



CONGRESSO NACIONAL

(*) PARECER Nº 3, DE 2007-CN

Da COMISSÃO MISTA DE
PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLI-
COS E FISCALIZAÇÃO, sobre as
*"Contas do Governo Federal, referentes
ao exercício financeiro de 2003"*.

RELATOR: Senador LUIZ OTÁVIO

I - RELATÓRIO

I.1 – Introdução

I.1.1 – Histórico

Por meio da Mensagem nº 48, de 2004-CN (nº 179/2004 na origem), datada de 15 de abril de 2004, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2003.

As referidas contas foram encaminhadas, em 19 de abril de 2004, ao Tribunal de Contas da União TCU, para a emissão, no prazo de sessenta dias, do Parecer Prévio a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, tendo sido designado relator o Ministro Guilherme Palmeira.

As contas do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Poder Judiciário (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Conselho da Justiça Federal e Justiça Federal de 1º e 2º Graus, Justiça do Trabalho,

(*) Republicado por incorreção na numeração do Projeto de Decreto Legislativo nº 77, de 2007-CN.

Justiça Eleitoral, e Superiores Tribunais Militar, de Justiça e Federal) e do Ministério Público da União foram encaminhadas ao Tribunal de Contas, em 19 de abril de 2004, e imediatamente remetidas ao Relator, Ministro Guilherme Palmeira.

Ao acolher as conclusões apresentadas pelo Ministro Relator, o TCU aprovou, por unanimidade, o seguinte Parecer Prévio às Contas do Governo de 2003:

“É DE PARECER que os Balanços Gerais da União representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2003, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, relativas ao Poder Executivo, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.”

Concluída a análise no Tribunal, as Contas foram oportunamente devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 19/2004-CN (1.039 – SGS – TCU – Plenário/2004, de 16.06.04, na origem), juntamente com o parecer prévio e respectivo Relatório do Tribunal. Encaminhando o processado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, fomos designados relator da matéria, missão da qual procuramos nos desincumbir com o máximo de zelo e dedicação.

1.1.2 – Aspectos normativos aplicáveis

O exame pelo Poder Legislativo das contas do governo consiste em típica manifestação do sistema de “freios e contrapesos” que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos.

Dois artigos da Constituição são fundamentais para a disciplina da matéria. O primeiro, art. 84, estabelece a obrigatoriedade de o Presidente da República prestar ao Congresso Nacional, anualmente, as contas do Governo Federal. O segundo, art. 49, atribui competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para execução dessa tarefa, o Parlamento é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, a quem, conforme art. 71 da Constituição, compete elaborar parecer preliminar sobre as contas do governo. O papel do Tribunal de Contas na análise das contas do governo – distintamente do exame das contas dos responsáveis

pela gestão da coisa pública, ocasião em que exerce poder jurisdicional – restringe-se à apreciação técnica da documentação encaminhada pelo Poder Executivo e à emissão do parecer prévio. Trata-se de importante subsídio para o Congresso exercer de forma escoeireta sua prerrogativa constitucional, sem cingir a atuação congressual às informações ali coligidas.

O conteúdo das contas de governo é definido na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei nº 8.443/92), em seu Regimento Interno e em Instrução Normativa própria. O art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica, por exemplo, define que as contas devem consistir nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento. Já o art. 221 do Regimento Interno define que *“as demais contas incluirão quadro consolidado de gestão fiscal e relatório do respectivo órgão de controle interno contendo manifestação conclusiva acerca da conformidade da execução orçamentária e financeira no exercício com as metas fixadas no plano plurianual e com os dispositivos constitucionais e legais, em especial, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual”*. O art. 222 remete a ato normativo específico do Tribunal de Contas à determinação da forma de apresentação do relatório que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República, elaborado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

No que concerne ao rito da análise, o art. 166 da Constituição determina que cabe à Comissão Mista examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. A tramitação das contas na CMPOF é regulada pela Resolução nº 01, de 2001 – CN. O art. 16 dessa Resolução determina ao relator das contas apresentar parecer que conclua por projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão. Disposições atinentes à tramitação das contas são também encontradas no Regimento Interno da CMPOF, arts. 67 e 68, que determinam, entre outras coisas, dever o projeto de decreto legislativo concluir pela aprovação ou rejeição, total ou parcial, das contas.

O julgamento das contas do governo deve fundamentar-se em juízo político do conjunto das ações públicas desenvolvidas pelos dirigentes máximos da Administração Pública. Alguns parâmetros, constitucionalmente previstos, podem ser utilizados para esse propósito, a exemplo do conteúdo da mensagem e do plano de governo que o Presidente da República deve remeter ao Parlamento, por ocasião da abertura da sessão legislativa (art. 84, XI, da CF), e do compromisso presidencial prestado ao tomar posse, de *“manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”* (art. 78 da CF).

Atenção deve ser dispensada, ademais, ao preconizado no art. 85 da CF, que determina incurso em crime de responsabilidade o Presidente da República que atentar contra a Constituição Federal, especialmente por intermédio de atos que vão de encontro à probidade na administração, à lei orçamentária e ao cumprimento das leis e das decisões judiciais.

A obrigatoriedade de os agentes políticos cumprirem fielmente a modelagem principiológica presente na Constituição remete, ainda, ao exame da adequação das políticas públicas aos fundamentos constitucionais e aos objetivos fundamentais do país (arts. 1º e 3º da CF), bem como aos princípios constitucionais da administração pública (art. 37 da CF). É inegável que o julgamento das contas, em vista da natureza dos fatores e parâmetros a serem examinados, apresenta forte conotação subjetiva, o que, de resto, não o infirma como ferramenta da maior relevância para o aperfeiçoamento democrático e a otimização das políticas públicas implementadas no País. Ao contrário, é o Parlamento o fórum indicado para as discussões e embates programáticos acerca das ações públicas, passadas e futuras.

Ressalte-se, por fim, que, além do Poder Executivo, devem também prestar contas os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público. É o que determina o art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), que amplia a abrangência das contas de governo para abarcar as contas dos titulares dos órgãos dos três Poderes e do Ministério Público, conferindo a cada agente político a responsabilidade pelos atos e políticas que lhe sejam afetos, nos limites de sua competência. Apesar dessa inovação, a Lei de Responsabilidade Fiscal não disciplina pontos essenciais do instituto de prestação de contas, nada definindo sobre o conteúdo, a estrutura e os critérios de julgamento, ficando clara a premente necessidade de o Congresso Nacional elaborar norma regulamentadora da prestação de contas, de forma a torná-la um instrumento que contribua, efetivamente, para aumentar a transparência democrática dos Poderes da União.

Passa-se, a seguir, à contextualização da ação governamental e, em seguida, ao exame das contas e das ações de Governo.

1.2 – Desempenho da Economia

O Relatório do TCU apresenta um apanhado minucioso sobre o desempenho da economia brasileira em 2003, a partir de sua contextualização dentro de um cenário internacional em expansão e tendo como pontos de comparação indicadores observados no exercício precedente. Adicionalmente, analisa a política econômica implementada pelo Governo, cujo objetivo maior é o alcance do crescimento econômico com estabilidade de preços.

1.2.1. Atividade Econômica

Deve-se, inicialmente, destacar a execução da política monetária apertada, principalmente no primeiro semestre desse exercício, quando ao seu final a taxa Selic atingiu 26,5%, visando reverter a tendência de ascensão inflacionária observada desde meados do ano anterior, em grande parte como decorrência das incertezas do processo eleitoral. Ao término do segundo semestre de 2003, como resultado da suavização daquela política, com a taxa Selic reduzida para 16,5%, começaram a se fazer sentir sinais nítidos da retomada do crescimento econômico. Também contribuíram para isto a redução da taxa de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista dos bancos e os aumentos nos limites de gastos orçamentários dos órgãos setoriais.

Não obstante isso, o desempenho da economia no ano ficou abaixo das expectativas. O Relatório do TCU, apoiado nas informações da época em que foi elaborado, aponta que em 2003 o Produto Interno Bruto (PIB) registrou uma queda real de 0,2% e que a renda *per capita*, diante uma estimativa de expansão demográfica de 1,3%, apresentou decréscimo real de 1,5%.

Posteriormente, ao observarmos a reestimativa do produto para aquele exercício, feita pelo IBGE, notamos que esse resultado foi menos pior do que o desenhado no Relatório daquela Corte de Contas, com o PIB passando a registrar um crescimento positivo de 0,54%, levando também a que a renda *per capita* apresentasse uma queda menor, da ordem de 0,90%. Em termos monetários, o PIB atingiu R\$ 1.556,2 bilhões e a renda *per capita* R\$ 8.694,47.

Contudo, o sucesso da política econômica no combate à inflação foi bastante evidente, tendo a variação do IPCA sido diminuída de 12,53% em 2002 para 9,30% em 2003 e a do IGPdi, no mesmo período, caído de 26,41% para 7,67%.

O comércio exterior dava mostras de vitalidade, caracterizando-se como fonte propulsora da retomada do crescimento, gerando um saldo comercial de US\$ 24,8 bilhões, refletindo o aumento de 21% nas exportações de bens e de apenas 2% nas importações. O saldo em transações correntes apresentava-se positivo em US\$ 4,0 bilhões, o que não acontecia desde 1992.

As reservas cambiais atingiram, ao final de 2003, US\$ 49,3 bilhões, com um acréscimo de US\$ 11,5 bilhões sobre o exercício anterior.

O comportamento positivo do comércio exterior, o aumento das reservas em moeda estrangeira, a execução de uma política fiscal firme e a redução da dívida

interna vinculada à variação do dólar influenciaram positivamente na redução de nossa vulnerabilidade externa medida pelo chamado risco-País, fazendo com que esse índice declinasse de 2.400 pontos ao final de 2002 para apenas 598 pontos em fins de 2003.

Como efeito colateral indesejado da política antiinflacionária, além da íntima variação do produto, tivemos dois outros aspectos decepcionantes no exercício: o aumento da taxa de desemprego, de 11,6% na média de março/dezembro de 2002 para 12,5% no mesmo período de 2003; e a redução no rendimento médio real dos trabalhadores formais de R\$ 1.045,80 em 2002 para R\$ 901,67 em 2003.

A meta oficial de inflação, medida pelo IPCA, originalmente fixada em 4%, foi, posteriormente, ajustada pelo CMN para 8,5%. Mesmo assim, conforme já apontado, o IPCA observado ficou em 9,30%, acima da meta fixada, embora se registre que terminou bem abaixo do verificado em 2002, mostrando tendência declinante.

