabalho da equipe de auditoria abrangeu também a avaliação (ou cálculo) atuarial dos três regimes. Vale anotar que se trata de método matemático cujo objetivo é dimensionar o montante de recursos e de contribuições necessárias ao pagamento de benefícios futuros dos segurados de determinado regime de previdência. Em relação ao RPPS, foram cinco achados de auditoria quanto a este ponto.

12. Duas ocorrências são relativas a deficiências nos dados enviados pelo órgão federais. Além de haver omissão por parte de alguns destes, outros disponibilizam informações incompletas ou inconsistentes, o que, a rigor, impede a obtenção de um resultado mais próximo da realidade. A partir dessa constatação, a unidade técnica, corretamente, sugere que o TCU recomende à Casa Civil da Presidência da República que estude a conveniência de criar, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), dispositivo que estabeleça o dever de envio das mencionadas informações, anualmente e conforme modelo, bem como a respectiva punição para seu descumprimento.

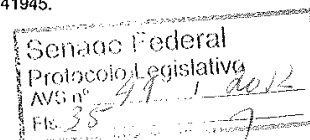
13. Verificou-se, ademais, que não existe tábua de vida específica para o RPPS. São utilizadas informações gerais do IBGE, o que gera resultado erroneamente mais favorável para o regime dos servidores, visto que sua expectativa de vida é maior que a da média da população, em razão de renda e qualidade de vida superiores. Registre-se que este Tribunal já expediu determinação (Acórdão nº 1.465/2003-Plenário) ao Ministério da Previdência Social (MPS) para que, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desenvolvesse tábua de vida específica para servidores públicos civis e militares da União. Questionado pela equipe de auditoria sobre os motivos do descumprimento desse comando, gestor do ministério afirmou que se trata de atividade de alto custo e esforço e que não representava prioridade daquele órgão na época. Diante disso, é pertinente que seja feita nova determinação, nesta ocasião, com o estabelecimento de prazo, que entendo (pela complexidade da questão) deva ser mais longo que o sugerido pela unidade técnica – 360 dias em vez de 180.

14. Ainda no tocante à avaliação atuarial, como já destaquei neste voto, entre as premissas adotadas para o cálculo, não consta o acréscimo futuro no número de servidores. Em princípio, seria cabível determinação para que fosse considerada essa variável. No entanto, tendo em vista a iminente promulgação da lei de criação da previdência complementar dos servidores, os novos ocupantes de cargos públicos terão seus benefícios amparados por fundo distinto, o que permitiria, ao menos em teoria, desconsiderar o referido parâmetro, competindo essa decisão aos responsáveis pela avaliação. Assim, em virtude desse novo contexto, não é oportuna a emissão de comando a esse respeito por este órgão de controle.

15. Destaco também que os cálculos atuariais incluídos nas LDOs de 2007 a 2011 tomaram como base período de, pelo menos, 94 anos. Por outro lado, as apresentadas no RREO de 2007 a 2009 fundamentaram-se em lapso temporal de 35 anos. Concordo com a unidade técnica que é necessário determinar aos órgãos competentes a adoção de medidas para corrigir esse descompasso.

II. Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM)

16. Apesar de também serem servidores públicos *lato sensu*, os militares possuem regime previdenciário totalmente distinto dos servidores civis, tanto na forma de contribuição, como nos





requisitos para inativação e, até mesmo, no cálculo dos proventos. Contribuem apenas para a pensão, não para a aposentadoria, na proporção de 7,5% sobre os vencimentos.

17. O conjunto normativo que estrutura o regime dos militares sofreu poucas mudanças nos últimos anos, quando comparado às profundas modificações legislativas experimentadas pelos servidores civis. Algumas regras anacrônicas, como a que garantia às filhas dos militares direito a perceber pensão por morte, independentemente de sua idade ou estado civil, foram suprimidas a partir de 2001, mas somente para aqueles que viessem a ingressar na carreira militar. Aos demais, foi assegurado o direito de optar pela manutenção dessa vantagem mediante o pagamento de uma contribuição adicional de 1,5%.

18. Em termos de resultado, a previdência dos militares apresentou, entre 2007 e 2009, déficits de, respectivamente, R\$ 16,3, R\$ 18,5 e R\$ 20,6 bilhões (conforme dados do RREO). Percebe-se que são inferiores em aproximadamente 15% em relação aos observados no RPPS no mesmo período.

19. Como salientado no relatório de auditoria, as causas desses déficits envolvem os seguintes fatores: valor de contribuição exclusiva para pensões e inferior ao exigido dos servidores civis (7,5% contra 11%); benefícios concedidos equivalentes à integralidade dos vencimentos; ausência de contribuição dos pensionistas militares para o sistema; inexistência de idade mínima para a inatividade, havendo limite para a permanência da atividade, que varia de acordo com o posto ou graduação (por exemplo, o soldado passa para reserva aos 44 anos; um suboficial, aos 54 anos); manutenção, para os militares inativos, da paridade com os vencimentos dos ativos; inexistência de previsão constitucional para a instituição de previdência complementar para os militares; entrada na inatividade com idade média mais baixa quando comparada com os civis, o que acaba resultando em um longo período de vigência do benefício; e grande volume de pensões especiais concedidas por leis específicas (Lei das Sete Pragas, Lei da Praia, entre outras), sem que tenha havido as correspondentes contribuições.

20. O atual conjunto de normas que rege o sistema dos militares não privilegia a autossuficiência; assim, o resultado previsto é crescentemente deficitário ao longo do tempo, sem perspectivas de equilíbrio, nem no longo prazo.

21. Esse desequilíbrio e a flagrante assimetria do arcabouço legislativo militar com relação ao aplicável aos servidores civis levou a equipe de auditoria a sugerir que seja recomendado à Casa Civil que avalie a possibilidade de propor alterações nas normas de regência, prevendo inclusive a alteração nos limites de idade para a inatividade e no valor das contribuições.

22. A respeito da natureza das atividades realizadas pelos integrantes das Forças Armadas, é certo que apresentam características únicas que os diferenciam substancialmente das carreiras civis de Estado. Como exemplo dessas peculiaridades, podem ser citadas a dedicação exclusiva, a disponibilidade permanente, a mobilidade geográfica, e a hierarquia rígida e escalonada com regras de promoção baseadas em critério de merecimento e antiguidade, que acaba impondo limites de idade para permanência em cada posto, o que, conseqüentemente, repercute na idade de aposentação.

23. Em que pesem essas distinções estruturais em relação ao regime civil, alinho-me à preocupação da equipe de auditoria quanto ao substancial e crescente déficit gerado pela previdência militar, o que implica a necessidade de busca por alternativas para, pelo menos, fazer o sistema tender ao equilíbrio, com redução de despesas e aumento de receitas.

24. Quanto à análise da unidade técnica concernente a esse ponto, dirijo apenas da abrangência da medida proposta. Entendo que a recomendação a ser expedida à Casa Civil deve apenas tratar da necessidade de estudar meios de financiamento para a previdência militar, considerando suas particularidades, sem, contudo, especificar ou sugerir as ações para alcançar tal objetivo.

25. No atinente à avaliação atuarial dos compromissos da União quanto aos militares e seus pensionistas, foram quatro os achados de auditoria.



26. Está incluída, nos cálculos referentes a esse regime, contribuição patronal de 15% não prevista em lei, para o pagamento dos benefícios. Concordo com a 5ª Secex que, não obstante a existência de normativo que prevê, para o RPPS, aporte de recursos dessa natureza, não se pode simplesmente criá-lo para o EFM, por analogia, em clara afronta ao princípio da legalidade, que, a propósito, rege todas as condutas dos agentes públicos. Como consequência desse procedimento, os resultados ficam indevidamente majorados, deixando de refletir a realidade do sistema – a unidade técnica apurou que a “*projeção atuarial prevê que, em 2011, o déficit com pensões militares será da ordem de R\$ 5,43 bilhões, mas, descontando a contribuição patronal, que não existe, este déficit sobe para R\$ 9,22 bilhões*”. Por conseguinte, faz-se necessária determinação para o Ministério da Defesa sanar essa inconsistência.

27. Outras omissões devem ser corrigidas, com a expedição das determinações propostas pela equipe de auditoria. Uma delas é a não inclusão, no cálculo, das despesas com militares inativos, que, embora sejam pagas com recursos do Tesouro Nacional, sem que haja fonte própria de contribuição, têm caráter previdenciário, tal como as classifica o Orçamento da União. A segunda é a ausência, no RREO, do cálculo atuarial dos pagamentos a militares e seus pensionistas referentes ao último bimestre do ano.

28. Além disso, é adequado também recomendar ao Ministério da Defesa que crie a possibilidade de, na avaliação atuarial, discriminar as projeções e resultado atuariais com e sem a inclusão das informações referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais, para facilitar a visualização do resultado sem distorções.

29. Finalmente, passo a comentar pontos referentes à apuração dos resultados dos dois regimes: RPPS e do EFM.

30. O resultado previdenciário é obtido pela diferença entre as receitas e as despesas, apresentado em demonstrativo próprio, integrante do RREO. As despesas abrangem, além dos servidores, militares inativos e pensionistas desses dois regimes, e também outros benefícios de responsabilidade da União, tais como dos estados e territórios extintos e os concedidos aos integrantes das polícias civil e militar, e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal. Ressalte-se que as contribuições pagas pelos integrantes desses últimos são recolhidas ao Distrito Federal (questão discutida neste Tribunal no processo TC-027.750/2006-9).

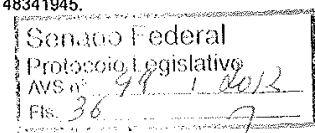
31. O primeiro dos quatro achados de auditoria relativos à apuração dos resultados é o recolhimento das contribuições previdenciárias em desconformidade com os arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004, por alguns Tribunais Regionais Eleitorais. Deve-se, tal como proposto pela equipe técnica, dar ciência dessa falta aos órgãos, bem como à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), ambas do Ministério da Fazenda (MF).

32. Houve também inconsistências nos dados apresentados nos RREO, que ocorreram em razão de modificações de rotinas contábeis pela STN/MF, sendo adequado determinar a esse órgão que inclua, no aludido relatório, memória de cálculo que permita a reconstrução das tabelas, por meio de pesquisas ao Siafi, incluindo essa previsão no Manual de Demonstrativos Fiscais.

33. Por fim, outras duas determinações foram apropriadamente sugeridas pela 5ª Secex: à STN/MF e ao MPS para que apresentem, no RREO, separadamente, os resultados previdenciários do RPPS e do EFM, e à STN/MF para que, nas informações relativas ao resultado do EFM, também no RREO, indique a incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre as contribuições para as pensões.

III. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

34. De acordo com a Constituição Federal, a previdência social é uma das três categorias de direitos assegurados no âmbito da seguridade social. É organizada sob a forma de regime geral, tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, sendo imperioso preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial.





35. A forma de apuração do resultado do RGPS é fruto de debates entre especialistas, havendo três correntes principais, como bem detalhado no relatório que precede este voto. Destas, a equipe de auditoria considera ser mais adequada a linha denominada fiscalista, que defende a apuração dos resultados com base na comparação das despesas com as receitas tipicamente previdenciárias, contribuições do trabalhador e do empregador sobre a folha ou suas substitutas, tendo sido proposto que o TCU firme entendimento nesse sentido, com o fim de unificar o posicionamento interno sobre o assunto, que tem comportado decisões divergentes.

36. Apesar de essa concepção ser tecnicamente correta, outra corrente (pragmática) entende que certos aspectos da previdência também devem ser encarados sobre o prisma político, como o caso da aposentadoria rural, cujas características a aproximariam mais de uma ação de caráter assistencial do que propriamente previdenciária, em face da insignificância das contribuições a ela associadas. Por isso, acreditam que deveriam ser apurados dois resultados – um urbano e um rural.

37. Creio que esse ponto de vista não pode ser ignorado. A aposentadoria rural realmente foi concebida mais com a intenção de prover uma proteção ao seu público alvo, do que integrar um sistema previdenciário autossuficiente. A conjugação de um programa assistencial no bojo de um regime previdenciário não é adequado, como apontando pela unidade técnica, mas não podemos ignorar sua natureza. Entre as inconsistências desse modelo, indicadas no relatório de auditoria, ressalto dois aspectos que me parecem ser os mais relevantes:

“a) ausência de critério de nível máximo de renda, essencial em programas assistenciais, que defina quem necessita do benefício, por quanto tempo e sob que condições, ausência essa que pode permitir a concessão a pessoas que não necessitem do benefício;

b) ausência de indicadores que possibilitem avaliar o alcance dos objetivos do programa assistencial, pois não há em programas previdenciários fixação de metas relacionadas, por exemplo, à fixação do homem no campo”.

38. A despeito disso, como reconhecido pelos auditores do TCU, *“a apuração de um resultado previdenciário urbano em separado do resultado rural (...) apresenta grandes vantagens para a transparência do gasto público, bem como para o correto entendimento das causas dos resultados apresentados pelo RGPS nos últimos anos”.*

39. Assim, manifesto-me contrariamente à proposta de fixação de entendimento sobre o assunto neste momento, por considerar que o debate, que já se prenuncia em algumas decisões desta Corte, pode levar a uma compreensão mais ampla da matéria, inclusive com a adoção de solução que pode ser intermediária entre as três correntes explicitadas pela equipe de auditoria, retratando melhor o interesse público.

40. Os resultados da previdência, sob o ponto de vista do fluxo de caixa do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, foram negativos em R\$ 44,9, 36,2 e 42,9 bilhões, respectivamente, sendo que a aparente diminuição do déficit em 2008 decorreu apenas de alteração no dia de pagamento dos benefícios, não refletindo nenhuma mudança estrutural na arrecadação ou na despesa.

41. Os déficits registrados no RGPS estão relacionados a uma série de fatores, dentre os quais se destacam, em ordem de importância: evasão fiscal (incluindo informalidade nas relações de trabalho); aposentadoria rural; baixa efetividade na recuperação da dívida previdenciária; renúncias de receitas; reajustes do salário mínimo acima dos índices de inflação; déficit urbano – resultado do desenho do plano de benefícios no Brasil.

42. Sobre esse último ponto, embora esteja longe de ser, atualmente, um dos mais relevantes na formação do déficit da previdência, cabe salientar que a população brasileira vem envelhecendo e, cada vez mais, a base de contribuintes será proporcionalmente menor em relação aos beneficiados, o que poderá, em um horizonte mais ou menos curto, comprometer a sustentabilidade do sistema. Por isso mesmo, recentemente, o Fundo Monetário Internacional recomendou aos países que criem mecanismos automáticos de elevação da idade da aposentadoria sempre que haja aumento na



longevidade da população. A questão, apesar de politicamente delicada, algum dia deverá ser enfrentada por nosso país.

43. Os principais achados da equipe de auditoria em relação à contabilidade do RGPS foram: não contabilização dos benefícios salário família e salário maternidade, quando pagos pelo empregador; impossibilidade de separar contabilmente as receitas provenientes dos seguros especiais e dos produtores rurais pessoa física; ausência de segregação da arrecadação com o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT) e despesa com benefícios acidentários; ausência de contabilização adequada das renúncias de despesa previdenciária; insuficiência e falta de regulamentação adequada para a apuração do resultado do RGPS por meio do fluxo de caixa do INSS.

44. Para todas essas questões foram propostas determinações corretivas que considero pertinentes.

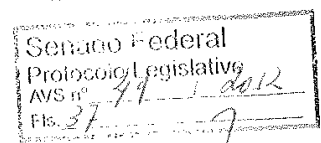
45. Enfim, assinalo que estudos relativos à previdência pública como o que ora aprecia este Colegiado são de grande relevância, pois os resultados dos trabalhos podem contribuir efetivamente para a redução de seu crescente déficit. Acredito ser incontestável que mudanças sociais, econômicas e políticas a que se submeteu nosso país nos últimos anos levaram a um contexto bastante distinto ao de décadas atrás, exigindo dos gestores de hoje, além da adaptação da legislação à nova realidade, a promoção de ajustes estruturais para minimizar os prejuízos causados pelo modelo anterior, cujos reflexos ainda devem perdurar por um longo período e, por certo, demandarão a adoção de medidas restritivas e impopulares.

46. Por último, não poderia deixar de ressaltar a profundidade e qualidade do trabalho realizado pelos auditores do TCU, que devem ser parabenizados.

Ante o exposto, acolho, na essência, a proposta de encaminhamento formulada pela 5ª Secex, pelas razões indicadas acima, fazendo-lhe ajustes de forma e adequação de prazos, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator





VOTO REVISOR

Solicitei vista deste processo, nos termos do art. 112 do Regimento Interno deste Tribunal, porque a relevância do tema impeliu-me a estudá-lo com mais profundidade antes de proferir meu voto.

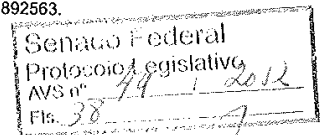
2. De início, registro meus elogios ao amplo e detalhado trabalho realizado pela 5ª Secretaria de Controle Externo, sob a coordenação maior do Ministro-Relator José Múcio Monteiro, cujo voto sintetizou e analisou a matéria com exatidão e sensibilidade.
3. E neste ponto, adianto minha concordância com todas as propostas contidas no acórdão ora apresentado por Sua Excelência a este Colegiado, em relação ao qual propugno apenas duas recomendações adicionais, detalhadas mais adiante.
4. Como se depreende do minucioso Relatório, a auditoria em comento produziu – não apenas para esta Corte de Contas, mas também para a Sociedade e o Estado brasileiros – um minucioso diagnóstico sobre a gestão da previdência pública federal, nele identificando diversos achados que justificam as determinações e as recomendações propostas pelo Relator com vistas ao aprimoramento do sistema.
5. Após a leitura atenta do Relatório, Voto e minuta de Acórdão apresentados pelo nobre Relator, quero destacar o aspecto que mais tem aguçado os debates sobre o tema: **o desequilíbrio das contas previdenciárias.**
6. Foi visto no Relatório que os três sistemas analisados apresentam déficits no período enfocado (2007 a 2009), conforme a tabela a seguir:

Déficits anuais do RGPS, RPPS e EFM nos períodos de 2007 a 2009, em bilhões de reais

Sistema	2007	2008	2009
RGPS (Regime Geral de Previdência Social)	44,9	36,2	42,9
RPPS (Regime Próprio de Previdência dos Servidores)	21,1	23,7	26,4
EFM (Encargos Financeiros da União com Militares Inativos e Pensionistas)	16,3	18,5	20,6

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs – da Secretaria do Tesouro Nacional

7. A matéria tem sido alvo das mais acirradas controvérsias. Isso porque as contas do nosso sistema de previdência são muito influenciadas pela sua própria forma de gestão, pela ótica conceitual adotada e pelo modo como se contabilizam suas receitas e despesas.
8. Essa questão é especialmente relevante no Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, ao qual me atenho neste Voto. É que esse sistema pode apresentar-se deficitário ou superavitário, a depender do enfoque adotado para calcular seu resultado. O saldo desse balanço é afetado pelo modelo conceitual de enfoque da gestão previdenciária e pelas distintas metodologias de contabilização de receitas e despesas.
9. A título de exemplo, cito que **o resultado das contas previdenciárias afetas ao setor urbano revela sucessivos superávits nos últimos anos**, como reflexo do crescimento econômico associado à expressiva geração de empregos formais. Foram registrados superávits crescentes nos anos de 2009, 2010 e 2011, o que deve repetir-se em 2012 segundo previsões do Ministério da Previdência Social. Em 2011, o superávit no setor urbano atingiu a notável cifra de **R\$ 20,5 bilhões**, em valores nominais.





10. Informação semelhante também foi pontuada no Voto do Ministro José Múcio, ao consignar que 93,9% do déficit do RGPS apurado em 2009 deveu-se ao desequilíbrio das contas referentes à clientela rural, porquanto as receitas das respectivas contribuições não acompanham o crescimento dos correspondentes benefícios.
11. Nesse mesmo sentido, o relatório de auditoria assinala que a “despesa previdenciária com a clientela rural cresceu 77% (em valores reais) entre 2001 e 2009, percentual superior à variação da receita rural, que foi de 41% no mesmo período.” (item 3.2.2).
12. Conforme anotado pelo nobre Relator, o desequilíbrio nas contas previdenciárias do setor rural decorre da insuficiência das fontes de receita, da evasão fiscal associada ao modelo de arrecadação e da dispensa de comprovação da contribuição previdenciária para a obtenção do benefício.
13. Essa disparidade entre os dois sistemas de benefícios – urbano e rural – recomenda tratamentos fiscais distintos, principalmente para conferir maior transparência e previsibilidade à gestão do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, instituído pelo art. 68 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
14. A distinção entre os modelos urbano e rural de previdência tangencia a própria diferenciação entre previdência e assistência social. Isso porque os moldes definidos para a **aposentadoria rural** na Constituição de 1988, em que não há contribuição individualizada nem se exige prova da efetiva contribuição, mas apenas da efetiva atividade no campo, **aproximam esse benefício muito mais ao campo de ação da assistência social, a ser custeada pelo Estado, distanciando-o, pelas mesmas razões, da previdência social, para o qual se pressupõe a contribuição.**
15. É interessante registrar que a equipe de auditoria também reconhece que “essa sistemática de concessão de benefícios [rurais] assume uma característica de programa assistencial, na medida em que não exige comprovação de contribuição por parte do segurado” (item 3.2.2 do Relatório, p. 39).
16. Ademais, outras peculiaridades previdenciárias do setor rural reforçam essa conclusão: o tratamento diferenciado atribuído à agricultura familiar pela Constituição Federal, o reconhecimento de direitos, as baixas alíquotas incidentes sobre a comercialização da produção e o sistema de arrecadação próprio, baseado na delegação da responsabilidade pelo recolhimento da contribuição previdenciária.
17. Dessa forma, nas aposentadorias rurais predomina sempre a necessidade de financiamento coberta com receitas externas ao Fundo do RGPS, mas que integram Seguridade Social.
18. Para entender esse ponto, é fundamental compreender o conceito de Seguridade. O artigo 194 da Constituição define a **Seguridade Social** como o 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**. Já o artigo 195 da Constituição estabelece que a **Seguridade Social** será **financiada por toda a Sociedade**, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
- I- do empregador e da empresa, incidentes sobre:*
 - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*
 - b) a receita ou o faturamento;*
 - c) o lucro;*
 - II- do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;*
 - III - sobre a receita de concursos de prognósticos.*
 - IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.*



19. Assim, o pagamento de benefícios previdenciários pode ser financiado não apenas por meio de receitas vinculadas ao Fundo do RGPS. Outras fontes que integram a Seguridade Social contribuem para esse custeio, como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

20. Na esteira desse entendimento, ressalto a oportuna recomendação proposta pela equipe de auditoria – acolhida pelo Relator –, para que os Ministérios da Previdência Social e da Fazenda, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República avaliem a conveniência de propor alterações legislativas com o fito de “**especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial entre receitas e despesas associadas à clientela rural**” (item 9.15.1 do Acórdão proposto pelo Ministro José Múcio).

21. Outra conclusão advinda dessas considerações refere-se ao impacto das aposentadorias rurais, de natureza predominantemente assistencial, sobre as contas do Regime Geral de Previdência Social, que é previdenciário por definição. Note-se que o resultado negativo desse regime é financiado mediante fontes externas ao respectivo fundo de custeio (Fundo do RGPS). Essas receitas complementares, como visto, integram a Seguridade Social, conceito que extrapola a esfera previdenciária para englobar também a assistência social (além da saúde).

22. Em outras palavras, se a própria Constituição Federal afirma que as **despesas com a Seguridade Social devem ser arcadas por toda a Sociedade**, mediante recursos orçamentários públicos, e se os benefícios inerentes ao setor rural, pelas características descritas, aproximam-se muito mais do campo de ação da assistência social, distanciando-se, na mesma proporção, da esfera previdenciária, **soa mais adequado lançar seus resultados à conta do Orçamento da Seguridade Social, em sentido mais amplo, excluindo-o do balanço do RGPS**. A Assistência Social não deve ser custeada com os recursos destinados ao custeio da Previdência Social. São duas coisas distintas, embora estejam ambas no conjunto de ações da Seguridade Social.

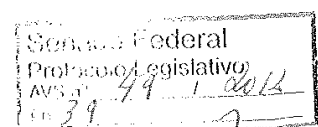
23. Nesse passo, considero que a solução mais adequada é **apurar o resultado geral das contas do RGPS excluindo-se o resultado do setor rural**, cuja natureza aproxima-se muito mais de um benefício assistencial do que, propriamente, previdenciário.

24. É neste ponto que apresento minha primeira colaboração ao Acórdão proposto pelo Ministro José Múcio, no sentido de **incluir no decisum o subitem 9.15.3**, contendo **recomendação** ao Ministério da Previdência Social, ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, para que avaliem a conveniência de propor alterações legislativas com o objetivo de **excluir do resultado geral das contas do RGPS o resultado das receitas e benefícios afetos à clientela rural, haja vista a natureza predominantemente de assistência social dos benefícios pagos à clientela rural**.

25. E aqui, abro parênteses para expressar minha concordância com as ressalvas feitas ilustre Relator ao rejeitar a proposta da equipe auditoria, calcada em uma postura *fiscalista*, para que o Tribunal fixasse entendimento no sentido da inclusão, no resultado do RGPS, de todas as receitas e despesas dos setores urbano e rural consideradas de natureza previdenciária (a equipe de auditoria não distingue, nessa proposta, o caráter predominantemente assistencial dos benefícios afetos à clientela rural, tomando-os como previdenciários).

26. Não obstante o Relatório e o Voto apresentados por Sua Excelência expliquem os três enfoques conceituais básicos para a aferição dos resultados previdenciários, permito-me lembrá-los.

27. A ótica *constitucionalista* reúne a Previdência e a Seguridade Social, incluindo as despesas com o custeio da saúde e da assistência social.



