



SENADO FEDERAL

(*) PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 60, DE 2009.

Aprova as Contas do Governo Federal, relativas ao Exercício de 2004.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aprovada as contas do Presidente da República relativa ao exercício de 2004, nos termos do inciso IX do art 49, combinado com, o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Ficam ratificadas as ressalvas constantes do Relatório do Tribunal de Contas da União para o Exercício de 2004 e recomenda-se ao Poder Executivo que estude a implementação de medidas tendo em vista sanar as situações enumeradas.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de agosto de 2008.


Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Presidente


Senador GIM ARGELLO
Relator

() Apresentado como conclusão do Parecer nº 1, de 2009-CN, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, publicado em anexo.*

PARECER
Nº 1, DE 2009-CN

PARECER SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO
FEDERAL - EXERCÍCIO DE 2004

Relator: Senador GIM ARGELLO

SUMÁRIO

I - RELATÓRIO	3
I.1 – Introdução	3
<i>1.1.1 – Histórico</i>	3
<i>1.1.2 – Aspectos normativos aplicáveis</i>	4
I.2 – Desempenho da Economia	6
<i>1.2.1. Atividade Econômica</i>	6
<i>1.2.2. Política Macroeconômica</i>	9
I.3 – Análise das Contas	11
<i>1.3.1 – Leis Orçamentárias</i>	11
<i>1.3.2 – Análise das Demonstrações Contábeis</i>	20
I.4 – Ação Setorial do Governo	28
<i>1.4.1. Avaliação dos programas governamentais – Poder Executivo</i>	28
<i>1.4.2. Poder Legislativo</i>	35
<i>1.4.2. Poder Judiciário</i>	36
<i>1.4.3. Ministério Público da União</i>	37
I.5 – Avaliação das Ações em Infra-Estrutura	38
I.6 – Dos Limites e Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos Pareceres Preliminares do Tribunal de Contas da União	48
I.7- Conclusões	52
II – VOTO	55

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº /2008 - CN

**Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E
FISCALIZAÇÃO**, sobre as *"Contas do Governo
Federal referentes ao exercício financeiro de
2004"*.

RELATOR: Senador GIM ARGELO

I - RELATÓRIO

I.1 – Introdução

I.1.1 – Histórico

Por meio da Mensagem nº 33, de 2005-CN (nº 207/2005 na origem), datada de 13 de abril de 2005, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 2004, 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 referidas contas foram encaminhadas em 18 de abril de 2005 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 Benjamin Zymler.

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, Justiça Eleitoral, e Superiores Tribunais Militar, do 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 Benjamin Zymler.

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 o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2004, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as contas do Poder Executivo de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 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 20/2005-CN (809-SGS-TCU-Plenário/2005, na origem), juntamente com o parecer prévio e respectivo relatório do Tribunal, além das declarações de voto dos Ministros sobre as contas dos órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. Encaminhado o processado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, 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 materializa o sistema de “freios e contrapesos” que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos.

O foro constitucional para o tratamento da matéria encontra-se dos arts. 84 e 49 da Carta Magna de 1988. 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 restringe-se à apreciação técnica da documentação encaminhada pelo Poder Executivo e à emissão do parecer prévio – distintamente do exame das contas dos responsáveis pela gestão da coisa pública, ocasião em que exerce poder jurisdicional. O parecer prévio constitui importante subsídio para o

Congresso exercer de forma escoreita 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) e em seu Regimento Interno. 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 a 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 CMO 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).

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 análise do desempenho da economia em 2004 e, em seguida, ao exame das contas e das ações de Governo nesse exercício.

I.2 – Desempenho da Economia¹

O Relatório do TCU traz uma análise detalhada do comportamento da economia brasileira em 2004, contextualizando-a num cenário internacional em expansão e tendo como referenciais de comparação indicadores observados no exercício precedente. Ao mesmo tempo, comenta criticamente a política econômica implementada nesse período, destacando o objetivo maior de alcançar o crescimento econômico com estabilidade de preços.

I.2.1. Atividade Econômica

Após o ajuste macroeconômico implementado em 2003, a economia brasileira experimentou forte recuperação em 2004, estimulada por uma política monetária menos restritiva e, sobretudo, por uma forte expansão da economia mundial que refletiu-se positivamente no desempenho de nossas exportações.

A existência de recursos ociosos na economia permitiu uma elevação do nível de atividade sem maiores pressões inflacionárias, pelo menos até o terceiro quadrimestre do ano. Diante desse quadro benigno, o risco-País chegou a ficar abaixo dos 400 pontos.

¹ Os dados de PIB tratados nesse trabalho não contemplam a revisão do PIB promovida pelo IBGE em fev/2007.

O ano de 2004 iniciou-se com a taxa básica de juros em 16,5% a.a. e com o Banco Central do Brasil (Bacen) mantendo a política de redução gradual da Selic, iniciada após a primeira metade do exercício anterior.

Entretanto, a partir de setembro, com a emergência de pressões inflacionárias, essa trajetória foi interrompida, iniciando-se novo ciclo de elevações mensais da taxa Selic, visando convergir a evolução do índice de preços para a meta de inflação de 5,5%. Esses esforços não foram suficientes para impedir que o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA alcançasse 7,60% no ano, superior ao centro da meta fixada.

Ainda assim, considerado o intervalo de tolerância de 2,5 p.p., pode-se dizer que a meta foi cumprida. Ademais, a inflação do exercício mostrou-se cadente em relação aos 9,30% registrados em 2003, denotando controle do processo inflacionário.

As variações do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) e do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) foram de, respectivamente, 12,41% a.a. e 12,13% a.a., superiores às variações observadas em 2003 de 8,70% para o IGP-M e 7,67% para o IGP-DI.

O manejo mais suave da política monetária, a partir do segundo semestre de 2003, associado ao forte crescimento das exportações levou a uma maior expansão da atividade econômica nacional, superando as expectativas que vigiam no início do exercício.

O Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado, alcançou R\$ 1.769,2 bilhões no exercício de 2004, representando, em relação ao ano anterior, um crescimento nominal de 13,69% e real de 5,2%. O PIB per capita também apresentou variação positiva de 3,7%, alcançando o valor de R\$ 9.743,00. O deflator implícito do PIB foi estimado em 8,1%. Essas taxas de crescimento são as maiores verificadas desde o ano de 1994, quando a renda per capita elevou-se em 4,2% no ano e o PIB aumentou 5,2%, em termos reais, em relação ao ano de 1993.

Ao final do mês de maio de 2005 o IBGE reviu os dados de crescimento do PIB de 2004, devido a significativas alterações observadas na série da receita operacional líquida da telefonia móvel, do subsetor comunicações, que passou a apresentar variação negativa de 1,4%, contra elevação de 2,0% divulgada na publicação anterior. Essa revisão refletiu-se na estimativa de crescimento do PIB de 2004, reduzindo-o de 5,2% para 4,9%.

O Tribunal alerta, porém, que essa reestimativa não foi incorporada ao PIB de 2004, uma vez que, segundo esse órgão, o crescimento real de 4,9% seria

incompatível, com o emprego do PIB de R\$ 1.760,5 bilhões, que corresponde ao crescimento de 5,2%, adotada na análise do seu Relatório.

Por setor, a Indústria, com crescimento de 6,2%, foi o que apresentou melhor desempenho, seguido da Agropecuária com 5,3% e Serviços com 3,7%.

Do lado da demanda, destacou-se o crescimento de 18% nas exportações e de 14,3% nas importações, denotando a pujança da corrente de comércio. O crescimento de 10,9% na Formação Bruta de Capital Fixo reflete a forte retomada dos investimentos e o aumento de 4,3% no consumo das famílias sinaliza o fortalecimento do mercado interno.

O comércio exterior continuou, ao longo de 2004, mostrando todo o seu vigor e solidificando-se como uma das principais variáveis explicativas da retomada do crescimento e de redução de nossa vulnerabilidade externa. Tomando-se como medida desta o tamanho do chamado risco-País, observa-se que esse índice despencou de 2.400 pontos ao final de 2002 para 598 pontos em fins de 2003 e menos de 400 pontos ao término de 2004.

O saldo comercial que havia sido de US\$ 24,8 bilhões no ano anterior saltou para US\$ 33,7 bilhões em 2004, denotando um aumento de quase 36%. As exportações alcançaram US\$ 96,5 bilhões e as importações US\$ 62,8 bilhões, aumentando a corrente de comércio em mais de 30%. O saldo em transações correntes do balanço de pagamentos, mais uma vez, apresentou-se positivo em US\$ 11,7 bilhões, com um aumento de 192,5% sobre o ano anterior que, como se sabe, havia quebrado uma regra de sucessivos saldos negativos a partir de 1992.

Os resultados do Balanço de Pagamentos de 2003 e 2004 foram superavitários, o que resultou em aumento de nossas reservas internacionais. Tais ativos, que no conceito de liquidez internacional, atingiram US\$ 49,3 bilhões em 2003, ao final de 2004 elevaram-se para US\$ 52,9 bilhões. Esse nível de reservas seria suficiente para cobrir 10 meses de importações mensais (valor médio) no referido exercício.