No que se refere ao descumprimento dessa meta, o Relatório do TCU informa que *“o Presidente do BACEN, na Carta Aberta nº 264/2004, esclareceu ao Ministro da Fazenda que o descumprimento da meta ajustada de inflação deveu-se principalmente aos seguintes fatores macroeconômicos: intensidade da inércia inflacionária herdada ao final de 2002, superior à estimada pelo Banco, por conta dos efeitos da depreciação cambial acentuados, sobretudo, nos preços administrados; forte pressão dos preços sazonais sobre a taxa de inflação, mesmo após a reversão da depreciação cambial verificada em março e abril de 2003, quando a taxa de câmbio saiu do patamar de R\$3,59/US\$, em fevereiro, para valores abaixo de R\$3,00/US\$; elevadas expectativas de inflação ao longo do exercício, ainda que decrescentes, que continuaram a exercer pressão sobre os preços da economia”*.

1.2.2. Política Macroeconômica

Relativamente à política fiscal, as receitas aumentaram 13% e as despesas 8,77%, em termos nominais. O déficit nominal, medido pelo critério “acima da linha”, alcançou 3,68% do PIB.

A necessidade de geração de recursos para prover o superávit primário, de forma a evitar a evolução indesejada da dívida pública, levou a contingenciamento de dotações orçamentárias, o que impediu a realização de gastos em infra-estrutura essenciais ao crescimento da economia. O descumprimento do limite mínimo

constitucional de gastos com saúde, discutido em item específico deste Parecer, exemplifica a contenção de gastos na área social.

Como resultado dessa política, os valores realizados de superávit primário cumpriram plenamente as metas estabelecidas: o Governo Central atingiu um superávit de 2,53% do PIB e as empresas estatais federais de 0,89% do PIB, totalizando 3,42% do PIB para o Governo Federal e superando em 0,27% do PIB a marca exigida.

Porém, os contínuos superávits primários não impediram um aumento substancial da dívida que, de acordo com o BGU, e tendo em conta o conceito de Dívida Líquida do Governo Central – DLGC, cresceu 1,53% do PIB, passando de 35,32% para 36,85% do PIB. No conceito mais ampliado, o de Dívida Líquida do Setor Público, o aumento foi ainda maior, 2,65% do PIB.

Segundo o Relatório do TCU, de acordo com o Banco Central, “os juros nominais, o reconhecimento de dívidas, a variação de paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida e o crescimento do PIB nominal” foram responsáveis pelos aumentos de 9,25%, 0,04%, 1,06% e 0,61% da razão DLSP/PIB, respectivamente, anulando os superávits primários e o ajuste cambial provocado pela valorização da moeda nacional frente à moeda americana, responsáveis por diminuições de 4,21% e 4,1% da razão DLSP/PIB, respectivamente.

A Carga Tributária Bruta (CTB) atingiu 35,46% do PIB em 2003, valor ligeiramente acima dos 35,10% do PIB de 2002. Devemos lembrar que a CTB de 2002 foi magnificada por receitas atípicas ou transitórias que, segundo a SRF, montaram a R\$ 18,5 bilhões nesse exercício. Mesmo considerando que há uma tipicidade dentro dessa atipicidade, pois em 2003 foram registradas R\$ 6,8 bilhões de receitas daquela natureza, nota-se que somente por conta dos Fundos de Pensão foram arrecadados R\$ 7,8 bilhões, ou 0,58% do PIB em 2002.

Com relação à política monetária, além do manejo da taxa Selic e da taxa de recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista nos bancos comerciais, anteriormente comentado, com vistas a reverter as expectativas inflacionárias, destaca-se a expansão do crédito em 8,3% em dezembro de 2003, com relação ao saldo de dezembro do ano anterior. Isto reflete a ampliação do acesso da população ao crédito bancário, por meio do microcrédito e cooperativas e de medidas de redução do custo do crédito pela regulamentação dos empréstimos com pagamento através de desconto em folha de pagamentos.

Dos grandes agregados monetários, destaca-se o M1 (meios de pagamentos), cujo saldo, em dezembro de 2003, atingiu R\$ 104,9 bilhões, com expansão de 2,5%, e a base monetária, com saldo de R\$ 70,8 bilhões na mesma data, e acréscimo de 1,3%, denotando também sob este ângulo o aperto da política monetária.

I.3 – Análise das Contas

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas fundamenta-se em estudos técnicos pormenorizados, cujos relatórios foram encaminhados a esta Casa e encontram-se disponíveis para inspeção por parte dos parlamentares e da sociedade. Em vista disso, não há necessidade de o presente parecer alongar-se em minúcias e reproduzir o que está detalhado no Relatório do TCU. Adotaremos, alternativamente, a metodologia de destacar os aspectos mais importantes das contas do governo e as diligências a serem adotadas para sanar problemas e aperfeiçoar a gestão das contas públicas.

I.3.1 – Leis Orçamentárias

Inicialmente, cabe apontar que o Relatório do TCU destaca a não-edição da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal, que deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, matérias essas disciplinadas, até o presente, por disposições da Lei nº 4.320/1964 e por outras, que se vão estabelecendo nas leis de diretrizes orçamentárias e, a partir do exercício de 2000, por disposições da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Sobre a execução e observância das leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – são os seguintes os pontos a destacar.

I.3.1.1 – Plano Plurianual

O dispêndio global previsto no PPA foi da ordem de R\$ 1,1 trilhão, dos quais R\$ 910,5 bilhões por meio da lei orçamentária anual (LOA). Até 2003 foram executados R\$ 893,0 bilhões, correspondendo a 98,1% do total previsto.

A quantidade de programas previstos no Plano Plurianual (PPA) para 2000-2003 variou de 365 a 387 programas, tendo sofrido sucessivas alterações por meio de leis específicas, de leis orçamentárias e de créditos adicionais. Embora as

planejamento de ações plurianuais deva ter flexibilidade suficiente para incorporar necessidades emergentes, tal frequência de mudanças no PPA, bem como o modo pelo qual tais mudanças se realizaram podem ser sintomas de problemas conceituais ou processuais a merecerem nossa atenção.

Não obstante as leis orçamentárias terem observado, em termos globais, os dispêndios anuais previstos no PPA, verifica-se acentuada discrepância entre o planejamento no PPA, por um lado, e a programação e execução orçamentárias, por outro, quando se detalham as dotações por Função. Em um extremo, aparece a função Segurança Pública, que tinha previsão de aplicação de R\$ 1 bilhão no PPA, mas mostrou uma soma de dotações de R\$ 8,5 bilhões. Noutro, surge a função Saneamento, com previsão de R\$ 6,9 bilhões, mas que terminou ficando com apenas R\$ 1,2 bilhão.

No tocante à avaliação de resultados do PPA, verificou-se frustração no atendimento dos macro-objetivos propostos, particularmente o de promoção do crescimento econômico, melhoria da infra-estrutura, apoio aos setores produtivos e redução das desigualdades inter-regionais, da pobreza, e das desigualdades sociais. Isso em boa parte reflete a estratégia de contenção dos investimentos, que são despesas discricionárias sobre as quais o Poder Executivo tem margem de manobra para fazer cumprir as metas de *superávit* primário. Mas há outros fatores a considerar.

Os indicadores de avaliação do PPA demonstram que persistia, em 2003, uma série de restrições operacionais e gerenciais à boa gestão por resultados dos programas de governo. Entre esses fatores ressaltam-se: necessidade de reformulação de programas e remanejamento de ações orçamentárias; mudanças contínuas na gerência de programas; inadequação de recursos humanos para a implementação dos programas; inadequação da estrutura organizacional à gestão por programas; e necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de informação.

A nosso ver, tais restrições reduzem, substancialmente, a qualificação do PPA como instrumento de planejamento e gestão das políticas de governo no médio e longo prazo, e requerem, para sua superação, uma reforma administrativa que introduza não apenas estrutura de gestão mais adequada, como também, e fundamentalmente, a adoção de incentivos à eficiência e à primazia do interesse público no núcleo da máquina administrativa.

1.3.1.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias

Por força do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) traz anualmente a relação de metas e prioridades da administração pública federal para o exercício. A LDO/2003 (Lei nº 10.524, de 25/7/2002) estabeleceu, ademais, que os programas e as ações prioritários constantes no seu Anexo teriam precedência na alocação de recursos, não se constituindo em limite à programação de despesas. Apesar de essa determinação legal ter sido obedecida, verificou-se que a execução dos programas não prioritários foi aproximadamente 20% superior àquela observada nos programas prioritários – ou seja, não houve priorização de fato das ações elencadas pela LDO.

Outra matéria disciplinada pela LDO diz respeito à meta de superávit primário para o exercício. Na LDO/2003, a meta fiscal consolidada de superávit primário em 2003 foi fixada em 4,25% do PIB para os três níveis de governo, correspondendo à meta de 3,15% do PIB para o Governo Federal e 1,10% do PIB para os Estados e Municípios. No exercício, a execução consolidada alcançou 4,32% do PIB, apenas 0,07% do PIB acima da meta fixada, devido ao excedente registrado no Governo Federal, de vez que os Estados e Municípios realizaram apenas 0,90% do PIB, abaixo do valor inicialmente requerido.

Em termos de valor, o superávit alcançado, medido abaixo da linha pelo Bacen, alcançou R\$ 66,2 bilhões. A política fiscal vem sendo conduzida de forma prudente, visando contribuir para uma evolução cadente da relação dívida líquida/PIB. Como reflexo positivo do esforço fiscal, destaca-se a mudança no perfil da dívida: em janeiro de 2003, tinha-se 40,2% dos vencimentos da DPMFi para os próximos 12 meses; em dezembro desse mesmo ano, essa parcela reduziu-se para 33,4%. A parcela de pré-fixados foi elevada de 1,91% para 12,50% no mesmo período e, a de títulos indexados à taxa de câmbio, caiu de 21,2% em janeiro para 10,80% em dezembro de 2003.

1.3.1.3 – Lei Orçamentária Anual

Na LOA 2003 (Lei nº 10.640, de 14/01/2003) foi prevista R\$ 1.036,06 bilhões de receitas, das quais R\$ 522,2 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, de cunho meramente contábil.

A receita realizada alcançou R\$ 918,50 bilhões, ou 88,82%. Destacaram-se as receitas correntes, que ficaram 4% acima da previsão orçamentária ajustada, e as receitas tributárias e de contribuições, com 4,9% e 1,8%, respectivamente, também acima da previsão. A arrecadação orçamentária efetiva, isto é, a arrecadação,

total depurada do refinanciamento da dívida, estava prevista em R\$ 512,0 bilhões e foi realizada em R\$ 528,50 bilhões, ou 3,2% acima do esperado.

A LRF determina que, se a expectativa de realização da receita não comportar o cumprimento da meta de superávit fiscal, deverá ser feita limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo critérios definidos na LDO. O mesmo ocorre quando há aumentos imprevistos em despesas obrigatórias.