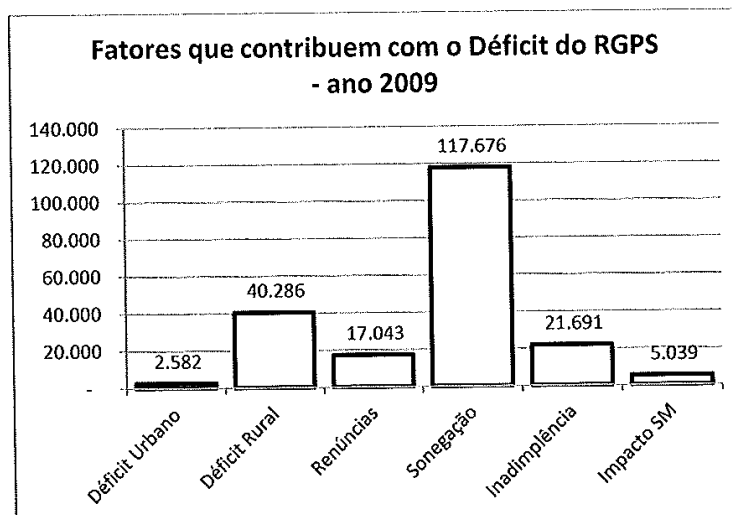


28. O segundo enfoque, denominado *fiscalista*, afasta as despesas de assistência social e saúde das contas previdenciárias, mas, por outro lado, não aceita o desmembramento das aposentadorias rurais e urbanas para fins de apuração do resultado.

29. A terceira posição é a *pragmática*, a preconizar a separação das despesas com as aposentadorias rurais, consideradas como assistenciais. Pelo lado da receita, essa corrente advoga a inclusão, nas contas do RGPS, dos valores relativos às renúncias de receita, que deveriam ser arcadas pelo Tesouro. Isso porque essa renúncia é uma opção do Estado, sem necessariamente a anuência dos segurados que compõem o sistema. Ressalto que esse é o enfoque defendido pelo Ministério da Previdência Social e aprovado no Fórum Nacional de Previdência Social, em 2007. Como visto, é a ótica que apoia a recomendação que ora proponho ao Colegiado em adição às valiosas medidas contempladas no Acórdão apresentado pelo Ministro José Múcio.

30. Outro ponto que me imponho a comentar é que a melhoria do resultado das contas do RGPS pode ser obtida mediante o combate à inadimplência e à sonegação, e não tanto com o aumento das contribuições e da contenção do acesso aos benefícios (ex.: aumento da idade mínima de aposentadoria, do fator previdenciário, do tempo de contribuição etc.). Essa conclusão é facilmente perceptível a partir do Gráfico 2 (Anexo B, pág. 283 do Relatório de Auditoria):

(em R\$ bilhões)



Fonte: SPS/MPS, STN/MF, RFB/MF, INSS e IPEA

31. Só a estimativa de sonegação previdenciária alcançou, em 2009, a impressionante cifra de R\$ 117,6 bilhões. Somados aos R\$ 21,6 bilhões decorrentes da inadimplência, chega-se a quase R\$ 140 bilhões de perda de receita previdenciária, apenas em 2009. Segundo informado pela equipe de auditoria, a ausência de contribuições associada ao emprego informal é incluída no conceito de sonegação, sendo o seu componente de maior relevância.

32. Assim, aduzo também outra proposta de recomendação, a ser endereçada ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – e à Secretaria da Receita Federal do Brasil para que priorizem as ações voltadas à redução da inadimplência e da sonegação previdenciárias.



33. O terceiro ponto que trago a neste Voto refere-se à parte final da recomendação descrita no subitem 9.15.2 do Acórdão proposto pelo Relator, voltada à alteração da “atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural e de reconhecimento de direitos dos segurados referidos na Lei nº 8.213/1991, art. 12, inciso V, alínea “a”, e inciso VII, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial, estimulando-o a recolher suas contribuições”.

34. Não obstante endossar o objetivo principal dessa recomendação – que é melhorar a eficiência da arrecadação de contribuições para o custeio da aposentadoria rural –, pontuo as dificuldades típicas que o homem do meio rural teria para efetuar, mensalmente, o pagamento de contribuições previdenciárias.

35. Acresço que o Fórum Nacional de Previdência Social, instituído pelo Decreto nº 6.019/2007, expressou, entre outros, o seguinte consenso: “Devem-se preservar critérios diferenciados de contribuição e de acesso aos benefícios previdenciários do segurado especial rural”¹.

36. Assim, quanto à recomendação em comento, **proponho a substituição da palavra “alteração” por “aperfeiçoamento” e a exclusão da parte final do seu texto, qual seja: “... e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial, estimulando-o a recolher suas contribuições”.**

37. Finalizo este Voto reiterando meus elogios à equipe da 5ª Secex e ao nobre Relator, Ministro José Múcio Monteiro, pelo brilhante trabalho realizado, ressaltando que as medidas ora propostas, caso sejam efetivamente implementadas, contribuirão em muito para o aperfeiçoamento do sistema previdenciário federal, principalmente quanto a seu grau de eficiência e a sua transparência para a Sociedade e os próprios agentes públicos que formulam e gerenciam a política nacional de previdência social.

Do exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que submeto a este Colegiado.

“9.1 determinar ao Ministério da Previdência Social que:

9.1.1 no prazo de 90 (noventa) dias; encaminhe a este Tribunal justificativas para o crescimento atípico dos dispêndios com os benefícios de auxílio reclusão e auxílio acidente, em percentuais de 250% e 555%, respectivamente, observados no período de 2001 a 2009, segundo dados constantes do Anuário Estatístico da Previdência Social;

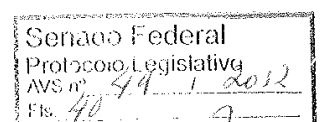
9.1.2 no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.1.2.1 desenvolva tábua de vida específica para servidores públicos civis e militares da União, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em atendimento à determinação contida no item 9.1 do Acórdão nº 1.465/2003-TCU-Plenário;

9.1.2.2 realize estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da clientela urbana do RGPS, conforme preconiza o art. 201, caput, da Constituição Federal de 1988;

9.1.2.3 passe a divulgar, nos boletins estatísticos mensais da previdência social, dados sobre o salário família e o salário maternidade pagos pelas empresas, tais como a quantidade de benefícios concedidos, cessados e emitidos, valores despendidos, montantes por região, estado, sexo, idade, entre outros, com o propósito de aprimorar a avaliação dessas ações de governo;

¹ In “Síntese das Atividades Desenvolvidas”, ítem VIII; Fórum Nacional de Previdência Social, disponível em: http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/4_081010-120045-048.pdf, acesso em 6/7/2012.





9.2 determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1 inclua, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), memória de cálculo que possibilite a reconstrução do demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias concernentes aos servidores públicos, civis e militares da União, mediante consultas ao Siafi, nas versões Gerencial e Operacional, bem como adicione instrução em seu Manual de Demonstrativos Fiscais para que tais demonstrativos sejam acompanhados de memória de cálculo, com o propósito de mitigar o risco de inconsistências nas informações publicadas no RREO e de violação do art. 53, inciso II, c/c art. 48, **caput**, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.2.2 evidencie, no relatório de Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos, presente no RREO, a incidência de Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre a contribuição de militares para pensões, tendo em vista o que estabelece o art. 53, inciso II, c/c o art. 48, **caput**, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3 determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.3.1 deixe de incluir projeção de contribuições que não estão previstas em lei, tal como contribuição patronal para pagamento de pensão militar, na avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelecem os arts. 1º e 3º-A da Lei nº 3.765/1960, com alterações inseridas pelo art. 27 da MP nº 2.215-10/2001 c/c os princípios da legalidade, insculpido no art. 37, **caput**, da CF/88, e da transparência, explicitado nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3.2 inclua, nas avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, coluna específica de resultado atuarial que contemple também as despesas com aposentados militares, ou seja, que, além do resultado atuarial cotejando apenas contribuições e gastos com pensões militares, insira outra coluna que calcule a diferença entre contribuição para pensões e o total de gastos com inativos (militares da reserva remunerada e reformados) e pensionistas, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000;

9.4 determinar ao Ministério da Previdência Social, responsável pela elaboração das avaliações atuariais do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) da União, e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), responsável pela publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que tomem providências, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, para:

9.4.1 aumentar a duração do período prospectivo da projeção atuarial do RPPS publicada no RREO, de modo similar ao período contemplado na avaliação atuarial presente no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), tendo em vista o aumento, que pode advir da implementação da referida mudança, no nível de transparência das informações concernentes à sustentabilidade deste regime previdenciário;

9.4.2 publicar, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), um demonstrativo específico das receitas e despesas referentes ao regime próprio dos servidores públicos civis e outro demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias associadas aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, tendo em vista o que estabelece o art. 40, § 20, c/c art. 142, § 3º, inciso X, da Constituição Federal, e o art. 53, inciso II, c/c art. 48, **caput**, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.5 determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, incluam a projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), referentes ao último bimestre do ano, tendo em vista o que estabelece o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.6 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS) e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos



e sessenta) dias, regulamentem os procedimentos para a elaboração de demonstrativos contábeis afetos aos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inclusive o fluxo de caixa, segregando as informações referentes ao RGPS daquelas associadas às contas do INSS, como estabelece o art. 68 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.7 determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) do Ministério da Fazenda (MF) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, examinem as causas da redução no valor dos parcelamentos nos âmbitos administrativo e judicial e da diminuição dos pagamentos da dívida previdenciária, tendo em vista a tendência observada nos exercícios de 2007 a 2009 acerca do estoque de dívida previdenciária;

9.8 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS), às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.8.1 passem a efetuar o registro contábil das despesas com os benefícios previstos nos arts. 65 a 73 da Lei nº 8.213/1991, que são pagos pelos empregadores (e que devem ser tratados como despesa da Previdência Social), bem como, no cômputo da arrecadação, que passem a demonstrar os valores de salário família e salário maternidade que são objeto de dedução das receitas arrecadadas (e que, considerando serem os valores dos benefícios contabilizados como despesa, devem ser contabilizados como receita da Previdência Social), conforme tratado no item 3.3.1 do relatório;

9.8.2 contabilizem os recursos arrecadados relacionados à aposentadoria especial, conforme o disposto no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, evidenciando, no fluxo de caixa do INSS ou em outros demonstrativos, o resultado das receitas arrecadadas de acordo com o que estabelece o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 e no § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, e as despesas com os benefícios, previstos nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991 (aposentadoria especial) ou concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais de trabalho (benefícios acidentários);

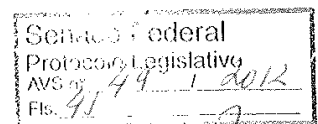
9.9 determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, tomem providências no sentido de aumentar o nível de detalhamento orçamentário das ações do programa de governo "Previdência Social Básica", de acordo com o que estabelece o princípio de discriminação ou especificação, subjacente aos arts. 5º e 15 da Lei nº 4.320/1964;

9.10 determinar ao Ministério da Previdência Social (MPS) e às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) que, conjuntamente, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.10.1 aprimorem a sistemática de cálculo da renúncia efetiva de receitas previdenciárias, de maneira a permitir sua apuração mensalmente, e possibilitem evidenciar o montante de renúncias previdenciárias efetivas nos demonstrativos dos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), tendo em vista o grande volume de renúncias previdenciárias, o impacto que elas exercem sobre o déficit do RGPS, a necessidade de garantir equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 201, caput, da CF/88), o preceito de transparência nas contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF), a atribuição do Sistema de Contabilidade Federal de evidenciar a renúncia de receitas (art. 15, inciso VII, da Lei nº 10.180/2001), e a obrigação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) de divulgar informações atualizadas sobre receitas, despesas e resultados do RGPS (art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991);

9.10.2 separem e classifiquem contabilmente as receitas provenientes das contribuições dos segurados especiais daquelas recolhidas pelos produtores rurais pessoa física, referidos na alínea "a" do inciso V do art. 12 e no inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212/1991, respectivamente;

9.11 recomendar à Casa Civil da Presidência da República que:





9.11.1 avalie alternativas de financiamento para os encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, tendo em vista o significativo e crescente déficit financeiro dessas despesas e a falta de perspectiva de equilíbrio no longo prazo;

9.11.2 insira, no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias: (i) dispositivo que obrigue os órgãos a enviar as informações atuariais à Secretaria de Políticas da Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPS/MPS) anualmente, conforme modelo e dados especificados na Portaria MPS nº 403, de 10/12/2003, com o propósito de possibilitar a elaboração das projeções atuariais previstas no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, c/c o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000; (ii) previsão de fonte de custeio que seja suficiente para cobrir totalmente os aumentos de despesa decorrentes da majoração de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tais como aqueles atrelados ao salário mínimo, tendo em vista o que determina o art. 195, § 5º, da Constituição Federal de 1988;

9.12 recomendar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que pondere a conveniência e a oportunidade de elaborar avaliação atuarial que possibilite discriminar as projeções e resultado atuarial com e sem a inclusão das informações referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais oriundas de veteranos das campanhas do Uruguai e Paraguai, Lei das Sete Pragas, Montepio militar, ex-combatentes, ex-combatentes (Lei da Praia), e outras semelhantes, considerando que a inclusão, nas projeções atuariais do regime previdenciário dos militares, das despesas com pensões especiais militares distorce a apuração do resultado atuarial, na medida em que adicionam despesas com benefícios que não contaram com contribuição e enviasam as características demográficas da população de militares;

9.13 recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF) que realize, anualmente, estudos semelhantes ao elaborado em 2007, “Financiamento atual – receita potencial e renúncia fiscal” da Secretaria da Receita Previdenciária, com dados contemporâneos e com aperfeiçoamento da metodologia adotada, com o objetivo de avaliar a efetividade da arrecadação previdenciária e divulgá-la em seus relatórios anuais;

9.14 recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS) que examine os impactos atuariais de alterações na legislação que introduzam condicionalidades para concessão de pensão por morte, tendo em vista a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial estabelecida pelos arts. 40, **caput**, e 201, **caput**, da Constituição Federal de 1988;

9.15 recomendar ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Ministério da Fazenda (MF) e à Casa Civil da Presidência da República que avaliem a conveniência de propor alterações legislativas com o objetivo de:

9.15.1 especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial entre receitas e despesas associadas à clientela rural;

9.15.2 aperfeiçoar a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural e de reconhecimento de direitos dos segurados referidos na Lei nº 8.213/1991, art. 12, inciso V, alínea “a”, e inciso VII, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal;

9.15.3 excluir do resultado geral das contas do RGPS o resultado das receitas e benefícios afetos à clientela rural, haja vista a natureza predominantemente de assistência social dos benefícios pagos à clientela rural;

9.16 recomendar ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – e à Secretaria da Receita Federal do Brasil que priorizem as ações voltadas à redução da inadimplência e da sonegação previdenciárias;

9.17 dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF) a respeito das inconsistências de recolhimento das contribuições previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União constatadas nos Tribunais Eleitorais do Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Amapá e Distrito Federal, tendo em vista as competências estabelecidas na Lei nº 12.350/2010;



9.18 dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional a respeito da necessidade de incluir as avaliações atuariais concernentes aos servidores civis e militares da União e ao Regime Geral de Previdência Social no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000;

9.19 dar ciência aos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas (TRE/AM), Mato Grosso (TRE/MT), Tocantins (TRE/TO), Amapá (TRE/AP) e Distrito Federal (TRE/DF) a respeito da necessidade de efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias concernentes ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) em conformidade com o que estabelecem os arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004;

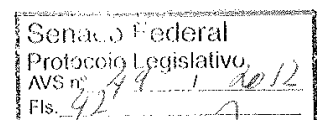
9.20 encaminhar cópia do presente acórdão, e do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Fazenda (MF), ao Ministério da Defesa (MD), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), à Casa Civil da Presidência da República, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério Público da União (MPU), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE);

9.21 autorizar a 5ª Secex a constituir, oportunamente e em processo próprio, o monitoramento das determinações acima expedidas;

9.22 arquivar o presente processo.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de agosto de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO
Revisor





VOTO COMPLEMENTAR

Após pedir vista deste processo, o Ministro Raimundo Carreiro apresentou voto revisor em que traz importantes contribuições sobre o debate em torno do sistema previdenciário nacional, tema da auditoria ora apreciada.

2. Como salientado pelo nobre Revisor, a aposentadoria rural possui regras que a diferenciam dos demais benefícios concedidos no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em particular, a não exigência de contribuição individualizada ou de seu recolhimento prévio como condição para concessão ou cálculo do benefício contraria o princípio do equilíbrio atuarial que deve informar todo regime previdenciário, ressaltando sua natureza assistencial.

3. Nesse contexto, considero pertinente o acréscimo proposto pelo Ministro-Revisor, para que se recomende aos órgãos competentes que passem a segregar as receitas e despesas da clientela rural, excluindo-as do resultado das contas do RGPS. Trata-se de evolução do ponto de vista da transparência, permitindo uma melhor identificação dos problemas relacionados a cada um dos sistemas de benefícios – urbano e rural.

4. Outro ponto no qual concordo plenamente com o Revisor é a necessidade de reforçar a ação do Governo no combate à inadimplência e à sonegação das contribuições previdenciárias, fontes importantes dos déficits registrados no setor. Por isso acolho, igualmente, a recomendação sugerida nesse sentido.

5. Finalmente, existe um ponto relacionado aos benefícios rurais que reputo como o mais importante: são os riscos de tratar como previdenciária uma ação que, em seu cerne, é assistencial.

6. Os dois grandes problemas vinculados a essa questão são: (i) a falta de controle sobre o perfil do público alvo e (ii) a ausência de indicadores que possibilitem traçar metas e avaliar o alcance dos objetivos.

7. Essas deficiências não permitem estabelecer critérios de nível máximo de renda, essenciais em programas assistenciais, que possibilitem identificar quem necessita do benefício, por quanto tempo e sob que condições, ausência essa que pode permitir a concessão a pessoas que não necessitem verdadeiramente do benefício.

8. Tendo essa perspectiva em mente, acolho a última alteração encaminhada pelo Ministro Raimundo Carreiro, mas sem proceder à supressão proposta. Afinal, mesmo que se evolua para a identificação de parte das aposentadorias rurais como ação de natureza assistencial, haverá um contingente de beneficiários, não hipossuficientes, que deverão ser mantidos vinculados a um regime previdenciário convencional. Pelo menos para estes últimos seria importante, desde já, estimular o recolhimento de suas contribuições individuais

Ante o exposto, acolho em meu voto todas as alterações propostas pelo Revisor, com a exceção do ponto indicado acima, e aproveito a oportunidade para agradecer sua valiosa intervenção.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de agosto de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

7

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 612, de 2007, do Senador Renato Casagrande, que *dispõe sobre a utilização de papel reciclado nos livros dos programas de distribuição de material didático do Ministério da Educação.*

RELATOR: Senador **CÍCERO LUCENA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 612, de 2007. De autoria do Senador Renato Casagrande, a proposição também foi encaminhada à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), onde colherá decisão terminativa, conforme estabelecido pelo inciso I do art. 49 do Regimento Interno do Senado Federal.

O art. 1º da proposição estabelece que *o papel utilizado nos livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), pelo Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) e pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), do Ministério da Educação, deverá conter fibras originárias de material reciclado proveniente de matéria-prima produzida no Brasil.*

Os incisos I a III do *caput* do art. 1º determinam as porcentagens de fibras oriundas de material reciclado que devem ser utilizadas no período de 2009 até 2011.

Em maio de 2009, tive a oportunidade de me manifestar favoravelmente ao projeto, na condição de relator designado na CMA.

Naquela ocasião, ofereci emenda destinada a adequar os prazos previstos nos incisos I a III do art. 1º da proposição ao prazo de tramitação no Congresso Nacional. Entretanto, meu relatório não chegou a ser apreciado pela CMA.

Em abril de 2011, o PLS nº 612, de 2007, recebeu nova manifestação na CMA. A nova relatora, Senadora Marisa Serrano, opinou desfavoravelmente ao mérito do projeto, alegando, entre outras razões, que a indústria brasileira não disporia de capacidade instalada para fazer frente à demanda por papel reciclado gerada pela lei proposta, de maneira que haveria a necessidade de importação de papel reciclado, e que a qualidade do material reciclado pós-consumo seria inferior à do material original.

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, apreciar o mérito das matérias relativas à proteção do meio ambiente e à conservação da natureza.

Relativamente ao mérito, o projeto de lei em exame cumpre dupla função, consoante o autor. Do ponto de vista da reciclagem e da proteção ambiental, aumenta o mercado consumidor para uma matéria-prima ecologicamente correta. Do ponto de vista da educação para o consumo e da educação ambiental, o projeto coloca alunos em fase de formação de referências e padrões culturais de consumo em contato com material proveniente de práticas ambientais e de consumo corretas.

Devemos observar que diversos países, em especial os europeus, adotaram normas que determinam a aquisição, pelo poder público, de bens e serviços ambientalmente sustentáveis, as chamadas Compras Verdes. A argumentação para a adoção de tais medidas é que o poder de compra do Estado estabelece um mercado seguro para tais produtos e serviços verdes, o que acarreta a formação de uma economia de escala que diminui os custos de produção e facilita a inserção na produção nacional.

Deve-se salientar que o poder público e a coletividade, conforme estabelecido no art. 225 da Constituição Federal, têm a obrigação de preservar e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras. O projeto, portanto, agencia diretamente tal preceito

constitucional. O Estado, por meio do seu poder de compra, promove um mercado consumidor para produtos reciclados. Ao mesmo tempo, a população em idade escolar é educada com relação aos aspectos do consumo ambientalmente sustentável.

Entretanto, as medidas preconizadas pelo PLS nº 612, de 2007, merecem ser adequadas em relação ao tempo disponível para a sua implementação. Em vez de se indicar o período de sua implementação ao longo dos anos determinados nos incisos I a III do art. 1º, convém a utilização de um período de tempo, definido em anos, após a publicação da lei. Também é necessário tomar medidas para garantir o uso de papel de origem nacional e assegurar a qualidade do papel utilizado na impressão dos livros didáticos pelo uso de material não reciclado e pelo uso de material reciclado do tipo pré-consumo.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 612, de 2007, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CMA

(ao PLS nº 612, de 2007)

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 612, de 2007, a redação a seguir:

“**Art. 1º** O papel utilizado nos livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), pelo Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) e pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), do Ministério da Educação, deverá conter fibras:

I – não recicladas, de origem nacional, com certificação florestal outorgada por terceira parte independente, acreditada em pelo menos um dos sistemas de certificação reconhecidos internacionalmente e no Brasil, em proporção de, no máximo, oitenta por cento (80%);

II – de origem nacional, com vinte por cento (20%), no mínimo, de fibras originárias de material reciclado dos tipos pré-consumo e pós-consumo, nas seguintes proporções:

a) no mínimo um vinte avos (1/20) de fibras oriundas de

material reciclado do tipo pós-consumo, nos livros adquiridos após um ano e até dois anos da publicação desta Lei;

- b) no mínimo três vinte avos ($3/20$) de fibras oriundas de material reciclado do tipo pós-consumo, nos livros adquiridos no terceiro ano da publicação desta Lei;
- c) no mínimo um quarto ($1/4$) de fibras oriundas de material reciclado do tipo pós-consumo, nos livros adquiridos a partir do quarto ano da publicação desta Lei.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 612, DE 2007

Dispõe sobre a utilização de papel reciclado nos livros dos programas de distribuição de material didático do Ministério da Educação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - O papel utilizado nos livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), pelo Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) e pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), do Ministério da Educação, deverá conter fibras originárias de material reciclado proveniente de matéria-prima produzida no Brasil, nas seguintes proporções:

I - No mínimo 5% de fibras oriundas de material reciclado do tipo pós-consumo, nos livros adquiridos até o ano de 2009;

II - No mínimo 15% de fibras oriundas de material reciclado do tipo pós-consumo, nos livros adquiridos no ano de 2010;

III - No mínimo 25% de fibras oriundas de material reciclado do tipo pós-consumo, nos livros adquiridos a partir do ano de 2011.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os programas de distribuição de livros didáticos.

A Resolução CD/FNDE nº 40, de 24 de agosto de 2004 dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, cuja fundamentação normativa repousa na Constituição Federal, artigos 205, 206, 208, 211 e 213, Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, Lei n.º 9.394, de 20/12/1996. A Resolução nº 18 de 24 de abril de 2007 dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos - PNLA 2008.

Em 1997 foi instituído, no MEC, o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), com o objetivo de democratizar o acesso de alunos e professores à cultura, à informação e aos conhecimentos socialmente produzidos ao longo da história da humanidade.

Segundo o Ministério da Educação, o governo federal executa três programas voltados ao livro didático: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA). A partir de 2005, a Secretaria de Educação Básica SEB/MEC retomou o foco de ação no atendimento aos alunos nas escolas, por meio da ampliação de acervos das bibliotecas escolares. Em 2005, foram beneficiadas todas as 136.389 escolas públicas brasileiras com as séries iniciais do ensino fundamental, 1ª a 4ª série, com pelo menos um acervo composto de 20 títulos diferentes. O objetivo é prover as escolas das redes federal, estadual e municipal e as entidades parceiras do programa Brasil Alfabetizado com obras didáticas de qualidade.

Os livros didáticos são distribuídos gratuitamente para os alunos de todas as séries da educação básica da rede pública e para os matriculados em classes do programa Brasil Alfabetizado. Também são beneficiados, por meio do programa do livro didático em Braille, os estudantes cegos ou com deficiência visual, os alunos das escolas de educação especial públicas e das instituições privadas definidas pelo censo escolar como comunitárias e filantrópicas.

Cada aluno do ensino fundamental tem direito a um exemplar das disciplinas de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia, que serão estudadas durante o ano letivo. Além desses livros, os estudantes da primeira série recebem uma cartilha de alfabetização. No ensino médio, cada aluno recebe um exemplar das disciplinas de português, matemática, história, biologia e química. A partir de 2008, receberá, também, um livro de geografia e um de física.