Destaque-se ainda que, em 2004, foi registrada uma dívida externa total de US\$ 201,4 bilhões, revelando uma redução de 6,3% em relação ao estoque de 2003. Pode-se afirmar, de uma maneira geral, que os indicadores do setor externo vêm apresentando consistente melhora de desempenho, desde a flutuação cambial ocorrida em 1999.

Relativamente ao mercado de trabalho, no exercício de 2004, os indicadores demonstram a ampliação do nível de ocupação de mão-de-obra e dos rendimentos médios reais do trabalhador formal, em comparação com o exercício de 2003.

A taxa de crescimento do emprego formal na economia em 2004 foi de 6,55%, contra 2,89% em 2003. Isso representou a criação de mais de 1,5 milhão de postos de trabalho com carteira assinada, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED).

A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE revela que a taxa de desemprego apresentou momentos distintos em 2004. Em abril, alcançou o maior patamar dos últimos três anos, com 13,1%. Porém, em dezembro caiu para 9,6%, a menor desde março de 2002, mês em que a nova metodologia do PME começou a ser utilizada. Tal percentual indica que, no mês de dezembro de 2004, aproximadamente 2,1 milhões de pessoas permaneciam sem emprego, contra uma média anual de 2,5 milhões de pessoas.

A informação menos gratificante ficou com os rendimentos médios reais recebidos pelas pessoas ocupadas. Ao longo do ano alcançaram o valor médio de R\$ 907,84, inferior ao valor médio recebido em 2003, calculado em R\$ 914,75. Mesmo tomando-se como fonte de comparação o mês de dezembro de 2004 com o correspondente de 2003, verifica-se que os rendimentos médios reais aumentaram em apenas 1,9%. Isto significa que o mercado interno vem evoluindo com maior lentidão do que o restante da economia.

1.2.2. Política Macroeconômica

Relativamente à política fiscal, o aumento real de 5,2% do Produto Interno Bruto contribuiu expressivamente para que o desempenho do Governo Federal nesse campo superasse as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2004.

O Anexo de Metas Fiscais da LDO estabeleceu para o Governo Federal meta de superávit primário de 3,15% do Produto Interno Bruto, sendo 2,45% para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,70% para o Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais Federais. No realizado no exercício, o resultado primário do conjunto setor público atingiu 4,58% do PIB (R\$ 81,1 bilhões), ultrapassando em 0,33% do PIB a meta fixada. Esse acréscimo ficou praticamente por conta do Governo Federal que registrou um resultado 3,47% do PIB, sendo que o Governo Central – União, suas autarquias e fundações – contribuiu com o percentual de 2,96% do PIB, mais do que compensando o insuficiente resultado das Empresas Estatais Federais, que ficou abaixo da meta, com uma marca de apenas 0,51% do PIB.

O documento do TCU ressalta que pela primeira vez, em onze anos, ocorreu diminuição na relação DLSP/PIB e no expressivo valor de 5,4 p.p. do PIB, tendo caído de 57,2% do PIB para 51,8% do PIB. A redução dessa relação deve-se ao cumprimento da meta de superávit primário, à redução das despesas com juros

nominais e, não menos importante, ao forte crescimento experimentado pela economia em 2004.

A política monetária foi conduzida de maneira prudente em 2004. Os efeitos da redução da taxa Selic, desde meados do ano anterior, contribuiu expressivamente para estimular o crescimento econômico ocorrido em 2004. Todavia, para preservar os ganhos contra o processo inflacionário do ano anterior, o comportamento da autoridade monetária mostrou duas fases distintas no exercício.

Nos primeiros meses do ano houve pequena redução da Selic, com a taxa estabilizando-se em 16% a.a.. A partir de setembro, com a elevação das expectativas inflacionárias, iniciou-se um processo gradual de ajustamento desse instrumento, posicionando-o em 17,75% ao fim do exercício. A alíquota de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista nos bancos comerciais, por sua vez, manteve-se inalterada em 45%.

O aumento da demanda interna mostrou-se forte, com o crédito, tanto para pessoas jurídicas, quanto para pessoas físicas, apresentando expansão de 27,1% e 28,9%, respectivamente. No primeiro caso, o aumento reflete o incremento dos investimentos em bens de capital e uso de capital de giro pelo comércio varejista. No segundo, repercute o aumento de consumo pelo acréscimo das operações de empréstimo consignado em folha de pagamento.

A elevação da Selic foi justificada para conter as pressões inflacionárias decorrentes do efeito combinado dos aumentos das demandas interna e externa, inclusive o acréscimo dos preços das matérias primas, em especial do petróleo, que traziam incertezas quanto ao cumprimento das metas de inflação previstas para 2004 e 2005.

O comportamento dos diversos agregados monetários no ano como um todo foi expansionista, relativamente ao crescimento de 13,7% observado no PIB nominal.

O agregado M1 (papel-moeda em poder do público e depósitos à vista), que nos primeiros seis meses apresentou pequena retração, no segundo semestre apresentou forte crescimento, resultando numa variação anual total de 18,1%. A retração inicial evidenciou o impacto do resultado fiscal contracionista do Governo Federal. O crescimento posterior refletiu a expansão das operações de crédito do sistema financeiro e o aumento da atividade econômica.

A base monetária, ao atingir R\$ 88,7 bilhões, aumentou 21,1%. Nas fontes de emissão primária, ressaltam os impactos contracionistas de R\$ 48,3 bilhões das operações do Tesouro Nacional e de R\$ 8,4 bilhões de operações do setor financeiro. Em contraponto, as operações do setor externo, que no ano de 2003

contribuíram com fluxo expansionista de R\$ 643 milhões, no ano de 2004, contribuíram com R\$ 14,6 bilhões.

O M4, que é o agregado monetário mais amplo, aumentou em 16,1% no exercício, também acima do crescimento do PIB nominal.

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.

1.3.1 – Leis Orçamentárias

Inicialmente, cabe apontar que o Relatório do TCU destaca mais uma vez 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.

1.3.1.1 – Plano Plurianual

Segundo a exposição de motivos do projeto de lei do PPA 2004/2007, o modelo de planejamento e a elaboração dos programas têm como referência a Orientação Estratégica de Governo, que se desdobra em cinco dimensões, articuladas em três mega-objetivos, que se abrem em 30 desafios (macro-objetivos). Estes são enfrentados por meio de 379 programas que contemplam cerca de 3.860 ações. Um programa é implementado por meio da execução das ações que o compõem (orçamentárias e não-orçamentárias) que, necessariamente, devem concorrer e serem suficientes para o alcance do objetivo do programa.

Em que pese o aprimoramento na elaboração e acompanhamento do PPA, o Tribunal identificou dificuldades na avaliação dos programas, dada pela

necessidade de reformulação dos atributos de programas, inexistência de indicadores e de seus atributos e erros de contabilização de dados financeiros e custos de projetos. Além das deficiências do processo de planejamento, foi evidenciado que a dificuldade na elaboração de indicadores é recorrente no âmbito da administração pública, dado que 176 programas apresentam falhas na formulação de seus indicadores de desempenho.

Da dotação inicial de R\$ 326,4 milhões previstos pelo Plano para aplicação em 2004 foram executados R\$ 305,5 bilhões no orçamento do exercício, majoritariamente refletindo as despesas de caráter continuado (benefícios previdenciários, entre outros), uma vez que os investimentos continuaram contidos para cumprir a meta de resultado fiscal.

Neste ponto, cabe uma digressão analítica de maior amplitude. O Relatório do Tribunal, na parte que analisa a infra-estrutura do País, destaca que, apesar de profundas mudanças institucionais ocorridas a partir dos anos 90, os resultados foram desapontadores, com o PIB *per capita* crescendo abaixo de sua tendência histórica e com a pobreza e desigualdade permanecendo em patamares elevados.

Disto se segue que as reformas estruturais são uma condição necessária, mas não suficiente, para alcançar o crescimento econômico e reduzir a pobreza e a desigualdade social. Para que tais objetivos sejam alcançados, é preciso estabelecer políticas de natureza microeconômica, voltadas para as necessidades específicas de cada país, e manter ambientes macroeconômico, político e institucional adequados.

A taxa de investimento na economia brasileira chegou a 19,6% do PIB em 2004, a maior desde 1998, quando chegou a 19,7% do PIB. A poupança bruta do País no ano passado ficou em 23,2% do PIB, a maior desde 1991.

A retomada do crescimento econômico em 2004 fez com que a indústria passasse a operar em elevados níveis de utilização da capacidade instalada. A continuidade desse crescimento com estabilidade de preços passa, necessariamente, por um aumento da capacidade produtiva, sendo particularmente urgente a necessidade de novos investimentos em infra-estrutura, fundamentais não somente para escoar a produção como também para criar um ambiente de estímulo para os demais investimentos.

O Relatório do TCU cita texto do IPEA dizendo que para sustentar um crescimento do PIB de 5% a.a., o estoque de capital da economia deveria crescer 5,6% a.a. e a taxa de investimento deveria ser de 25% do PIB.

Dado o preço dos bens de investimento, haveria uma forte pressão sobre a poupança doméstica, já que a poupança externa caiu de cerca de 5% do PIB no final

da década de 1990 para -1,5% do PIB estimado para 2004 – ou seja, o Brasil, por conta do ajuste externo realizado, passou de importador a exportador de poupança. Uma das formas de aumentar a poupança doméstica é a redução do déficit nominal do setor público.