Em 2003, vários fatores justificaram a adoção do contingenciamento de dotações. Primeiro, embora a LDO 2003 tenha fixado a meta de superávit para o Governo Federal em 2,80% do PIB, a revisão posterior da meta para 3,15% do PIB exigiu limitação de empenho para que fosse cumprida. Além disso, mudanças desfavoráveis nos parâmetros de evolução do PIB, inflação, taxa de câmbio, juros e massa salarial também justificaram a revisão, preventiva, das estimativas de receitas.

Não obstante esse cuidado, a receita bruta administrada pela SRF alcançou R\$ 277,6 bilhões em 2003, acima quase R\$ 800,0 milhões da previsão contida na LOA desse exercício. Importa destacar que, não fosse a reestimativa de receita procedida pelo Congresso Nacional, quando da tramitação da proposta orçamentária para 2003, o hiato entre a receita estimada e a arrecadada teria sido muito maior, tendo, pois, a intervenção do Legislativo contribuído para tornar o orçamento mais realista. A receita líquida, ou seja, a receita bruta, deduzida das transferências constitucionais e legais para os Estados e Municípios, alcançou R\$ 218,40 bilhões, inferior R\$ 1,93 bilhão em relação à previsão orçamentária daquele ano. A receita previdenciária, por sua vez, alcançou R\$ 79,0 bilhões, correspondendo a um aumento de 20,53% sobre a receita do ano precedente.

Interessa destacar que foi inscrito em Restos a Pagar o montante de R\$ 18 bilhões. Conforme alerta o Tribunal de Contas da União, “a inscrição de despesas em restos a pagar tem-se tornado uma prática constante nos últimos exercícios (...), criando verdadeiros orçamentos paralelos, o que acaba restringindo a execução do exercício financeiro subsequente”. Igualmente, digna de nota, é a excessiva regulamentação da matéria por meio de decretos do Poder Executivo, que tem não apenas editado normas referentes à inscrição e ao cancelamento de restos a pagar, como também prorrogado a sua validade. . Apenas, entre 2002 e 2003, foram publicados nove decretos tratando a matéria. Na ausência de norma geral de direito financeiro disciplinando o assunto, este deveria ser regulamentado, no mínimo, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O saldo total da dívida ativa, incluindo todos os órgãos, somou R\$ 333,30 bilhões, em 2003, frente ao total de R\$ 246,30 bilhões de 2002. Daquele total, R\$ 207,30 bilhões referem-se ao Ministério da Fazenda (dívida tributária, principalmente) e R\$ 125,50 bilhões ao Ministério da Previdência Social (INSS).

O Tribunal anota algumas impropriedades na quantificação da dívida ativa. No Ministério da Fazenda, identificou a falta de um mês na contabilidade da dívida ativa, num montante cerca de R\$ 4,0 bilhões, o que elevaria a dívida ativa total desse segmento para R\$ 211,40 bilhões. No INSS, verificou que há grande diferença entre o total apresentado na contabilidade e o valor constante do Sistema Dívida gerido pela DATAPREV. Aqui, diferentemente do que acontece com a Dívida Ativa da Fazenda, a posição extra-contábil apresenta um valor de estoque da dívida de R\$ 106,8 bilhões, inferior ao valor contábil de R\$ 125,5 bilhões. O INSS informou que a diferença no valor de R\$ 18,68 bilhões, entre o valor do SIAFI e o registro extra-contábil do INSS, deve-se à divergência na conceituação contida no relatório do Sistema INFORMAR, em relação aos créditos incluídos em acordo de parcelamento. O TCU recomendou que se adotem providências para conciliar as referidas fontes.

A receita arrecadada da dívida ativa em 2003 alcançou R\$ 754,0 milhões, ou seja, apenas 0,23% do total, sendo R\$ 351,0 milhões do Ministério da Fazenda (0,17% do saldo total ajustado) e R\$ 403,0 milhões do Ministério da Previdência Social (0,32% do saldo total).

Finalmente, o documento do Tribunal aponta os valores estimados de renúncias fiscais decorrentes de benefícios tributários concedidos nas áreas da Secretaria da Receita Federal e Previdência Social. Tais benefícios tributários, que na verdade são dispêndios governamentais, ou 'gastos tributários' (tax expenditures, na literatura inglesa), somaram R\$ 32,7 bilhões, correspondendo a 2,17% do PIB, sendo R\$ 23,9 bilhões (1,70% do PIB) concedidos na esfera da Secretaria da Receita Federal e R\$ 8,8 bilhões (0,57% do PIB) na área da previdência social.

Outro item que merece destaque refere-se aos benefícios financeiros e creditícios à conta dos fundos constitucionais de financiamento – quais sejam, Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), Fundo Constitucional do Norte (FNO), e Fundo Constitucional do Nordeste (FNE). Esses Fundos movimentaram, em 2003, o montante de R\$ 3,0 bilhões, sendo 49% para concessão de financiamentos a empresas de grande porte, 26,5% a micro e pequenas empresas, e 24,5% a empresas de médio porte. O grau de inadimplência das operações dos fundos tem sido elevado – chegando ao valor R\$ 4,8 bilhões no FNE. Evidencia-se,

portanto, a necessidade de revisão dos critérios e procedimentos adotados pelos bancos responsáveis pela implementação dos programas no âmbito dos fundos constitucionais.

As despesas realizadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em 2003, somaram R\$ 876,4 bilhões, 70% dos quais se destinaram às transferências legais e constitucionais, refinanciamento da dívida pública, pagamento de juros e despesas financeiras do Bacen. Os 30% restantes, que se referem à despesa efetiva realizada, foi de R\$ 263,7 bilhões. Se desse montante deduzirmos as despesas com previdência social, veremos que apenas 13% do orçamento total foi destinado a todas as demais funções de governo (Saúde, Educação, Trabalho, Assistência Social, Segurança Pública e outras).

A participação das despesas com pessoal no gasto total do governo caiu de 11% em 2002 para 9% em 2003. Como percentual da receita corrente líquida, as despesas com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público não apenas ficaram dentro do limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como mantiveram a tendência declinante verificada desde 2000: 38,7% (2000), 34,9% (2001), 31,9% (2002) e 31,1% (2003). Ressalte-se também a elevação do percentual de contratação por tempo determinado (30%), em comparação com o aumento de contratações de servidores públicos por concurso (1%), o que evidencia considerável defasagem na admissão de servidores concursados.

Devido às sucessivas limitações de empenho e movimentação financeira ao longo do exercício de 2003, o percentual de execução de despesas de investimento não ultrapassou 46%. Esse percentual é ainda menor se considerarmos apenas o montante de despesas efetivamente pagas no exercício, haja vista a prática recorrente de inscrição de despesas em restos a pagar. Cerca de 34% das despesas inscritas em restos a pagar, em 2003, foram despesas de investimento.

Quanto à contratação de operações de crédito, verificou-se terem essas operações atendido ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, houve elevação nas operações de crédito como proporção da receita corrente líquida, o que evidencia aumento do nível de endividamento da União.

Quando se analisa a execução do orçamento de investimentos das empresas estatais, verifica-se que funções, programas e ações de várias empresas alcançaram montantes de gastos superiores aos limites autorizados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária para 2003. Foi o caso da COBRA Tecnologia S.A.; BBTUR Viagens e Turismo; Petróleo Brasileiro S.A.; e Petrobrás Distribuidora. Trata-se de prática reiterada, que não apenas fere mandamentos

legais, como também ignora sucessivos alertas por parte do Tribunal de Contas da União e recomendações emanadas do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão.

Sobre a trajetória de endividamento público em 2003, verificou-se que, nesse exercício, a dívida pública federal alcançou o montante de R\$ 1.277,2 bilhões, com pagamento de juros e encargos da ordem de R\$ 145 bilhões. Apesar de essa carga de juros ter-se reduzido em relação a 2002 (R\$ 158 bilhões), verifica-se que os sucessivos superávits primários não têm sido suficientes para estabilizar a dívida como percentual do PIB. A expansão da dívida pública, em 2003, deveu-se principalmente ao pagamento de juros e sua incorporação ao estoque, ao aumento de outras dívidas externas, ao reconhecimento de passivos ("esqueletos") e à renegociação de dívidas dos Estados com a União.

O Tribunal de Contas da União alerta para a baixa aderência entre os números previstos e a execução dos diversos itens da dívida pública federal na lei orçamentária para 2003. Tal descolamento, que é explicado principalmente pela alta volatilidade das taxas de juros ao longo do exercício, tem desestimulado os órgãos a realizarem uma programação orçamentária que funcione como instrumento efetivo de planejamento da despesa.

Outro problema identificado pelo Tribunal diz respeito à forma como as despesas com a dívida pública são apresentadas na lei orçamentária anual, forma essa que dificulta a localização de operações distribuídas nos diversos órgãos, bem como a identificação de novas dívidas assumidas pela União dentro do exercício financeiro.

Por fim, entre os problemas concernentes ao tratamento da dívida pública, o Tribunal ressalta aqueles relativos a: utilização da dívida líquida, ao invés do estoque, em relação ao PIB como indicador da situação patrimonial do setor público; diferenças na metodologia de cálculo de custo para as dívidas mobiliária interna e externa; e limitações nos indicadores utilizados no Plano Anual de Financiamento da Dívida. Tais problemas apontam para a necessidade de este Parlamento debruçar-se mais detidamente sobre a matéria e, se for o caso, editar legislação que aprimore a contabilização e gestão da dívida pública.

1.3.2 – Análise das Demonstrações Contábeis

O Balanço Geral da União é o documento por meio do qual o Presidente da República presta as contas a que se refere o art. 84, inciso XXIV, da

Constituição Federal, contendo demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas.

No Volume II do BGU são apresentadas as demonstrações contábeis consolidadas relativas aos órgãos, fundos e entidades (autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) que executam os orçamentos fiscal e da seguridade social. No que se refere às autarquias, o Banco Central somente é considerado quanto às contas movimentadas em decorrência da execução do orçamento fiscal.

Quanto às empresas estatais dependentes, encontram-se nessa situação as seguintes empresas públicas e sociedades de economia mista: Companhia de Desenvolvimento de Barcarena; Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM; Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB; Empresa Brasileira de Comunicações – RADIOBRAS; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes; Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO; NUCLEBRAS Equipamentos Pesados S/A; Indústrias Nucleares do Brasil S/A; Companhia de Colonização do Nordeste; Companhia de Navegação do São Francisco; Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre; VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A; Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU; Hospital Cristo Redentor S/A; Hospital Fêmina S/A; e Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A.