O FNDE executa diretamente os programas, não havendo repasse de recursos para as aquisições de livros, que são realizadas de forma centralizada. Depois da compra, eles são enviados aos estados, municípios, entidades comunitárias e filantrópicas e entidades parceiras do Brasil Alfabetizado.

A definição do quantitativo de exemplares a ser adquirido para as escolas estaduais, municipais e do Distrito Federal é feita com base no censo escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), que serve de parâmetro para todas as ações do FNDE.

Todos os programas de livros didáticos são mantidos pelo FNDE com recursos financeiros do Orçamento Geral da União, sendo a maior parte da arrecadação do salário-educação.

Em 2007, o orçamento total dos três primeiros programas mencionados nesta proposição é de R\$ 850 milhões, sendo R\$ 620 milhões para o PNLD, R\$ 220 milhões para o PNLEM e R\$ 10 milhões para o PNLA.

A questão ambiental.

A reciclagem é medida de fundamental importância para o meio ambiente. A reciclagem é o reaproveitamento dos materiais como matéria-prima para um novo produto. Muitos materiais podem ser reciclados e os exemplos mais comuns são o papel, o vidro, o metal e o plástico.

As maiores vantagens da reciclagem são a minimização da utilização de fontes naturais, muitas vezes não renováveis e a minimização da quantidade de resíduos que necessita tratamento final, como aterramento, ou incineração.

É importante que a o Estado possa promover, ao máximo possível, a prática da reciclagem, uma das formas de proteção ambiental que se coaduna com o que preconiza o artigo 225 da Constituição Federal, em especial atenção ao inciso VI, que determina que o poder público deve, *in verbis*, "*promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente*".

A utilização do papel reciclado no Brasil.

No Brasil há três "tipos" de papel que são produzidos, sendo 2 tipos utilizados para imprimir e escrever. O papel ecologicamente correto a ser utilizado é o que é composto por fibras provenientes de material pós-consumido. Esse papel reciclado tem a seguinte característica: aproximadamente 75% de aparas pré-consumo. Tais aparas são procedentes do processo de fabricação do papel com fibras virgens, ou seja, são aparas que não saíram da fábrica e que, antigamente, retornavam ao processo, mais aproximadamente 25% de aparas

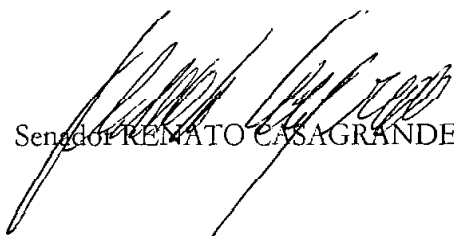
pós-consumo (geralmente são aparas de papelão ondulado, que são fibras não branqueadas, que vão atribuir aspecto rústico ao papel manufaturado deste modo).

O Brasil é um grande reciclador de papel, recicla anualmente em torno de 40% de sua produção. O destino desse papel reciclado é preponderantemente voltado à fabricação de embalagens (por exemplo miolo do papelão ondulado e miolo de cartões duplex ou triplex) e para a fabricação de papel para fins sanitários (papel higiênico folha simples, toalha de papel, etc.).

O presente projeto cumpre dupla função. Do ponto de vista da reciclagem e da proteção ambiental gera mais mercado para uma matéria-prima ecologicamente correta. Do ponto de vista da educação para o consumo e da educação ambiental o projeto coloca alunos em fase de formação de referências e padrões culturais de consumo em contato com material proveniente de práticas ambientais e de consumo corretas.

A presente proposição tem, portanto, motivação relevante e é oportuna, razões pelas quais peço apoio de meus pares.

Sala das Sessões, 24 de outubro de 2007.



Senador RENATO CASAGRANDE

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

TÍTULO VIII DA ORDEM SOCIAL

.....

CAPÍTULO III
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO

Seção I
DA EDUCAÇÃO

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

~~IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;~~

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Educação, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 25/10/2007.

8



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 561, de 2009, do Senador Marcelo Crivella, que "altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer formato específico para o instrumento de fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia, arquitetura e agronomia"

RELATORA: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 561, de 2009, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que promove alterações na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*, com o objetivo de estabelecer formato específico para o instrumento de fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia, arquitetura e agronomia.

O art. 1º da proposição modifica o art. 7º da Lei de Licitações, acrescentando-lhe o § 10, pelo qual se exige que a aprovação pela autoridade competente dos trabalhos relativos às etapas anteriores de uma licitação para a execução de obra ou prestação de serviços – conforme

exigido no § 1º do mesmo artigo – seja formalizada com o Laudo de Fiscalização Técnica, com observância do que preceitua o § 4º, VI, ora alvitado para o art. 67 daquela lei.

O art. 2º da proposição, por sua vez, acrescenta os §§ 3º e 4º ao art. 67 do Estatuto de Licitações e Contratos.

O § 3º do art. 67 determina o obrigatório registro da fiscalização da execução de todo e qualquer contrato em Laudo de Fiscalização Técnica. A critério da Administração, esse laudo poderá constituir o registro de que trata o vigente § 1º para o contrato a que se vincula.

O § 4º do art. 67 detalha as características do Laudo de Fiscalização Técnica.

O *caput* do art. 3º (por um erro de digitação, por certo, grafado como 2º) determina que a vigência da lei que advier da proposição se iniciará cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

O parágrafo único do art. 3º (erroneamente identificado como art. 2º) estabelece que, durante a *vacatio legis*, “o órgão encarregado da fiscalização e regulamentação das profissões de engenharia, arquitetura e agronomia adotará as providências necessárias para a implantação do registro previsto no art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com a redação dada” pela lei porventura resultante do projeto.

A justificação ressalta as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, dos três níveis de governo, para fiscalizar as obras públicas. A dispersão das obras e a escassez de meios materiais e humanos são citadas como motivos para que “muitas irregularidades ainda persistam em detrimento do correto emprego dos recursos dos contribuintes”.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

O Senador Marcelo Crivella enaltece a qualidade da busca de soluções por meio do contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos concretos de que dispõem a Administração e a sociedade, em contraponto a reformas megalomaniacas ou soluções aparentemente revolucionárias.

Como parte de esforço de aprimoramento, o proponente apresenta projeto de lei que legalmente institui um documento padronizado de fiscalização das obras públicas (e serviços correlatos na área de engenharia, arquitetura e agronomia), exigível em vários momentos da vida da obra. Por se tratar de um documento profissional formal, está submetido a registro pelo órgão regulador da profissão.

O proponente atribui a esse documento – e às informações padronizadas nele contidas – a qualidade de permitir o estabelecimento do que chamou de “trilha de auditoria”, que será visível às instâncias de controle. O profissional responsável pela emissão do documento sujeitar-se-á à responsabilização por eventual omissão ou falsidade.

Perante esta Comissão, não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

O projeto de lei seguirá para a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), por força da aprovação do Requerimento nº 280, de 2011, de autoria do Senador Acir Gurgacz, e, por último, irá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que sobre ele deliberará em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos arts. 90, XII, e 97 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre o mérito da matéria e sobre ela emitir parecer.

Nos termos dos arts. 22, XXVII, e 173, § 1º, III, da Constituição Federal, a União detém competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Não há conflito do PLS com disposições constitucionais e com o Regimento Interno do Senado. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Quanto ao mérito, avaliamos que a iniciativa do Senador Crivella merece aplauso. Se cada um, dentro de suas especialidades e atribuições, esforçar-se para ser mais um fiscal da boa aplicação do dinheiro público, certamente veremos nosso esforço ser recompensado. Ademais, o PLS, embora apresentado em 2009, ressurgiu para discussão em boa hora. Não poderia haver momento mais oportuno, uma vez que o Poder Executivo, por meio de inúmeras Medidas Provisórias tem contribuído, com suas inúmeras exceções, de maneira singular para enterrar a Lei de Licitações.

Contribuiremos todos para impedir o sangramento dos cofres públicos com obras realizadas em desacordo com o projetado, inacabadas ou em cuja execução grasse o descaso com o erário e a locupletação de agentes públicos e privados para lesá-lo.

No caso específico desse projeto, cumpre lembrar que os conselhos de fiscalização de profissões



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

regulamentadas são consideradas autarquias, segundo remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 22.643-9/SC e ADI 1.717-6/DF, por exemplo). Devem ser tratados como pessoas jurídicas de direito público, pois desenvolvem atividades fiscalizadoras em sua área de competência. Novamente, essa foi a conclusão de nossa Corte Suprema, ao declarar inconstitucional o § 2º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que os qualificava como pessoas jurídicas de direito privado.

Indiscutivelmente, o sistema de que participam o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) e os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREAs) exerce *munus* público, derivado da lei, que o obriga a certos encargos em benefício da coletividade e da ordem social. Dessa forma, a proposição não incide em injuridicidade quando o chama a desempenhar funções no âmbito da fiscalização. Em verdade, valoriza-se o Sistema Confea/Crea e os profissionais que a ele estão vinculados.

Pelo lado da Administração, cria-se um instrumento valioso de controle. Acerta o Senador Marcelo Crivella ao afirmar que se permitirá criar uma de "trilha de auditoria". Para os órgãos de controle, interno e externo, será facilitada a tarefa de definir responsabilidades, permitindo conferir liquidez e certeza à imputação de eventuais prejuízos a quem lhe tenha dado causa. A individualização das penas administrativa e judicial também será favorecida.

Por fim, sob o aspecto da técnica legislativa, há necessidade tão-somente de emendas de cunho redacional.

É preciso, conforme foi salientado, ajustar a

numeração dos artigos da proposição. De maior importância, porém, é a correção da referência ao § 1º do art. 67 da Lei de Licitações feita no parágrafo único do art. 3º (equivocadamente numerado como 2º). Parece-nos que o correto seria o dispositivo referenciar o § 3º do art. 67, porque é nele que está a previsão do registro específico para obras e serviços de engenharia, arquitetura e agronomia. Nesses casos é que a fiscalização da execução de todo e qualquer contrato será obrigatoriamente registrada em Laudo de Fiscalização Técnica, que poderá, a critério da Administração, constituir o registro de que trata o § 1º do art. 67 para o contrato a que se vincula. Estamos propondo emenda para corrigir esse equívoco.

Por fim, propõe-se, também mediante emenda, a correção de singelo erro de pontuação cometido no texto ora proposto para o § 10 do art. 7º da indigitada lei.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 561, de 2009, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CMA

O art. 7º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 561, de 2009, passa a ter a seguinte redação:

“**Art. 7º**

.....

§ 10. A aprovação pela autoridade competente de que trata o §1º deverá ser formalizada com o Laudo de Fiscalização Técnica, observado o previsto no art. 67, § 4º, VI.” (NR)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

EMENDA Nº – CMA

No Projeto de Lei do Senado nº 561, de 2009,
onde se lê:

"Art. 2º Esta lei entra em vigor cento e oitenta
e dias após a data de sua publicação.

....."

leia-se:

"Art. 3º Esta Lei entra em vigor cento e oitenta
dias após a data de sua publicação.

....."

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao parágrafo único do art. 3º do Projeto de
Lei do Senado nº 561, de 2009, a seguinte redação:

"Art. 3º....."

Parágrafo único. Durante o período estabelecido
no *caput*, o órgão encarregado da fiscalização e
regulamentação das profissões de engenharia,
arquitetura e agronomia adotará as providências
necessárias para a implantação do registro previsto
no art. 67, § 3º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de
1993, com a redação dada por esta Lei."

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 561, DE 2009

Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer formato específico para o instrumento de fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia, arquitetura e agronomia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O artigo 7º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“**Art. 7º**.....
.....

§ 10 A aprovação pela autoridade competente de que trata o §1º deverá ser formalizada com o Laudo de Fiscalização Técnica, observado o previsto no art. 67, §4º, VI.”

Art. 2º O artigo 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“**Art. 67**.....
.....

2

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia, arquitetura e agronomia, a fiscalização da execução de todo e qualquer contrato será obrigatoriamente registrada em Laudo de Fiscalização Técnica, que poderá, a critério da Administração, constituir o registro de que trata o § 1º para o contrato a que se vincula.

§ 4º O Laudo de Fiscalização Técnica de que trata o § 3º:

I - constitui documento técnico formal da especialidade profissional a que se vincula, devendo o órgão encarregado pela lei da fiscalização e regulamentação da respectiva profissão:

- a) definir sua estrutura, seu conteúdo mínimo e os procedimentos para seu registro obrigatório, assegurando nessa definição a possibilidade física de incorporação por cada contratante de informações adicionais nos termos do inciso II, *b*, deste parágrafo;
- b) disponibilizar, inclusive pela rede mundial de computadores, os formulários e roteiros necessários à sua elaboração e registro;
- c) manter arquivo dos Laudos de Fiscalização Técnica registrados e de seu respectivo conteúdo, disponibilizando-os para acesso de terceiros nos termos deste artigo;
- d) utilizar obrigatoriamente a informação contida nos Laudos de Fiscalização Técnica para a elaboração dos pareceres técnicos que emitam sobre a obra ou serviço a que se referem, sem prejuízo de quaisquer outras fontes de informação de que possam lançar mão;
- e) estender aos contratos privados de obras e serviços de engenharia o uso facultativo do instrumento dos Laudos de Fiscalização Técnica;

II - será elaborado e emitido pela Administração contratante, a quem compete:

- a) emitir o Laudo e disponibilizá-lo aos encarregados da fiscalização da obra ou serviço, que poderão ser servidores da Administração ou terceiros contratados nos termos do *caput* deste artigo, desde que sejam profissionais registrados no órgão fiscalizador e regulamentador da respectiva profissão;
- b) estabelecer, se assim entender conveniente, especificações adicionais para o seu preenchimento, desde que não contrariem os

3

dispositivos desta lei e da sua regulamentação, inclusive o disposto no § 4º, I, a, deste artigo;

c) providenciar a Anotação de Responsabilidade Técnica, nos termos da legislação profissional, pela elaboração de cada Laudo;

d) registrar o Laudo no órgão fiscalizador e regulamentador da respectiva profissão, mantida a responsabilidade técnica por seu conteúdo a cargo dos profissionais de que trata o inciso II, a, deste parágrafo.

III - constitui instrumento básico de trabalho da fiscalização, devendo registrar ordenadamente:

a) quesitos de controle, qualidade e segurança da obra ou serviço em execução;

b) dados, valores e critérios das medições realizadas;

c) o cumprimento das exigências do licenciamento ambiental, se houver;

d) fotos que demonstrem a execução física da obra, ou outro serviço de natureza tangível;

e) eventuais objeções formuladas pelo contratado em relação aos dados e informações contidos no Laudo;

IV - observada a responsabilidade técnica pelo conteúdo das informações, definida no inciso II, d, deste parágrafo, será assinado conjuntamente:

a) pelo fiscal designado nos termos do inciso II, a, deste parágrafo;

b) por representante da Administração contratante, caso o fiscal designado nos termos do inciso II, a, deste parágrafo seja um terceiro contratado;

c) por representante do contratado, observado o previsto no inciso III, e, deste parágrafo;

V - terá o acesso facultado, tanto pela Administração quanto pelo órgão junto ao qual for registrado, aos órgãos do sistema de controle interno e externo da Administração contratante, bem como aos órgãos de

4

fiscalização ambiental e demais instituições às quais a lei atribua competências fiscalizadoras sobre qualquer aspecto da obra em questão;

VI - será exigível no mínimo:

a) na conclusão de cada etapa da obra, sendo o instrumento que condiciona ao pagamento da etapa e ao início da etapa seguinte, observado o previsto no art. 67, §1º;

c) quando do recebimento definitivo da obra ou serviço. **(NR)**”

Art. 2º Esta lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

Parágrafo único. Durante o período estabelecido no *caput*, o órgão encarregado da fiscalização e regulamentação das profissões de engenharia, arquitetura e agronomia adotará as providências necessárias para a implantação do registro previsto no art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com a redação dada por esta lei.

JUSTIFICAÇÃO

A fiscalização de obras públicas é um dos mais árduos desafios postos à Administração Pública dos três níveis de governo. Obras dispersas e poucos recursos administrativos fazem com que muitas irregularidades ainda persistam em detrimento do correto emprego dos recursos dos contribuintes.

As soluções para esse difícil quadro não serão encontradas em reformas grandiloqüentes ou soluções aparentemente revolucionárias, mas no contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos concretos disponíveis à Administração e à sociedade: um trabalho cumulativo, de melhoria contínua, “de formiguinha”, como são todas as ações que permitem transformar com esforço as boas intenções da lei em benefícios concretos.

Neste projeto, pretendemos avançar um desses pequenos passos que, juntos, transformam a realidade num sentido positivo. Trata-se da instituição legal de um documento padronizado de fiscalização das obras públicas (e serviços correlatos na área de engenharia, arquitetura e agronomia), exigível em vários momentos da vida da obra e

5

– na condição de documento profissional formal – registrado pelo órgão regulador da profissão.

Com esse documento, a obra passa a ter uma “trilha de auditoria” visível por meio de informações padronizadas que, sob a responsabilidade de profissional habilitado que responderá por eventual omissão ou falsidade, ficam disponíveis ao controle e fiscalização no órgão registrador profissional. Valoriza-se assim tanto o fiscal (que passa a ter meio idôneo de execução de seu trabalho) quanto a autarquia de fiscalização profissional, que passa a cumprir na sua plenitude o papel de manutenção do registro do exercício profissional. Organiza-se, do mesmo modo, o rol de exigências impostas pela lei de licitações à Administração no que se refere ao procedimento fiscalizatório, até então definida de forma muito genérica. Naturalmente, o instrumento aqui preconizado para a obra pública passa a ser oferecido também, em caráter facultativo, aos contratos privados.

Trata-se de providência de caráter bastante prático e direto, mas com potencial de trazer grandes benefícios no fortalecimento dos controles internos administrativos da gestão de obras, contribuindo para a eficiência do gasto público. Por tais razões, confiamos no apoio dos nobres parlamentares para sua aprovação integral.

Sala das Sessões,

Senador **MARCELO CRIVELLA**

6
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I
Dos Princípios

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

7

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o [art. 165 da Constituição Federal](#), quando for o caso.

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 7º Não será ainda computado como valor da obra ou serviço, para fins de julgamento das propostas de preços, a atualização monetária das obrigações de pagamento, desde a data final de cada período de aferição até a do respectivo pagamento, que será calculada pelos mesmos critérios estabelecidos obrigatoriamente no ato convocatório.

§ 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

8

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, em 10/12/2009.

9

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 28, de 2012, do Senador Flexa Ribeiro, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de as concessionárias de serviços públicos oferecerem ao usuário a opção de receber o documento de cobrança de seus débitos por meio eletrônico.*

RELATOR: Senador **IVO CASSOL**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 28, de 2012, de iniciativa do Senador Flexa Ribeiro, obriga a concessionária de serviços públicos a enviar ao usuário o documento de cobrança dos débitos por meio eletrônico.

Para tanto, a proposição acrescenta §§ 2º e 3º ao art. 7º-A da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões): o § 2º prevê que as concessionárias devem oferecer ao usuário a opção de receber o documento de cobrança de seus débitos por meio eletrônico; o § 3º estabelece que o envio do documento de cobrança por meio eletrônico não dispensa a concessionária do dever de enviá-lo pelos meios convencionais, salvo manifestação expressa do usuário em sentido contrário.

O autor da proposta, em sua justificção, pondera que o projeto propiciará maior comodidade ao usuário de serviços públicos, em razão de poder receber a cobrança de seus débitos por meio eletrônico, diminuindo o risco de extravio do documento ou não recebimento dele em virtude de greve dos Correios.

Após a apreciação do projeto por esta Comissão, ele será encaminhado à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e

Informática, e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde receberá decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O projeto cuida de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior. Tampouco há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida.

Quanto à regimentalidade, cabe destacar que seu trâmite observou o disposto no art. 102-A, III, do Regimento Interno desta Casa, de acordo com o qual compete à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle *opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor*. Acerca da técnica legislativa, o projeto segue as regras definidas na Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Também não se verifica vício de injuridicidade.

Quanto ao mérito, somos favoráveis à aprovação do projeto.

O Projeto proporciona maior facilidade aos usuários dos serviços públicos para obter o documento necessário para efetuar o pagamento dos seus débitos, geralmente utilizando a rede bancária. Além disso, a proposta não acarreta ônus excessivo às concessionárias de serviços públicos.

A legislação que trata do serviço de atendimento ao consumidor por telefone prevê, em alguns artigos, o uso de ferramentas eletrônicas para facilitar o contato entre o fornecedor e o consumidor.

Cumpre destacar que esse serviço atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, aplicando-se aos fornecedores de serviços regulados pelo Poder Público federal, com vistas a resolver as demandas dos consumidores sobre informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços (art. 2º).

No Capítulo IV, que trata do acompanhamento das demandas, está previsto que o consumidor poderá exigir que o registro numérico da demanda lhe seja enviado por meio eletrônico. No art. 16, é concedido ao consumidor o direito de solicitar o envio, por meio eletrônico, no prazo de 72 horas, do conteúdo do histórico de suas demandas.

O art. 17 dá ao consumidor o direito de ser informado sobre a resolução da sua demanda, recebendo a comprovação por meio eletrônico. De acordo com o § 3º do art. 18, o comprovante do pedido de cancelamento do serviço deve ser enviado ao consumidor por meio eletrônico, caso solicitado.

Assim, o Decreto citado já contém algumas disposições sobre a interação entre consumidor e fornecedor por meio eletrônico, não sendo exagerado exigir que os documentos de cobrança também sejam enviados por este meio aos usuários que manifestarem seu interesse em recebê-los dessa forma.

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 28, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 28, DE 2012

Dispõe sobre a obrigatoriedade de as concessionárias de serviços públicos oferecerem ao usuário a opção de receber o documento de cobrança de seus débitos por meio eletrônico.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 7º-A da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões), passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 7º-A.**
§ 1º

§ 2º As concessionárias de serviços públicos são obrigadas a oferecer ao usuário a opção de receber o documento de cobrança de seus débitos por meio eletrônico.

§ 3º O envio do documento de cobrança por meio eletrônico não dispensa a concessionária da obrigação de enviá-lo pelos meios convencionais, salvo manifestação expressa nesse sentido por parte do usuário.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

Uma das virtudes da rede mundial de computadores (internet) é a facilitação das relações entre fornecedores de produtos e serviços e seus consumidores.

Com este projeto, visamos proporcionar maior comodidade ao usuário de serviços públicos, sem que a medida proposta represente ônus excessivo para as concessionárias.

O extravio de documentos enviados e até mesmo as greves dos Correios muitas vezes resultam em inadimplência por parte do usuário de serviços públicos, que poderá, em muitos casos, ser evitada com a regra que propomos.

Cabe registrar que o usuário que optar pelo recebimento do documento de cobrança por meio eletrônico poderá dispensar ou não a concessionária de continuar enviando o documento de cobrança pelos Correios.

Por acreditarmos que a proposta contribui para o aperfeiçoamento das relações entre concessionários de serviços públicos e seus usuários, contamos com o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **FLEXA RIBEIRO**

3
LEGISLAÇÃO CITADA

Capítulo III

DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente.

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Art. 7º-A. As concessionárias de serviços públicos, de direito público e privado, nos Estados e no Distrito Federal, são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimento de seus débitos.

(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 01/03/2012.

10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o PLS nº 359, de 2012, do Senador Vital do Rêgo, que *dispõe sobre a remarcação, o cancelamento e o reembolso de passagem aérea*, e o PLS nº 364, de 2012, do Senador Ivo Cassol, que *altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para disciplinar a comercialização dos serviços de transporte aéreo de passageiros*.

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

Tramitam em conjunto nesta Comissão, de acordo com o Requerimento nº 994, de 2012, de autoria do Senador Vital do Rêgo, o Projeto de Lei do Senado nº 359, de 2012, e o Projeto de Lei do Senado nº 364, de 2012, ambos versando sobre direito do consumidor.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 359, de 2012, tem por objetivo regular a remarcação, o cancelamento e o reembolso de passagem aérea.

O art. 1º prevê que a remarcação, o cancelamento e o reembolso de bilhete de voo regular de passageiros obedecerão às condições especificadas no contrato, observados o princípio da liberdade tarifária e a

regulamentação dos órgãos competentes. Está previsto ainda que as taxas de remarcação, cancelamento e reembolso devem ser informadas de forma destacada ao comprador, não podendo superar o limite de cem por cento do preço pago pelo comprador para cada trecho.

O art. 2º determina que a opção de remarcação de reserva deverá estar disponível para o passageiro nos mesmos canais utilizados para a venda de passagens, sendo livre de ônus até duas horas após a compra da passagem.

O art. 3º estabelece que as empresas aéreas deverão garantir a oferta de passagens em classes tarifárias sobre as quais não incidam restrições ou multas para remarcação ou cancelamento em todos os assentos de todos os trechos.

O art. 4º prevê um prazo de cento e vinte dias para entrada em vigor da lei que resultar da aprovação do projeto.

Em sua justificção ao PLS nº 359, de 2012, o Senador Vital do Rêgo pondera que *o projeto reafirma o princípio da liberdade tarifária e a competência dos órgãos reguladores para atuar no mercado de transporte aéreo, sem desconhecer, todavia, que, apesar dos amplos benefícios propiciados pelo modelo, há espaço para aperfeiçoá-lo e para coibir abusos.*

O Projeto de Lei do Senado nº 364, de 2012, de autoria do Senador Ivo Cassol, tem por fim disciplinar a comercialização dos serviços de transporte aéreo de passageiros.

O art. 1º propõe o acréscimo do art. 221-A à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para determinar que a empresa de transporte aéreo disponibilize ao consumidor, para cada itinerário,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

data e horário, a informação sobre:

- a) a quantidade de assentos disponíveis em cada classe tarifária;
- b) o custo e as restrições aplicáveis a cada classe tarifária, inclusive a correspondente à tarifa cheia; e
- c) a quantidade de assentos vendidos em cada classe tarifária.

O art. 2º prevê um prazo de cento e oitenta dias para entrada em vigor da lei que resultar da aprovação do projeto.