1.3.1.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias

Por força do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve trazer anualmente a relação de metas e prioridades da administração pública federal para o exercício. Em que pesem as determinações constitucionais, a Lei n.º 10.707, de 30.07.03, não identificou as metas e prioridades, remetendo a sua especificação ao projeto de lei do Plano Plurianual (PPA).

Com efeito, na data para encaminhamento ao Congresso Nacional do projeto de lei da LDO para 2004, ainda não eram conhecidos, para o período 2004-2007, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, da mesma forma que para os programas de duração continuada. Assim sendo, a especificação de metas na LDO restou prejudicada.

Contudo, o anexo de metas e prioridades para 2004, que deveria integrar o projeto de lei do PPA, não foi publicado junto com esse Plano, sendo que o art. 13 da lei que o instituiu concedeu prazo de 60 dias para que o Poder Executivo procedesse a essa publicação. Em cumprimento a isso, foi editado o Decreto n.º 5.248, de 20.10.04, que identificou 595 ações em 102 programas considerados prioritários.

O Tribunal chama a atenção para o fato de que, no que se refere às metas físicas, algumas ações identificadas nesse dispositivo legal apresentaram divergências com as consignadas na LOA 2004. É o caso das ações integrantes do Programa 1049 – Acesso à Alimentação. A Ação ‘Apoio à Produção de Alimentos para o Auto-Consumo’, por exemplo, tinha uma meta de 71.709 famílias atendidas na LOA 2004 e o mencionado Decreto reduziu-a para 23.903.

Quanto à execução das ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO, verificou-se que em 2004, diversamente dos exercícios anteriores, as dotações orçamentárias referentes às ações consignadas como prioritárias foram executadas em volume superior às demais – em média, as ações prioritárias foram executadas em 72,92% do orçado, contra 60,39% observados para as ações não-prioritárias.

Ainda assim, muitas ações identificadas como prioritárias não foram sequer executadas em 2004, como, por exemplo, as ações ‘Atualização do Mapa de Focos de Trabalho Infantil’ e o ‘Apoio a Comitês Estaduais de Combate à

Exploração Sexual Infantil'. Embora o volume das dotações aportadas à essas ações não seja expressivo, em se tratando de ações prioritárias a sua não-execução só poderia ser aceita diante da ocorrência de fatores imprevisíveis que viessem impedir a sua efetivação.

Quanto ao cumprimento das metas fiscais, a LDO estabeleceu para o Governo Federal meta de superavit primário de 3,15% do Produto Interno Bruto, sendo 2,45% para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,70% para o Programa de Dispendios Globais das Empresas Estatais Federais. No realizado no exercício, o resultado primário do conjunto setor público atingiu 4,58% do PIB (R\$ 81,1 bilhões), ultrapassando em 0,33% do PIB a meta fixada. Esse acréscimo ficou praticamente por conta do Governo Federal que registrou um resultado 3,47% do PIB, sendo que o Governo Central – União, suas autarquias e fundações – contribuiu com o percentual de 2,96% do PIB, mais do que compensando o insuficiente resultado das Empresas Estatais Federais, que ficou abaixo da meta, com uma marca de apenas 0,51% do PIB.

Destaca o Tribunal que o resultado do Tesouro Nacional foi positivo em R\$ 84,7 bilhões enquanto que o resultado da Previdência Social foi negativo em R\$ 31,9 bilhões, sendo de se registrar que neste último cálculo foram apenas considerados os valores obtidos com a receita da contribuição de empregados e trabalhadores, não se levando em conta outras receitas da seguridade arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal.

Em relação aos governos regionais, observa-se que os Municípios têm apresentado quedas nos resultados obtidos. Enquanto em 2002, o superávit dos Municípios atingiu 0,15% do PIB, em 2004 alcançou apenas 0,08%. De forma diversa, o resultado dos Governos Estaduais passou de 0,64% do PIB, em 2002, para 0,91%, em 2004.

Quanto ao resultado das Empresas Estatais, verifica-se que o superavit obtido pelas empresas federais e estaduais, em conjunto, apresentou queda em 2004, atingindo 0,64% do PIB, enquanto em 2003 alcançou 0,87%.

O Relatório do Tribunal chama atenção para dois aspectos de natureza metodológica. O primeiro diz respeito à não-classificação no Siafi, no decorrer do exercício de 2004, das receitas arrecadadas a título de Parcelamento Especial (Paes), instituído pela Lei nº 10.684/2003, no montante de R\$ 2.754,0 milhões. Tais recursos foram integralmente considerados no cômputo da receita primária do exercício, em que pese uma parcela dos mesmos referir-se a transferências constitucionais, que deveriam ser deduzidas do resultado apresentado pelo governo federal.

Um segundo aspecto refere-se ao fato de que os dados divulgados pelo Bacen apresentam divergências em relação àqueles publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no que concerne ao resultado do Governo Central. Em 2004, o superavit primário do Governo Central, consoante a STN, atingiu o montante de R\$ 49,4 bilhões, cerca de R\$ 3,0 bilhões a menos do que o apresentado pelo Bacen.

Desse valor, segundo a STN, cerca de R\$ 363 milhões referem-se a discrepâncias estatísticas não-identificadas e o restante R\$ 2,6 bilhões resultaria de pagamentos realizados por Itaipu ao Tesouro Nacional, os quais foram captados pelo Bacen como receita primária do Governo Central, enquanto que, para a STN, tais recursos deveriam afetar o resultado das Empresas Estatais Federais. Isto, porém, não afeta o total do resultado do Governo federal.

No que se refere à Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), o anexo de metas fiscais da LDO2004 previa uma relação de 55,07% do PIB, enquanto que o valor realizado, segundo o Bacen, ficou em 54,1% do PIB, mais do que atendendo a meta esperada.

1.3.1.3 – Lei Orçamentária Anual

A LOA 2004 (Lei nº 10.837, 16/01/04) estimou receitas e fixou despesas em R\$ 1.469,1 bilhões, sendo que R\$ 860,0 bilhões referiam-se a operações de crédito para o refinanciamento da dívida pública, de significado meramente contábil. O orçamento de investimento das empresas estatais foi estimado em R\$ 33,0 bilhões.

Além da dotação orçamentária, foram abertos ou reabertos créditos adicionais no valor total líquido de R\$ 37,7 bilhões, nos meses de novembro e dezembro de 2004, valor significativamente alto frente ao curto período de tempo até o final do exercício financeiro para efetivação dos três estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), contribuindo para que ocorram elevados valores inscritos em restos a pagar.

Com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, a LRF prevê a hipótese de limitação seletiva de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público, atribuindo a LDO a competência para dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho.

O Decreto nº 4.992, de 18.02.04, estabeleceu inicialmente o limite de movimentação e empenho do orçamento no âmbito do Poder Executivo em R\$ 6.0 bilhões, sendo identificadas como causas para tal limitação uma possível frustração de parte das receitas previstas no orçamento, da ordem de R\$ 5,1 bilhões, e o acréscimo das despesas obrigatórias no montante de R\$ 0,9 bilhão, concernentes à

implementação do Estatuto do Idoso, à complementação do Fundo Constitucional do Distrito Federal e ao aumento dos gastos com abono e seguro-desemprego. Ao final a limitação ficou em apenas R\$ 1,5 bilhão.

Assinale-se que o montante inicialmente contingenciado em 2004 é significativamente menor que os fixados em 2002 e 2003, nos quais as restrições em análise alcançaram, respectivamente, R\$ 13,1 bilhões e R\$ 14,1 bilhões. Para 2004, houve uma melhor estimativa das despesas de caráter obrigatório previstas no orçamento, evitando ou atenuando as subestimativas constatadas nos exercícios passados.

A capacidade de movimentação e de empenho dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União foi restringida inicialmente em R\$ 64,7 milhões e finalizada com apenas R\$ 18,1 milhões.

Anota o Tribunal, que o Poder Executivo considerou, no cálculo dos referidos limites, que a estimativa de receitas contida na Lei Orçamentária Anual era consistente, o que fez com que as dotações orçamentárias relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público fossem em grande parte excluídas das limitações, na forma prescrita pela LDO para 2004.

Em 2004, o Decreto n.º 4.992/04 indicou um montante de R\$ 9,5 bilhões de despesas primárias discricionárias inscritas em restos a pagar.

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

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

Não obstante, os valores não-financeiros arrecadados só são classificados como receitas primárias no exercício de sua arrecadação. Assim, as despesas efetivadas à conta desses valores em exercícios posteriores ao da arrecadação não são compensadas por nenhum ingresso na receita, impactando negativamente o cálculo do resultado primário, o que termina por dificultar o uso de tais recursos nas áreas originalmente beneficiadas.

Exemplo marcante ocorre com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (CIDE), onde a existência da disponibilidade de recursos revela os efeitos não-desejados da gestão fiscal, haja vista a necessidade de realização de despesas na infra-estrutura de transportes.