No Volume III do BGU, são apresentadas as demonstrações contábeis consolidadas de fundos especiais, fundações, autarquias e empresas estatais (dependentes ou não) que registram suas operações no SIAFI, total ou parcialmente, independentemente de executarem os orçamentos fiscal e da seguridade social. Quanto às empresas estatais, além daquelas consideradas no Volume II, estão incluídas no Volume III: Empresa de Portos do Brasil S/A – PORTOBRAS; Casa da Moeda do Brasil; Empresa Gestora de Ativos – ENGEA; Caixa Econômica Federal; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO; Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL; Empresa Gerencial de Projetos Navais; e Rede Ferroviária Federal S/A.

As demonstrações contábeis consolidadas contidas nos Volumes II e III abrangem aquelas previstas na Lei nº 4.320, de 1964: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações

Patrimoniais. É apresentada, também, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. Após analisá-las, o Tribunal de Contas da União concluiu que tais demonstrações expressam adequadamente as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União, ressalvando-se, no entanto, os seguintes aspectos:

- Classificação inadequada das rubricas dos Fundos Especiais nas demonstrações contábeis da Administração Indireta, considerando que estes não têm personalidade jurídica própria nem são administrados exclusivamente por entidades da Administração Indireta;
- Utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis da Administração Indireta com as da Administração Direta, contrariando a Lei nº 6.404/76 e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público;
- Utilização de procedimentos inadequados de registro das operações internas, no âmbito da Administração Direta e Indireta;
- Aplicação inadequada do método da equivalência patrimonial, contrariando a Lei nº 6.404/76 e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público;
- Omissão de nota explicativa sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;
- Segregação inadequada das informações da gestão 10.000 e das demais informações, já que as Notas Explicativas se referem diretamente àquela gestão, mas o corpo do texto contém análises que envolvem dados do Orçamento de Investimentos e de operações extra-orçamentárias do Banco Central.

O Tribunal de Contas da União, em seu parecer prévio, considerou que os fatos ressaltados não constituem motivo que impeça a aprovação das Contas do Poder Executivo, mas razão para que se adotem medidas saneadoras cabíveis, como as recomendações à Secretaria do Tesouro Nacional, indicadas pelo Ministro Relator, com vistas à melhoria das informações contábeis produzidas.

I.4 – Ação Setorial do Governo

I.4.1. Poder Legislativo

As contas do Poder Legislativo são integradas pelas contas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

À Câmara, o valor orçamentário consignado no exercício somou R\$ 2,0 bilhões, detalhado em duas unidades orçamentárias. A execução atingiu 98,18% do valor alocado. A maior parcela da dotação (78,89%) foi despendida com pessoal e encargos sociais, no valor de R\$1,6 bilhão.

Ao Senado foi consignado no orçamento o valor de R\$1,7 bilhão, considerando as alterações efetivadas no transcurso do exercício. A execução somou 97,14% do valor alocado, efetivada por intermédio de seis unidades orçamentárias. Do mesmo modo, a maior parte da dotação (83,10%) foi direcionada para o pagamento de pessoal e encargos, no valor de R\$1,3 bilhão.

Para ambas as Casas legislativas, o TCU deu parecer no sentido de que suas contas estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que foram observados os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estando em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

I.4.2. Poder Judiciário

As contas do Poder Judiciário são constituídas pelas contas do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal¹, Justiça do Trabalho², Justiça Eleitoral³, Justiça Militar e Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma prevista no §1º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Para a consecução das atividades do Supremo Tribunal Federal, foi consignada no orçamento de 2003 a dotação de R\$ 206,3 milhões, contabilizadas as alterações efetivadas ao longo do exercício. Segundo consta dos registros contábeis, a execução representou 96,48% do total consignado. Ao final do exercício, apenas

¹ Composta por cinco Tribunais Regionais Federais, vinte e sete Seções Judiciárias e Conselho da Justiça Federal, sendo este o órgão central.

² Estruturada em três graus: primeiro, composto pelas Varas do Trabalho; segundo, integrado pelos Tribunais Regionais do Trabalho – TRT; terceiro, constituído pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST.

³ Composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais e Fundo Partidário.

0,61% dos processos distribuídos aos Ministros encontravam-se pendentes de julgamento, tendo sido o ente público o principal demandante.

No caso do Superior Tribunal de Justiça, a dotação consignada somou R\$ 412,5 milhões e a execução correspondeu a 97,92% do valor consignado. Ao final de 2003, 82,5% dos processos acumulados haviam sido julgados. O órgão priorizou também a modernização da infra-estrutura de tecnologia da informação, essencial ao melhor atendimento das demandas judiciais.

A Justiça Federal foi contemplada com dotação total de R\$ 4,0 bilhões, cuja execução atingiu o patamar de 96,68%. Destacou-se a implantação de novos Juizados Especiais Federais em todo o território nacional, com o objetivo tanto de desafogar a Justiça Federal quanto de proporcionar ao cidadão acesso mais rápido e direto à Justiça.

No que tange à Justiça do Trabalho, o montante orçamentário alocado para as despesas do exercício alcançou a cifra de R\$ 5,3 bilhões, cuja execução chegou a 99,34%. Os julgamentos realizados em sua alçada determinaram recolhimento aos cofres públicos de R\$ 544 milhões de contribuição previdenciária, R\$ 478 milhões de imposto de renda e R\$ 81 milhões de custas processuais.

Relativamente à Justiça Eleitoral, foi previsto na lei orçamentária do exercício o valor global de R\$ 1,7 bilhão, para o desempenho das atividades dos órgãos beneficiários. A despesa levada a efeito alcançou 95,73% da dotação, tendo a maior parte dos dispêndios se dirigido ao programa "Gestão do Processo Eleitoral", no âmbito do qual se deu a implantação de novos serviços de atendimento ao cidadão, como a emissão *online* de documentos e as estruturas móveis de atendimento.

À Justiça Militar consignou-se a dotação de R\$ 169 milhões, para a consecução dos objetivos programados em 2003. A realização da despesa atingiu 96,42% da dotação, tendo o número de processos julgados excedido em 5,23% a meta estabelecida.

Enfim, a Justiça do Distrito Federal e Territórios foi contemplada com dotação orçamentária de R\$ 642 milhões, cujo dispêndio foi praticamente total, tendo alcançado o percentual de 99,98%.

Similarmente aos órgãos do Poder Legislativo, a maior parcela da execução da despesa dos órgãos do Poder Judiciário foi efetivada com pessoal e encargos sociais, destacando-se os dispêndios no âmbito da Justiça do Trabalho,

cujo gasto com pessoal somou o correspondente a 90,89% da dotação consignada. A menor proporção da despesa de pessoal em relação à dotação foi verificada na Justiça Federal, cujo percentual chegou a 64,83%.

Ao final da análise, em seu Parecer Prévio, das contas de cada um dos mencionados órgãos do Poder Judiciário, o TCU deu parecer no sentido de que tais contas estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que foram observados os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estando em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

1.4.3. Ministério Público da União

No âmbito das funções essenciais à justiça⁴, as contas do governo da República abrangem tão-só o Ministério Público da União, integrado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios⁵.

A dotação consignada na lei orçamentária de 2003, em favor do Ministério Público da União, alcançou a cifra de R\$ 1,5 bilhão, cuja parcela de 78% foi detalhada no programa finalístico 0581 – Defesa da Ordem Jurídica. A despesa orçamentária somou R\$ 1,4 bilhão, sendo que a parcela de 86,59% foi executada com pessoal e encargos sociais.

O TCU deu parecer no sentido de que as contas do Ministério Público da União estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que foram observados os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estando em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

1.4.4. Poder Executivo

O Tribunal de Contas da União analisou a ação setorial do Governo Federal e apresentou em seu Relatório o resumo dessas ações, destacando os resultados alcançados, os problemas identificados e as respectivas ressalvas e recomendações. Discutiremos, a seguir, os principais aspectos que se avaliam como mercedores da atenção do Congresso Nacional, bem como as ressalvas e recomendações expedidas pelo Tribunal, apontando, eventualmente, outros temas relevantes não enfocados por aquela Instituição.

⁴ Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal de 1988.

⁵ Inciso I do art. 128 da Constituição Federal de 1988.

1.4.4.1 – Saúde

A LOA de 2003 destinou, ao Ministério da Saúde, dotações orçamentárias da ordem de R\$ 31,17 bilhões para o desenvolvimento de suas ações, das quais cerca de 80% foram transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios. A execução orçamentária alcançou cerca de 97% das dotações do exercício.

Destacam-se os esforços para reorganização dos serviços de saúde, dentre os quais o Tribunal de Contas comenta os seguintes:

- Programa Saúde da Família: implantação de 2.334 novas Equipes de Saúde da Família, responsáveis pela cobertura de 65 milhões de pessoas (contra 57 milhões em 2002); e elevação de 44,8% do número de equipes de saúde bucal;
- Programas de Atendimento Ambulatorial e Hospitalar e Qualidade e Eficiência do SUS: destacou-se a significativa reorganização do atendimento especializado, sobretudo dos procedimentos de rádio e quimioterapia, terapia renal, oncologia e transplantes;
- qualificação e humanização do atendimento no SUS: modernização de 26 escolas técnicas e capacitação de cerca de 130 mil profissionais;
- Programa de Saúde Suplementar: reordenamento da política de regulação da saúde suplementar, sobretudo quanto às questões relativas ao reajuste dos planos de saúde e à relação prestadores-operadores;
- atuação do Ministério e do SUS no Programa Fome Zero: implantação da bolsa alimentação para parte das comunidades indígenas; financiamento de pesquisas relacionadas à metodologia de avaliação do Programa Fome Zero; viabilização do cartão alimentação; e incremento de 715.771 bolsas alimentação concedidas;
- atenção a grupos vulneráveis: saúde mental; saúde da criança; saúde da mulher; saúde do idoso; saúde do trabalhador; e saúde da população prisional;
- prevenção e controle dos agravos: dengue, malária, tuberculose e hanseníase;
- prevenção, controle e assistência aos portadores das DST/AIDS: entrega de anti-retrovirais a 140 mil pacientes, distribuição de 300 milhões de preservativos e atendimento de 86 mil pessoas nos serviços assistenciais;

- Programa Assistência Farmacêutica: ampliação do acesso da população a medicamentos, criação da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos e início da implantação do projeto-piloto de “Farmácia Popular”;

- Programa Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde: contratação de pesquisadores, desenvolvimento e publicação de pesquisas, cooperação com os governos de Cuba e Índia para transferência de tecnologia e realização do primeiro transplante de medula óssea para tratamento da doença de Chagas.

Em auditoria operacional realizada pelo TCU no Programa Nacional de Controle da Malária, foram detectados vários problemas, entre os quais: baixa integração entre Estados e Municípios limítrofes; inexistência de mecanismos de fiscalização financeira dos recursos repassados; e falta de prioridade política do controle da doença por alguns gestores.