Na justificção ao PLS nº 364, de 2012, o Senador Ivo Cassol argumentou que a oscilação de preços em determinado itinerário e a falta de transparência para avaliar o risco de um eventual adiamento da compra da passagem aérea prejudicam o consumidor.

Por meio do Requerimento nº 101, de 2012, de autoria do Senador Aníbal Diniz, aprovado nesta Comissão, foi solicitada a realização de uma audiência pública para instruir o projeto, com a participação de representantes da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) do Ministério da Justiça e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda.

Os projetos foram distribuídos a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a quem compete decidir de forma

terminativa.

II – ANÁLISE

Os projetos cuidam de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior. Tampouco há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor das proposições em exame. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade das medidas. Não há vícios de juridicidade.

Acerca da técnica legislativa, os projetos observam as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa ao tema tratado nas proposições e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se adequada.

No mérito, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 359, de 2012, e do Projeto de Lei do Senado nº 364, de 2012.

O Projeto de Lei do Senado nº 359, de 2012, adequadamente preserva a liberdade tarifária das empresas aéreas observado na aviação comercial brasileira nos últimos anos, ao prescrever que os valores das taxas para remarcação, cancelamento e reembolso do bilhete aéreo obedecerão às condições especificadas no contrato de transporte aéreo.

A diferenciação das tarifas permite a oferta de tarifas promocionais, atraindo para o transporte aéreo pessoas que deixariam de viajar caso tivessem de pagar a tarifa mais elevada, com direitos mais amplos e, em



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

conseqüência, com valores acessíveis a pequena parcela da população.

O projeto busca aperfeiçoar o regime de liberdade tarifária mediante a inserção na lei de dispositivos que coíbem determinadas práticas abusivas ao consumidor. Em primeiro lugar, os consumidores devem ser bem informados, de forma clara e destacada, sobre as regras de remarcação, cancelamento ou reembolso da passagem aérea.

Em seguida veda a cobrança de valor superior ao preço do bilhete pela remarcação, cancelamento ou reembolso da passagem. Além disso, é assegurado ao consumidor a utilização para cancelamento do mesmo canal utilizado por ele para a compra da passagem, garantindo-se ainda um prazo de arrependimento de duas horas após a aquisição do bilhete, de modo a corrigir eventual erro do consumidor.

O projeto acertadamente obriga as companhias aéreas a oferecer ao consumidor passagem em classe tarifária na qual não incida qualquer restrição ou multa, assegurando a possibilidade de escolha do consumidor conforme o seu interesse e disponibilidade.

O Projeto de Lei do Senado nº 364, de 2012, colabora para aperfeiçoar a transparência na comercialização de passagens ao consumidor. A obrigatoriedade de informação sobre a quantidade de assentos em cada classe tarifária, o custo e restrições de cada classe e a quantidade de assentos vendidos permite ao consumidor comparar os custos e benefícios entre a aquisição da passagem aérea na tarifa plena ou na promocional, facilitando sua decisão quanto aos riscos de

um eventual adiamento da compra da passagem.

Feitas essas considerações, registramos que, conforme o disposto no art. 260, II, *b*, do Regimento Interno do Senado Federal, projetos de lei mais antigos têm precedência sobre os mais recentes, quando originários da mesma Casa. Portanto, tendo em vista o comando regimental, aprovamos o PLS nº 359, de 2012, o qual incorpora a contribuição do PLS nº 364, de 2012.

III – VOTO

Pelos motivos expostos, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 359, de 2012, com a emenda a seguir, a qual incorpora a contribuição do Projeto de Lei Senado nº 364, de 2012, por força do art. 260, II, *b*, do RISF, o qual entendemos estar prejudicado.

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 4º do PLS nº 359, de 2012, a seguinte redação, renumerando-se o atual art. 4º para art. 5º:

Art. 4º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar acrescida, no Capítulo I do Título VII, do art. 221-A, com a seguinte redação:

Art. 221-A. Na oferta de serviços de transporte aéreo de passageiros, independentemente do meio de comercialização utilizado, a empresa de transporte aéreo disponibilizará ao consumidor, para cada itinerário, data e horário, as seguintes informações:

I – quantidade de assentos disponíveis em cada classe tarifária;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

II – custo e restrições aplicáveis a cada classe tarifária, inclusive a correspondente à tarifa cheia; e

III – quantidade de assentos vendidos em cada classe tarifária.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 359, DE 2012

Dispõe sobre a remarcação, o cancelamento e o reembolso de passagem aérea.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A remarcação, o cancelamento e o reembolso de bilhete de voo regular de passageiros obedecerão às condições especificadas no contrato.

§ 1º Na fixação dos valores das taxas para remarcação, cancelamento ou reembolso de bilhete serão observados o princípio da liberdade tarifária e a regulamentação dos órgãos competentes.

§ 2º As taxas de remarcação, cancelamento e reembolso deverão ser informadas ao comprador juntamente com o preço do bilhete, de forma clara e destacada.

§ 3º A cobrança por remarcação, cancelamento ou reembolso, ainda que calculada cumulativamente, não poderá exceder a cem por cento do preço pago pelo comprador para cada trecho.

§ 4º Não acarretará ônus para o passageiro a alteração que não tenha sido por ele solicitada ou que seja decorrente de modificação introduzida pelo transportador nas condições contratadas.

2

Art. 2º A opção de remarcação de reserva deverá estar disponível para o passageiro nos mesmos canais utilizados para a venda de passagens.

Parágrafo único. Nos canais de vendas não presenciais e não assistidos, a remarcação será livre de ônus até duas horas após a compra da passagem.

Art. 3º As empresas aéreas deverão garantir a oferta de passagens em classes tarifárias sobre as quais não incidam restrições ou multas para remarcação ou cancelamento em todos os assentos de todos os trechos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após cento e vinte dias de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A liberdade tarifária das empresas aéreas é um dos grandes pilares da inclusão social que temos observado na aviação comercial brasileira nos últimos anos.

Nesse regime, os assentos em cada voo são precificados de acordo com diversos critérios, entre eles o horário, o mês e o dia da semana da reserva, proximidade de feriados ou datas comemorativas, ocupação do voo, antecedência da compra, e, finalmente, o valor ou percentual da multa a ser pago em caso de remarcações, cancelamentos e reembolsos.

Essa diferenciação de preços permite o eventual surgimento de tarifas promocionais, destinadas a atrair pessoas que deixariam de viajar ou utilizariam outro meio de transporte se tivessem que pagar a tarifa normal. É razoável, assim, que, em troca de uma passagem com preço mais baixo, exija-se do passageiro uma maior certeza quanto à realização da viagem, o que contribui para a previsibilidade dos fluxos de receitas das empresas aéreas.

Esse importante princípio esteve recentemente sob ameaça do Poder Judiciário, que, por uma interpretação do Código Civil, limitou o valor da multa cobrada pelas empresas aéreas a 10% do valor do bilhete. Felizmente, a decisão já foi revertida, pois se percebeu que ela seria extremamente prejudicial ao consumidor. De fato, permitir o cancelamento a qualquer tempo com baixo custo reduziria a diversidade de perfis de

3

passagens aéreas colocadas à disposição dos usuários, fazendo com que as tarifas convergissem para uma média que, inevitavelmente, excederia o valor que muitas famílias estariam dispostas a pagar.

Por isso, o projeto reafirma o princípio da liberdade tarifária e a competência dos órgãos reguladores para atuar no mercado de transporte aéreo, sem desconhecer, todavia, que, apesar dos amplos benefícios propiciados pelo modelo, há espaço para aperfeiçoá-lo e para coibir abusos.

Em primeiro lugar, o consumidor precisa estar bem informado e ciente das características do produto que está adquirindo. Nesse sentido, a proposta que apresento exige que a possibilidade de cobrança de multa por remarcação ou cancelamento fique perfeitamente clara para o comprador. Hoje, muitos sítios de compras de passagens apresentam essas informações de forma pouco visível, impressas em letras miúdas ou mesmo em página diferente daquela onde se realiza a compra.

Na sequência, o projeto busca proteger o consumidor de situações abusivas nas quais o valor cobrado pela remarcação ou cancelamento é superior ao valor pago pelo bilhete. Isto ocorre principalmente em viagens de ida e volta obrigatória em que um dos trechos é vendido a preço muito baixo, às vezes até simbólico. Porém, quando o consumidor tenta remarcar ou cancelar o trecho de menor preço, o valor da multa é associado ao trecho comprado pelo preço normal. Ora, o perdimento do trecho mais barato já seria penalidade suficiente para dissuadir o consumidor de comprá-lo caso não tenha a intenção de voar. Nessas circunstâncias, a cobrança adicional sobre o outro trecho configura vantagem excessiva, que o projeto pretende combater.

Visa, ainda, a proposição impedir que as empresas aéreas imponham multas disfarçadas pela remarcação da reserva. Ocorre que algumas empresas que vendem passagens pela internet não permitem que as remarcações sejam feitas por meio do mesmo canal. Porém, quando o consumidor usa outro canal – o telefone ou o balcão do aeroporto – a empresa aérea cobra uma taxa por esse serviço. Trata-se de prática claramente injusta, pois além de impor o custo da taxa, a empresa direciona o consumidor para um canal menos conveniente, muitas vezes com longas filas de espera.

Em caso de eventual erro do comprador no momento da transação pela internet, o projeto busca assegurar a remarcação sem taxas.

4

Por último, pretende-se evitar que as empresas obriguem o consumidor a adquirir, por falta de alternativa, passagens sujeitas à cobrança de elevadas multas para alteração, o que é muito diferente de dar ao consumidor a opção de uma tarifa promocional. A possibilidade de adquirir uma passagem mais flexível deve estar sempre disponível para o comprador, de modo que ele possa exercer seu direito de escolha. As grandes companhias aéreas adotam essa prática, porém algumas empresas menores ainda não dispõem dessa facilidade. Isso prejudica o passageiro baseado em cidades de menor porte – em especial, aquele que, para atingir a maioria dos destinos, depende de conexões entre voos operados por diferentes empresas aéreas –, já que as companhias costumam aplicar regras mais restritivas quando combinam diferentes classes tarifárias.

Para que as empresas aéreas possam adaptar seus sistemas de reservas aos comandos decorrentes da nova lei, o projeto estabelece o prazo de 120 dias para início da vigência.

Pelo exposto, submeto esta proposta à apreciação dos ilustres membros do Congresso Nacional, na expectativa do apoio necessário à sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **VITAL DO RÊGO**

(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 11/10/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF
OS: 14826/2012

11

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 139, de 2010 (PL nº 630, de 2007, na origem), do Deputado Fábio Souto, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão nas faturas emitidas por concessionárias dos serviços públicos de orientações sobre a racionalização do consumo de água, energia elétrica e gás; e dá providências.*

RELATOR: Senador ANIBAL DINIZ

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 139, de 2010 (PL nº 630, de 2007), ora sob exame em decisão terminativa da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), *dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão nas faturas emitidas por concessionárias dos serviços públicos de orientações sobre a racionalização do consumo de água, energia elétrica e gás; e dá outras providências*

De acordo com a proposição, as pessoas jurídicas de direito público ou privado responsáveis pelo abastecimento ou distribuição de água, de energia elétrica ou de gás ao consumidor final, seja residencial ou comercial, deverão veicular nas faturas emitidas as seguintes informações:

- importância do uso racionalizado do bem distribuído, com alerta quanto ao risco de escassez e suas

consequências;

- formas de utilização do bem que geram desperdício, prejudicam a qualidade no consumo ou ameaçam a segurança das pessoas, como vazamentos, redes de abastecimento clandestinas e recipientes inadequados;
- formas adequadas de uso do bem que resguardam a qualidade e geram economia, como substituição de encanamentos e fiações, conserto de torneiras e quadros de luz, verificações periódicas de instalações e medidores, utilização de energia solar, emprego de técnicas de arquitetura e construção que favoreçam a economia de energia, adoção de novos hábitos de consumo e assemelhados;
- endereços eletrônicos na internet ou telefones para consulta quanto a procedimentos para correção de desperdício e orientação técnica para adoção das medidas recomendadas.

As determinações constantes do projeto, se aprovado, entram em vigor após decorridos noventa dias da publicação oficial da lei.

A matéria foi anteriormente examinada pelos Senadores Flexa Ribeiro, Wilson Santiago e Sérgio Souza, mas os relatórios apresentados não foram votados pela Comissão.

O PLC nº 139, de 2010, não recebeu emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Conforme determina o inciso II do art. 102-A, do Regimento Interno do Senado Federal (RI), compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa e proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, sob todas as suas formas.

Por força do inciso III do mesmo art. 102-A do RI, também é atribuição desta Comissão manifestar-se sobre matéria relativa à defesa do consumidor.

Não obstante a louvável preocupação do autor do projeto no que concerne ao uso racional de bens imprescindíveis para a sustentabilidade da vida – como água, energia elétrica e gás – e à urgência de medidas que visem a educar e a informar os cidadãos quanto à adoção de melhores práticas de consumo, propomos uma melhor reflexão quanto à conveniência do PLC.

Embora reconheçamos que o acesso à informação é um instrumento fundamental para o exercício dos direitos do consumidor, a forma da prestação dessa informação há que ser bem articulada, sob pena de incidir em prejuízo e não alcançar os objetivos pretendidos.

Atualmente, já há um grande volume de informes que devem constar das faturas, como, por exemplo, nome do consumidor, endereço e classificação da unidade consumidora, número de inscrição no CNPJ ou CPF, data das leituras anteriores e futuras, data de vencimento, valor total a pagar, componentes relativos aos produtos e serviços prestados discriminando as tarifas aplicadas, indicação de fatura vencida e multa por atraso de pagamento.

Incluir a esse já extenso rol mais dados de caráter obrigatório, nos termos do PLC, irá acarretar, sem dúvida, uma espécie de “intoxicação informativa”, e, no limite, comprometer a capacidade analítica por parte do destinatário. Serão tantas as informações que os consumidores simplesmente não darão a elas a atenção devida; sem falar no desperdício de papel gerado com a medida.

Ressaltamos que há outras formas para promover o consumo consciente e a sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais, mediante ações desenvolvidas no âmbito da educação ambiental formal e não-formal assentadas na Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental.

Conforme dispõe o art. 3º da lei supracitada nos seus incisos II e IV, incumbe às instituições educativas promover a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem, e aos meios de comunicação de massa colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação.

Já ao poder público, por força do inciso I do mesmo art. 3º, compete, nos termos dos arts. 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente.

Ainda no âmbito da educação ambiental não-formal, a Lei nº 9.795, de 1999, entre outras determinações, preceitua que o poder público nas três instâncias – federal, estadual e municipal – deverá incentivar a difusão, por meio dos meios de comunicação de massa, em espaços nobres, de programas e campanhas educativas e de informações acerca de temas relacionados ao meio ambiente.

Para complementar essa análise, destacamos, ainda, que compete à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, disciplinar matéria que trate da relação entre o prestador do serviço público e os consumidores.

Nesse contexto, a Resolução ANEEL nº 456, de 29 de novembro de 2000, no seu art. 84, faculta à concessionária veicular mensagens que julgar pertinentes – desde que não interfiram nas informações obrigatórias estabelecidas no art. 83 da norma. Por fim, o art. 100 da resolução determina que a concessionária deve desenvolver, em caráter permanente, campanhas com vistas a orientar a população sobre a utilização racional de energia elétrica e as formas de combater o desperdício.

III – VOTO

5

Pelo exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 139, de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 139, DE 2010

(nº 630/2007, na Casa de origem, do Deputado Fábio Souto)

Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão nas faturas emitidas por concessionárias dos serviços públicos de orientações sobre a racionalização do consumo de água, energia elétrica e gás; e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas para orientação dos usuários de serviços públicos sobre a racionalização do consumo de água, energia elétrica e gás para utilização doméstica ou para fins comerciais, industriais, de prestação de serviços e equivalentes.

Parágrafo único. A orientação deve priorizar a promoção da qualidade de vida da população, procurando conciliá-la com o equilíbrio ecológico-ambiental, sem prejuízo da consideração dos aspectos econômicos envolvidos e que sejam de interesse para o País.

Art. 2º As pessoas jurídicas de direito público ou privado responsáveis pelo abastecimento ou distribuição de água, de energia elétrica ou de gás ao consumidor final, seja residencial ou industrial, devem informar nas faturas que emitirem:

I - a importância do uso racionalizado do bem distribuído, com alerta quanto ao risco de escassez e suas consequências para a população brasileira e mundial;

II - formas de utilização do bem que geram desperdício, prejudicam a qualidade no consumo ou ameaçam a segurança de pessoas, como vazamentos, utilização pródiga, recipientes inadequados, redes de abastecimento clandestinas e assemelhados;

III - formas adequadas de utilização do bem que resguardam a qualidade e geram economia, como substituição de encanamentos e fiações, verificações periódicas de instalações e medidores, conserto de torneiras e quadros de luz, utilização da energia solar, emprego de técnicas de arquitetura e construção que favoreçam a economia de energia, adoção de novos hábitos de consumo e assemelhados;

IV - endereços eletrônicos na internet ou telefones para consulta quanto a procedimentos para correção de desperdício e orientação técnica para adoção das medidas recomendadas.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 630, DE 2007

Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão, nas faturas emitidas por concessionárias dos serviços públicos, de orientações sobre a racionalização do consumo de água, energia elétrica e gás, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei tem por objetivo estabelecer normas para orientação dos usuários de serviços públicos sobre a racionalização do consumo de água, energia elétrica e gás, para utilização doméstica ou para fins comerciais, industriais, de prestação de serviços e equivalentes.

Parágrafo único. A orientação a que se refere o *caput* deverá priorizar a promoção da qualidade de vida da população, procurando conciliá-la com o equilíbrio ecológico-ambiental, sem prejuízo da consideração dos aspectos econômicos envolvidos e que sejam de interesse para o país.

Art. 2º As empresas responsáveis pelo abastecimento ou distribuição de água, energia elétrica ou gás ao consumidor final, residencial ou industrial, ficam obrigadas a informar, nas faturas que emitirem:

I – a importância do uso racionalizado do bem distribuído, com alerta quanto ao risco de escassez e suas conseqüências para a população brasileira e mundial;

II – formas de utilização do bem que geram desperdícios, prejudicam a qualidade no consumo ou ameaçam a segurança de pessoas, como vazamentos, utilização pródiga, recipientes inadequados, redes de abastecimento clandestinas e assemelhados;

III – formas adequadas de utilização do bem, que resguardam a qualidade e geram economia, como substituição de encanamentos e fiações, verificações periódicas de instalações e medidores, conserto de torneiras e quadros de luz, utilização da energia solar, emprego de técnicas de arquitetura e construção que favoreçam a economia de energia, adoção de novos hábitos de consumo e assemelhados;

IV – endereços eletrônicos na internet ou telefones para consulta quanto a procedimentos para correção de desperdícios e orientação técnica para adoção das medidas recomendadas.

Art. 3º Para os fins da presente lei, o Poder Executivo federal, estadual e municipal, e as agências executivas, em seu âmbito de atuação, deverão:

I – realizar campanhas publicitárias para promoção do uso racional e ecológico dos bens fornecidos por serviços públicos ou privados, para consumo próprio ou de terceiros;

II – adotar medidas e procedimentos para reforço e ampliação das ações de fiscalização e orientação quanto à matéria objeto desta lei;

III – promover estudos e propor medidas para redução de custos, para viabilizar e ampliar a utilização de serviços de conserto, substituição de peças e equipamentos, reforma, modernização e outros meios que contribuam para a eficiência na utilização de recursos naturais, renováveis ou não, e de seus derivados, desde a etapa de extração ou geração, passando pela transmissão ou distribuição e chegando ao abastecimento ou entrega ao consumidor final;

IV – criar, reestruturar ou divulgar canais de comunicação sobre desperdícios, armazenamento ou utilização inadequada de recursos naturais ou seus derivados, atuais ou potenciais, apresentar sugestões e reclamar sobre a demora na adoção de providências pelos órgãos públicos competentes.

Art. 4º Esta lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei ora proposto tem em perspectiva o atual e urgente debate que o Brasil e o mundo desenvolvem sobre a escassez de água e energia no planeta. O aquecimento global é também o tema recorrente nas discussões entre profissionais do meio ambiente.

No último dia 22 de março, comemorou-se, como todo ano, o Dia Mundial da Água, sendo que o tema para 2007, é, como não poderia deixar de ser, a escassez.

De acordo com dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), mais de 1 bilhão de pessoas não têm água tratada. No período de um ano, morrem 10 milhões de seres humanos por falta desse recurso.

A ONU informa que, apesar de 70% da superfície do planeta ser de água, 97,5% dela é salgada e não pode ser consumida por humanos ou usada na indústria ou na agricultura.

Dos 2,5% de água doce, 1,7% do total constituem geleiras e calotas polares e 0,75% está abaixo da terra, restando, assim, menos de 1% para a população beber e para a indústria e a agricultura.

Em relação aos outros bens naturais, também são divulgadas, com frequência cada vez maior, informações e estatísticas que nos deixam assombrados quanto à escassez e à iminência de catástrofes.

É preciso, portanto, adotar medidas mais graves e decisivas no sentido de educar a população e os agentes econômicos sobre o uso racionalizado da água, da energia elétrica e do gás liquefeito de petróleo.

A população precisa ser informada sobre como é obtida ou gerada a energia que abastece e move o mundo (por exemplo, o represamento de rios, o desmatamento de grandes áreas etc) e deve saber que tudo isso, ao final, compromete o equilíbrio ambiental, com graves e deletérias conseqüências sobre a fauna e a flora e a vida humana.

Por outro lado, o presente projeto tem por égide a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – o Código de Proteção e Defesa do Consumidor –, que traz em seu bojo, como princípios, a educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo; a racionalização e melhoria dos serviços públicos; a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços.

Inspirados em tais princípios, vemos com muito bons olhos iniciativas como as da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) e da Companhia Energética de Brasília (CEB), que em seus respectivos sítios na internet, fornecem as exemplares informações e orientações que transcrevemos em anexo.

Quiçá possamos aproveitar essas e outras experiências na implementação do quanto disposto nesta proposição, beneficiando e atendendo aos interesses de todos, assim os individuais como os coletivos e os difusos. Sobretudo, que daí se consiga alcançar a conscientização e a ação conjunta do povo brasileiro, coordenada pelo Governo e apoiada pela ampla atuação cidadão, em favor da coletividade e da própria humanidade.

Sala das Sessões, 3 de abril de 2007.

DEPUTADO FÁBIO SOUTO

(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle em decisão terminativa.)

Publicado no DSF, de 06/07/2010

12

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2008, do Senador Gim Argello, que *acrescenta dispositivo à Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que “dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências”, para estabelecer meta de redução de consumo de combustíveis.*

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 55, de 2008, de autoria do Senador Gim Argello, para decisão terminativa.

O projeto altera a Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que *dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores*, para fixar meta de redução de consumo de combustíveis.

A proposição, no seu art. 1º, acrescenta o art. 3º-A à Lei nº 8.723, de 1993. O *caput* do referido art. 3º-A estabelece que os fabricantes dos veículos automotores ficam obrigados a apresentar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, plano de adequação para veículos automotores comercializados no Brasil, de modo a assegurar, no prazo de cinco anos a contar da data de sua apresentação, redução de 10% do consumo de combustível.

O parágrafo único do referido art. 3º-A, por sua vez, determina que o órgão técnico competente estabelecerá os procedimentos de medição,

certificação e licenciamento dos níveis de consumo dos veículos automotores e as medidas complementares relativas à avaliação e ao controle do consumo de combustível veicular. O art. 2º do PLS determina a vigência imediata da Lei, após sua publicação.

Distribuído com exclusividade a esta Comissão, para decisão terminativa, o projeto não recebeu emendas.

Os Senadores Valter Pereira e Ivo Cassol, anteriormente designados como relatores da matéria perante a CMA, apresentaram minutas de relatórios que, entretanto, não foram examinados.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, apreciar o mérito das matérias relativas à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Por se tratar da única comissão incumbida de analisar a iniciativa em tela, e em decisão terminativa, incumbe a este Colegiado apreciar-lhe também os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Em relação à constitucionalidade, note-se que o PLS nº 55, de 2008, cuida de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Constituição Federal. Tampouco há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame.

Com relação ao mérito, o PLS nº 55, de 2008, foi formulado, essencialmente, para promover a redução de consumo de combustíveis dos veículos automotores produzidos no País. Todavia, cabe observar que o projeto pressupõe um determinado “valor [de consumo] verificado na data da publicação desta Lei”, um conceito que apresenta problemas para a sua aferição, em especial devido à utilização de diferentes combustíveis pelos motores *flex*. Não existe um método universalmente aceito para tais medições – montadoras, revistas especializadas e mesmo as associações de normatização divergem em suas metodologias de teste. Além disso, embora seja possível

arbitrar uma determinada metodologia, seu resultado seria um reflexo da gama dos diversos modelos vendidos pelas montadoras em determinado momento e não teria valor de comparação com relação aos novos modelos a serem fabricados. Dessa maneira, torna-se praticamente impossível ao poder público averiguar se as montadoras estão cumprindo tal exigência.

Ademais, existem reparos a fazer no que tange à juridicidade do PLS nº 55, de 2008, em relação à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”. Nesse caso, o inciso II do *caput* do art. 7º da referida Lei Complementar estabelece que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”. Apesar de ser possível argumentar que o resultado indireto da proposição é gerar uma redução das emissões de gás carbônico (CO₂) para a atmosfera, uma medida referente à redução do consumo de combustíveis não deveria ser inserida numa norma referente às emissões de poluentes pelos veículos automotores.

Todavia, devemos observar que, atualmente, não existe qualquer medida legal, no Brasil, que estabeleça limite para a emissão de gás carbônico pelos veículos automotores. Cumpre enfatizar que medidas legislativas com o objetivo de reduzir as emissões desse gás foram adotadas pelos países membros da União Europeia. Pela legislação europeia, as emissões de gás carbônico para os veículos de passageiros novos em 2016 deverão ser de 120 g de CO₂/km, enquanto a meta para 2020 é de 95 g de CO₂/km de emissões para os veículos de passageiros novos.