A Carga Tributária Bruta, somados os três níveis de governo, aumentou de 34,69% do PIB em 2003 para 35,74% do PIB em 2004, com essa elevação sendo explicada em sua maior parte pelo aumento da Carga Tributária Federal que subiu de 23,79% do PIB em 2003 para 24,61% do PIB em 2004, registrando um acréscimo de 3,45%.

A receita do Tesouro, exclusive o refinanciamento da dívida pública, foi estimada em R\$ 321,2 bilhões na LOA2004, enquanto que o valor realizado no ano registrou R\$ 331,6 bilhões. A receita da previdência, por sua vez, foi estimada em R\$ 92,6 bilhões na LOA2004, enquanto que a arrecadação efetiva atingiu R\$ 93,8 bilhões. Ressalte-se que, na primeira reprogramação de receitas e gastos, o Poder Executivo havia reestimado essas receitas em R\$ 313,1 bilhões e R\$ 93,2 bilhões, respectivamente, bastante abaixo do efetivamente ocorrido.

As Receitas Correntes aumentaram, em termos nominais, 17,20% em 2004, relativamente ao exercício precedente, acima do aumento de 13,69% estimado para o PIB nominal. Aquele aumento é explicado pelo desempenho da Receita de Contribuições que cresceu 21,22%, uma vez que a Receita Tributária superou em apenas 11,71% a arrecadação de 2003.

Destaca-se nesta última o crescimento nominal de 17,49% do Imposto sobre Produtos Industrializados, refletindo a retomada do crescimento econômico do País e o aumento médio de 20% na alíquota do IPI-Fumo.

O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza registrou um acréscimo nominal de arrecadação da ordem de 9,63%. A queda na arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte – Rendimentos de Capital, decorrente da redução na taxa de juros em 2004 em relação ao ano de 2003, foi parcialmente compensada pelo aumento no que se refere ao Imposto de Renda Retido na Fonte – Rendimentos do Trabalho, resultando num crescimento nominal de apenas 5,82% na receita deste tributo. A receita do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) aumentou 13,54% e a da Pessoa Física 21,86%, refletindo o maior dinamismo da atividade econômica.

Com relação à Receita de Contribuições, destaca-se que o aumento de 34,37% na arrecadação da Cofins, devido, principalmente, aos seguintes fatores: a) a tributação das importações pela Lei nº 10.833/2003 que normatizou a incidência da contribuição sobre os insumos importados pelas empresas sujeitas à não-

cumulatividade; b) Extensão pela Lei nº 10.865/2004 da incidência da Cofins a todos os produtos importados c) obrigatoriedade de retenção na fonte da Cofins, da CSLL, do PIS e do Imposto sobre a Renda por parte das empresas privadas, estatais e órgãos entidades da Administração, quando da ocorrência de pagamentos a pessoas jurídicas (Lei nº 10.833/2003, arts.30, 33 e 34).

O crescimento de 52,04% na arrecadação da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor (CPSSS) decorreu do aumento da alíquota da contribuição patronal de 11% para 22% (Lei nº10.887/2004) e da decisão do Supremo Tribunal Federal favorável à constitucionalidade do pagamento da CPSSS por parte dos inativos. Ressalte-se, outrossim, que a parcela referente à contribuição patronal da CPSSS nada mais é que a realocação na fonte 69 de outras receitas arrecadadas, de forma a cumprir a obrigação da União, suas autarquias e fundações para com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Assim, o somatório de todas as receitas e contribuições embute dupla contagem, já que os recursos que compõem a fonte 69 são originários de outras fontes e não decorrem de arrecadação “primária”.

O aumento de 16,79% na receita do Pis/Pasep foi decorrência da tributação direta das importações (Lei nº10.865/2004), da retenção na fonte de PIS em conformidade com o citado art. 34 da Lei nº 10.833/2003 e da recuperação da atividade econômica.

Relativamente à Contribuição para o Regime Geral de Previdência Social, a elevação da arrecadação é explicada, principalmente, pela (i) elevação do teto do RGPS de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00 a partir de janeiro de 2004, reajustado, em 1º de maio, para R\$ 2.508,72], ampliando a base de contribuição; (ii) melhoria no comportamento do mercado de trabalho formal e (iii) melhoria da eficiência do aparelho arrecadador do INSS, inclusive com referência à recuperação de créditos junto a devedores.

O total das Receitas de Capital, no exercício de 2004, foi de R\$ 480,9 bilhões milhões, dos quais cerca de 79% refere-se ao refinanciamento da Dívida Pública Federal, de natureza meramente contábil. Excetuando-se o Refinanciamento da Dívida Pública Federal, a Receita de Capital ficou em R\$ 102,2 bilhões no exercício de 2004.

As variações referidas nos itens Operações de Crédito Internas e Operações de Crédito Externas foram, comparativamente ao ano de 2003, de -38,57% e +198,38%, respectivamente.

A respeito do item Amortização de Empréstimos, o acréscimo de 36,27% decorreu dos seguintes fatores: baixo índice de inadimplência dos empréstimos no âmbito do Proex e Pronaf e retorno ao Tesouro Nacional de fluxos de amortização

referentes a contratos Eletrobras/Itaipu, que até 2003 eram direcionados a aumento de capital de empresas.

O decréscimo 68,38% verificado no Resultado do Banco Central, assim como a queda de 27,35% na remuneração das disponibilidades deveu-se à prática de uma menor taxa de juros média no exercício de 2004, relativamente ao ano anterior que exigiu uma política monetária mais severa para estabilizar os preços.

Relativamente à dívida ativa, nota-se que esta alcançou em 2004 o montante de R\$ 371,4 bilhões, representando 21,0% do PIB. No exercício, o estoque da dívida ativa total variou 11,4% em termos nominais, o que equivale a um crescimento real de 3,5%, considerada a inflação medida pelo IPCA de 7,6%. Ressalte-se que o crescimento nominal de 35,3% (23,8% em valores reais) observado em 2003 deveu-se, fundamentalmente, à revisão contábil procedida pelos órgãos responsáveis.

O Ministério da Previdência, que em 2004 teve sua dívida ativa reduzida em 9,4%, havia apresentado elevação de 74,7% no estoque da dívida ativa em 2003. O estoque da dívida ativa do Ministério da Fazenda, que detém a maior parte dos ativos em análise (cerca de 69,2%), apresentou crescimento de 24,0%, após crescimento de 19,0% no ano anterior.

A contabilização da dívida ativa é precária porque as receitas oriundas do Programa de Recuperação Fiscal (Refis) e do Parcelamento Especial (Paes), regulados pelas Leis nº 9.964/2000 e nº 10.684/2003, não recebem o devido tratamento contábil. Ou seja, não são apropriados nas contas específicas, de acordo com os respectivos tributos, com classificação distinta para principal, juros e multas.

No âmbito do Refis, créditos recebidos não são levados às contas de receitas próprias de dívida ativa, constantes do Plano de Contas, mas sim às contas de receitas existentes para a arrecadação normal de cada tributo. Relativamente ao Paes, de R\$ 2,7 bilhões, R\$ 1,1 bilhão seriam relativos à dívida ativa da União. Aqui, no entanto, a classificação errada levou tais créditos a serem reconhecidos não em contas de receitas de tributos, mas na condição de passivo, sob a rubrica contábil 2.1.1.4.9.11.03 – Programa de Recuperação Fiscal.

Por força das retro mencionadas impropriedades, as distorções fazem com que a receita da dívida ativa contabilizada divirja substancialmente daquela informada no Relatório do Poder Executivo Federal – Volume I do BGU, constante das fls. A-53 e A-57 do Volume II do BGU.

O Tribunal conclui que há fragilidades no controle contábil da dívida ativa da União e da arrecadação dela decorrente. O problema reside na qualidade das

informações produzidas para os devidos registros contábeis. Destaque-se que a arrecadação da dívida ativa informada foi 160% superior à contabilizada.

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; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; 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 SLAFI, 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; e 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; Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO; 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 Ministro Relator do TCU Benjamin Zymler concluiu que tais demonstrações expressam adequadamente as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União. Diversos aspectos, no entanto, foram ressaltados, em especial:

a) apresentação de informações de entidades já extintas, mas com saldos contábeis em contas diversas, o que impossibilita conhecer a real situação econômico-financeira dessas entidades contábeis, inviabilizando a aplicação de tratamento adequado ao patrimônio, caso ainda exista, pelos órgãos responsáveis (Deliq);

b) não-incorporação de informações do BNDES, Bacen, Emgea, CEF e FADS (entidades integrantes de saldos contábeis) junto ao BGU, por não observarem os prazos estabelecidos na Norma de Encerramento de exercício emitida pela STN;

c) classificação inadequada dos demonstrativos dos fundos especiais nas demonstrações contábeis da administração indireta, à semelhança do que ocorreu no exercício anterior, considerando que essas unidades não têm personalidade jurídica própria e tampouco são administrados exclusivamente por entidades da administração indireta;

d) classificação inadequada da empresa pública Valec considerada, no BGU, como sociedade de economia mista;

e) tratamento inconsistente quanto à criação de órgãos subordinados para sucederem à “gestão”, já que não se permite conhecer os critérios que enquadraram os sucessores, bem como os vínculos entre gestões originais e novos órgãos;

f) utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis, em especial no que se refere:

i. à falta de eliminação das transações governamentais no balanço financeiro geral, especialmente por não apresentarem valores iguais no lado dos ingressos e dispêndios;

ii. à falta de segregação, entre corrente e capital, nos balanços financeiro e orçamentário e na demonstração das variações patrimoniais, dos saldos de deduções de receitas, de maneira a apurar o real valor líquido individualizado do conjunto de receitas;

iii. à falta de eliminação das gestões remanescentes do órgão Senado Federal, o que possibilitou a contabilização de valores a título de “Lucros/Prejuízos Acumulados” em entidade contábil da administração direta;

iv. à falta de eliminação, nos balanços, mas não nas operações e transações contábeis, de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias, acréscimos e decréscimos patrimoniais e direitos e obrigações de saque;

v. apresentação de divergências de consolidação do balanço financeiro nas contas “Ajuste Patrimônio/Capital” e “Pessoal a Pagar” que, a despeito de serem objeto de nota explicativa quanto à composição contábil-formal, não apresentam justificativa material;

vi. divergências de consolidação, no âmbito do sistema Siafi, do valor total de dispêndios de autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social com as não-pertencentes a esse orçamento;

g) utilização de procedimentos inadequados para apresentação das demonstrações contábeis, especialmente no que diz respeito:

i. à apresentação inadequada dos valores de transferências extra-orçamentárias junto aos grupos de ingressos e dispêndios orçamentários no balanço financeiro;

ii. à apresentação inadequada das informações do grupo “obrigações em circulação”, em especial no que se refere ao valor dos restos a pagar, pelo agrupamento e apresentação inconsistentes;

iii. à apresentação inadequada dos valores do balanço orçamentário consolidado, por conta da segregação de valores de créditos orçamentários e movimentação financeira, o que prejudica a clareza da informação divulgada e dificulta a comparabilidade entre os demonstrativos;

iv. à nomenclatura inadequada para os grupos contábeis relacionados à decréscimos/acrécimos patrimoniais na demonstração das variações patrimoniais, por utilizar, de forma não-criteriosa, o termo “reavaliação” para designar diversas operações de naturezas diferenciadas;

v. à apresentação inadequada de valores de previsão adicional da receita oriunda de superavit financeiro, por desequilibrar o balanço e não evidenciar corretamente a situação econômico-financeira da entidade;

vi. à apresentação inadequada de valores junto a empresas públicas e sociedades de economia mista que, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, apresentam saldos contábeis em contas de receitas e despesas extraorçamentárias na demonstração das variações patrimoniais, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União.

h) omissão, à semelhança do exercício anterior, de nota explicativa sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

i) inconsistência nos valores dos balanços patrimoniais constantes do Siafi (transação "BALANSINT") e os impressos no BGU referentes à administração direta, fundos, autarquias e fundações;

j) impossibilidade de conferência da integridade das operações de alienações de bens móveis, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados;

k) existência de diferenças de conciliação entre os saldos contábeis da conta única e os valores efetivamente depositados no Banco Central;

l) adoção de procedimentos diferenciados para elaboração do balanço orçamentário que integra o BGU e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), proveniente dos seguintes problemas diagnosticados:

i. evidenciação do saldo de exercício anterior, proveniente do superavit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, utilizado, na forma do inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964, para abertura de créditos adicionais no exercício de referência, apenas no balanço orçamentário que integra o RREO, ficando o BGU pendente dessa informação, fato que dificulta precisar a observância do equilíbrio expresso nos incisos II e V do art. 167 da Constituição;

ii. previsão de registro do saldo de exercício anterior utilizado para abertura de crédito adicional apenas na coluna de receita realizada no balanço orçamentário do RREO, o que somente evidencia o equilíbrio da execução orçamentária (entre a receita e despesa efetivamente realizadas);

iii. não-evidenciação, na coluna da previsão da receita da linha de "saldo de exercício anteriores" do balanço orçamentário do BGU e RREO, do montante utilizado para abertura de créditos no exercício de referência, na forma do inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964, o que prejudica a precisão do cumprimento do comando de que trata o inciso V do art. 167 da Constituição;

iv. não-previsão, no balanço orçamentário do BGU, de uma coluna destacada para o registro da previsão da receita atualizada, conforme disposto no inciso I do art. 52 da Lei Complementar nº 101/2000, sem prejuízo da coluna para registro da receita prevista na lei orçamentária anual;

m) inexistência de mecanismos que possibilitem ajustar os números do balanço patrimonial do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) à disponibilidade efetiva de bens imóveis para uso, locação, cessão ou alienação.

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 adote medidas saneadoras cabíveis, como as recomendações à Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal e Instituto Nacional do Seguro Social, com vistas à melhoria das informações contábeis produzidas, as quais foram indicadas pelo Ministro-Relator em seu relatório.

Destacam-se, a seguir, algumas informações contidas nas demonstrações contábeis consolidadas, com vistas a evidenciar os montantes geridos e seus reflexos na composição patrimonial da União. Isso se faz relativamente aos órgãos e entidades que executam os orçamentos fiscal e da seguridade social (contidas no Volume II), salvo menção em contrário, pois são suas operações que afetam diretamente a situação financeira e patrimonial da União.

Resultados orçamentários - valores previstos

O Balanço Orçamentário mostra que a receita prevista e a dotação autorizada estão equilibradas relativamente à situação inicial definida pela lei orçamentária anual. No entanto, após os créditos adicionais, verifica-se déficit orçamentário de R\$ 37,74 bilhões entre a receita prevista atualizada e a dotação autorizada atualizada, conforme abaixo demonstrado:

	R\$ mil		
	Receita Prevista	Despesa Autorizada	Resultado Orçamentário
LOA 2004	1.469.087.406	1.469.087.406	0
LOA 2004 + Créditos Adicionais	1.469.091.184	1.506.832.003	-37.740.819

Segundo o SIAFI, o aumento na receita prevista é explicado pela previsão adicional de R\$ 3,78 milhões. No entanto, a previsão atualizada deveria chegar ao mesmo patamar da despesa autorizada, tendo em vista o necessário equilíbrio

orçamentário nos valores previstos para a receita e para a despesa. A receita prevista está, portanto, subestimada em R\$ 37,74 bilhões, relativamente às dotações autorizadas.

A observância do equilíbrio orçamentário se impõe quer no orçamento inicial, quer em suas alterações, pois que incabível a autorização sem que tenham sido identificados os recursos necessários. Salvo no caso de cancelamentos de outras programações, situação em que não se altera a despesa autorizada, há necessidade de se contabilizar a receita prevista adicional até o valor das dotações autorizadas por meio de créditos adicionais, quer a fonte de recursos seja excesso de arrecadação, quer seja o superávit financeiro. Esse procedimento é necessário com vistas a evitar que se demonstre um déficit orçamentário inexistente entre a receita prevista e a despesa autorizada, bem como permitir o cálculo exato dos níveis de realização da receita orçamentária relativamente às previsões.

Observe-se que, conforme Lei nº 10.837, de 16/01/2004 (Lei Orçamentária para 2004), tanto na receita prevista quanto na dotação autorizada, estão incluídos R\$ 860,04 bilhões referentes ao refinanciamento da dívida pública federal, isto é, receitas de operações de crédito (emissão de títulos públicos) que se destinam a despesas com o pagamento do principal atualizado da dívida pública (mobiliária e contratual). Após créditos adicionais, a dotação foi alterada para R\$ 852,38 bilhões.

A lei orçamentária para 2004 previa para as operações de crédito destinadas ao refinanciamento mesmo valor que da dotação respectiva, isto é, R\$ 860,04 bilhões. No entanto, o valor da receita prevista se manteve enquanto os créditos adicionais reduziram a dotação autorizada para R\$ 852,38 bilhões. O desequilíbrio orçamentário nas previsões repete-se, portanto, neste particular. Isso significa que a receita prevista referente às operações de crédito destinadas ao refinanciamento estão superestimadas em R\$ 7,67 bilhões.

Resultados orçamentários - valores executados

Se o equilíbrio orçamentário se impõe nos valores previstos, o confronto das receitas e despesas realizadas revela geralmente déficit ou superávit orçamentário. Dificilmente apresentará equilíbrio. No exercício de 2004, a receita da União foi de R\$ 931,53 bilhões e a despesa foi de R\$ 908,15 bilhões, o que produziu um superávit orçamentário de R\$ 23,36 bilhões.

Os valores relativos à receita e despesa realizadas incluem o refinanciamento da dívida: R\$ 378,69 bilhões na receita e R\$ 364,42 bilhões na despesa, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2004, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Uma vez que títulos foram emitidos com vistas à amortização de operações de créditos anteriormente efetuadas, chama a

atenção o fato de os montantes da receita e despesa serem diferentes. Isso decorre do fato de que a emissão de títulos ocorreu em 2004 e parte da amortização a que se destinava ocorreu somente em 2005. Observe-se que o refinanciamento da dívida envolve duas operações, isto é, efetua-se uma operação de crédito para liquidar outra, anterior. Assim, focando somente no exercício de 2003, pode-se afirmar que o refinanciamento foi de R\$ 364,42 bilhões. O excedente da receita decorrente da emissão de títulos, relativamente ao valor amortizado, não deve ser tido como refinanciamento. De fato, R\$ 14,28 bilhões representam efetivamente parcela do aumento da dívida pública no exercício de 2004.