Considerando a variação nominal de 12,28%, registrada entre o PIB de 2001 e 2002, o Tribunal concluiu que o valor total dos gastos com ações e serviços públicos de saúde foi inferior ao mínimo determinado pela Constituição (art. 77 do ADCT), vez que a variação entre os valores liquidados em 2002 (R\$ 24,735 bilhões) e 2003 (R\$ 27,179 bilhões), conforme demonstrado pelo Poder Executivo, alcançou o percentual de apenas 9,88%. Se aplicada a metodologia sugerida pelo Tribunal (variação entre os valores empenhados), o incremento percentual dos gastos com saúde, entre os exercícios de 2002 (R\$ 24,750 bilhões) e 2003 (R\$ 26,761), reduziria-se para apenas 8,13%.

1.4.4.2 – Trabalho e Emprego

O Ministério do Trabalho e Emprego desenvolveu, em 2003, as seguintes ações e programas, com vistas à inclusão social pela via do trabalho, do emprego e da renda:

- instalação e coordenação do Fórum Nacional do Trabalho: promoção do diálogo e da negociação sobre a reforma sindical e trabalhista;

- Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens: operações iniciais em 26 capitais, com oferta de 1.500 vagas na modalidade subvenção econômica e 22 mil vagas na modalidade de estímulo à responsabilidade social;

- Programa Erradicação do Trabalho Escravo: libertação de quase 5 mil trabalhadores e definição do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo;

- erradicação do Trabalho Infantil: elaboração do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Infantil e desenvolvimento de ações de fiscalização;
- Segurança e Saúde no trabalho: realização de cerca de 130 mil fiscalizações, alcançando 14,5 milhões de trabalhadores;
- Programa Alimentação do Trabalhador: estímulo, por meio de dedução no imposto de renda, a empresas que forneçam alimentação ao trabalhador, com adesão de 131 mil novas empresas e benefícios a 9,9 milhões de trabalhadores;
- Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT: destinação de R\$ 5,7 bilhões ao Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER;
- Sistema Nacional de Emprego – SINE: colocação de 838 mil trabalhadores no mercado de trabalho;
- Plano Nacional de Qualificação: qualificação de 160 mil trabalhadores.

Não obstante a geração de 645.433 novos empregos, com crescimento de 2,89% em relação a 2002, a população desocupada apresentou um crescimento de 13,4% no ano, em decorrência, principalmente, da queda do nível de atividade econômica em 2003 (variação negativa do PIB em 0,2%), aliada ao crescimento de 5,5% da População Economicamente Ativa – PEA.

1.4.4.3 – Previdência e Assistência Social

As ações referentes à Previdência Social, desenvolvidas pelo Governo Federal em 2003, foram objeto de auditoria especial pelo Tribunal, cujos resultados estão comentados no item 1.5 deste Parecer.

Quanto à Assistência Social, o Ministério da Assistência Social despendeu, em 2003, recursos da ordem de R\$ 8,4 bilhões na execução dos seus principais programas assistenciais, que são: Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência; Valorização e Saúde do Idoso; Atenção à Criança; Erradicação do Trabalho Infantil; Brasil Jovem; e Comunidade Ativa. O Benefício de Prestação Continuada, que garante um salário mínimo mensal à pessoa idosa e ao portador de deficiência, alcançou 1,7 milhão de pessoas. Já o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil atendeu 810 mil crianças e adolescentes, ao passo que o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes beneficiou 17 mil crianças e adolescentes.

Auditoria operacional do TCU no Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano constatou problemas de deficiência nos mecanismos de monitoramento e controle do projeto, precariedade das condições operacionais e falta de apoio da gerência federal junto aos executores municipais. Apesar disso, o projeto tem trazido benefícios significativos aos participantes.

1.4.4.4 – Educação

Embora tenham sido identificadas divergências entre os dados constantes do Relatório de Execução Orçamentária (STN) e do Balanço Geral da União, relativamente às despesas executadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no montante de R\$ 10,363 bilhões, registra-se ter sido atendido o mandamento constitucional relativo a aplicações mínimas em ações de educação (art. 212, § 1º, da Constituição, e art. 76, § 1º, do ADCT). De fato, o percentual da aplicação demonstrada representa 35,22% (pelos dados do Relatório da STN) e 32,73% (pelos dados constantes do BGU) em relação à Receita Líquida de Impostos, bem superior, portanto, ao limite mínimo de 18% determinado pela Constituição.

Em atendimento à prioridade ao ensino obrigatório (§ 3º do art. 212 da Constituição), os dispêndios executados na subfunção 'Ensino Fundamental' (R\$ 1,9 bilhões) representaram cerca de 18,2% do montante desembolsado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (R\$ 10,4 bilhões), percentual esse superior aos 12% atingidos em 2002.

Com relação ao atendimento do disposto no art. 60, § 6º, do ADCT (limite de gastos com o ensino obrigatório e erradicação do analfabetismo), o Tribunal conclui que o montante aplicado pela União no exercício de 2003 (R\$ 2,3 bilhões) representa 21,81% do montante aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo inferior ao percentual mínimo de 30% constitucionalmente determinado. Registre-se que esse entendimento do Tribunal de Contas da União (cálculo do percentual sobre o valor efetivamente despendido e não sobre o mínimo exigido pelo art. 212 da CF), vem sendo, sistematicamente contestado pelo Poder Executivo.

Dentre as ações desenvolvidas em 2003 para o ensino médio, destaca-se o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED, instituído mediante contrato de empréstimo firmado em 2000 com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e por meio do qual foram reformadas 9.733 escolas. Merecem destaque, também, os resultados alcançados pelo Programa Desenvolvimento da Educação Profissional, com montante aplicado em 2003 da ordem de 719,8 milhões.

O Relatório do TCU descreve, detalhadamente, os resultados obtidos da avaliação do desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. De uma maneira geral, pode-se afirmar que as variações registradas nos indicadores no exercício são pouco significativas, quando comparadas aos do exercício anterior. Mesmo assim, se considerados os indicadores que refletem mais diretamente o desempenho – Grau de Participação Estudantil (V), Índice de Qualificação do Corpo Docente (VIII) e Taxa de Sucesso na Graduação (IX), a variação, embora pequena, foi positiva, o que pode ser interpretado como uma melhora do desempenho global das IFES.

1.4.4.5 – Desenvolvimento Agrário

A realização da reforma agrária e a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural formado pelos agricultores familiares constituem a área de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

No âmbito da reforma agrária, destaca-se em 2003 a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, que expõe as estratégias e as diretrizes de curto, médio e longo prazo do Governo Federal nessa área. Dentre outras metas definidas pelo Plano para o período 2003-2006, destacam-se a de assentar 400mil novas famílias e recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos.

O Relatório do TCU apresenta e analisa os números e os resultados alcançados pelo Programa Novo Mundo Rural; Banco da Terra; Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural; Ações voltadas à Emancipação de Assentamentos Rurais; e, principalmente, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, cujas operações de crédito atingiram o ápice, em 2003, com R\$ 3,72 bilhões.

1.4.4.6 – Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente e Recursos Hídricos

O estímulo e o apoio ao desenvolvimento regional é uma das atribuições do Ministério da Integração Nacional. No exercício de 2003, foram continuados os programas de incentivo ao desenvolvimento regional com base nas mesorregiões, conceito definido como “*espaço sub-regional de confluência de dois ou mais estados, ou de fronteira com outros países, com identidade cultural própria, caracterizada por problemas sociais, institucionais e de dinamismo econômico, em relação ao espaço geográfico em que se inserem*” (Portaria do Gabinete do Ministro da Integração Nacional nº 217/2002). Destacaram-se os projetos de Desenvolvimento Integrado e Sustentável das Mesorregiões do Alto Solimões,

Grande Fronteira do Mercosul, Vale do Jequitinhonha-Mucuri, Chapada do Araripe e Bacia do Rio Itabapoana, bem como o projeto de Organização Produtiva de Comunidades Pobres – PRONAGER.

Em prosseguimento à filosofia dos chamados eixos de desenvolvimento, adotada no Plano Plurianual 2000/2003, foram desenvolvidos os programas de Desenvolvimento dos Eixos do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste. Destacaram-se, ainda, o desenvolvimento dos seguintes programas e ações: Transposição do Rio São Francisco; ações voltadas à irrigação e drenagem; Pró-água Infra-estrutura; Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno.

No que se refere à gestão do meio-ambiente e recursos hídricos, cuja responsabilidade das ações compete ao Ministério do Meio Ambiente, destacaram-se, no ano de 2003, os seguintes programas:

- Águas do Brasil, com destaque para a conclusão do documento “Plano Nacional de Recursos Hídricos”, no âmbito da área de Formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e para as ações de Fiscalização do Uso Sustentável dos Recursos Hídricos, com priorização das bacias do Rio São Francisco e do Rio Paraíba do Sul;
- Amazônia Sustentável, com enfoque principal no desenvolvimento das ações de Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia – Amazônia Solidária, e na Gestão Ambiental em Terras Indígenas;
- Biodiversidade e Recursos Genéticos, com a consolidação do Departamento do Patrimônio Genético, a manutenção das Coleções Nacionais de Referência, o fomento à realização de pesquisas voltadas ao conhecimento e à conservação da biodiversidade;
- Brasil Joga Limpo, voltado para a implantação de sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos;
- Educação Ambiental, voltado ao Fomento a Projetos Integrados de Educação Ambiental;
- Florestar, enfocado no Fomento a Projetos de Reflorestamento;
- Parques do Brasil, criados e desenvolvidos para facilitar a coordenação e a integração dos esforços para a criação e a gestão de áreas protegidas nos níveis federal, estadual e municipal.

1.4.4.7 – Transportes

Em 2003, o Programa de Manutenção da Malha Rodoviária Federal recuperou 1.841 km de rodovias, sinalizou 12.781 km e conservou 38.600 km, representando cerca de 65% do orçamento disponível (excluindo-se os valores contingenciados). O baixo percentual de realização nessa área decorreu da política de ajuste fiscal empreendida pela Administração Pública, no sentido de gerar superávits primários, tanto para viabilizar a solvência da dívida pública, como para gerar excedentes exportáveis para o País.

Foram prosseguidos os programas relacionados aos corredores de transportes multimodais: Corredor Leste; Corredor Nordeste; Corredor Araguaia-Tocantins; Corredor Fronteira Norte; e Programa Infra-Estrutura em Transportes.

No que tange ao setor ferroviário, ressaltaram-se os resultados do Programa de Integração e Adequação Operacional das Ferrovias, que objetiva a criação de condições básicas para o desenvolvimento desse subsetor.