A Medida Provisórias nº 563, de três de abril de 2012, criou, entre outros dispositivos, o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO, que tem por objetivo fortalecer a indústria automotiva nacional e criar incentivos para que haja melhoria do conteúdo tecnológico dos veículos produzidos no País.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha a citada MP:

“a competição mundial nessa indústria se mostra cada dia mais condicionada ao avanço tecnológico e à eficiência produtiva. Vários são os campos onde se esperam avanços nos próximos anos, entre eles a proteção ao meio ambiente, a segurança e a eficiência

energética.

A experiência internacional de políticas direcionadas à eficiência energética mostra que a introdução de um marco regulatório voltado às emissões veiculares estimulará a capacidade tecnológica das montadoras instaladas no país. A medida promoverá o aumento da eficiência veicular da frota brasileira e permitirá que a indústria automotiva nacional atenda aos atuais padrões de produção da indústria automotiva internacional. Além disso, os níveis atuais de eficiência energética de veículos produzidos no Brasil chegam a ser até 40% menores que o de veículos semelhantes comercializados na Europa e nos EUA.”

Nesse contexto, é aconselhável modificar a presente proposição no sentido de estabelecer metas de emissão de gás carbônico para veículos novos, de maneira a atender a legislação relativa à elaboração de projetos de lei e promover a redução das emissões de gases causadores do efeito estufa.

III – VOTO

Em razão do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2008, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CMA

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2008, a seguinte redação:

“Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que ‘dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências’, para estabelecer metas de emissão de dióxido de carbono.”

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2008, a seguinte redação:

“**Art. 1º** A Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 2º-A:

‘**Art. 2º-A** O limite para o nível de emissão de dióxido de carbono (CO₂) será de:

I – cento e vinte gramas (120 g) de dióxido de carbono por quilômetro (CO₂/km) para os veículos leves fabricados a partir de 1º de janeiro de 2016;

II – noventa e cinco gramas (95 g) de CO₂/km para os veículos leves fabricados a partir de 1º de janeiro de 2020.’”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 55, DE 2008

Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que *"dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências"*, para estabelecer meta de redução de consumo de combustíveis.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A Os fabricantes de veículos automotores ficam obrigados a apresentar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, plano de adequação para veículos automotores comercializados no Brasil, de modo a assegurar, no prazo de cinco anos a contar da data de sua apresentação, redução de 10% do consumo de combustível em relação aos valores verificados na data da publicação desta Lei.

Parágrafo único. O órgão técnico competente estabelecerá os procedimentos de medição, certificação e licenciamento dos níveis de consumo dos veículos automotores e as medidas complementares relativas à avaliação e ao controle do consumo de combustível veicular.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Brasil já há muito tempo vem se dedicando à pesquisa de combustíveis alternativos aos produtos derivados de petróleo.

Assim é que, desde a década de 1980, o País conta com tecnologia para a fabricação e a utilização de etanol e de gás natural como combustível para veículos automotores, inclusive com a indicação de seu uso em veículos da frota pública. As pesquisas nessa área se desenvolveram a partir da preocupação do Governo em fazer face à crise do petróleo, em meados dos anos 1970, e visavam reduzir a dependência do País em relação às importações do produto.

Posteriormente, a sociedade brasileira mostrou-se sensibilizada para a questão ambiental. Assim, foi criado, em 1986, o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE) por iniciativa do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

O Proconve tem por objetivo principal o de “reduzir os níveis de emissão de poluentes nos veículos automotores e incentivar o desenvolvimento tecnológico nacional, tanto na engenharia automotiva, como em métodos e equipamentos para a realização de ensaios e medições de poluentes”.

Para tanto, determina que os fabricantes de veículos e combustíveis devem tomar as providências para reduzir os níveis de emissão dos diversos tipos de poluentes que compõem os combustíveis utilizados nos veículos comercializados no País. Além disso, estabelece limites e prazos para o cumprimento das metas e condiciona a comercialização dos veículos e motores novos e importados a licença emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis.

A legislação e os programas de ação brasileiros, entretanto, não abordam diretamente a questão da economia de combustível, concentrando-se em torno de medidas de redução das emissões de poluentes na atmosfera.

Nesse sentido, torna-se importante a edição de uma norma que associe o Proconve a uma política mais abrangente de redução de consumo,

com o estabelecimento de metas de eficiência para os veículos automotores. Tal medida, atuando de forma complementar às ações já contempladas no Proconve, possibilitaria a obtenção de resultados ainda mais eficazes tanto em termos econômicos quanto no que respeita às questões de natureza ambiental.

Em vista do exposto, solicitamos a colaboração dos nobres Parlamentares para a aprovação da presente iniciativa.

Sala das Sessões, 5 de março de 2008.



Senador GIM ARGELLO

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.723, DE 28 DE OUTUBRO DE 1993.

Mensagem de veto

Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Como parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente, os fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis ficam obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no País, enquadrando-se aos limites fixados nesta lei e respeitando, ainda, os prazos nela estabelecidos.

Art. 2º São os seguintes os limites e prazos a que se refere o artigo anterior:

I — (Vetado:)

II — para os veículos leves fabricados a partir de 1º de janeiro de 1997, os limites para níveis de emissão de gases de escapamento são:

- a) 2,0 g/km de monóxido de carbono (CO);
- b) 0,3 g/km de hidrocarbonetos (HC);
- c) 0,6 g/km de óxidos de nitrogênio (NOx);

- d) 0,03 g/km de aldeídos (CHO);
- e) 0,05 g/km de partículas, nos casos de veículos do ciclo Diesel;
- f) meio por cento de monóxido de carbono (CO) em marcha lenta;

III — Vetado.

IV — Os veículos pesados do ciclo Otto atenderão aos níveis de emissão de gases de escapamento de acordo com limites e cronogramas a serem definidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

§ 1º Vetado.

§ 2º Ressalvados critérios técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), é obrigatória a utilização de lacres nos dispositivos reguláveis do sistema de alimentação de combustível.

§ 3º Todos os veículos pesados não turbinados são obrigados a apresentar emissão neta dos gases dos cárter, devendo os demais veículos pesados atender às disposições em vigor do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que regulam esta matéria.

§ 4º Oitenta por cento da totalidade de veículos pesados do ciclo Diesel comercializados pelos fabricantes nacionais terão os níveis máximos de emissão de gases de escapamento reduzido, em duas etapas, conforme os limites e cronogramas especificados abaixo:

I — a partir de 1º de janeiro de 1996:

- a) 4,9 g/kWh de monóxido de carbono (CO);
- b) 1,23 g/kWh de hidrocarbonetos (HC);
- c) 9,0 de g/kWh de óxidos de nitrogênio (NOx);
- d) 0,7 g/kWh de partículas para motores com até 85 kW de potência;
- e) 0,4 g/kWh de partículas para motores com mais de 85 kW de potência;

II — a partir de 1º de janeiro de 2000:

- a) 4,0 g/kWh de monóxido de carbono (CO);
- b) 1,1 g/kWh de hidrocarbonetos (HC);
- c) 7,0 g/kWh de óxido de nitrogênio (NOx);

d) 0,15 g/kWh de partículas, a critério do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), até o final de 1994, em função de sua viabilidade técnica.

§ 5º Para os ônibus urbanos, as etapas estabelecidas no parágrafo anterior são antecipadas em dois anos, não se aplicando, entretanto, os limites estabelecidos no inciso I, d e e, do parágrafo anterior deste artigo.

§ 6º A partir de 1º de janeiro de 2002, a totalidade de veículos pesados do ciclo Diesel comercializados no Brasil atenderá aos mesmos limites de emissão de gases de escapamento definidos no § 4º, II, deste artigo.

§ 7º Para os veículos leves do ciclo Otto fabricados a partir de 1º de janeiro de 1992, quando não derivados de automóveis e classificados como utilitários, camionetes de uso misto ou veículos de carga, são os seguintes os limites de emissão de gases de escapamento, a vigorar a partir de 31 de dezembro de 1996:

- a) 24,0 g/km de monóxido de carbono (CO);
- b) 2,1 g/km de hidrocarbonetos (HC);
- c) 2,0 g/km de óxidos de nitrogênio (NOx);
- d) 0,15 g/km de aldeídos (CHO);
- e) três por cento de monóxido de carbono (CO) em marcha lenta.

§ 8º Os veículos leves do ciclo Diesel fabricados a partir de 1º de janeiro de 1992, quando não derivados de automóveis e classificados como utilitários, camionetes de uso misto ou veículos de carga, poderão, dependendo das características técnicas do motor, definidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), atender aos limites e exigências estabelecidos para os veículos pesados.

§ 9º As complementações e alterações deste artigo serão estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Art. 3º Os órgãos competentes para estabelecer procedimentos de ensaio, medição, certificação, licenciamento e avaliação dos níveis de emissão dos veículos, bem como todas as medidas complementares relativas ao controle de poluentes por veículos automotores, são o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em consonância com o Programa Nacional de Controle de Poluição por Veículos Automotores (Proconv), respeitado o sistema metrológico em vigor no País.

Art. 4º Os veículos importados ficam obrigados a atender aos mesmos limites de emissão e demais exigências estabelecidas na totalidade de suas vendas no mercado nacional.

Art. 5º Somente podem ser comercializados os modelos de veículos automotores que possuam a LCVM — Licença para uso da Configuração de Veículos ou Motor, emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Art. 6º Os veículos e motores novos ou usados que sofrerem alterações ou conversão ficam obrigados a atender aos mesmos limites e exigências previstos nesta lei, cabendo à entidade executora das modificações e ao proprietário do veículo a responsabilidade pelo atendimento às exigências ambientais em vigor.

Art. 7º Os órgãos responsáveis pela política energética, especificação, produção, distribuição e controle de qualidade de combustíveis, são obrigados a fornecer combustíveis comerciais, a partir da data de implantação dos limites fixados por esta lei, e de referência para testes de homologação, certificação e desenvolvimento, com antecedência mínima de trinta e seis meses do início de sua comercialização.

Parágrafo único. Para cumprimento desta lei, os órgãos responsáveis pela importação de combustíveis deverão permitir aos fabricantes de veículos e motores a importação de até cinquenta mil litros/ano de óleo Diesel de referência, para ensaios de emissão adequada para cada etapa, conforme as especificações constantes no anexo desta lei.

Art. 8º (Vetado.)

~~Art. 9º Fica fixado em vinte e dois por cento o percentual obrigatório de adição de álcool etílico anidro combustível à gasolina em todo o território nacional.~~

Art. 9º É fixado em vinte e dois por cento o percentual obrigatório de adição de álcool etílico anidro combustível à gasolina em todo o território nacional. (Redação dada pela Lei nº 10.203, de 22.2.2001)

§ 1º O Poder Executivo poderá elevar o referido percentual até o limite de vinte e quatro por cento ou reduzi-lo a vinte por cento. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.203, de 22.2.2001)

~~§ 1º O Poder Executivo poderá elevar o referido percentual até o limite de vinte e cinco por cento ou reduzi-lo a vinte por cento. (Redação dada pela Lei nº 10.464, de 24.5.2002)~~

§ 1º O Poder Executivo poderá elevar o referido percentual até o limite de vinte e cinco por cento ou reduzi-lo a vinte por cento. (Redação dada pela Lei nº 10.696, de 2.7.2003)

§ 2º Será admitida a variação de um ponto por cento, para mais ou para menos, na aferição dos percentuais de que trata este artigo. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.203, de 22.2.2001)

Parágrafo único. Poderá haver uma variação de, no máximo, um por cento, para mais ou menos, no percentual estipulado no caput deste artigo.

Art. 10. (Vetado.)

Art. 11. O uso de combustíveis automotivos classificados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) como de baixo potencial poluidor será incentivado e priorizado, especialmente nas regiões metropolitanas.

~~Art. 12. Os governos estaduais e municipais ficam autorizados a estabelecer, através de planos específicos, normas e medidas adicionais de controle de poluição do ar para os veículos automotores em circulação, em consonância com as exigências do Proconve e suas medidas complementares.~~

Art. 12. Os governos estaduais e municipais ficam autorizados a estabelecer através de planos específicos, normas e medidas adicionais de controle da poluição do ar para veículos automotores em circulação, em consonância com as exigências do Proconve e suas medidas complementares. (Redação dada pela Lei nº 10.203, de 22.2.2001)

§ 1º Os planos mencionados no **caput** deste artigo serão fundamentados em ações gradativamente mais restritivas, fixando orientação ao usuário quanto às normas e procedimentos para manutenção dos veículos e estabelecendo processos e procedimentos de inspeção periódica e de fiscalização das emissões dos veículos em circulação. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.203, de 22.2.2001)

§ 2º Os Municípios com frota total igual ou superior a três milhões de veículos poderão implantar programas próprios de inspeção periódica de emissões de veículos em circulação, competindo ao Poder Público Municipal, no desenvolvimento de seus respectivos programas, estabelecer processos e procedimentos diferenciados, bem como limites e periodicidades mais restritivos, em função do nível local de comprometimento do ar. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.203, de 22.2.2001

§ 3º Os programas estaduais e municipais de inspeção periódica de emissões de veículos em circulação, deverão ser harmonizados, nos termos das resoluções do Conama, com o programa de inspeção de segurança veicular, a ser implementado pelo Governo Federal, através do Contran e Denatran, ressalvadas as situações jurídicas consolidadas. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.203, de 22.2.2001

Parágrafo único. Os planos mencionados no caput deste artigo serão fundamentados em ações gradativamente mais restritivas, fixando orientação ao usuário quanto às normas e procedimentos para manutenção dos veículos e estabelecendo processo e procedimentos de inspeção periódica e de fiscalização das emissões dos veículos em circulação.

Art. 13. As redes de assistência técnica vinculadas aos fabricantes de motores, veículos automotores e sistemas de alimentação, ignição e controle de emissões para veículos são obrigadas, dentro do prazo de dezoito meses a partir da publicação desta lei, a dispor, em caráter permanente, de equipamentos e pessoal habilitado, conforme as recomendações dos órgãos ambientais responsáveis, para a realização de serviços de diagnóstico, regulagem de motores e sistemas de controle das emissões, em consonância com os objetivos do Proconve e suas medidas complementares .

§ 1º Os fabricantes de veículos automotores ficam obrigados a divulgar aos concessionários e distribuidores as especificações e informações técnicas necessárias ao diagnóstico e regulagem do motor, seus componentes principais e sistemas de controle de emissão de poluentes.

§ 2º Os fabricantes de veículos automotores ficam obrigados a divulgar aos consumidores as especificações de uso, segurança e manutenção dos veículos em circulação.

Art. 14. Em função das características locais de tráfego e poluição do ar, os órgãos ambientais, de trânsito e de transporte planejarão e implantarão medidas para redução da circulação de veículos reorientação do tráfego e revisão do sistema de transportes com o objetivo de reduzir a emissão global dos poluentes.

Parágrafo único. Os planos e medidas a que se refere o caput deste artigo incentivarão o uso do transporte coletivo, especialmente as modalidades de baixo potencial poluidor.

Art. 15. Os órgãos ambientais governamentais, em nível federal, estadual e municipal, a partir da publicação desta lei, monitorarão a qualidade do ar atmosférico e fixarão diretrizes e programas para o seu controle, especialmente em centros urbanos com população acima de quinhentos mil habitantes e nas áreas periféricas sob influência direta dessas regiões.

Parágrafo unico. As medições periódicas serão efetuadas em pontos determinados e estrategicamente situados, de modo a possibilitar a correta caracterização das condições de poluição atmosférica presentes.

Art. 16. Vetado.

Art. 17. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 28 de outubro de 1993; 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO
Rubens Ricupero

(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 6/3/2008.

13



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 108, de 2011, do Senador Itamar Franco, que *acrescenta dispositivo à Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que “dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”, para determinar a realização de audiência periódica do Presidente do Tribunal de Contas da União, no Senado Federal.*

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 108, de 2011, do saudoso Senador Itamar Franco, que *acrescenta dispositivo à Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que “dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”, para determinar a realização de audiência periódica do Presidente do Tribunal de Contas da União, no Senado Federal.*

A proposição acrescenta o art. 90-A à Lei Orgânica do

Tribunal de Contas da União, para prever que o Presidente daquela Corte apresente, pessoalmente, em audiência no Senado Federal, os relatórios trimestrais das atividades do órgão.

Segundo o autor do projeto, é previsto que o Tribunal encaminhe ao Congresso Nacional relatório trimestral e anual de suas atividades, conforme disposto no § 4º do art. 71 da Constituição Federal. No entanto, tais relatórios acabam representando mera formalidade burocrática.

Portanto, continua Sua Excelência, para resgatar o papel constitucional da Corte de Contas, e dar maior exposição pública a sua relevante contribuição para o bom uso dos recursos públicos, propomos estabelecer que o seu Presidente venha periodicamente ao Senado Federal apresentar o relatório trimestral, já previsto na Constituição e na Lei Orgânica do Tribunal. Esse evento certamente estreitaria a relação entre o Congresso Nacional e o órgão de fiscalização, permitindo maior transparência e efetividade ao controle externo.

A matéria foi examinada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que, na forma de relatório lido pelo Senador José Pimentel, concluiu *pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 108, de 2011, e, conseqüentemente, pela sua aprovação.*

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

A proposição sob análise, indiscutivelmente, vai ao encontro da busca da efetividade de uma das mais importantes funções dos parlamentos modernos, a fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Efetivamente, a nossa Lei Maior foi extremamente feliz quando construiu o modelo de controle externo a que se sujeita a Administração Pública. O titular da atividade é o Congresso Nacional, que, para se desincumbir dessa obrigação conta com a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

colaboração do Tribunal de Contas da União, que detém ferramentas e expertise para o desempenho da missão.

Ora, nesse modelo, a atividade de controle e fiscalização somente pode funcionar a contento se as Casas do Poder Legislativo e o Tribunal de Contas da União funcionarem de forma totalmente integrada e articulada.

O constituinte, certamente, se preocupou com isso, conforme se pode verificar no texto dos arts. 70 a 75 da Carta Magna, que compõem a sua seção relativa à fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública.

Lá está previsto, por exemplo, que cabe à Corte de Contas realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e que o Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Assim, o que faz a proposição sob exame, de autoria do inesquecível Presidente Itamar Franco, é tornar mais efetiva essa integração, em perfeita harmonia com o texto constitucional.

Não há dúvida de que a presença periódica do Presidente do Tribunal de Contas no Senado Federal irá facilitar a troca de informações entre os dois órgãos, responsáveis, cada um com uma missão específica, pelo sucesso do controle externo do Estado brasileiro.

Impõe-se, apenas, proceder a alteração no texto do projeto, com vistas a permitir melhor aproveitamento do comparecimento do Presidente do Tribunal de Contas da União a esta Casa.

Desta forma, estamos apresentando emenda, prevendo que esse comparecimento se dará uma vez a cada ano, no início de cada Sessão Legislativa, quando o Presidente da Corte de Contas debaterá o relatório anual apresentado no exercício anterior.

De fato, o relatório anual é o documento mais completo apresentado pelo Tribunal ao Congresso Nacional. Conforme o § 2º do art. 90 da Lei nº 8.443, de 1992, nele a Corte *apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade*. Ou seja, trata-se, sem dúvida, do texto que ensejará o melhor debate sobre o tema.

Ademais, parece-nos necessário explicitar que a audiência pública que se pretende instituir terá lugar no âmbito desta Comissão, que tem como um de seus objetivos a fiscalização e controle.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 108, de 2011, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao *caput* do art. 90-A da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, na forma do art. 1º do PLS nº 108, de 2011, a seguinte redação:

“**Art. 90-A.** Até trinta dias após o início de cada Sessão Legislativa, o Presidente do Tribunal de Contas da União apresentará, em audiência na comissão de fiscalização e controle do Senado Federal, o relatório anual de atividades previsto no § 1º do art. 90 desta Lei, referente ao exercício anterior.

.....
.....”



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 108, de 2011, do Senador Itamar Franco, que *acrescenta dispositivo à Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que “dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”, para determinar a realização de audiência periódica do Presidente do Tribunal de Contas da União, no Senado Federal.*

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

Relator *ad hoc*: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 108, de 2011, do saudoso Senador Itamar Franco, que tem por fim incluir o art. 90-A à Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, para determinar que seu Presidente apresente, pessoalmente, em audiência no Senado Federal, os relatórios trimestrais das atividades do órgão.

A proposição é composta por apenas dois artigos. O primeiro acrescenta o já referido novel artigo, que cria a obrigação para o Presidente da Corte de Contas.

O art. 2º define a data da publicação da lei que resultar de sua aprovação como a do início de sua vigência.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria.

Na justificção, o ilustre Senador Itamar Franco consignou que o projeto objetiva tornar mais efetiva e transparente a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), lembrando que esse órgão presta auxílio ao Congresso Nacional no exercício do controle externo, por disposição constitucional. Referido auxílio, no entanto, como bem frisou o proponente de nobre memória, não coloca a Corte de Contas em situação de subordinada ao Parlamento.

Foi muito feliz nosso querido e saudoso Itamar Franco. O titular do controle externo é o Congresso Nacional, e a Corte de Contas, a despeito das nobres competências que lhe foram atribuídas pelo constituinte e da relativa autonomia de que dispõe, atua para garantir o pleno exercício desse controle por quem o titulariza (*caput* do art. 71 da Constituição).

O constituinte determinou expressamente que, trimestral e anualmente, o TCU encaminhe relatório de suas atividades ao Congresso Nacional (art. 71, § 4º, da Carta Magna). A melhor análise desses relatórios, certamente, passa por uma apresentação detalhada de seus pontos relevantes, e essa preleção não poderia caber a ninguém menos do que o Presidente daquela Corte, até mesmo em respeito à estatura desta casa legislativa.

Ao trazer o comandante do órgão de contas para discorrer sobre os respectivos relatórios de atividades perante a Casa Alta, ressaltando-se os seus elementos de maior relevância, homenageia-se o trabalho daquela Corte, além da transparência e publicidade do exercício da atividade fiscalizatória.

A proposição não contém vícios de juridicidade e não se identifica óbice de natureza constitucional à continuidade da sua



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Pedro Taques

tramitação, que segue os ditames regimentais.

Ressalte-se que a presente proposição não pretende alterar a organização e funcionamento do Tribunal e, por isso, não esbarra em reserva de iniciativa constitucional.

Nesse diapasão, considera-se constitucional, jurídico e regimental o Projeto de Lei sob análise.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 108, de 2011, e, conseqüentemente, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, 8 de agosto de 2012

Senador Eunício Oliveira, Presidente

Senador José Pimentel, Relator *ad hoc*



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 108, DE 2011

Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que “dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências”, para determinar a realização de audiência periódica do Presidente do Tribunal de Contas da União, no Senado Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 90-A:

“Art. 90-A. No prazo de trinta dias após o encerramento de cada trimestre, o Presidente do Tribunal de Contas da União apresentará, em audiência no Senado Federal, o relatório trimestral de atividades previsto no § 1º do art. 90 desta Lei.

Parágrafo único. Na apresentação do relatório deverão ser enfatizadas as inspeções e auditorias mais relevantes em andamento, os resultados daquelas já concluídas no período, além de recomendações que aquela corte entender oportuno serem dadas ao Senado Federal na ocasião.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei objetiva tornar mais efetiva e transparente a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União.

É sabido que o Tribunal, consoante o disposto no *caput* do art. 71 da Constituição Federal, auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal.

Entre as competências elencadas na Constituição, o Tribunal é incumbido de realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades que administrem recursos e bens públicos, consoante o disposto no inciso IV do art. 71 da Constituição.

No entanto, o caráter de órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, é muitas vezes esquecido na atuação do Tribunal de Contas da União. Embora não esteja subordinado ao Congresso Nacional, a Constituição é clara ao atribuir ao Poder Legislativo a titularidade do controle externo.

Por certo, é previsto que o Tribunal encaminhe ao Congresso Nacional relatório trimestral e anual de suas atividades, conforme disposto no § 4º do art. 71 da Constituição Federal. No entanto, tais relatórios acabam representando mera formalidade burocrática.

Portanto, para resgatar o papel constitucional da Corte de Contas, propomos estabelecer que o seu Presidente venha periodicamente ao Senado Federal apresentar o relatório trimestral, já previsto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Tribunal. Esse evento certamente estreitaria a relação entre o Congresso Nacional e o órgão de fiscalização, permitindo maior transparência e efetividade ao controle externo.

Pelas razões expostas, contamos com o apoio de nossos ilustres Pares para a aprovação desta proposição.

Sala das Sessões,

Senador **ITAMAR FRANCO**

3
LEGISLAÇÃO CITADA

Lei Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I
NATUREZA, COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO
Capítulo I

Natureza e Competência

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 90. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum.

§ 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 2º No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.

Art. 91 . Para a finalidade prevista no [art. 1º, inciso I, alínea g](#) e no [art. 3º, ambos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#), o Tribunal enviará ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em

4

comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 24/03/2011.

14

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CMA), sobre o PLS n° 353, de 2011, que acrescenta o art. 10-A na Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, para determinar que os postos de combustíveis informem seus preços na página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

Vem para a análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado n° 353, de 2011, de autoria do Senador Ivo Cassol, que acrescenta o art. 10-A na Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, para determinar que os postos de combustíveis informem seus preços na página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

O projeto de lei tem como objetivo obrigar os estabelecimentos revendedores varejistas, mediante a página eletrônica da ANP, a informarem o preço atualizado e efetivamente cobrado de cada tipo de combustível ofertado. Prevê, ainda, para aqueles que descumprirem a exigência, a imposição da multa prevista no art. 3º, inciso XV, da Lei n° 9.847, de 26 de outubro de 1999, que trata da fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis.