Assim, se foram realizados R\$ 378,69 bilhões de operações de crédito, mas foram amortizados apenas R\$ 364,42 da dívida vencida, então R\$ 14,28 bilhões não devem ser tidos como mero refinanciamento, mas representam parcela do aumento da dívida pública no exercício de 2004.

O superávit orçamentário de R\$ 23,36 bilhões pode ser decomposto em superávit do orçamento corrente de R\$ 10,89 bilhões e superávit do orçamento de capital de R\$ 12,48 bilhões. No entanto, esses superávits não representam uma situação fiscal confortável, pois que apurados pelo mero confronto entre receitas orçamentárias e despesas orçamentárias, sem distinguir as “primárias” e as “financeiras”. Recorde-se que os resultados corrente e de capital consideram as despesas empenhadas à conta do orçamento respectivo, enquanto o resultado primário considera as despesas pagas, independentemente de se referirem ao orçamento vigente ou a restos a pagar de orçamentos anteriores.

Considerando-se apenas receitas primárias e despesas primárias, chega-se a um superávit primário de R\$ 49,8 bilhões (2,81% do PIB). Um esforço fiscal extraordinário que, no entanto, foi insuficiente para fazer face aos encargos da dívida.

De fato, considerando-se as empresas estatais não dependentes (que não executam os orçamentos fiscal e da seguridade social), chega-se a um superávit primário de R\$ 61,3 bilhões (3,47% do PIB, quando a meta prevista era de 3,15%), mas, após serem computados os juros e encargos da dívida incorridos (líquidos), independentemente de terem sido pagos ou mesmo previstos no orçamento, chega-se a um déficit nominal de R\$ 12,4 bilhões (0,70% do PIB), conforme demonstrado no “Anexo de Metas Anuais Fixadas nos três Exercícios Anteriores” contido na Lei nº 11.178, de 2005 (LDO/2006).

Situação financeira da União

Considerando-se o conjunto dos órgãos e entidades que executam os orçamentos fiscal e da seguridade social, após a execução orçamentária e extra-

orçamentária do exercício de 2004, destacam-se a seguir os principais aspectos da situação financeira da União.

O Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial mostram que as disponibilidades passaram de R\$ 153,84 bilhões em 2003 para R\$ 177,11 bilhões em 2004. Houve, portanto, um aumento de 15,1%. Tais disponibilidades podem ser detalhadas da seguinte forma:

	R\$ bilhões
Conta Única do Tesouro Nacional	90,87
Recursos do INSS	4,50
Recursos à Disposição da Dívida Pública	51,56
Aplicações Financeiras	22,64
Outras Disponibilidades	7,54
Total	177,11

Respeitadas as vinculações constitucionais e legais, o valor de R\$ 177,11 representa o montante de recursos de que se dispõe de imediato para atender às obrigações da União.

Além do Ativo Disponível acima detalhado, o Ativo Financeiro compreende outros valores que independem da execução orçamentária para se tornarem disponíveis. Seu montante é de R\$ 229,29 bilhões, o que abrange os Depósitos Especiais do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) junto às seguintes instituições, detalhados a seguir:

	R\$ bilhões
Banco do Brasil	8,92
Banco do Nordeste	1,52
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	14,57
Caixa Econômica Federal	2,12
Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP	0,17
Banco da Amazônia	0,06
Total	27,36

No entanto, todo o Ativo Financeiro está comprometido com o Passivo Financeiro, o qual representa obrigações a serem satisfeitas independentemente de autorização orçamentária. Do confronto dos dois, apura-se o superávit financeiro, o qual pode ser tido como fonte de recursos para fins de abertura de créditos adicionais, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964. Sendo o Passivo Financeiro de R\$ 47,66 bilhões, verifica-se um superávit financeiro de R\$ 181,63 bilhões, produzido ao longo dos exercícios financeiros.

Não obstante a previsão legal para que superávits financeiros possam ser utilizados para a abertura de créditos adicionais, tais recursos não podem ser alocados porque há outras disposições legais que impõem que sejam produzidos superávits primários, o que implica atender despesas primárias com receitas primárias. Uma vez que o superávit financeiro representa receita financeira, sua utilização para atender despesas primárias depende de compensações – excesso de arrecadação ou cancelamento de outras programações.

Em princípio, os recursos economizados deveriam ter sido utilizados para o pagamento de juros e amortização da dívida, mas há obstáculos para que isso ocorra que são as diversas vinculações de recursos estabelecidas na legislação. Embora os recursos vinculados não possam ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida, estes são “utilizados” para reduzir a dívida líquida, a qual é apurada pelo confronto entre dívida bruta e ativos financeiros que podem ser utilizados para seu resgate, desde que ocorra desvinculação dos recursos correspondentes.

A propósito, no que se refere à trajetória da dívida líquida do governo central e estatais, em 2003 esta era de 35,02% do PIB e chegou, em 2004, a 30,70% do PIB, conforme Anexo de Metas Fiscais da LDO/2006(IV.12 – Anexo de metas anuais fixadas nos três exercícios anteriores). Importa observar, no entanto, que se não houvesse uma perspectiva de a União continuar a refinarçar sua dívida, o superávit financeiro de R\$ 181,63 bilhões não seria suficiente para o pagamento de obrigações que venceriam em 2005 relativas à dívida mobiliária e contratual, interna e externa, no valor de R\$ 464,91 bilhões.

I.4 – Ação Setorial do Governo

I.4.1. Avaliação dos programas governamentais – Poder Executivo

A análise do desempenho e resultados alcançados pelo Poder Executivo no desenvolvimento dos programas e ações constantes das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) pertinentes, durante o exercício de 2004, consta do Relatório apresentado pelo Tribunal de Contas da União, no capítulo denominado “Ação Setorial do Governo” (páginas 191 a 230). Os dados apresentados pelo Tribunal são considerados suficientes para orientar a apreciação das Contas do Governo pelo

Congresso Nacional, na parte relativa à execução das atividades governamentais, bem como quanto aos resultados alcançados. Neste contexto, se optou por mencionar, no presente relatório, apenas os aspectos mais relevantes, as principais conclusões e sugestões apresentadas, com as quais esta Relatoria concorda, e, eventualmente, acrescentar outros pontos não considerados pelo Tribunal.

Em cumprimento às determinações contidas no art. 20, § 1º, da Lei nº 10.707/2003 (LDO 2004), preliminarmente o Tribunal relata os esforços empreendidos para definir a metodologia que permitiu classificar os resultados dos programas em satisfatórios e insatisfatórios.

O Tribunal ressaltou a fragilidade da análise efetuada, que decorre, principalmente, da baixa confiabilidade dos dados tomados como base, consistentes na definição genérica de objetivos, utilização de indicadores inadequados e metas físicas incompatíveis com os objetivos dos programas constantes do projeto de lei do PPA 2004-2007. Tais limitações permitiram que o Tribunal, mediante metodologia baseada na execução física e orçamentária das ações, se pronunciasse somente sobre 118 programas dos 379 constantes da LOA 2004. Dos 118 programas considerados, 55 foram classificados como satisfatórios (47%) e 63 (53%) como insatisfatórios.

Com base na análise empreendida, conclui o Tribunal pela necessidade de melhoras do processo de planejamento, dentre as quais destacam-se: correta definição de indicadores de resultados e produtos esperados; desenvolvimento de sistema de custos; manutenção da base de dados atualizada, que contenha as informações pertinentes à análise, como nível de execução física e contingenciamento aplicado especificamente aos programas.

Além disso, o Tribunal apresenta os resultados de auditorias de natureza operacional, realizadas com o objetivo de avaliar o cumprimento dos programas de governo e o desempenho dos órgãos/entidades públicas, no tocante aos seus objetivos, metas e prioridades, assim como quanto à alocação e uso dos recursos disponíveis. Relewa destacar o que se segue:

Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

A auditoria enfocou as ações Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual – Programa Sentinela, cuja execução é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A avaliação permitiu a conclusão de que o Programa Sentinela tem alcançado resultados satisfatórios no tocante à efetividade, principalmente por contribuir para a elevação do número de denúncias de abuso sexual e para o fortalecimento social e emocional dos beneficiários.

Como principais ressalvas foram destacadas as deficiências na avaliação dos resultados do Programa; insuficiência de recursos orçamentários e humanos; falta de infra-estrutura nos centros de atendimento; e a não priorização dos beneficiários do Programa Sentinela para a inclusão em outros programas na rede de serviços públicos.

Sistema Único de Segurança Pública

O Programa Sistema Único de Segurança Pública - SUSP tem por objetivo reduzir a criminalidade e a violência, por meio de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo desenvolvido sobre a responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

Os resultados da auditoria ressaltam que há, na área de segurança pública, insuficiência de recursos orçamentários, financeiros, materiais, humanos e de informações, tanto no nível federal como nos níveis estaduais, assim como necessidade de se ampliar as ações de capacitação dos policiais. Para corrigir as deficiências verificadas, o Tribunal faz diversas recomendações à Secretaria Nacional de Segurança Pública, com as quais esta Relatoria concorda.