1.4.4.8 – Energia

Na área de energia, destacaram-se em 2003 os esforços exploratórios e os sucessos obtidos pela Petrobrás na expansão das reservas de petróleo no País e na produção, com grandes benefícios para a diminuição da dependência externa. Os incrementos da produção decorreram da entrada em operação de novos poços no campo de Roncador, na Bacia de Campos, e dos campos de Bijupirá e Salema, do Consórcio Shell/Petrobrás. Registre-se, no entanto, que a produção de petróleo em 2003 sofreu forte impacto negativo, em razão das paradas das plataformas P-35 e P-19, ocorridas em junho de 2003.

Já no setor elétrico, foi incorporada uma potência instalada de 4.182 MW e ampliada a rede básica de transmissão de energia elétrica em 4.730 km, com reforços nas interligações entre regiões. Ainda assim, o TCU verificou que a exclusão do acesso à eletricidade é essencialmente um fenômeno regional e rural associado à falta de infra-estrutura de distribuição para viabilizar a oferta de energia elétrica. Verificou também falta de correlação entre o consumo domiciliar de energia elétrica e a renda domiciliar *per capita*, o que revela inadequação dos critérios de elegibilidade de consumidores à tarifa de baixa renda.

Na área de produção mineral, o Departamento Nacional da Produção Mineral implementou ações relativas à concessão, regulação e fiscalização da atividade minerária, e das entidades voltadas à outorga, regulação e fiscalização do

setor energético – Conselho Nacional de Política Energética; Ministério das Minas e Energia; Agência Nacional de Energia Elétrica; Operador Nacional do Sistema e as Centrais Elétricas Brasileiras.

1.4.4.9 – Comunicação

No tocante às telecomunicações, em 2003 atingiu-se o patamar de 46 milhões de acessos móveis, 39,2 milhões de acessos fixos em serviço e 7,5 telefones públicos por mil habitantes. Destaque-se a desigualdade regional existente na oferta de serviços de telecomunicações. Enquanto a Região Sudeste apresentava densidade de 29,4 telefones fixos por cem habitantes, na Região Norte essa densidade não passava de 11 telefones fixos por cem habitantes.

Como forma de aumentar a oferta de serviços de telecomunicações, inclusive acesso à Internet, o governo editou o Plano Geral de Metas de Universalização, para contratos de concessão a partir de 2006, o qual prevê, dentre outras coisas, fornecimento progressivo de telefonia e Internet para comunidades rurais.

O Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico em Telecomunicações – FUNTEL – arrecadou cerca de R\$ 214,4 milhões (mais R\$ 45 milhões de rendimentos legais) e destinou recursos para o financiamento de pesquisas e projetos tais como o satélite geoestacionário brasileiro, segurança e gestão de serviços de rede de dados, voz e vídeo do Ministério da Justiça, e televisão digital.

1.4.4.10 – Defesa Nacional, Segurança Pública e Cidadania

Na área de Defesa Nacional, sob responsabilidade do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), destacaram-se, em 2003, os seguintes programas:

- **Ocupação e Vigilância da Amazônia:** destacou-se a realização de obras de infra-estrutura voltadas para comunidades carentes no âmbito do Programa 'Calha Norte', bem como o recebimento e a operacionalização de 95% das obras, equipamentos e sistemas do Projeto 'Sistema de Vigilância da Amazônia' – SIVAM;

- **Reaparelhamento e Adequação das Forças Armadas:** destacaram-se o início da substituição gradativa de cerca de 70% dos meios navais da Marinha, a serem desativados por força do esgotamento de sua vida útil; bem como a modernização operacional das organizações militares do Exército; a implementação

do controle do espaço aéreo brasileiro e a recuperação e substituição de aeronaves da Força Aérea Brasileira.

- **Adestramento e Operações Militares das Forças Armadas:** destacou-se o significativo contingenciamento dos recursos, comprometendo ações de manutenção dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, adestramento de pessoal e manutenção e suprimento de materiais de emprego militar.

Na área da segurança pública, a cargo do Ministério da Justiça, foram transferidos cerca de R\$ 288 milhões para Estados e Municípios, por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública, para a implementação de programas de prevenção e repressão ao crime. Foram também realizadas transferências da ordem de R\$ 88 milhões, no âmbito do Fundo Penitenciário, para modernização e aprimoramento do sistema penitenciário.

Ainda no âmbito do Ministério da Justiça, foram realizadas diversas ações de apoio à Cidadania, tais como assistência jurídica gratuita, defesa da concorrência, defesa dos direitos do consumidor e assistência aos povos indígenas.

Para subsidiar a apreciação das ações governamentais, especialmente no que se refere ao desenvolvimento das políticas adotadas, estados financeiros e resultados da gestão, o Tribunal de Contas da União tem, anualmente, realizado auditorias em áreas de grande relevância social. Na próxima seção, discutiremos os resultados de alguns desses estudos.

1.5 – Áreas Temáticas

Para o exame das contas do exercício de 2003, foram selecionadas e realizadas auditorias sobre os temas segurança pública, previdência social e segurança alimentar. Os dados levantados trazem uma inestimável contribuição ao exame e à avaliação desses temas, que passaremos a comentar.

1.3.1 – Segurança Pública

A segurança pública, ao lado do desemprego, tem constituído na atualidade a principal preocupação da população brasileira. De fato, os dados levantados na auditoria demonstram a gravidade da situação que o País enfrenta nessa área, evidenciada por alguns indicadores que o colocam entre os seis mais violentos do mundo, quando se considera o número de homicídios, e o segundo com o maior número de roubos, tomando-se como base de análise a fração de cem mil habitantes.

A auditoria evidencia o elevado custo que a violência impõe ao País, não só em termos de vidas humanas, mas também em termos econômicos, cujas perdas alcançam, estimativamente, 10,5% do PIB nacional.

Com o objetivo de ampliar o auxílio do governo federal para integrar, aprimorar e intensificar as ações desenvolvidas por Estados e Municípios, foi instituído, em 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública. Para financiar as 121 ações previstas no PNSP, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública.

Em 2003, com a assunção do atual governo, o Plano Nacional de Segurança Pública foi reestruturado, tendo como principal inovação a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, a ser desenvolvido no âmbito de cada Estado. Com base no documento “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, o novo Plano tem como filosofia a integração das ações das diversas instituições que atuam na área de segurança pública, notadamente daquelas que atuam em nível estadual, assim como das bases de dados em nível nacional. As ações a serem implementadas estão distribuídas em dois grandes programas: reforma das instituições de segurança pública e redução da violência.

O relatório do Tribunal descreve e analisa, detalhadamente, a sistemática de implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e alocação de recursos no âmbito do Fundo Nacional de Segurança Pública. Nas considerações finais, conclui o estudo que, apesar da implementação dos dois planos nacionais de segurança pública, ainda não se consegue identificar uma melhoria nas condições de segurança da população, conforme demonstram os indicadores de criminalidade coletados e divulgados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – MJ, desde 2001, os quais permanecem altos e com tendência ao agravamento.

A auditoria examina, ainda, as ações e os resultados alcançados pelo Departamento de Polícia Federal, responsável pelo desenvolvimento das ações de polícia judiciária da União, responsável pelo combate ao tráfico de drogas e ao contrabando. O documento destaca, além disso, as operações especiais desenvolvidas por esse órgão nos últimos anos, envolvendo a proteção a autoridades, investigação acerca de corrupção de servidores públicos, proteção ao meio ambiente, dentre outras.

Relativamente à questão carcerária, a auditoria registrou que a existência de um grande déficit de vagas para os presos (que alcançou, em 2003, cerca de 130.000), aliada a péssimas condições nas unidades penitenciárias geram dificuldades para a ressocialização do interno e seu retorno à sociedade. Os dados apresentados apontam para um crescimento quase exponencial da população

carcerária, tendência essa que cria uma enorme demanda por novas vagas, que se torna inviável de atendimento pelo Poder Público.

O déficit carcerário tende a agravar-se pela aprovação de novas leis (a exemplo da Lei nº 10.826, de 2003 – estatuto do desarmamento), que criam novas hipóteses de incidência criminal e estabelecem a inafiançabilidade dos atos praticados, bem como pela grande capacidade de destruição das penitenciárias apresentada pelos detentos.

A auditoria apresenta e discute a aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado pelo Governo Federal em 1994, para cooperar com os governos estaduais, notadamente na construção e reforma de novas unidades prisionais, cujos recursos são oriundos de parcelas das custas judiciais e loterias federais.

Destaca o estudo que, apesar de sua importância como fonte de recursos para o combate à criminalidade, a execução orçamentária do Fundo Penitenciário e do Fundo Nacional de Segurança Pública tem sido prejudicada por contingenciamentos, principalmente o FUNPEN que, em dezembro de 2003, registrava um saldo não aplicado superior a R\$ 300 milhões.

Apesar dos esforços, o estudo aponta a existência de uma multiplicidade de esforços no desenvolvimento das ações, que se mostram mais evidentes na modernização dos sistemas computacionais aplicados à área de segurança pública, bem como no âmbito da construção de presídios. Essa sinergia está a prejudicar o alcance de objetivos comuns que, juntamente com a questão da integração das ações operacionais das polícias militares e civis e das guardas municipais, merece uma atenção especial por parte dos órgãos competentes.

1.5.2 – Previdência Social

O abrangente estudo realizado pelo Tribunal, no âmbito da Previdência Social, contemplou o levantamento e a análise dos dados dos três regimes em que está organizado o sistema previdenciário brasileiro: Regime Geral da Previdência Social – RGPS; Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, subdividido em regime do servidor público civil e regime próprio dos militares; e Regime de Previdência Complementar. Os dados e os fundamentos legais de cada um desses regimes previdenciários são apresentados, separadamente, destacando-se como relevantes os aspectos a seguir resumidamente comentados.

A modalidade de financiamento que atualmente predomina no sistema previdenciário brasileiro é o regime de repartição simples, vez que a Constituição Federal (art. 195. II) dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta. Nesse contexto, malgrado a recente inclusão de regras próprias de regime de capitalização, o princípio basilar do sistema previdenciário brasileiro continua sendo a sustentação dos encargos previdenciários dos inativos por aqueles que contribuem na atualidade.

O Regime Geral da Previdência Social – RGPS está regulado pelas Leis n.ºs. 8.212/91 e 8.213/91. O resultado geral de 2003, consideradas todas as fontes de financiamento do INSS, foi de (-) R\$ 1,131 bilhões, excluídos os saldos iniciais transferidos do exercício anterior. Destacam-se, no âmbito do RGPS, os seguintes dados: a) créditos previdenciários em cobrança administrativa e judicial: R\$ 125 bilhões; b) renúncias previdenciárias (números do exercício de 2002): R\$ R\$ 14,4 bilhões, incluindo a concessão de isenções para entidades beneficentes, que atingiu cerca de R\$ 2,7 bilhões. Além disso, as projeções atuariais do RGPS para o exercício de 2003 apresentam um discreto crescimento da relação déficit previdenciário e o PIB projetado para os próximos 20 anos.