Também, a proposição foi apreciada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), onde foi aprovado substitutivo do Senador Ricardo Ferraço (relatoria “ad hoc” do Senador Sérgio Souza), em 22 de dezembro de 2011, tornando mais brandas as exigências da proposta original. O PLS n° 353, de 2011, foi, então, encaminhado para a Comissão de Meio Ambiente,

Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), onde será analisado em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Segundo o autor da proposição original, os gastos com combustíveis correspondem a uma parcela significativa do orçamento familiar, sendo importante, portanto, que os consumidores contem com informações precisas e atualizadas sobre os preços mais favoráveis.

Atualmente, a ANP já informa, na sua página eletrônica, os preços de combustíveis praticados em todo o País, informação essa proveniente de pesquisa de preços semanal, denominada Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis – LPMCC. Implementado em agosto de 2000, o LPMCC abrange os seguintes combustíveis: gasolina comum, etanol hidratado combustível, óleo diesel não aditivado, gás natural veicular e gás liquefeito de petróleo.

A pesquisa é feita em 555 localidades, o que corresponde, aproximadamente, a 10% dos municípios brasileiros, em conformidade com metodologia estabelecida pela Portaria ANP nº 202, de 15 de agosto de 2000. A pesquisa é realizada com a visita pessoal a cada agente econômico (postos de venda) determinado na amostra.

Dentre os inconvenientes desse procedimento estão o custo de contratação de empresa para realizar pesquisa em todo o território nacional, e a limitada efetividade dos resultados, na medida em que eles são obtidos a partir de amostragem estatística.

Nesse sentido, o projeto de lei originalmente apresentado, ao exigir que cada estabelecimento revendedor varejista informe, mediante sistema disponibilizado pela ANP na internet, o preço atualizado dos combustíveis vendidos, traz, potencialmente, um ganho importante de eficiência no exercício das funções da Agência. Isso porque a fiscalização não mais se dará mediante o uso direto de estatísticas, mas da informação efetiva. A estatística poderá ser usada, tão somente, para apoiar a fiscalização de postos de combustíveis e comprovar a veracidade das informações prestadas. Essa atividade, em escala menor do que é hoje praticada para se estimar preços, significará provável redução de custos para a ANP.

Nesse sentido, o objetivo do projeto de lei é excelente e está perfeitamente alinhado com as competências da ANP, que incluem a proteção dos interesses do consumidor.

Ocorre que os custos e os desafios de implantação não são pequenos. A ANP precisará de tempo e recursos orçamentários para desenvolver um sistema de recepção e divulgação da informação prestada pelos milhares de postos revendedores existentes em nosso território. A Agência estima, em nota técnica sobre a matéria, que tal desenvolvimento levará, no mínimo, 4 meses, caso sejam usados servidores atuais (o que causará impacto em outras atividades por ela executadas) ou, pelo menos, 14 meses, se houver contratação específica de pessoal.

O custo de implantação do novo procedimento será expressivo, mas sua operação tende a implicar custo inferior ao atualmente pago a empresa que faz a pesquisa de preços, considerando a esperada redução de despesas com transporte e deslocamento.

A ANP considera que, não obstante os desafios operacionais, a proposta é conveniente e oportuna para o cumprimento de suas atribuições legais. Chama a atenção a posição da Agência, exposta em nota técnica sobre o PLS nº 353, de 2011, dirigida ao Ministério de Minas e Energia (MME), de que são requisitos para a implementação da nova sistemática um prazo compatível com o detalhamento a ser feito e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros adicionais.

Diante desses argumentos, a CI aprovou o Substitutivo apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço (relatoria “*ad hoc*” do Senador Sérgio Souza), que teve como principal mérito flexibilizar a implantação da nova sistemática, conferindo à ANP mais tempo para o desenvolvimento técnico dos procedimentos necessários e para o planejamento orçamentário e financeiro.

De qualquer forma, parece conveniente estabelecer um prazo máximo para que a ANP implemente a nova sistemática trazida pelo Substitutivo do PLS aqui analisado. Assim, a relatoria entende ser necessária a inclusão de dispositivo que fixe esse prazo em 12 (doze) meses, a contar da data da publicação do respectivo PLS. Esse prazo deve ser suficiente para que a Agência adote as medidas necessárias ao cumprimento da lei.

III – VOTO

Embora consideremos oportuno o texto da emenda substitutiva aprovada na Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), recomendamos a fixação de prazo para implantação da sistemática prevista. Portanto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 353, de 2011, nos termos da subemenda a seguir apresentada:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 353 (SUBSTITUTIVO), DE 2011

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Altera o art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, para determinar que os postos de combustíveis informem seus preços atualizados na página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Art. 1º. Dê-se ao *parágrafo único* do art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a seguinte redação, e acrescente-se o seguinte inciso III:

“Art 8º

Parágrafo único. No exercício das atribuições de que trata este artigo, com ênfase na garantia do abastecimento nacional de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores, desde que em bases econômicas sustentáveis, a ANP poderá exigir dos agentes regulados, conforme disposto em regulamento:

.....

III – a informação, por meio da página eletrônica da ANP, sobre o preço atualizado e efetivamente cobrado de cada tipo de combustível ofertado, líquido ou gasoso derivado de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis renováveis, automotivos, cabendo à ANP as providências cabíveis para viabilizar a sistemática proposta neste inciso.” (NR)

Art. 2º. A ANP tem o prazo de 12 meses, a contar da vigência desta, para adotar as providências necessárias ao cumprimento desta lei.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE SERVICOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o PLS nº 353, de 2011, que *acrescenta o art. 10-A na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, para determinar que os postos de combustíveis informem seus preços na página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo (ANP).*

RELATOR “ad hoc”: Senador SÉRGIO SOUZA

RELATOR: Senador RICARDO FERRAÇO

I – RELATÓRIO

Vem para a análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 353, de 2011, de autoria do Senador Ivo Cassol, que *acrescenta o art. 10-A na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, para determinar que os postos de combustíveis informem seus preços na página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo (ANP).*

O projeto foi despachado a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura e depois segue para a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, onde será analisado em decisão terminativa.

O objetivo do projeto é o de obrigar os estabelecimentos revendedores varejistas, por meio da página eletrônica da ANP, a informarem

o preço atualizado e efetivamente cobrado de cada tipo de combustível ofertado. Para os que descumprirem a exigência, impõe-se a multa prevista no art. 3º, inciso XV, da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis.

Não foram oferecidas emendas à proposição no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Segundo o autor da proposição, os gastos com combustíveis correspondem a uma parcela significativa do orçamento familiar e, portanto, é importante que os consumidores contem com informações precisas e atualizadas sobre os preços mais favoráveis.

Atualmente, a ANP já informa, na sua página eletrônica, os preços de combustíveis em todo o País. Essa informação é proveniente de pesquisa de preços semanal, denominada Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis – LPMCC. Implementado em agosto de 2000, o LPMCC abrange gasolina comum, etanol hidratado combustível, óleo diesel não aditivado, gás natural veicular e gás liquefeito de petróleo.

A pesquisa é feita em 555 localidades, ou seja, cerca de 10% dos municípios brasileiros, de acordo com procedimentos estabelecidos pela Portaria ANP nº 202, de 15 de agosto de 2000. A pesquisa é realizada por meio de visita pessoal a cada um dos agentes econômicos determinados na amostra. É importante ressaltar que a pesquisa não é realizada na totalidade dos postos revendedores existentes nos municípios integrantes da amostra.

O projeto do Senador Ivo Cassol, ao exigir que cada estabelecimento revendedor varejista informe o preço atualizado dos

combustíveis vendidos, importará num salto de qualidade das informações disponibilizadas ao consumidor. O objetivo é excelente e está perfeitamente alinhado com as competências da ANP, que incluem a proteção dos interesses do consumidor.

Ocorre que os custos e os desafios de implantação são muito maiores do que os imaginados pelo autor. Será preciso desenvolver um sistema de recepção e divulgação dos dados de cada um dos milhares de postos revendedores. A ANP estima, em nota técnica sobre a matéria, que tal desenvolvimento levará no mínimo 4 meses se forem usados servidores atuais (o que causará impacto em outras atividades da agência) ou então, no mínimo, 14 meses, se houver contratação específica de pessoal.

O custo desse novo procedimento será muito superior ao atualmente pago à empresa que faz a pesquisa de preços, pois envolverá, entre outras coisas, a manutenção do sítio eletrônico da ANP na forma 24 horas por dia, nos 7 dias da semana, a organização de um site *backup* sincronizado em tempo real, a criação de um sistema de autenticação segura de senhas dos postos, e o desenvolvimento de uma metodologia de auditoria da informação.

Além disso, a ANP imagina que a nova sistemática importará grande desafios para os postos revendedores de combustíveis, que terão de mudar toda uma cultura e, entre outras coisas, dispor de internet, endereço válido de e-mail, e pessoal treinado para operar com o sistema.

A ANP considera que, não obstante as dificuldades operacionais, a proposta é conveniente e oportuna para o cumprimento das suas atribuições legais. Chama a atenção, contudo, em nota técnica sobre o PLS nº 353, de 2011, dirigida ao Ministério de Minas e Energia, para o fato de que será *necessário (i) que a implementação da proposta desfrute de tempo compatível com o detalhamento a ser feito; e (ii) que haja recursos orçamentários e financeiros necessários à proposta.*

Nessas circunstâncias, gostaria de propor substitutivo que flexibilizasse a implementação da proposta, de modo a dar tempo à ANP de fazer o detalhamento operacional e conseguir os recursos orçamentários necessários.

III – VOTO

Por acreditar que a proposição é conveniente e oportuna para o cumprimento das atribuições legais da ANP, no âmbito da política energética nacional, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 353, de 2011, com o seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 353 (SUBSTITUTIVO), DE 2011

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Altera o art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, para determinar que os postos de combustíveis informem seus preços atualizados na página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Art. 1º. Dê-se ao *parágrafo único* do art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a seguinte redação, e acrescente-se o seguinte inciso III:

“Art 8º

Parágrafo único. No exercício das atribuições de que trata este artigo, com ênfase na garantia do abastecimento nacional de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores, desde que em bases econômicas sustentáveis, a ANP poderá exigir dos agentes regulados, conforme disposto em regulamento:

.....

III – a informação, por meio da página eletrônica da ANP, o preço atualizado e efetivamente cobrado de cada tipo de combustível ofertado, líquido ou gasoso derivado de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis renováveis, automotivos. (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, 22 de dezembro de 2011.

SENADORA LUCIA VÂNIA, Presidente

SENADOR SÉRGIO SOUZA, Relator “ad hoc”



SENADO FEDERAL

()(*) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 353, DE 2011**

Acrescenta o art. 10-A na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que *dispõe sobre a política energética nacional*, para determinar que os postos de combustíveis informem seus preços na página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo (ANP).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Acrescente-se o seguinte art. 10-A à Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997:

"Art. 10-A. Cada estabelecimento revendedor varejista deverá informar, por meio da página eletrônica da ANP, o preço atualizado e efetivamente cobrado de cada tipo de combustível ofertado, líquido ou gasoso derivado de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis renováveis, automotivos.

Parágrafo único. O descumprimento da exigência contida no *caput* sujeita o estabelecimento à multa prevista no inciso XV do art. 3º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

(*) Republicado por omissão de assinatura.

(**) Avulso republicado em 27 de junho de 2011 para correção do ano da matéria à primeira página.

JUSTIFICAÇÃO

Os gastos com combustíveis, como se sabe, correspondem à importante parcela das despesas das famílias. Por isso, é importante que os consumidores contem com informações que possam ajudá-los a encontrar o posto de revenda de combustível que ofereça o produto com o preço mais baixo. Esse é o objetivo do presente Projeto.

A intenção é que a página eletrônica da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) forneça de forma clara e individualizada os preços cobrados pelos combustíveis nos postos que se localizam no trajeto do consumidor. O custo será mínimo para esses estabelecimentos, que deverão apenas alimentar a página da ANP quando os preços cobrados forem alterados. Já a ANP deverá apenas providenciar a página eletrônica a custos que poderão ser compensados com a eliminação das pesquisas de preços, atualmente realizadas regularmente, com amostras de revendedores.

A determinação prevista no Projeto é perfeitamente compatível com a legislação que trata do assunto. A Lei nº 9.478, de 1997, além de dispor sobre a política energética nacional, trata do monopólio do petróleo, do Conselho Nacional de Política Energética e da ANP. Em seu art. 1º, inciso III, a Lei diz que entre os objetivos da política energética está a proteção do interesse do consumidor quanto a preço. Já no art. 8º, inciso I, a proteção do consumidor quanto a preço aparece como atribuição da ANP. No mesmo artigo, inciso XVII, consta a autoridade da ANP para exigir informações dos agentes regulados, inclusive nas operações de revenda. Também no art. 3º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que trata da fiscalização do abastecimento de combustíveis, constam as infrações e respectivas multas, inclusive a multa prevista no inciso XV, caso os agentes regulados não forneçam ao consumidor as informações exigidas pela legislação.

Vale observar também que utilizamos no projeto a própria terminologia da legislação aplicável. Assim, no inciso XXI do art. 6º da Lei nº 9.478, de 1997, define-se revenda como *a atividade de venda a varejo de combustíveis, exercida por postos de serviços ou revendedores*. Já na Portaria ANP nº 202, de 15 de agosto de 2000, art. 2º, inciso V, define-se combustível como *todo e qualquer combustível líquido ou gasoso derivado de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis renováveis, automotivos*.

Por fim, é importante registrar que as informações trarão outros benefícios, além de orientar o consumidor a encontrar preços mais baixos. Elas permitirão a elaboração de índices de preços dos combustíveis, que são muito úteis para a orientação da política energética. Ademais, a publicidade dos preços irá estimular a concorrência entre os postos e, por consequência, reduzirá esses preços

Sala das Sessões,

Senador



Ivo Cassol
Senador da República

Legislação citada:

LEI Nº 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997.

Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

.....

Art. 10. Quando, no exercício de suas atribuições, a ANP tomar conhecimento de fato que possa configurar indício de infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade e à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para que estes adotem as providências cabíveis, no âmbito da legislação pertinente.

Parágrafo único. Independentemente da comunicação prevista no caput deste artigo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade notificará a ANP do teor da decisão que aplicar sanção por infração da ordem econômica cometida por empresas ou pessoas físicas no exercício de atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, no prazo máximo de vinte e quatro horas após a publicação do respectivo acórdão, para que esta adote as providências legais de sua alçada.

.....
LEI Nº 9.847, DE 26 DE OUTUBRO DE 1999.

Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências.

.....
Art. 3º A pena de multa será aplicada na ocorrência das infrações e nos limites seguintes:
.....
.....

XV - deixar de fornecer aos consumidores as informações previstas na legislação aplicável ou fornecê-las em desacordo com a referida legislação:

Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);.....
.....

(Às Comissões de Serviços de Infraestrutura; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no DSF, em 23/06/2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF
OS: 13123/2011

15

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2011, do Senador Blairo Maggi, que *dispõe sobre a coleta e a destinação final de equipamentos eletroeletrônicos descartados e seus componentes.*

RELATOR: Senador **CÍCERO LUCENA**

I – RELATÓRIO

Cabe à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o exame, em decisão terminativa, do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 488, de 2011, que *dispõe sobre a coleta e a destinação final de equipamentos eletroeletrônicos descartados e seus componentes.*

A proposição em análise determina que os fabricantes, os importadores e as empresas que comercializam eletroeletrônicos são os responsáveis pela coleta e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos provenientes dos equipamentos descartados, nos termos de regulamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA),

Para os fins da lei, o projeto considera a reutilização e a reciclagem como destinação final ambientalmente adequada dos resíduos eletroeletrônicos (REEE), bem como outras formas de destinação admitidas pelo órgão ambiental competente.

Ainda de acordo com o projeto, os consumidores devem devolver os equipamentos inservíveis às empresas que os comercializam, as quais, por sua vez, repassarão os REEE aos fabricantes e importadores,

que serão os responsáveis finais pela destinação ambientalmente adequada dos resíduos gerados.

Segundo o projeto, a responsabilidade para assegurar a operacionalização do sistema de retorno dos produtos descartados pelo consumidor cabe a todos os integrantes da cadeia produtiva – fabricantes, importadores e comerciantes.

Por fim, o projeto estabelece que, no caso de descumprimento do disposto na lei, os infratores serão apenados nos termos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que fixa as sanções penais e administrativas para condutas lesivas ao meio ambiente.

Não foram oferecidas emendas ao PLS nº 488, de 2011, no prazo regimental. A proposição foi rejeitada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) por regular matéria já disciplinada.

II – ANÁLISE

Após o exame do parecer aprovado pela CCT, e por concordar com os argumentos apresentados pelo relator da matéria naquela Comissão, tomamos a liberdade de reproduzir na íntegra os termos da análise realizada.

O autor da proposição em comento conclui corretamente que *se generaliza o consumo de eletroeletrônicos e, como o ciclo de vida desses equipamentos é cada vez mais curto, o acúmulo de produtos inservíveis ou obsoletos é inevitável e tende a crescer (...)*. Argumenta ele que, também no Brasil, *a questão do descarte ambientalmente adequado do chamado lixo eletroeletrônico é complexa e cada vez mais preocupante*.

Apoiado nesses pressupostos, o Senador Blairo Maggi apresenta projeto de lei que institui a responsabilidade pós-consumo do setor empresarial de eletroeletrônicos mediante a obrigatoriedade da implantação de sistema de logística reversa para os produtos inservíveis descartados pelos consumidores.

No entanto, ao examinar o PLS nº 488, de 2011,

identificamos, de imediato, que a matéria já está normatizada na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A Lei da PNRS regulamenta de forma bastante ampla e adequada o gerenciamento dos resíduos sólidos em todas as suas formas, inclusive no tocante ao descarte e à disposição final ambientalmente adequada de eletroeletrônicos inservíveis, mediante os seguintes princípios:

– princípio da **responsabilidade compartilhada**, que atinge os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos; e

– princípio da **logística reversa**, que se caracteriza por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu próprio ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação ambientalmente adequada.

Nesse contexto, o tratamento a ser dispensado especificamente aos eletroeletrônicos descartados está regulado pelo art. 33 da Lei da PNRS, como veremos a seguir.

Por força do *caput* e do inciso VI do citado art. 33, os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de produtos eletroeletrônicos e seus componentes são obrigados, de pronto, a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno do produto após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

Para assegurar a implementação e a operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes poderão, entre outras medidas, implantar procedimentos de compra de produtos inservíveis e disponibilizar postos de entrega de resíduos (art. 33, § 3º).

Consoante os §§ 4º, 5º e 6º do mesmo art. 33, os consumidores deverão efetuar a devolução dos produtos objeto de logística reversa aos comerciantes ou distribuidores, os quais, por sua vez, são obrigados a

retorná-los aos fabricantes ou importadores, responsáveis finais pela destinação e disposição ambientalmente adequada dos resíduos pós-consumo.

O titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, poderá se encarregar de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa desde que as ações do poder público sejam devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes (art. 33, § 7º).

Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis para o órgão municipal competente informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade (art. 33, § 8º).

Observa-se, portanto, uma vez mais, que o PLS nº 488, de 2011, visa a regulamentar matéria já expressamente disciplinada pelo art. 33, *caput*, inciso VI e §§ 3º a 8º da Lei nº 12.305, de 2011 – consoante o princípio da responsabilidade compartilhada e mediante a implantação obrigatória de sistema de logística reversa para os eletroeletrônicos inservíveis.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2011, do Senador Blairo Maggi, que *dispõe sobre a coleta e a destinação final de equipamentos eletroeletrônicos descartados e seus componentes.*

RELATOR: Senador **EDUARDO LOPES**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 488, de 2011, que *dispõe sobre a coleta e a destinação final de equipamentos eletroeletrônicos descartados e seus componentes.*

De acordo com o projeto, os fabricantes, os importadores e as empresas que comercializam equipamentos eletroeletrônicos ficam responsáveis pela coleta e destinação final ambientalmente adequada dos produtos descartados, nos termos de regulamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Para efeito de aplicação da lei, define-se como destinação final ambientalmente adequada dos resíduos eletroeletrônicos a reutilização, a reciclagem e outras formas de destinação admitidas pelo órgão ambiental competente.

As empresas que comercializam eletroeletrônicos ficam obrigadas a receber em depósito os produtos descartados pelos consumidores e efetuar a devolução desses resíduos aos fabricantes e importadores, que serão os responsáveis finais pela destinação ambientalmente adequada dos resíduos gerados.

Caberá a todos os integrantes da cadeia produtiva – fabricantes, importadores e comerciantes – adotar as medidas necessárias para assegurar a operacionalização do sistema de retorno dos produtos descartados pelo consumidor.

No caso de descumprimento do disposto na lei, o projeto prevê que os infratores serão apenados nos termos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que estabelece as sanções penais e administrativas para condutas lesivas ao meio ambiente.

Após o exame da CCT, a matéria será apreciada, em decisão terminativa, pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

Não foram oferecidas emendas ao PLS nº 488, de 2011, no prazo regimental.

II – ANÁLISE

O autor da proposição em análise argumenta corretamente que se generaliza o consumo de eletroeletrônicos e, como o ciclo de vida desses equipamentos é cada vez mais curto, o acúmulo de produtos inservíveis ou obsoletos é inevitável e tende a crescer (...) e também no Brasil a questão do descarte ambientalmente adequado do chamado lixo eletroeletrônico é complexa e cada vez mais preocupante.

Apoiado nesses pressupostos, o Senador Blairo Maggi apresenta projeto de lei que institui a responsabilidade pós-consumo do setor empresarial de eletroeletrônicos mediante a obrigatoriedade da implantação de sistema de logística reversa para os produtos inservíveis descartados pelos consumidores.

No entanto, ao examinar o PLS nº 488, de 2011, identificamos, de imediato, que a matéria já está normatizada na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A Lei da PNRS regulamenta de forma bastante ampla e adequada o gerenciamento dos resíduos sólidos em todas as suas formas, inclusive no tocante ao descarte e à disposição final ambientalmente adequada de eletroeletrônicos inservíveis, mediante os seguintes princípios:

– princípio da **responsabilidade compartilhada**, que atinge os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos; e

– princípio da **logística reversa**, que se caracteriza por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição

dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu próprio ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação ambientalmente adequada.

Nesse contexto, o tratamento a ser dispensado especificamente aos eletroeletrônicos descartados está regulado pelo art. 33 da Lei da PNRS, como veremos a seguir.

Por força do *caput* e do inciso VI do citado art. 33, os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de produtos eletroeletrônicos e seus componentes são obrigados, de pronto, a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno do produto após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

Para assegurar a implementação e a operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes poderão, entre outras medidas, implantar procedimentos de compra de produtos inservíveis e disponibilizar postos de entrega de resíduos (art. 33, § 3º).

Consoante os §§ 4º, 5º e 6º do mesmo art. 33, os consumidores deverão efetuar a devolução dos produtos objeto de logística reversa aos comerciantes ou distribuidores, os quais, por sua vez, são obrigados a retorná-los aos fabricantes ou importadores, responsáveis finais pela destinação e disposição ambientalmente adequada dos resíduos pós-consumo.

O titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, poderá se encarregar de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa desde que as ações do poder público sejam devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes (art. 33, § 7º).

Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis para o órgão municipal competente informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade (art. 33, § 8º).

Observa-se, portanto, uma vez mais, que o PLS nº 488, de 2011, visa a regulamentar matéria já expressamente disciplinada pelo art. 33, *caput*, inciso VI e §§ 3º a 8º da Lei nº 12.305, de 2011 – consoante o princípio da responsabilidade compartilhada e mediante a implantação obrigatória de sistema

de logística reversa para os eletroeletrônicos inservíveis.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2011.

Sala da Comissão, **23/05/2012**

SENADOR EDUARDO BRAGA, Presidente

SENADOR EDUARDO LOPES, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 488, DE 2011

Dispõe sobre a coleta e a destinação final de equipamentos eletroeletrônicos descartados e seus componentes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a coleta e a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos provenientes de produtos eletroeletrônicos de uso doméstico, comercial e industrial descartados, bem como de todos os componentes do produto.

Art. 2º Os fabricantes, os importadores e as empresas que comercializam eletroeletrônicos são responsáveis pela coleta e pela destinação final ambientalmente adequada dos produtos descartados, nos termos de regulamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por destinação final ambientalmente adequada a reutilização e a reciclagem, bem como outras formas de destinação dos resíduos provenientes de equipamentos eletroeletrônicos descartados admitidas pelo órgão ambiental competente.

§ 2º Os produtos eletroeletrônicos deverão estar claramente identificados e conter informações de que seus resíduos submetem-se a sistema especial de coleta.

§ 3º Cabe aos fabricantes, importadores e comerciantes de equipamentos eletroeletrônicos adotarem todas as medidas necessárias para assegurar a operacionalização do sistema de retorno dos produtos eletroeletrônicos descartados pelo consumidor.

§ 4º As empresas que comercializam equipamentos eletroeletrônicos ficam obrigadas a receber em depósito os produtos descartados pelos consumidores e efetuar a devolução desses resíduos aos fabricantes e importadores.

2

Art. 3º O descumprimento do disposto nesta Lei e em seu regulamento sujeitará o infrator às penalidades previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e demais normas legais aplicáveis

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em todo o mundo, e também no Brasil, a questão do descarte ambientalmente adequado do chamado lixo eletroeletrônico é complexa e cada vez mais preocupante.

Generaliza-se o consumo de eletrodomésticos, de equipamentos eletrônicos e de informática e, como o ciclo de vida desses aparelhos é cada vez mais curto, o acúmulo de produtos inservíveis ou obsoletos é inevitável e tende a crescer.

Recente estudo divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) da Organização das Nações Unidas (ONU) indicou que o Brasil é o maior produtor de resíduos eletroeletrônicos (REEE) entre os países emergentes. Ainda segundo o mesmo relatório, os resíduos gerados por produtos eletroeletrônicos descartados deverão crescer de forma dramática nos próximos dez anos nos países em desenvolvimento.