Bolsa-Família

O Programa Bolsa-Família foi criado para unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e tem por objetivos: combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, de forma a criar condições de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local.

O levantamento demonstrou que, com a implantação do bolsa-família, houve desestruturação do sistema de monitoramento anteriormente existente, no tocante às condicionalidades da área de educação, sem que outro sistema com essa finalidade tenha sido implantado. Verificaram-se, ainda, deficiências no controle social do programa e dificuldades operacionais da Caixa Econômica Federal e dos Estados e Municípios, como executores do programa.

Com o objetivo de contribuir para a melhora do desempenho do programa Bolsa-Família, o Tribunal expediu diversas recomendações à Secretaria Nacional de Renda da Cidadania, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e à Caixa Econômica Federal, as quais são endossadas por esta Relatoria.

Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos

Esse Programa, que engloba ações voltadas especificamente para a saúde mental, tem por objetivos a inserção social dos portadores de transtorno mental e aos dependentes de álcool e outras drogas.

A avaliação demonstrou que há problemas no processo de desospitalização, que decorrem de diversas insuficiências; dentre as quais destacam-se: pouca atuação na área de saúde mental dos conselhos de saúde; falta de garantia da aplicação dos recursos gerados pela diminuição de leitos na saúde mental no financiamento dos serviços da rede extra-hospitalar; distribuição descontínua de medicamentos essenciais; distribuição intempestiva de medicamentos de alto custo; e ausência de articulação da maioria das coordenações de saúde mental com o Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar.

Neste contexto, várias recomendações são feitas pelo Tribunal com a finalidade de contribuir para a melhora do desempenho das ações governamentais de saúde mental, as quais foram consideradas como pertinentes.

Assistência a Vitimas e Testemunhas Ameaçadas

Este Programa tem por objetivo proteger pessoas que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal, contando para esse fim com o apoio de organizações não-governamentais – ONGs. O principal objetivo da auditoria realizada foi verificar se a concentração de atribuições na sociedade civil estaria comprometendo o alcance dos resultados esperados.

Os trabalhos indicaram que: 1) os procedimentos de segurança do programa necessitam de aprimoramento em vários aspectos, especialmente no relacionamento com forças policiais; 2) a divulgação do programa não vem sendo feita de forma regular e contínua e, por isso, está dificultando o acesso de novos beneficiários; as secretarias estaduais não têm feito o repasse de recursos para as ONGs de forma regular; e o Poder Judiciário dos estados não prioriza os processos criminais que contam com testemunhas protegidas pelo programa. Além disso, foi verificado, ainda, que não há uma sistemática de prestação de contas do programa que possibilite a verificação da efetiva aplicação dos recursos públicos, com a necessária preservação do sigilo das informações.

Para corrigir as deficiências verificadas, diversas sugestões foram emitidas pelo Tribunal à Secretaria Especial dos Direitos Humanos e à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, as quais são consideradas oportunas e endossadas por esta Relatoria.

Banco de Alimentos

O Programa Banco de Alimentos, gerenciado pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, visa à recuperação de alimentos desperdiçados ao longo da cadeia produtiva, mas ainda adequados ao consumo humano, para fins de combate à fome.

A auditoria do Tribunal teve por objetivo verificar a conexão do programa com a principal política de governo na área social, o combate à fome.

As principais conclusões da auditoria são as seguintes: atuação não uniforme dos bancos de alimentos instalados; deficiência nos critérios para atendimento à população em maior risco de insegurança alimentar; concentração de convênios nas regiões Sul e Sudeste do País; falta de divulgação do programa; frágil sustentabilidade dos bancos; falta de capacitação dos técnicos que atuam no programa, do que decorrem problemas de implantação, operacionalização e gestão; ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação dos bancos; e ausência de divulgação de boas práticas.

Para colaborar na correção das deficiências verificadas, o Tribunal expediu diversas sugestões e recomendações, as quais foram examinadas e consideradas pertinentes por esta Relatoria.

Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

Tendo, dentre outras, a finalidade de assegurar o fornecimento de medicamentos de elevado custo ou os que, pela cronicidade do tratamento, se tornam excessivamente caros para serem suportados pela população em geral, este programa é gerenciado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde.

A auditoria teve a finalidade de verificar os mecanismos de execução do programa, tendo os trabalhos demonstrado a necessidade de aprimoramento dos sistemas de gerenciamento, controle e avaliação das ações, bem como detectado dificuldades de os Estados atenderem integralmente a demanda, do que decorrem atraso no ingresso de novos beneficiários e descontinuidade no fornecimento de medicamentos a pacientes que se encontram em tratamento.

Com base nas conclusões, foram feitas diversas recomendações ao Ministério da Saúde, voltadas sobretudo para melhorar a equidade de acesso dos portadores de doenças que demandam o uso desses medicamentos e para a melhoria da economicidade nas aquisições; e maior eficácia nos processos de programação, prescrição e dispensação.

Assistência Jurídica Integral e Gratuita

A auditoria realizada neste Programa teve por objetivo verificar o cumprimento, por parte do Estado, do disposto no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, consistente na obrigação de assegurar aos necessitados o acesso integral e gratuito à Justiça, como forma de democratizar o acesso à Justiça. O programa é desenvolvido pela Defensoria Pública da União, vinculada ao Ministério da Justiça.

Os trabalhos demonstraram a insuficiência de recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros da Defensoria Pública para condução do programa. Verificou-se, ainda, que: inexistem sistemas de avaliação e acompanhamento dos resultados do programa; inadequação dos indicadores de desempenho e dados estatísticos; baixa implementação da defensoria itinerante; e falta de articulação da Defensoria Pública da União com outras entidades congêneres.

Visando contribuir para a melhora de desempenho da Defensoria Pública, o Tribunal expediu diversas recomendações, dentre as quais consideram-se relevantes: a adoção de providências para tornar mais ágil a tramitação do anteprojeto de lei que cria o quadro de apoio da Defensoria Pública da União, em conformidade com o disposto no art. 144 da Lei Complementar nº 80/1994; e a realização de estudo de viabilidade de criação de fundo constituído por recursos provenientes de custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais, com vistas ao financiamento do programa, nos termos do § 2º do art. 98 da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Ainda dentro da análise das ações setoriais, o Tribunal apresenta e discute, no subitem denominado “4.2. Ações Setoriais em Destaque”, na parte referente ao Poder Executivo, os seguintes programas e ações:

Fome Zero

Estruturado para viabilizar o cumprimento de um dos principais compromissos do atual Governo, o Programa Fome Zero tem como finalidade implantar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no País, mediante a articulação de ações dos três níveis de governo e da sociedade civil.

O Tribunal demonstra e comenta em seu Relatório os gastos do Governo Federal realizados no exercício de 2004, no âmbito do Programa Fome Zero, abrangendo ações orçamentárias executadas por 10 ministérios, cuja despesa liquidada alcançou o montante de R\$ 9,906 bilhões. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi responsável pela execução de 54,4% dessa despesa, principalmente com a realização da ação “Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza” – Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004). Também se destaca a ação “Financiamento e

Equalização de Juros para a Agricultura Familiar”- (PRONAF), de responsabilidade do Ministério da Fazenda, que alcançou a expressiva participação de 19,4% do total das despesas do Programa (R\$ 1,925 bilhões).

O Tribunal concluiu que, apesar do bom desempenho em 2004, o Programa Fome Zero, por si só, não é suficiente para promover, de forma sustentada, as mudanças almejadas, uma vez que depende de condições macroeconômicas não gerenciáveis pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e mesmo de aspectos econômicos dependentes não só da atuação do Estado, mas também da sociedade civil.

Ensino Superior

São discutidos os resultados de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com base nos nove indicadores de desempenho sugeridos pelo Tribunal na Decisão nº 408/2002-TCU/Plenário, cujos dados foram informados pelas próprias IFES.

Os valores médios dos indicadores, consolidados por Região Geográfica do País, apontam a existência de significativa disparidade entre as diferentes regiões, reforçando a conveniência de serem promovidos esforços em políticas públicas voltadas à equidade, de forma a minimizar as desigualdades refletidas pelos indicadores.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O art. 212 da Constituição Federal determina que a União deve aplicar, anualmente, 18% da receita resultante de impostos, no mínimo.

O Poder Executivo demonstra que a despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino em 2004 alcançou o montante de R\$ 12,394 bilhões, que representa 39,44% da receita líquida de impostos, calculada em R\$ 31,428 bilhões (pág. 159 do Relatório do TCU).

O cálculo feito pelo TCU, no entanto, demonstra que a despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino alcançou, em 2004, o montante de apenas R\$ 10,622 bilhões, valor esse que perfaz 20,87% da receita líquida de impostos, calculada em R\$ 50,907 bilhões.

As diferenças entre os valores calculados pelo Poder Executivo e o Tribunal resultam de divergências conceituais significativas entre os valores que devem ser considerados para o cálculo da despesa líquida de impostos e dos gastos que podem ser computados como despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Não obstante, ambas as demonstrações, embora divergentes, levam à conclusão de que o limite estabelecido pela Constituição para os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino teria sido plenamente atendido.