Relevante confrontar esses dados com o denominado “Saldo Previdenciário”, que alcançou, em 2003, o montante de (-) 26,404 bilhões (ver forma de cálculo desse déficit na página 393 do Relatório do TCU sobre as Contas do Governo de 2003). Destaca o estudo que esse déficit financeiro, sob a ótica da despesa, foi agravado pelo desequilíbrio financeiro dos compromissos rurais – vez que a contribuição do produtor rural para a seguridade social, mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção, tem-se mostrado insuficiente para atender ao pagamento dos benefícios auferidos –, cujo déficit atingiu o montante de R\$ 17,758 bilhões, e nas sucessivas elevações do piso básico, que tem forte impacto nas despesas e, ao contrário, impacto muito reduzido nas receitas do Regime. Sob a ótica da receita, constitui fator relevante para o desequilíbrio a precariedade das relações de trabalho, em decorrência do crescimento da informalidade.

A avaliação empreendida releva um desequilíbrio estrutural no RGPS, que decorre da inexistência das condições básicas viabilizadoras do regime de repartição simples adotado, que são: relação entre o número de ativos e inativos que possibilite o autofinanciamento do sistema; mercado de trabalho formal em expansão; e perfil demográfico da população favorável à sustentação do sistema.

Quanto ao RPSP - Regime Próprio da Previdência Social – que abrange o regime do servidor público civil e o regime próprio dos militares –, é regulado pelas Leis nº 8.112/90, 8.212/91 e 9.717/98, e pelos dispositivos fixados pelas Emendas Constitucionais nºs. 3, 20 e 41.

Verificou-se que os Poderes da União mantiveram-se dentro dos limites estabelecidos pelo art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 – 50% do valor da Receita Corrente Líquida, sendo 2,5% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo que, subtraído 3% para as despesas com pessoal de que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da EC nº 19, resulta em 37,9% para esse Poder; e 0,6% para o Ministério Público da União.

A despesa com pessoal e encargos sociais, no exercício de 2003, alcançou cerca de R\$ 78,974 bilhões – registrando-se um acréscimo de 5% em relação aos valores nominais de 2002 –, englobando o pagamento da folha salarial de 1.845.522 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 1.213.141 civis e 629.381 militares. Dentre os civis, os inativos e pensionistas compreendem 633.663 e, entre os militares, 307.537, fato que parece demonstrar um desequilíbrio entre a quantidade de ativos e inativos e pensionistas, que afeta o equilíbrio financeiro do RPSP. Referido desequilíbrio entre contribuintes (ativos) e beneficiários (inativos e pensionistas) importou uma variação positiva da despesa líquida com pessoal de 8,47%, entre os exercícios de 2002 e 2003, e uma variação negativa nas receitas do Plano de Seguridade Social do Servidor Civil de 1,26% e de 2,83% nas Contribuições do Custeio de Pensões dos Militares.

O estudo discute, destacadamente, as leis e as emendas constitucionais que regulamentam e alteraram o Regime Próprio dos Servidores Públicos, e seus efeitos sobre as projeções atuariais e na redução de déficit previdenciário (Lei nº 8.112/90; Lei nº 9.717/98; Emenda Constitucional nº 20, de 1998; Emenda Constitucional nº 41, de 2003).

O desequilíbrio estrutural do RPSP foi mitigado pela aprovação da EC nº 41, de 2003, cujas alterações apontam que, no curto prazo, ocorrerá uma inversão da tendência de crescimento do déficit atuarial, com o deslocamento da curva de necessidade de financiamento para valores em torno de R\$ 13 bilhões/ano, impacto esse motivado, principalmente, pela instituição da contribuição de inativos e pensionistas, já no exercício de 2004.

As diversas alterações introduzidas no Regime Próprio dos Servidores Públicos, em termos de valor presente líquido, poderão reduzir a insolvência do

sistema na ordem de R\$ 49,0 bilhões em um horizonte temporal de 20 anos (2004 a 2023), valor não muito significativo frente a um déficit atuarial estimado de R\$ 276,609 bilhões para o período de esgotamento do conjunto de servidores existentes em 31/12/2003. Verifica-se, por isso, que a mais recente reforma previdenciária feita pelo Congresso Nacional afigura-se insuficiente para trazer equilíbrio financeiro duradouro ao sistema previdenciário do RPSP, vez que permanecem as causas anteriores de desequilíbrio, consubstanciada pela inexistência de condições estruturais mínimas para suportar um regime de repartição simples no sistema.

Conclui, portanto, o estudo do Tribunal que, não havendo uma transição integral para o regime de capitalização, certamente haverá, no futuro, a necessidade de uma nova reforma para mitigar os compromissos financeiros do Tesouro com a previdência social dos servidores públicos.

1.5.3 – Segurança Alimentar

Em decorrência de compromissos assumidos pelo atual governo, no sentido de promover o direito à alimentação a todos os brasileiros, a segurança alimentar foi inserida na pauta das políticas públicas prioritárias. Em sentido estrito, o denominado “Programa Fome Zero” é, na realidade, uma política de governo, vez que não se apresenta como programa nos moldes daqueles inclusos nos planos plurianuais, mas sim como um esforço de articulação de ações, envolvendo os três níveis de governo e a sociedade, para a consecução do objetivo de garantir a segurança alimentar à população. Referido plano ou política envolvem ações na área social que podem ser classificadas como estruturais, específicas e locais.

As ações estruturais estão voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção e geração de emprego; as específicas são direcionadas ao atendimento emergencial, mediante a distribuição de alimentos e transferência de renda; e as locais, são aquelas ações implementadas de forma suplementar pelas Administrações Municipais e pela sociedade civil.

Com vistas às análises do conjunto dessas ações, no âmbito da proposta do Fome Zero, o estudo do TCU identificou cinco grandes linhas de atuação que constituem os eixos de promoção da segurança alimentar e nutrição: a) ações específicas de segurança alimentar e nutricional dirigidas a grupos populacionais em situação de carência alimentar e nutricional; b) ações voltadas ao aumento da oferta de alimentos básicos; c) ações para redução dos custos de alimentação; d) ações destinadas à educação para o consumo e práticas alimentares saudáveis; e) ações estruturantes para a geração de emprego e aumento da renda.

A partir dessas linhas de atuação, foram selecionadas e correlacionadas pelo tribunal, para fins de análise, 36 ações de 13 programas orçamentários constantes da LOA 2003 e considerados de maior materialidade, totalizando R\$ 12,18 bilhões.

A auditoria examina, de forma destacada, diversos aspectos relacionados ao Programa Fome Zero, entre eles: 1) orçamento, registrando os acréscimos de créditos orçamentários alocados às ações vinculadas ao programa, que passaram de R\$ 9,77 bilhões, em 2002, para R\$ 12,18 bilhões, em 2003, e alcançaram 15,44 bilhões, no orçamento de 2004; 2) organização institucional, que resultou na criação do atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que substituiu o Ministério de Assistência Social; 3) critério para a implementação, destacando-se que o foco inicial do programa foi a unificação dos programas de transferência de renda, a distribuição de alimentos e a realização de ações específicas em regiões atingidas pela seca, além da priorização de segmentos sociais fragilizados, tais como assentados indígenas e quilombolas

Após minuciosa exposição dos resultados alcançados, o estudo conclui que, em 2003, foi dada ênfase a implementação das ações específicas, com prioridade para as populações do semi-árido nordestino, que convivem com os recorrentes problemas ligados à seca e à estiagem, e que a não-implementação concomitante das ações estruturais impede a inclusão social, de forma sustentável, das famílias beneficiadas. Alerta o estudo que é necessário sinalizar para a população mais carente a inexistência de obstáculos para sua emancipação social, sob pena de as famílias se envolverem apenas com o lado mais utilitário e assistencialista das ações governamentais – como a transferência de renda e a distribuição de alimentos –, sem se comprometerem com o cumprimento das condicionalidades e demais aspectos estruturais do Programa.

Nesse contexto, esta relatoria concorda com a recomendação final expedida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para que envide esforços, juntamente com os demais setores da Administração Pública Federal, envolvidos na execução do Programa Fome Zero, com o objetivo de incrementar a implementação de ações estruturais, de forma a assegurar, a inclusão social dos beneficiários do programa.

1.6- Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/00 estabeleceu limites para despesas de pessoal por ente federado (art 19) e por Poderes (art 20), devendo ambos os limites serem respeitados.

A visualização de tais limites está expressa no Relatório de Gestão Fiscal do Exercício, encaminhado junto à prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, conforme determina o art 56 da LC nº 101/00.

Ao analisarmos as despesas de pessoal dos Poderes da União, vemos que estão enquadradas nos limites previstos pela LRF.

Esse diploma legal também estabelece medidas para o controle da Dívida Pública no seu art 30. Destacamos que a Resolução do Senado Federal, que controlaria o montante total da dívida pública federal, ainda não foi apreciada; no entanto, os limites correspondentes à contração de dívida nova e aos pagamentos anuais de parcelas da dívida estão sendo obedecidos.

1.7 – Conclusões

Com base na análise acima procedida, concluímos que as contas do governo, referentes ao exercício de 2003, atenderam às determinações constitucionais e legais aplicáveis à matéria, e que o Balanço Geral da União e demais demonstrativos contábeis foram escriturados de forma regular. Por outro lado, restou evidente a necessidade de se adotar medidas legislativas e administrativas sobre uma série de matérias discutidas ao longo deste Parecer, especialmente as matérias abaixo sumariadas, cujo tratamento deixamos como recomendação a este Parlamento e aos diversos órgãos dos Três Poderes e do Ministério Público, consoante suas respectivas competências:

A. não obstante ter a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliado o escopo das contas do governo, para incluir os órgãos dos Três Poderes e do Ministério Público, essa lei não disciplina pontos essenciais do instituto de prestação de contas, como seu conteúdo, estrutura e critérios de julgamento. Fica para o Congresso Nacional a tarefa de elaborar norma regulamentadora da prestação de contas;

B. por se tratar de matéria correlata, é forçoso lembrar que ainda não foi editada a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal, que deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual – sendo tais leis parâmetros fundamentais para a análise das contas do governo;

C. ao tomar-se o Plano Plurianual como um dos parâmetro de análise das contas do governo, ressaltamos o fato de que, em 2003, o PPA sofreu sucessivas alterações por meio de leis específicas, de leis orçamentárias e de créditos adicionais. Embora o planejamento de ações plurianuais deva ter flexibilidade suficiente para incorporar necessidades emergentes, tal frequência de alterações no PPA, bem como o modo pelo qual tais mudanças se realizaram podem ser sintomas de problemas conceituais ou processuais a merecerem nossa atenção. Não obstante o elevado número de alterações no PPA, verificou-se um baixo percentual de execução de suas metas físico-financeiras, o que indica não terem tais alterações contribuído para torná-lo mais produtivo;