Hoje, no Brasil, os eletroeletrônicos descartados são encaminhados, via de regra, para os lixões ou outros depósitos a céu aberto. Muitos dos componentes desses equipamentos são altamente tóxicos e podem contaminar o solo, os recursos hídricos e o ar, gerando inúmeros impactos negativos sobre o meio ambiente, com graves consequências, em particular, para a saúde humana.

Além disso, o simples descarte dos equipamentos obsoletos – ainda que em condições ambientalmente adequadas – representa desperdício de recursos naturais, uma vez que muitos deles poderiam ser reutilizados e os inservíveis, submetidos a processos de reciclagem.

Dessa feita, para que haja a efetiva participação e comprometimento de todo o segmento empresarial da área de eletroeletrônicos, apresentamos projeto de lei que institui a responsabilidade pós-consumo do produtor.

De acordo com esse modelo, o setor empresarial fica obrigado a estruturar e a implantar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelos consumidores. Os eletroeletrônicos usados submetem-se a sistema especial de coleta, estando os postos de venda obrigados a aceitar os produtos descartados e encaminhá-los aos fabricantes para as providências cabíveis – reutilização, reciclagem ou outra forma de valorização possível dos resíduos.

Pelas razões citadas, contamos com o apoio dos ilustres pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,
Senador BLAIRO MAGGI

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. 21.10.1969

3
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998.

Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

.....
.....

(À Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF** em 18/08/2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF
OS: 14165/2011

16

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o PLS nº 582, de 2011, que altera a Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2006, para tornar obrigatória a adoção da tensão *bivolt* em equipamentos elétricos e eletrônicos para uso doméstico comercializados no Brasil.

RELATOR: Senador LUIZ HENRIQUE

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 582, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella. A proposição visa a alterar a Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2011, para incluir a obrigatoriedade de adoção da tensão *bivolt* nos equipamentos elétricos e eletrônicos de uso doméstico comercializados no Brasil.

O Senador justifica sua proposição historiando os motivos que levaram à adoção de duas tensões-padrão nas redes elétricas domiciliares no Brasil, ou seja, 127 e 220 volts. Ressalta, também, as dificuldades enfrentadas pelos consumidores de energia elétrica ao se mudarem para cidades com padrão de tensão diferente daquela para a qual os seus equipamentos elétricos e eletrônicos foram fabricados.

Segundo o autor da matéria, é muito mais fácil e seguro para os fabricantes adotar uma solução definitiva para esse conflito entre tensões nominais de equipamentos, do que para o cidadão. Propõe, então, que se torne obrigatória a adoção de tensão *bivolt* para todo novo equipamento elétrico e eletrônico comercializado no País.

Em 19 de setembro de 2011, a matéria foi lida em Plenário e encaminhada inicialmente às Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI); e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo a esta decisão terminativa.

Na CI, a proposição recebeu parecer pela aprovação, sem emendas. Na CMA, foi apresentado relatório favorável, sem aprovação do Plenário. Todavia, a Senadora Vanessa Grazziotin apresentou o Requerimento nº 476, de 2012, solicitando que, na apreciação da matéria, fosse ouvida a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), além das constantes do despacho inicial. Na sessão deliberativa ordinária de 12 de junho de 2012 foi aprovado o Requerimento.

Desse modo, o PLS nº 582, de 2011, foi à análise da CAE, onde, honrado, recebi a missão de relatar a matéria. Em reunião realizada no dia 16 de outubro de 2012, a Comissão aprovou o meu relatório, contrário ao Projeto.

Nos termos do art. 49, I, do Regimento Interno, a proposição veio para a análise desta CMA, em decisão terminativa. Em 18 de outubro de 2012, o ilustre Presidente da Comissão designou-me relator do PLS na CMA. Não foram oferecidas emendas ao Projeto, no prazo regimental.

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso III do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor. A alínea *a* desse inciso refere-se, especialmente, à competência de *estudar, elaborar e propor normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores*. Já a alínea *f* atribui à CMA a missão de *analisar as condições de concorrência com especial enfoque para a defesa dos produtores e fornecedores nacionais, considerados os interesses dos consumidores e da soberania nacional*.

Como cabe a esta Comissão a decisão terminativa, preliminarmente, manifestar-nos-emos sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PLS nº 582, de 2011.

No que tange à análise da constitucionalidade formal, o projeto não afronta a iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e, também, não interfere nos temas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF). Ao escolher o PLS como espécie normativa, o autor da proposição optou pela iniciativa adequada à matéria a ser disciplinada. Sob a perspectiva material, nossa análise não constatou afronta ao texto constitucional.

Quanto à juridicidade e a regimentalidade, não há, também, reparos a fazer em relação ao PLS nº 582, de 2011.

No mérito, contudo, após a aprovação do parecer elaborado para a CAE, e convictos da pertinência dos argumentos apresentados, tomamos a liberdade de reiterar, na íntegra, os termos da análise que foi realizada para aquela Comissão.

O PLS nº 582, de 2011, é, em princípio, uma louvável iniciativa, claramente motivada pela preocupação com o cidadão brasileiro, nomeadamente aquele que se muda para outra cidade com padrão de tensão diferente da tensão nominal de seus equipamentos domésticos.

As origens desse problema remontam ao início do século vinte, a partir do momento em que diferentes empresas do setor elétrico, por livre escolha, optaram pela tensão de 110 Volts ou de 220 Volts. O país de origem dessas empresas, a relação número de consumidores/área de atuação e os custos envolvidos na implantação da rede foram determinantes nessa escolha.

Na Região Sudeste a opção foi pelas redes de 110 Volts para consumo residencial, já na Região Nordeste as redes foram energizadas em 220 Volts. Os diferentes valores de tensão se equivalem, seja do ponto de vista de segurança para o consumidor, seja do ponto de vista de sua manutenção pela concessionária de energia elétrica. Essa diferença de tensões fez com que os fabricantes de produtos eletroeletrônicos desenvolvessem equipamentos específicos para as regiões, optando por uma tensão definida.

Ainda que a manufatura de produtos com tensão única seja

economicamente mais vantajosa, os fabricantes de alguns equipamentos eletroeletrônicos não enfrentam desafio tecnológico para a implantação do sistema *bivolt*. O mercado impôs essa condição, por exemplo, aos fabricantes de equipamentos de informática e de equipamentos de áudio e vídeo, mecanismos que utilizam corrente elétrica alternada, convertendo-a em corrente elétrica contínua, sem que se alterasse, de forma expressiva, tanto os custos quanto os níveis de consumo de energia.

O mesmo não ocorre com os produtos que transformam energia elétrica em térmica, mecânica ou hidráulica, operando, geralmente em alta potência. Nesses casos, a opção *bivolt* é técnica e economicamente inadequada. Como exemplos, poderiam ser citados a geladeira, o liquidificador, o forno de micro-ondas, a lavadora de roupas e os aparelhos de ar condicionado.

Note-se que, uma vez transformada em lei, a proposição em análise impor a instalação de transformadores, conversores de frequência, placas eletrônicas adaptadas e, na maioria dos casos, a utilização de sistemas elétricos duplicados, o que elevaria significativamente os preços finais dos produtos.

Agrava-se a situação no caso específico dos fornos de micro-ondas, pois, segundo informações da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), a indústria nacional ainda não dispõe de tecnologia para o desenvolvimento de um produto que atenda às exigências do PLS nº 582, de 2011. Ainda mais, outros equipamentos, tais como as lâmpadas, não podem ser *bivolt*, por inviabilidade técnica.

Segundo a Abinee, os fabricantes montadores de equipamentos eletroeletrônicos dependem de componentes fabricados por outras empresas, alguns deles importados. Assim, a obrigação criada pelo PLS impor a alteração forçada em toda a cadeia de fornecimento, na contramão dos processos consolidados atualmente no Brasil e no mundo, o que inevitavelmente implicaria prejuízo à competitividade da indústria nacional.

Vislumbram-se, também, problemas relacionados com o tão desejado aumento da eficiência energética no Brasil, pois a exigência da

configuração *bivolt* em produtos dotados de motores elétricos implicará diminuição de sua eficiência energética, em razão da necessidade de adaptação do aparelho a diferentes tensões.

Os documentos técnicos do setor elétrico avaliam que, para atender a exigência técnica desse tipo de configuração, equipamentos com motor elétrico teriam que ser dimensionados de uma forma tal que provocaria maior consumo de energia e menor eficiência energética pelos produtos eletroeletrônicos adaptados, representando um aumento estimado do consumo energético de até 15%.

Pode-se dizer que, malgrado seus bons propósitos, o PLS nº 582, de 2011, é portador de mudanças que causariam a perda de qualidade e eficiência de diversos produtos. Isso poderia significar um retrocesso nas políticas públicas do Governo Federal, especialmente no que se refere à eficiência energética dos equipamentos eletroeletrônicos. Deve-se enfatizar que o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL), criado em 1985, implantou um selo concedido aos produtos que se enquadrem em critérios de eficiência energética, critérios esses que são colidentes com as mudanças que a proposição em análise visa a promover.

Finalmente, em consonância com o disposto no art. 99 do Regimento Interno desta Casa, devemos ressaltar que os documentos técnicos da indústria elétrica e eletrônica brasileira apontam para um aumento de 25% a 60% no preço final de muitos de seus produtos, caso seja necessário atender à nova exigência imposta pelo PLS nº 582, de 2011. Além disso, há a possibilidade de se promover mais um subsídio cruzado na economia nacional, pois muitos passariam a pagar mais caro por produtos para que um reduzido número de pessoas pudesse ser beneficiado.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 582, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE), sobre o PLS nº 582, de 2011, que *altera a Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2006, para tornar obrigatória a adoção da tensão bivolt em equipamentos elétricos e eletrônicos para uso doméstico comercializados no Brasil.*

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 582, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella. A proposição visa a alterar a Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2011, para incluir a obrigatoriedade de adoção da tensão *bivolt* nos equipamentos elétricos e eletrônicos de uso doméstico comercializados no Brasil.

O Senador justifica sua proposição historiando os motivos que levaram à adoção de duas tensões-padrão nas redes elétricas domiciliares no Brasil, ou seja, 127 e 220 volts. Ressalta, também, as dificuldades enfrentadas pelos consumidores de energia elétrica ao se mudarem para cidades com padrão de tensão diferente daquela para a qual os seus equipamentos elétricos e eletrônicos foram fabricados.

Segundo o autor da proposição, é muito mais fácil e seguro para os fabricantes adotar uma solução definitiva para esse conflito entre tensões nominais de equipamentos, do que para o cidadão. Propõe, então, que se torne obrigatória a adoção de tensão *bivolt* para todo novo equipamento elétrico e eletrônico comercializado no País.

Em 19 de setembro de 2011, a matéria foi lida em Plenário e encaminhada inicialmente às Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI); e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo a esta decisão terminativa.

Na CI, a proposição recebeu parecer pela aprovação, sem emendas. Na CMA, foi apresentado relatório favorável, sem aprovação do Plenário. Todavia, a Senadora Vanessa Grazziotin apresentou o Requerimento nº 476, de 2012, solicitando que, na apreciação da matéria, fosse ouvida a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), além das constantes do despacho inicial. Na sessão deliberativa ordinária de 12 de junho de 2012 foi aprovado o Requerimento. Desse modo, o PLS nº 582, de 2011, veio à análise desta Comissão, seguindo, posteriormente, nos termos do art. 49, I, do Regimento Interno, para a análise da CMA, em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

O PLS nº 582, de 2011, é, em princípio, uma louvável iniciativa, claramente motivada pela preocupação com o cidadão brasileiro, nomeadamente aquele que se muda para outra cidade com padrão de tensão diferente da tensão nominal de seus equipamentos domésticos.

As origens desse problema remontam ao início do século vinte, a partir do momento em que diferentes empresas do setor elétrico, por livre escolha, optaram pela tensão de 110 Volts ou de 220 Volts. O país de origem dessas empresas, a relação número de consumidores/área de atuação e os custos envolvidos na implantação da rede foram determinantes nessa escolha.

Na Região Sudeste a opção foi pelas redes de 110 Volts para consumo residencial, já na Região Nordeste as redes foram energizadas em 220 Volts. Os diferentes valores de tensão se equivalem, seja do ponto de vista de segurança para o consumidor, seja do ponto de vista de sua manutenção pela concessionária de energia elétrica. Essa diferença de tensões fez com que os fabricantes de produtos eletroeletrônicos desenvolvessem equipamentos específicos para as regiões, optando por uma tensão definida.

Ainda que a manufatura de produtos com tensão única seja economicamente mais vantajosa, os fabricantes de alguns equipamentos eletroeletrônicos não enfrentam desafio tecnológico para a implantação do sistema *bivolt*. O mercado impôs essa condição, por exemplo, aos fabricantes de equipamentos de informática e de equipamentos de áudio e vídeo, mecanismos que utilizam corrente elétrica alternada, convertendo-a em corrente elétrica contínua, sem que se alterasse, de forma expressiva, tanto os custos quanto os níveis de consumo de energia.

O mesmo não ocorre com os produtos que transformam energia elétrica em térmica, mecânica ou hidráulica, operando, geralmente em alta potência. Nesses casos, a opção *bivolt* é técnica e economicamente inadequada. Como exemplos, poderiam ser citados a geladeira, o liquidificador, o forno de micro-ondas, a lavadora de roupas e os aparelhos de ar condicionado.

Note-se que, uma vez transformada em lei, a proposição em análise imporia a instalação de transformadores, conversores de frequência, placas eletrônicas adaptadas e, na maioria dos casos, a utilização de sistemas elétricos duplicados, o que elevaria significativamente os preços finais dos produtos.

Agrava-se a situação no caso específico dos fornos de micro-ondas, pois, segundo informações da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), a indústria nacional ainda não dispõe de tecnologia para o desenvolvimento de um produto que atenda às exigências do PLS nº 582, de 2011. Ainda mais, outros equipamentos, tais como as lâmpadas, não podem ser *bivolt*, por inviabilidade técnica.

Segundo a Abinee, os fabricantes montadores de equipamentos eletroeletrônicos dependem de componentes fabricados por outras empresas, alguns deles importados. Assim, a obrigação criada pelo PLS imporia uma alteração forçada em toda a cadeia de fornecimento, na contramão dos processos consolidados atualmente no Brasil e no mundo, o que inevitavelmente implicaria prejuízo à competitividade da indústria nacional.

Vislumbram-se, também, problemas relacionados com o tão desejado aumento da eficiência energética no Brasil, pois a exigência da configuração *bivolt* em produtos dotados de motores elétricos implicará diminuição de sua eficiência energética, em razão da necessidade de adaptação do aparelho a diferentes tensões.

Os documentos técnicos do setor elétrico avaliam que, para atender a exigência técnica desse tipo de configuração, equipamentos com motor elétrico teriam que ser dimensionados de uma forma tal que provocaria maior consumo de energia e menor eficiência energética pelos produtos eletroeletrônicos adaptados, representando um aumento estimado do consumo energético de até 15%.

Pode-se dizer que, malgrado seus bons propósitos, o PLS nº 582, de 2011, é portador de mudanças que causariam a perda de qualidade e eficiência de diversos produtos. Isso poderia significar um retrocesso nas políticas públicas do Governo Federal, especialmente no que se refere à eficiência energética dos equipamentos eletroeletrônicos. Deve-se enfatizar que o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL), criado em 1985, implantou um selo concedido aos produtos que se enquadrem em critérios de eficiência energética, critérios esses que são colidentes com as mudanças que a proposição em análise visa a promover

Finalmente, em consonância com o disposto no art. 99 do Regimento Interno desta Casa, devemos ressaltar que os documentos técnicos da indústria elétrica e eletrônica brasileira apontam para um aumento de 25% a 60% no preço final de muitos de seus produtos, caso seja necessário atender à nova exigência imposta pelo PLS nº 582, de 2011. Além disso, há a possibilidade de se promover mais um subsídio cruzado na economia nacional, pois muitos passariam a pagar mais caro por produtos para que um reduzido número de pessoas pudesse ser beneficiado.

III – VOTO

Em face do exposto, em relação ao mérito, o voto é pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 582, de 2011.

Sala da Comissão, em 16 de outubro de 2012.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador LUIZ HENRIQUE, Relator



SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 582, de 2011

ASSINAM O PARECER, NA 45ª REUNIÃO, DE 16/10/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: *Dilceu de Albuquerque*

RELATOR: *[Assinatura]*

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Zeze Perrella (PDT) <i>[Assinatura]</i>
Eduardo Suplicy (PT) <i>[Assinatura]</i>	2. Walter Pinheiro (PT) <i>[Assinatura]</i>
José Pimentel (PT)	3. Anibal Diniz (PT) <i>[Assinatura]</i>
Humberto Costa (PT)	4. Wellington Dias (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Assis Gurgacz (PDT)	6. Cristovam Buarque (PDT) <i>[Assinatura]</i>
Lídice da Mata (PSB) <i>[Assinatura]</i>	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PC DO B)	8. Inácio Arruda (PC DO B)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)	
Casildo Maldaner (PMDB) <i>[Assinatura]</i>	1. Vital do Rêgo (PMDB)
Eduardo Braga (PMDB)	2. Sérgio Souza (PMDB)
Tomás Correia (PMDB) <i>[Assinatura]</i>	3. Romero Jucá (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Ana Amélia (PP) <i>[Assinatura]</i>
Eunício Oliveira (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB) <i>[Assinatura]</i>	6. Clésio Andrade (PMDB)
Lobão Filho (PMDB)	7. Benedito de Lira (PP) <i>[Assinatura]</i>
Francisco Dornelles (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Ivo Cassol (PP)	9. Ricardo Ferraço (PMDB) <i>[Assinatura]</i>
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Alvaro Dias (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB) <i>[Assinatura]</i>	2. Aécio Neves (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. Wilder Moraes (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Fernando Collor (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Gim Argello (PTB)
Antonio Russo (PR)	3. Cidinho Santos (PR) <i>[Assinatura]</i>
João Ribeiro (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)
PSD PSOL	
Kátia Abreu	1. Randolfe Rodrigues



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **LOBÃO FILHO**



52537.19120

PARECER Nº , DE 2011

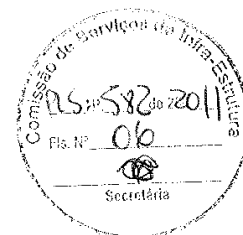
Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 582, de 2011, que altera a Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2006, para tornar obrigatória a adoção da tensão bivolt em equipamentos elétricos e eletrônicos para uso doméstico comercializados no Brasil.

RELATOR: Senador **LOBÃO FILHO**

I – RELATÓRIO

Vem para a análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 582, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella. O PLS propõe alterar a Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2011, para incluir a obrigatoriedade de adoção da tensão bivolt em todos os equipamentos elétricos e eletrônicos de uso doméstico comercializados no Brasil.

O autor da proposição esclarece as razões históricas que levaram à adoção de dois padrões de tensão – 127 e 220 volts – e destaca as dificuldades enfrentadas por brasileiros que mudam para cidades com padrão de tensão diferente daquela para a qual os seus equipamentos elétricos e eletrônicos foram fabricados. É muito mais fácil e seguro para os fabricantes, sustenta o Senador Marcelo Crivella, adotar uma solução definitiva para esse conflito entre tensões nominais de equipamentos, do que para o cidadão. Por essa razão, propõe que se torne obrigatória a adoção de tensão bivolt para todo novo equipamento elétrico e eletrônico comercializado no País.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LOBÃO FILHO

2



52537.19120

A matéria foi despachada inicialmente para esta CI, e seguirá para a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle (CMA). Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

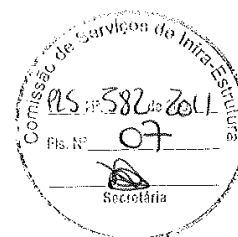
II – ANÁLISE

Cabe à CI o exame do PLS nº 582, de 2011, uma vez que trata de matéria relacionada com a infraestrutura do País, em particular com a adoção de políticas para a infraestrutura da rede elétrica, inclusive para os equipamentos.

A iniciativa do Senador Marcelo Crivella é de grande importância para o cidadão que se muda para outra cidade com padrão de tensão diferente da tensão nominal de seus equipamentos domésticos. Ele é forçado a escolher entre trocar seus eletrodomésticos, adotar uma pequena subestação transformadora dentro de sua residência, ou mesmo comprar transformadores individuais para todos os equipamentos.

Efetivamente, é muito mais econômico e seguro o fabricante solucionar esse dilema, pois ele dispõe de todas as condições tecnológicas para oferecer, ao consumidor, equipamentos com tensão bivolt. Com isso, evita-se que o usuário dos eletrodomésticos corra riscos inerentes à realização de adaptações em sua rede elétrica ou tenha que lidar com transformadores em sua residência.

O projeto é inovador e não impõe aos fabricantes ônus excessivo, posto que não obriga a troca de equipamentos antigos e prevê uma cláusula de vigência mais do que suficiente para que os fabricantes – nacionais e estrangeiros – se adéquem ao disposto na proposição.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LOBÃO FILHO

3



52537.19120

III – VOTO

Voto, em relação ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 582, de 2011.

Sala da Comissão, 15 de março de 2012.

Luís Carlos, Presidente

LOBÃO FILHO, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 582, DE 2011

Altera a Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2006, que determina a obrigatoriedade de as edificações possuírem sistema de aterramento e instalações elétricas compatíveis com a utilização de condutor-terra de proteção, bem como torna obrigatória a existência de condutor-terra de proteção nos aparelhos elétricos que especifica, para obrigar que todos os equipamentos elétricos e eletrônicos de baixa tensão para uso doméstico comercializados no Brasil sejam bivolt.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A ementa da Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Determina a obrigatoriedade de as edificações possuírem sistema de aterramento e instalações elétricas compatíveis com a utilização de condutor-terra de proteção, bem como da existência de condutor-terra de proteção nos aparelhos elétricos que especifica, e de que todos os equipamentos elétricos e eletrônicos de baixa tensão para uso doméstico comercializados no Brasil sejam bivolt.” (NR)

2

Art. 2º A Lei nº 11.337, de 26 de julho de 2006, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 2º-A:

Art. 2º-A Todos os novos equipamentos elétricos e eletrônicos para uso doméstico comercializados no Brasil deverão ser bivolt.

Parágrafo Único. Para efeitos desta Lei, equipamento bivolt é aquele que opera nas duas tensões padronizadas no Brasil, 127 ou 220 volts, em faixa contínua ou não, sem a necessidade de transformadores externos.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos, em relação ao art. 2º-A, 120 (cento e vinte dias) contados a partir da referida publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No início da indústria da energia elétrica no Brasil, não havia padronização de equipamentos, razão pela qual as várias empresas de eletricidade adotaram tensão e frequência de sua escolha. Já naquela época, os países centrais haviam adotado dois padrões distintos. Na Europa, o padrão era 220 volts e 50 Hertz; na América do Norte, 127 volts e 60 Hertz.

No Brasil, cada região adotou um dos dois padrões, ou um misto de ambos. O resultado foi uma enorme mistura de padrões que dificultava enormemente a interligação elétrica entre os estados. Na década de 1960, o Governo Federal resolveu padronizar a frequência em 60 Hertz, que era a frequência prevalente entre as diversas instalações elétricas da época.

Mas as tensões não puderam ser padronizadas numa única, em razão dos enormes custos que tal mudança implicaria para os consumidores. É por essa razão que, ainda hoje, o brasileiro tem que conviver com duas tensões-padrão, dependendo da cidade para onde vai. E essa convivência é fonte de muitos transtornos, principalmente para os cidadãos que mudam de cidades e têm que, ora comprar novos equipamentos, ora adaptar sua tensão residencial para o padrão de seus eletrodomésticos.

A maioria dos fabricantes de equipamentos eletrônicos, sensíveis aos enormes problemas que a diversidade de tensões causa aos usuários, já optou pela fabricação de equipamentos bivolt, de faixa contínua ou não. Mas isso não ocorre com parte dos eletrodomésticos de maior potência.

3

É para evitar definitivamente esses transtornos, quaisquer que sejam os equipamentos, que apresento a presente proposta. É muito mais fácil e seguro para os fabricantes venderem os novos equipamentos com duas tensões nominais, do que o usuário adaptar seus equipamentos às tensões padronizadas. E, reitero, a proposta se restringirá aos novos equipamentos.

Em face da ausência de qualquer desafio tecnológico na implantação dessa mudança, parece-nos bastante razoável o prazo de cento e vinte dias para entrada em vigor da medida.

Conto com o apoio dos colegas Parlamentares para a aprovação de uma proposição que beneficia o usuário de equipamentos de todo o País, sem causar impactos apreciáveis na cadeia produtiva nacional.

Sala das Sessões,

Senador **MARCELO CRIVELLA**

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 11.337, DE 26 DE JULHO DE 2006.

Determina a obrigatoriedade de as edificações possuírem sistema de aterramento e instalações elétricas compatíveis com a utilização de condutor-terra de proteção, bem como torna obrigatória a existência de condutor-terra de proteção nos aparelhos elétricos que especifica

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As edificações cuja construção se inicie a partir da vigência desta Lei deverão obrigatoriamente possuir sistema de aterramento e instalações elétricas compatíveis com a utilização do condutor-terra de proteção, bem como tomadas com o terceiro contato correspondente.

~~Art. 2º Os aparelhos elétricos com carcaça metálica e aqueles sensíveis a variações bruscas de tensão, produzidos ou comercializados no País, deverão, obrigatoriamente, dispor de condutor-terra de proteção e do respectivo adaptador macho tripolar.~~

~~Parágrafo único. O disposto neste artigo entra em vigor quinze meses após a publicação desta Lei.~~

Art. 2º Os aparelhos elétricos e eletrônicos, com carcaça metálica comercializados no País, enquadrados na classe I, em conformidade com as normas técnicas brasileiras pertinentes, deverão dispor de condutor terra de proteção e do respectivo plugue, também definido em conformidade com as normas técnicas brasileiras. (Redação dada pela Lei nº 12.119, de 2009)

Parágrafo único. O disposto neste artigo entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2010. (Redação dada pela Lei nº 12.119, de 2009)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor noventa dias após sua publicação.

(Às Comissões de Serviços de Infraestrutura; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no DSF, em 20/09/2011.

17

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 738, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para determinar a adoção de taxas de juros diferenciadas para os financiamentos de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão.*

RELATOR: Senador **ANIBAL DINIZ**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 738, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella. A proposição “altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para determinar a adoção de taxas de juros diferenciadas para os financiamentos de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão”.

O PLS nº 738, de 2011, em seu art. 1º, acrescenta parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 9.433, de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), para estabelecer que “o financiamento de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão terá taxas de juros inferiores em, pelo menos, 1 (um) ponto percentual, relativamente aos encargos financeiros aplicados aos demais sistemas de irrigação”.

O art. 2º trata da cláusula de vigência e estabelece que a lei entre em vigor na data de sua publicação.

O projeto foi distribuído à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), onde recebeu parecer favorável à aprovação, e à CMA, em

decisão terminativa.

Na CMA, o Senador Blairo Maggi, que nos antecedeu na relatoria, manifestou-se pela aprovação do PLS nº 738, de 2011, com duas emendas que objetivam substituir as mudanças feitas na Lei nº 9.433, de 1997, por alterações a serem realizadas na Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979, que “dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências”. Todavia, a matéria não foi votada.

Coube a nós, nesta oportunidade, relatar a matéria no âmbito da CMA, e, no exame do projeto, levaremos em consideração a competente análise já feita pelo Senador Blairo Maggi.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, apreciar o mérito de matéria relativa à conservação e gerenciamento do uso do solo e dos recursos hídricos, no tocante ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

Por se tratar da comissão incumbida de analisar o projeto em decisão terminativa, incumbe a este Colegiado apreciar também os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Em relação à constitucionalidade, note-se que o PLS nº 738, de 2011, cuida de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Constituição Federal.

Com relação ao mérito, a proposição foi formulada, segundo o autor, para promover à substituição de sistemas menos eficientes de irrigação, do ponto de vista econômico e ambiental. Além de reduzir o consumo de recursos hídricos, cabe observar que os sistemas de irrigação por gotejamento ou microaspersão também promovem a conservação do solo, por tornarem mais difícil a ocorrência de salinização do solo em ambientes tropicais.

Concordamos, no entanto, com as emendas propostas pelo Senador Blairo Maggi. Tais modificações são necessárias para adequar o PLS aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”.

O inciso II do *caput* do art. 7º da referida Lei Complementar estabelece que “a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”. Nesse sentido, cabe notar que o art. 3º da Lei nº 9.433, de 1997, trata das diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, não sendo aconselhável acrescentar no referido artigo matéria relativa à irrigação.

Desse modo, para cumprir as normas estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 1998, seria mais apropriado fixar a redução das taxas de financiamento dos equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão por meio de acréscimo de novo dispositivo à Lei nº 6.662, de 1979, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação.

Devemos enfatizar que a Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), por meio da “Nota Técnica CNA PLS 738-2011” afirma que “entendemos que este projeto terá maior efetividade ao modificar a Política Nacional de Irrigação”, ou seja, a Lei nº 6.662, de 1979.

Por fim, seria apropriado identificar se a taxa de juros afetada é mensal ou anual. Como o financiamento à agricultura é de longo prazo, julgamos conveniente propor que a taxa seja anual.

III – VOTO

Em razão do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 738, de 2011, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CMA

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 738, de 2011, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979, que *dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências*, para determinar a adoção de taxas de juros diferenciadas para os financiamentos de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão.”

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 738, de 2011, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Inclua-se o seguinte parágrafo único no art. 11 da Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979:

‘**Art. 11.**

Parágrafo único. O financiamento de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão terá taxa de juro anual inferior em, pelo menos, 1% (um ponto percentual), relativamente aos encargos financeiros aplicados aos demais sistemas de irrigação.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 738, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *altera a Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para determinar a adoção de taxas de juros diferenciadas para os financiamentos de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão.*

RELATOR: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão para exame o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 738, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que *altera a Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para determinar a adoção de taxas de juros diferenciadas para os financiamentos de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão.*

A proposição contém dois artigos, sendo que o art. 1º inclui parágrafo único ao art. 3º da Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para estabelecer que “o financiamento de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão terá taxas de juros inferiores em, pelo menos, um ponto percentual, relativamente aos encargos financeiros aplicados aos demais sistemas de irrigação”.

Conforme a justificção que acompanha o PLS, o autor argumenta que pesquisas demonstram que é muito elevado o consumo de água na agricultura. Entretanto, tal consumo pode se reduzir muito quando se utilizam equipamentos de aplicação de baixa vazão e alta frequência, capazes de alcançar eficiência superior a 90%, tais como os sistemas de gotejamento e microaspersão, cujo financiamento deveria ser incentivado.

O PLS será analisado também pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo a esta

a decisão terminativa.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao Projeto.

II – ANÁLISE

Inicialmente, cabe destacar que, com base no art. 104-B, incisos VII, IX e X, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre irrigação, utilização e conservação, na agricultura, dos recursos hídricos, e política de investimentos e financiamentos agropecuários.

Os aspectos referentes à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa serão abordados na CMA, em decisão terminativa.

Com respeito ao mérito, o PLS nº 738, de 2011, promove alteração da Lei nº 9.433, de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Dentre os fundamentos da Política destaca-se o que considera a água um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Entre os objetivos da Política está assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, e a utilização racional e integrada dos recursos hídricos.

O art. 3º da Lei nº 9.433, de 1997, que é alterado pela proposição em questão, trata das diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Corretamente, o PLS estipula juros menores para o financiamento da aquisição de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão, que são mais eficientes no uso da água, quando comparados a outros sistemas, como aspersão convencional, pivô central e canhão hidráulico.

Os sistemas de gotejamento e microaspersão têm eficiência próxima a 90%, o que significa que este percentual da água aplicada ficará disponível para a planta, não sendo perdida por evaporação, percolação ou aplicação em áreas não alcançadas pelas raízes das plantas.

Por serem mais caros, e principalmente por serem mais

eficientes, os sistemas de gotejamento e microaspersão demandam o tipo de subsídio proposto pelo PLS em análise.

III – VOTO

Pelos motivos expostos, opinamos pela *aprovação* do Projeto de Lei do Senado nº 738, de 2011.

Sala da Comissão, 19 de abril de 2012.

Senador ACIR GURGACZ, **Presidente**

Senador BLAIRO MAGGI, **Relator**



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 738, DE 2011

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para determinar a adoção de taxas de juros diferenciadas para os financiamentos de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Inclua-se o seguinte parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997:

“**Art. 3º**

.....

Parágrafo único. O financiamento de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão terá taxas de juros inferiores em, pelo menos, 1 (um) ponto percentual, relativamente aos encargos financeiros aplicados aos demais sistemas de irrigação.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O consumo de água por habitante vai além das quantidades utilizadas no dispêndio doméstico, e está muito além do volume utilizado no banho, na irrigação do jardim e na lavagem do carro, da roupa ou da louça.

Cada produto consumido deixa para trás uma pegada hídrica, equivalente à quantidade de água utilizada direta ou indiretamente no processo produtivo. Os produtos agrícolas que chegam às mesas de todas as partes do mundo, pelas suas características orgânicas, estão entre os que mais demandam água para sua produção.

Pesquisas demonstram que é muito elevado o consumo de água necessário para a produção de uma tonelada de carne, feijão ou arroz. No entanto, esse consumo pode se reduzir de forma extremamente significativa nas lavouras irrigadas, quando se utilizam equipamentos de aplicação de baixa vazão e alta frequência, capazes de alcançar eficiência superior a 90%.

Dentre os sistemas de irrigação, os por gotejamento e por microaspersão se apresentam como os mais eficientes, agregando as vantagens ambientais relativas à redução da pegada hídrica de todos os produtos agrícolas que a utilizam.

Por essa característica peculiar, o financiamento de equipamentos de irrigação por gotejamento ou microaspersão deve receber tratamento diferenciado na execução de nossa política agrícola, como forma de estímulo à substituição de sistemas menos eficientes do ponto de vista econômico e ambiental. Dessa forma, com toda justiça, a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, precisa estabelecer como diretriz um estímulo direto à adoção de sistemas mais eficientes de irrigação.

Nesse sentido, apresentamos a alteração no referido instrumento normativo, cientes do apoio desta Casa para a aprovação dessa Proposta, que, a um só tempo, concilia economia e ecologia, pensando no presente, sim, mas também nas futuras gerações de brasileiros.

Sala das Sessões,

Senador **MARCELO CRIVELLA**

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997.

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I** - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;
- II** - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;
- III** - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
- IV** - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
- V** - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;
- VI** - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

(Às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF** em 16/12/2011

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF
OS: 16811/2011

18



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2012, do Senador Alvaro Dias, que *altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para instituir a obrigatoriedade da publicação de dados relativos a projetos culturais que tenham captado recursos mediante renúncia fiscal e que não tenham sido objeto de avaliação final pelo Ministério da Cultura.*

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I - RELATÓRIO

Por iniciativa do Senador Alvaro Dias, foi apresentado e está em exame nesta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 22, de 2012. A matéria, ao modificar a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, propõe instituir a obrigatoriedade da publicação de dados relativos a projetos culturais que tenham captado

recursos mediante renúncia fiscal e que não tenham sido objeto de avaliação final pelo Ministério da Cultura.

O projeto começa por propor uma alteração do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991, e a seu § 1º. Nos termos do art. 1º do PLS nº 22, de 2012, os projetos aprovados na forma do art. 19 da autorreferida lei serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), do Ministério da Cultura (MinC), ou por quem receber a delegação dessas atribuições. Tanto para o *caput* do art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991, quanto para seu § 1º, há apenas atualização do nome do órgão e adequação da referência. De todo modo, pelo dispositivo fica reafirmada a determinação de que seja realizada uma avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos, podendo a SEFIC/MinC inabilitar os virtuais responsáveis pela má aplicação dos recursos por um prazo de até três anos.

Já o § 2º do art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991, tem sua redação alterada para esclarecer que, da decisão a que se refere o § 1º do mesmo artigo, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura.

A principal alteração, esta de particular interesse para as atribuições desta CMA, é feita pelo novo § 3º, o qual determina a obrigatoriedade de se publicar, mensalmente, relação completa dos projetos cuja execução já tenha sido concluída e que não tenham sido objeto da avaliação prevista no § 1º do mesmo artigo.

Essa divulgação deverá detalhar o nome do projeto, o nome do responsável por sua execução, o número de registro do projeto no Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), a data da conclusão, os recursos captados e a justificativa para a não realização da avaliação final da aplicação dos recursos recebidos no prazo determinado. Esclareça-se, ainda, que tal obrigatoriedade caberá ao Ministro de Estado da Cultura. E que os veículos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

para tal publicidade são o Diário Oficial da União e o sítio eletrônico do MinC.

O novo § 4º em nada altera o teor da lei vigente, sendo apenas uma renumeração do atual § 3º. Este estabelece que o Tribunal de Contas da União incluirá em seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República análise relativa à avaliação de que trata art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991.

O art. 2º do PLS nº 22, de 2012, trata apenas da data de início de vigência da lei, que coincidirá com a da sua publicação.

O ilustre Senador Alvaro Dias sustenta a necessidade de os projetos apoiados com incentivos fiscais terem um acompanhamento mais rigoroso. Em apoio a sua tese, informa que uma auditoria do próprio Tribunal de Contas da União demonstrou demora não razoável na avaliação da prestação de contas dos projetos culturais incentivados no âmbito da Lei nº 8.313, de 1991.

O PLS nº 22, de 2012, foi distribuído às Comissões Educação, Cultura e Esporte; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, essa em foro de decisão terminativa.

Já apreciado com parecer favorável pela CE, o PLS nº 22, de 2012, recebeu emendas apenas de caráter redacional, que em nada modificam o teor da matéria.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) apreciar matérias que digam respeito à fiscalização e ao controle dos atos do Poder Executivo, categoria em que se enquadra a matéria aqui avaliada.

Sem nos determos nos aspectos que dizem respeito às políticas culturais, já considerados pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), avaliaremos a principal inovação proposta pelo PLS nº 22, de 2012, que está contida na redação do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991.

O propósito desse dispositivo é o de criar a obrigatoriedade de publicação da relação completa dos projetos cuja execução já tenha sido concluída, mas que ainda não tenham sido objeto da avaliação prevista no § 1º do autorreferido art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991, conforme consta do relatório.

Entendemos que essa medida amplia a possibilidade de fiscalização, permitindo o controle por parte de outros entes da administração pública. Em primeiro lugar, fora do Ministério da Cultura, mas ainda no âmbito do Poder Executivo, a Controladoria Geral da União poderá tomar as providências necessárias. Em segundo lugar, já na esfera do Poder Legislativo, esta CMA, por exemplo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, poderá agir, em busca da celeridade da apreciação das contas dos projetos finalizados.

Uma vez que se trata de apreciação terminativa pela CMA, a esta incumbe pronunciar-se, também, sobre os aspectos constitucionais.

A proposição em análise não atenta contra nenhuma das cláusulas pétreas da Constituição Federal. Quanto à faculdade de apreciar uma lei com esse teor,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

verifica-se ser concorrente com os Estados e o Distrito Federal a competência da União para legislar sobre cultura, nos termos do art. 24, inciso IX, da Constituição Federal.

Verifica-se, ainda, que o Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2012, está de acordo com o art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual a administração pública deve obedecer – além dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência – ao da publicidade.

O diploma legal sobre a qual incide a proposição está de acordo com os termos do § 3º do art. 216 da Constituição Federal, segundo o qual a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. É esse exatamente o foco da Lei nº 8.313, de 1991, cuja modificação se pretende, com o PLS nº 22, de 2012.

Assim sendo, em todos os aspectos, verifica-se a constitucionalidade da matéria.

Quanto à juridicidade, com os aperfeiçoamentos adicionados pela CE, a matéria passou a cumprir os requisitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a redação das leis.

No que tange aos procedimentos internos, a proposição foi distribuída e seguiu sua tramitação de acordo com os preceitos do Regimento Interno do Senado Federal, especialmente no que tange às competências das comissões, arts. 102 e 102-A, e quanto à possibilidade de ser a matéria decidida terminativamente, nos termos do art. 91.

III – VOTO

Observados a constitucionalidade, a juridicidade, o mérito e a adequação às normas regimentais, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2012, com as a emendas de redação propostas pela CE.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2012, do Senador Alvaro Dias, que *altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para instituir a obrigatoriedade da publicação de dados relativos a projetos culturais que tenham captado recursos mediante renúncia fiscal e que não tenham sido objeto de avaliação final pelo Ministério da Cultura.*

RELATOR: Senador **CÁSSIO CUNHA LIMA**

RALATOR AD HOC, **Senador CRISTOVAM BUARQUE**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 22, de 2012, de autoria do Senador Alvaro Dias, propõe-se a alterar a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para instituir a obrigatoriedade da publicação de dados relativos a projetos culturais que tenham captado recursos mediante renúncia fiscal e que não tenham sido objeto de avaliação final pelo Ministério da Cultura.

O art. 1º da proposição altera o art. 20 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, com a finalidade de dar nova redação ao *caput* e ao § 1º e acrescentar o § 3º, em substituição ao vigente dispositivo de mesma numeração. Foram mantidos os vigentes §§ 2º e 3º, este renumerado como § 4º.

De acordo com a nova redação do *caput*, os projetos aprovados na forma do art. 19 da referida lei serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), do Ministério da Cultura (MinC), ou por quem receber a delegação dessas atribuições.

Já a nova redação dada ao § 1º determina que a SEFIC/MinC, após o término da execução dos projetos previstos no autorreferido artigo, deverá, no prazo de seis meses, fazer uma avaliação final da aplicação correta

dos recursos recebidos, podendo inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até três anos. A nova redação apenas atualiza o nome do órgão encarregado da avaliação.

Na sequência de atribuição de responsabilidades, o § 2º do art. 20 – que não teve sua redação alterada – determina que, da decisão a que se refere o § 1º do mesmo artigo, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias.

Já a alteração proposta por intermédio do novo § 3º estabelece que o Ministro de Estado da Cultura fará publicar mensalmente, no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do MinC, relação completa dos projetos cuja execução já tenha sido concluída e que não tenham sido objeto da avaliação prevista no § 1º do mesmo artigo, especificando, para cada um, o nome do projeto, o nome do responsável por sua execução, o número de registro do projeto no Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), a data da conclusão, os recursos captados e a justificativa para a não realização da avaliação final da aplicação dos recursos recebidos no prazo determinado.

Por fim, o vigente § 3º – renumerado como § 4º, com redação preservada –, prescreve que o Tribunal de Contas da União incluirá em seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República análise relativa à avaliação de que trata art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991.

No art. 2º do PLS nº 22, de 2012, fica determinado que a lei em que vier a se transformar a proposição entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção PLS nº 22, de 2012, o Senador Alvaro Dias argumenta ser necessário que a fiscalização da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, passe a ocupar mais espaço no Congresso Nacional, visto que diz respeito à renúncia fiscal para uma área sensível como é a da cultura. Ressalta que, embora esteja em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 6.722, de 2010, para criar o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA), em substituição à Lei Rouanet, é urgente que a fiscalização seja aperfeiçoada.

A prova de tal urgência seria a não apreciação de prestações de contas referentes a projetos custeados com recursos públicos. E também o fato de a estrutura administrativa não realizar a devida fiscalização. Argumenta o autor do projeto que as informações provêm de auditoria do

próprio Tribunal de Contas da União, que constatou irregularidades no campo das atividades referentes ao acompanhamento e à prestação de contas dos projetos culturais incentivados no âmbito da Lei nº 8.313, de 1991.

A proposição foi distribuída às Comissões Educação, Cultura e Esporte; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) apreciar matérias que digam respeito às políticas culturais. E esse é o caso da matéria sob exame.

Inicialmente, cabe reconhecer que a política de incentivo à cultura que é levada a cabo sob a orientação da Lei nº 8.313, de 1991, reveste-se da maior importância para o País. Atualmente, os recursos provenientes de renúncia fiscal equivalem ao orçamento direto do Ministério da Cultura, sendo que podem até superar tais valores, visto que são direcionados para a execução de ações culturais, ao passo que a dotação ministerial é destinada, também, ao custeio da própria máquina pública.

Em segundo lugar, deve-se ressaltar que, por ser recurso provindo de renúncia fiscal, nem por isso deixa de ser recurso público, retirado de outras áreas, para eventos, projetos e espetáculos culturais. Nem de longe se poderia pensar que tais recursos não devam estar sob estrita fiscalização. É forçoso reconhecer, com o Tribunal de Contas da União, que a não apreciação de prestações de contas compromete sobremaneira essa política. Se não sabemos se estão sendo adequadamente empregados os recursos, como poderemos, ano a ano, renovar o aporte de recursos tributários – do Imposto de Renda – para a cultura?

As alterações propostas ao art. 20, da Lei nº 8.313, de 1991, revelam-se, pois, adequadas aos princípios da moralidade pública. Ademais, atualizam a nomenclatura dos órgãos encarregados dessa política.

Com relação à nova redação do *caput* e do § 1º do artigo, não há inovação, senão da nomenclatura dos órgãos, pois à época da edição da lei era ainda a Secretaria de Cultura da Presidência da República. O § 4º, por sua

vez, mantém o teor do atual § 3º, tratando-se apenas de renumeração do dispositivo.

A principal inovação está, pois, no novo § 3º, ao estabelecer a obrigatoriedade de publicação da relação completa dos projetos cuja execução já tenha sido concluída e que não tenham sido objeto da avaliação prevista no § 1º do autorreferido art. 20. E mais, que deve ser especificada, para cada um, o nome do projeto, o nome do responsável por sua execução, o número de registro do projeto no Pronac, a data da conclusão, os recursos captados e a justificativa para a não realização da avaliação final da aplicação dos recursos recebidos no prazo determinado. Tais informações devem ser publicadas mensalmente no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do MinC, sob a responsabilidade do Ministro de Estado da Cultura. Este seria um tipo de “portal da transparência da Lei de Incentivo à Cultura”. Permitiria que a sociedade, incluindo os meios de comunicação, as associações culturais civis, os produtores culturais e os demais interessados, acompanhasse o que está sendo feito.

No tocante à técnica legislativa, cabem as seguintes correções, mediante emendas de redação, a fim de adequar o projeto aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998:

- 1) a redação do § 2º do art. 20 da Lei nº 8.313, de 1991, mantida no projeto, deve-se ser alterada para substituir “parágrafo anterior,” por “§ 1º” e corrigir a pontuação;
- 2) no novo § 3º, deve-se substituir a expressão “no §1º deste art.” por “no § 1º”;
- 3) no final do § 4º – renumeração do vigente § 3º –, deve-se substituir “esse artigo” por “este artigo”.

III – VOTO

Observado o mérito, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2012, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 01 – CE (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao § 2º do art. 20 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2012, a seguinte redação:

“§ 2º Da decisão a que se refere o § 1º caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias.”

EMENDA Nº 02 – CE (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no § 3º do art. 20 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2012, a expressão “§1º deste art.” por “§ 1º”.

EMENDA Nº 03 – CE (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no § 4º do art. 20 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2012, a expressão “esse artigo” por “este artigo”.

Sala da Comissão, em: 12 de junho de 2012

Senador Roberto Requião, Presidente
Senador Cristovam Buarque, Relator ad hoc



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 22, DE 2012

Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para instituir a obrigatoriedade da publicação de dados relativos a projetos culturais que tenham captado recursos mediante renúncia fiscal e que não tenham sido objeto de avaliação final pelo Ministério da Cultura.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 20 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar com o seguinte teor:

“Art. 20. Os projetos aprovados na forma do art. 19 desta Lei serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), do Ministério da Cultura (MinC), ou por quem receber a delegação destas atribuições.

§ 1º A SEFIC/MinC, após o término da execução dos projetos previstos neste artigo, deverá, no prazo de seis meses, fazer uma avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos, podendo inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até três anos.

§ 2º Da decisão a que se refere o parágrafo anterior, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura a ser decidido no prazo de sessenta dias.

§ 3º O Ministro de Estado da Cultura fará publicar mensalmente no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do MinC relação completa dos projetos cuja execução já tenha sido concluída e que não tenham sido objeto de avaliação prevista no §1º deste art.,

2

especificando, para cada um, o nome do projeto, o nome do responsável por sua execução, o número de registro do projeto no Pronac, a data da conclusão, os recursos captados e a justificativa para a não realização da avaliação final da aplicação dos recursos recebidos no prazo determinado.

§ 4º O Tribunal de Contas da União incluirá em seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República análise relativa a avaliação de que trata esse artigo. (NR)”.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proposição legislativa que ora apresentamos tem o objetivo de trazer para o Congresso Nacional o debate sobre a fiscalização dos recursos captados mediante renúncia fiscal e destinados a projetos culturais, nos termos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, também conhecida como Lei Rouanet.

Como sabemos, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 6.722, de 2010, que intenta reformar a Lei Rouanet, para, entre outras providências, incluir na legislação ordinária aspectos atualmente constantes em instruções normativas do Ministério da Cultura acerca da política de fomento e incentivo à cultura.

Entretanto, o quadro atual não nos permite aguardar a decisão daquela Casa Legislativa, e a remessa da proposição ao Senado Federal, para dar início à discussão desse relevante tema. Afinal, estamos diante de uma situação da maior gravidade: amontoam-se, no MinC, os documentos referentes às prestações de contas referentes a projetos custeados com recursos públicos, e a estrutura administrativa não consegue realizar a devida fiscalização.

Em 2011, auditoria de conformidade realizada pelo Tribunal de Contas da União identificou uma série de irregularidades no campo das atividades referentes ao acompanhamento e à prestação de contas dos projetos culturais incentivados no âmbito da Lei nº 8.313, de 1991. De acordo com o relatório decorrente do acórdão nº 1.481/2010 – PLENÁRIO, *o MinC não verifica como o recurso está sendo gasto, por exemplo, não examina notas fiscais ou outros comprovantes de despesa do projeto, por meio de fiscalizações, vistorias in loco ou a distância.*

3

O mencionado documento registra, também, a existência, no momento de sua publicação, de 8.129 prestações de contas pendentes de análise. Segundo o levantamento realizado pelo TCU, somados os valores referentes a tais projetos, chega-se à impressionante soma de R\$ 3,8 bilhões.

Ainda de acordo com o relatório em questão, no ritmo em que se encontrava na oportunidade da fiscalização, seriam necessários sessenta e quatro anos para a execução da análise da documentação que se encontra pendente. Não obstante, a lei em vigor determina que, após sua conclusão, o projeto cultural beneficiado com aportes oriundos de renúncia fiscal seja examinado pelo MinC no prazo de seis meses.

Como se depreende da auditoria levada a efeito pelo TCU, essa norma é sistematicamente descumprida. E a não verificação dessa documentação pode ocultar desvios e outras irregularidades capazes de promover grave lesão aos cofres públicos.

Dessa forma, a bem da transparência na gestão dos recursos públicos, propomos alteração da Lei Rouanet consistente no acréscimo de dispositivo que determina a publicação mensal da relação de projetos concluídos e não analisados tempestivamente pelo MinC. Dessa forma, enquanto aquele Ministério não qualifica sua atuação, de modo a cumprir os ditames da lei, poder-se-á, pelo menos, dar conhecimento à sociedade dos projetos financiados por meio de renúncia fiscal concluídos e não fiscalizados.

Sala das Sessões,

Senador **ALVARO DIAS**

4

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991.

Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.

Disposições Preliminares

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

.....
.....

Art. 20. Os projetos aprovados na forma do artigo anterior serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pela SEC/PR ou por quem receber a delegação destas atribuições.

§ 1º A SEC/PR, após o término da execução dos projetos previstos neste artigo, deverá, no prazo de seis meses, fazer uma avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos, podendo inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até três anos.

.....
.....

(Às Comissões Educação, Cultura e Esporte; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa).

Publicado no **DSF**, em 16/02/2012.