D. no tocante à concepção e à implementação de programas de trabalho em geral, incluindo aqueles constantes das leis orçamentárias anuais, parece haver uma série de empecilhos operacionais e gerenciais à boa gestão por resultados desses programas. Devem ser procedidos estudos mais aprofundados, bem como a adoção de medidas administrativas e legislativas, relativos aos seguintes aspectos: necessidade de reformulação de programas e remanejamento de ações orçamentárias; alta rotatividade de gestores na gerência de programas; inadequação de recursos humanos para a implementação dos programas; inadequação da estrutura organizacional à gestão por programas; e necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de informação;

E. verificou-se em 2003, como de resto, em outros exercícios financeiros, que a execução dos programas eleitos como prioritários pela Lei de Diretrizes Orçamentárias foi na verdade 20% inferior à execução dos programas não prioritários – ou seja, ainda que o normativo legal tenha sido cumprido, não houve priorização de fato das ações elencadas pela LDO. Faz-se mister, portanto, que os parlamentares identifiquem os fatores técnicos e políticos que explicam tal resultado e, se for o caso, proponham alterações na legislação atual;

F. outra evidência de falha no planejamento governamental foi a concentração de créditos adicionais no último bimestre do ano, quando então a programação de trabalho de muitos órgãos já se encontrava comprometida. Há seguramente de haver formas mais eficientes de se compatibilizar prudência fiscal com gestão eficiente dos recursos, de modo a se evitar a frustração de tantas ações programadas, não por falta de recursos, mas por sua intempestividade;

G. o crescimento do estoque da dívida ativa da União suscita preocupação quanto à adequação da legislação e da estrutura administrativa responsável pela execução dos créditos apurados e inscritos. A baixa representatividade da

arrecadação da dívida ativa significa não apenas menos recursos públicos disponíveis, como também incentivo indireto à sonegação e outros ilícitos fiscais;

H. a elevação do déficit previdenciário de R\$ 17,0 bilhões, em 2002, para R\$ 26,4 bilhões em 2003, aliada ao aumento de renúncias de receita previdenciária e à elevação do estoque da dívida ativa do INSS formam um quadro preocupante, de cujo tratamento esse Parlamento não pode se furtar. Faz-se mister adotar medidas para reduzir o hiato entre a arrecadação líquida das contribuições para a Previdência Social e os valores pagos a título de benefícios, bem como diminuir o volume de isenções e outras formas de renúncia de receita previdenciária;

I. o elevado montante de despesas inscritas em restos a pagar, criando verdadeiros orçamentos paralelos, a forma inadequada pela qual muitas dessas despesas têm sido inscritas e a excessiva regulamentação da matéria por meio de decretos do Poder Executivo, editando normas referentes à inscrição, cancelamento e prorrogação da validade de restos a pagar são fatos que demandam a atenção do Congresso Nacional, no exercício de suas funções fiscalizadora e legiferante. Na ausência de norma geral de direito financeiro disciplinando o assunto, este deveria ser regulamentado, no mínimo, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

J. quanto ao tratamento dado à dívida pública federal, o Tribunal de Contas da União levantou vários problemas, entre os quais: a forma como as despesas com a dívida são apresentadas na lei orçamentária anual, dificultando a localização de operações distribuídas nos diversos órgãos, bem como a identificação de novas dívidas assumidas pela União no exercício financeiro; a utilização da dívida líquida, ao invés do estoque, em relação ao PIB como indicador da situação patrimonial do setor público; diferenças na metodologia de cálculo de custo para as dívidas mobiliárias interna e externa; e limitações nos indicadores utilizados no Plano Anual de Financiamento da Dívida. Tais problemas apontam para a necessidade de este Parlamento debruçar-se mais detidamente sobre a matéria e, se for o caso, editar legislação que aprimore a contabilização e a gestão da dívida pública;

K. o grau de inadimplência das operações realizadas no âmbito dos fundos constitucionais de financiamento tem sido elevado, chegando ao valor de R\$ 4,8 bilhões, apenas no FNE. Evidencia-se a necessidade de revisão dos critérios e procedimentos adotados pelos bancos responsáveis pela implementação dos programas de desenvolvimento financiados por esses fundos;

L. não obstante terem, no geral, expressado adequadamente as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União, as demonstrações contábeis

apresentaram diversos problemas pendentes de tratamento, a exemplo da utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis, tanto da Administração Direta quanto Indireta, contrariando a Lei nº 6.404/76 e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público.

Ressalte-se, por fim, que subscrevemos as ressalvas constantes do Relatório do Tribunal de Contas da União e endossamos as recomendações ali contidas.

II - VOTO

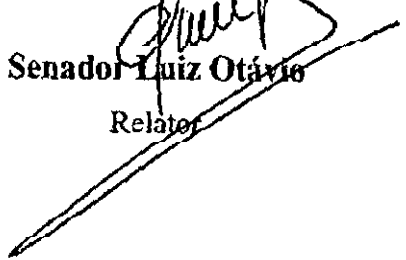
Em vista dos elementos trazidos à colação neste Relatório, em especial o conteúdo do Balanço Geral da União e os subsídios encaminhados pelo Tribunal de Contas da União, esta Relatoria opina pela aprovação das contas apresentadas pelo Presidente da República e pelos titulares da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, referentes ao exercício financeiro de 2003, nos termos dos Projetos de Decreto Legislativo anexos.

Sala da Comissão, em



Senador Luiz Otávio

Relator



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova as Contas do Governo Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça do Trabalho, do Conselho da Justiça Federal de Primeiro e Segundo graus, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar, da Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Ministério Público da União, relativas ao Exercício de 2003.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aprovada as contas do Presidente da República relativa ao exercício de 2003, nos termos do inciso IX do art 49, combinado com o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

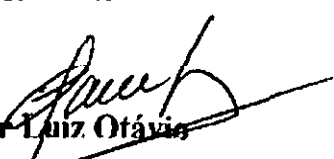
Art.2º Ficam aprovadas as contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, nos termos do art 56 da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de junho de 2006.

Deputado Gilmar Machado

Presidente


Senador Luiz Otávio

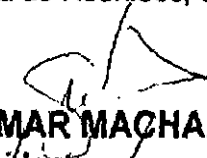
Relator

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, na Décima Reunião Extraordinária da Quarta Sessão Legislativa Ordinária do Congresso Nacional, em 21 de novembro de 2006, APROVOU, por unanimidade, o Relatório do Deputado GERALDO RESENDE, Relator *ad hoc*, (designado Relator anteriormente o Senador LUIZ OTÁVIO), favorável a aprovação das contas apresentadas pelo Governo da República, **Mensagem 48/2004-CN**; pelos titulares da Câmara dos Deputados, **Ofício 12/2004-CN**; Senado Federal, **Ofício 09/2004-CN**; Supremo Tribunal Federal, **Ofício 11/2004-CN**; Superior Tribunal de Justiça, **Ofício 05/2004-CN**; Justiça do Trabalho, **Ofício 06/2004-CN**; Justiça Eleitoral, **Ofício 14/2004-CN**; Justiça Militar, **Ofício 15/2004-CN**; Justiça do Distrito Federal e Territórios, **Ofício nº 10/2004-CN**; Conselho da Justiça Federal de 1 e 2º Graus, **Ofício 07/2004-CN**; e Ministério Público da União, **Ofício 13/2004-CN**, referentes ao exercício financeiro de 2003, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado. No período de 24/05 a 07/06/2006, não foram apresentadas emendas ao Relatório e nem ao Projeto de Decreto Legislativo.

Compareceram os Senhores Deputados Gilmar Machado, Presidente, Júlio César, Segundo Vice-Presidente, Alex Canziani, Almir Sá, Anivaldo Vale, Antonio Joaquim, Benedito de Lira, Bismarck Maia, Carlito Merss, Claudio Cajado, Colbert Martins, Daniel Almeida, Devanir Ribeiro, Dr. Rodolfo Pereira, Durval Orlato, Eduardo Sciarra, Eduardo Valverde, Eunício Oliveira, Geraldo Resende, Gonzaga Patriota, Herculano Anghinetti, Hermes Parcianello, Humberto Michiles, Iberê Ferreira, Iriny Lopes, Jackson Barreto, Jaime Martins, João Leão, Jorge Bittar, José Carlos Araújo, José Carlos Machado, José Divino, José Pimentel, José Rocha, José Santana de Vasconcellos, Jovair Arantes, Júlio Semeghini, Lael Varella, Leodegar Tiscoski, Leonardo Monteiro, Luiz Carneira, Lupércio Ramos, Manato, Marcelo Castro, Marcelo Ortiz, Márcio Reinaldo Moreira, Nárcio Rodrigues, Nazareno Fonteles, Nelson Meurer, Osvaldo Reis, Pastor Francisco Olimpio, Paudemey Avelino, Paulo Rubem Santiago, Pedro Chaves, Pedro Fernandes, Pedro Novais, Ricardo Barros, Ricardo Santos, Rogério Teófilo, Ronaldo Dimas, Rose de Freitas, Vignatti, Walter Pinheiro, Zé Gerardo e Zezéu Ribeiro; e os Senadores Aelton Freitas, Antônio Carlos Valadares, Augusto Botelho, Fátima Cleide, Flexa Ribeiro, João Ribeiro, Jonas Pinheiro, Leomar Quintanilha, Leonel Pavan, Luiz Otavio, Mozarildo Cavalcanti, Romero Jucá, Valdir Raupp e Wellington Salgado de Oliveira.

Sala de Reuniões, em 21 de novembro de 2006.


Deputado GILMAR MACHADO
Presidente


Deputado GERALDO RESENDE
Relator *ad hoc*

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 77, DE 2007-CN

Aprova as Contas do Governo Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça do Trabalho, do Conselho da Justiça Federal de Primeiro e Segundo graus, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar, da Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Ministério Público da União, relativas ao exercício de 2003.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

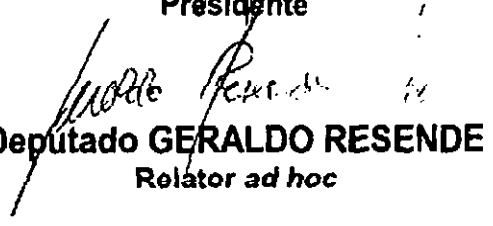
Art. 1º Ficam aprovadas as contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2003, nos termos do inciso IX do art 49, combinado com o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

Art.2º Ficam aprovadas as contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, nos termos do art 50 da Lei Complementar nº 101/00.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 21 de novembro de 2006.


Deputado GILMAR MACHADO
Presidente


Deputado GERALDO RESENDE
Relator *ad hoc*

Publicado no Diário do Senado Federal de 14/06/2007