O problema reside, como se verá, na avaliação quanto ao atendimento ao disposto no § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece que a União deverá aplicar na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, no mínimo, 30% dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino a que se refere o art. 212 da Constituição Federal.

Segundo a conceituação do Tribunal, o total das despesas com a erradicação do analfabetismo e ensino fundamental (R\$ 2,309 bilhões) teria, em 2004, representado apenas 25,20% da receita líquida de impostos a ser aplicada na função educação (R\$ 9,163 bilhões). Já pelos dados apresentados pelo Poder Executivo, o percentual dos gastos com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental alcançou, em 2004, 37,62% da receita líquida de impostos a ser aplicada na função educação (R\$ 5,657 bilhões), pelo que teria sido atendida a determinação contida no § 6º do art. 60 do ADCT.

Após analisar as demonstrações e as conceituações adotadas, esta Relatoria considera corretos os dados demonstrados pelo Tribunal de Contas da União e conclui, por isso, que o limite mínimo de gastos com erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental definido no § 6º do art. 60 do ADCT restou não atendido.

1.4.2. 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.

1.4.2. Poder Judiciário

As contas do Poder Judiciário são constituídas pelas contas do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal², Justiça do Trabalho³, Justiça Eleitoral⁴, 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 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

² Composta por cinco Tribunais Regionais Federais, vinte e sete Seções Judiciárias e Conselho da Justiça Federal, sendo este o órgão central.

³ 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.

⁴ Composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais e Fundo Partidário.

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 justiça⁵, 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 Territórios⁶.

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.

⁵ Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal de 1988.

⁶ Inciso I do art. 128 da Constituição Federal de 1988.

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.

I.5 – Avaliação das Ações em Infra-Estrutura

Devido ao significativo crescimento econômico observado em 2004, a indústria passou a operar com elevados níveis de utilização da capacidade instalada, sendo que alguns setores estão operando em níveis críticos. Além disso, para continuar a crescer e a exportar, o País precisa resolver uma série de gargalos atualmente existentes nos mais variados setores da infra-estrutura, especialmente na área de transportes. Essas considerações devem ser vistas como alerta para a necessidade de serem realizados investimentos urgentes e vultosos em infra-estrutura.

Tomando por base os dados constantes do documento elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2004), a partir da síntese dos resultados de diversos estudos setoriais, estimase que será necessário investir aproximadamente R\$ 200 bilhões, nos próximos 5 anos, em infra-estrutura.

Os dados disponíveis sobre investimentos nos setores de energia elétrica, petróleo e gás, transportes e telefonia indicam uma estagnação em termos reais dos investimentos totais realizados ao longo do período que vai de 1999 a 2004. Além disso, observou-se um leve declínio do investimento privado. Contudo, devido a lacunas importantes nos dados, como a ausência de informações sobre o investimento privado em geração de energia elétrica, deve-se ressaltar que a análise nesse caso deve ser mais qualitativa do que quantitativa.

Pode-se tirar uma conclusão importante da análise dos dados de investimentos em infraestrutura: o Governo Federal não dispõe de informações consolidadas sobre a evolução dos investimentos públicos e privados. Além disso, não existe qualquer tipo de interação institucional efetivamente operacional cujo objetivo seja a geração sistematizada de relatórios gerenciais que permitam ter uma visão integrada, sob uma perspectiva macro-setorial, dos investimentos realizados em infra-estrutura no Brasil.

Assim sendo, os diagnósticos governamentais são feitos a partir de informações segmentadas, que geralmente não seguem o mesmo critério de apuração, tratamento e consolidação de dados. Em alguns setores, a discrepância entre os dados obtidos a partir de diferentes fontes (ministérios e agências reguladoras) revela a gravidade do problema. Também o tratamento dado aos pedidos de informações feitos pelo TCU, visando à realização deste trabalho, revela,

em determinadas situações, a falta de gerenciamento efetivo das informações sobre o tema.

A principal restrição a investimentos em infra-estrutura nas últimas décadas tem sido a profunda crise fiscal do Estado brasileiro, caracterizada pelo comprometimento crescente das receitas governamentais com o pagamento de juros da dívida e pelo engessamento do orçamento. Dessa crise fiscal tem resultado uma pequena, senão nula, em alguns anos, capacidade para investir.

Considerando que a crise fiscal atingiu países em todo o mundo, a busca de soluções para superá-la também tem ocorrido no plano internacional. Uma dessas soluções, direcionada para viabilizar a realização de investimentos privados em projetos que não sejam auto-sustentáveis, é a celebração de Parcerias Público-Privadas (PPP). Note-se que essas parcerias têm sido utilizadas com frequência no setor de infra-estrutura.

Em 2004, foi aprovada e sancionada a Lei nº 11.079, de 30.12.2004, cujo projeto, de autoria do Poder Executivo, havia sido encaminhado ao Congresso Nacional no ano anterior. Ainda que a promulgação dessa lei seja um marco importante, cabe ao Governo Federal continuar a promover amplos esforços no sentido de preencher as lacunas legais existentes, criar modelos regulatórios adequados às PPP e desenvolver a *expertise* requerida para gerir as parcerias.

Ainda visando viabilizar a realização de investimentos públicos em infra-estrutura, o Governo Federal encetou negociações com o Fundo Monetário Internacional e os Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento com o fito de excluir determinadas despesas com investimentos públicos da composição do resultado primário, o que permitirá reduzir a restrição fiscal sobre esse tipo de gasto. Essas negociações tiveram êxito e, em 22.2.2005, o FMI distribuiu um comunicado dando apoio à iniciativa do Governo Federal de iniciar um projeto-piloto nesse sentido. Estima-se que, por meio desse mecanismo, será possível liberar cerca de US\$ 1 bilhão ao ano, entre 2005 e 2007, para investimentos em infra-estrutura e em outros setores que apresentem retornos macroeconômico e fiscal potencialmente forte a médio prazo.

Por um lado, verifica-se que a consolidação dos fundamentos macroeconômicos emite sinais claros de que o Governo está sendo bem-sucedido em encontrar saídas para o problema da restrição fiscal à expansão dos gastos públicos. Porém, por outro lado, um problema, cuja solução só deve ocorrer no médio ou no longo prazo, persiste e requer maior atenção por parte da sociedade e, em especial, do Governo: a necessidade de fortalecimento institucional e de recomposição de quadros de pessoal adequadamente capacitados em diversos ministérios e órgãos ligados aos diferentes setores de infraestrutura.

Esses problemas de ordem institucional afetam a viabilização de investimentos eficientes em infra-estrutura, sejam públicos ou privados. Afinal, eles acarretam uma deficiência sensível na produção dos estudos necessários ao planejamento e ao acompanhamento de investimentos. Note-se que a falta de planejamento e acompanhamento adequados, por sua vez, implica a ausência ou a precariedade de políticas setoriais e a incapacidade operacional para contratar, gerir e fiscalizar a execução de obras, entre outros problemas que foram recorrentemente apontados ao longo do relatório.

Assim sendo, o correto balanceamento entre a necessidade de manter a despesa de pessoal dentro de níveis que não comprometam os resultados fiscais necessários à estratégia traçada pelo Governo Federal e a necessidade de dispor de uma estrutura de pessoal compatível com a expansão da economia representa um grande desafio para a Administração Pública.

A insuficiência de políticas e diretrizes macro-setoriais representa uma lacuna institucional importante, que, em diversas situações, gerou um clima de incertezas e aumentou a percepção de risco dos investidores privados. Aduz-se que, nesse contexto, as agências atuaram de forma anômala, exorbitando de seus mandatos legais, uma vez que, para regular os respectivos setores, foram obrigadas a tomar decisões que deveriam estar afetas aos organismos governamentais formuladores de políticas públicas.

Depreende-se que a questão da competência das agências reguladoras também está a merecer a atenção do Governo Federal, que buscou definir a divisão das competências entre as agências e os ministérios setoriais por meio do Projeto de Lei nº 3.337, apresentado em 2004 ao Congresso Nacional.

Para que as agências reguladoras cumpram efetivamente sua missão de propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento dos setores de infra-estrutura, é fundamental que disponham de um quadro de servidores estáveis e tecnicamente qualificados. Devido à suspensão liminar, pelo STF, da eficácia de diversos artigos da lei que definia a forma de contratação do quadro de pessoal das agências, elas foram compelidas a utilizar servidores com contratos temporários. Por um lado, essa solução permitiu evitar o colapso nos seus quadros de pessoal, mas, por outro, resultou em uma rotatividade de pessoal acima do desejável. Com a aprovação da Lei nº 10.871/2004, foi possível realizar concursos públicos visando compor o quadro permanente dessas entidades.

Outra questão de grande importância para o funcionamento pleno das agências reguladoras relaciona-se a sua autonomia orçamentária e financeira. Essa autonomia é fundamental para que as agências possam cumprir efetivamente seu

mandato de regular e fiscalizar a execução de contratos altamente vultosos e de importância crucial para o desenvolvimento econômico do País. Em 2004, a Aneel, a ANP e a Anatel tiveram reduções no seu orçamento autorizado. Além disso, a exemplo do que ocorreu em anos anteriores, parte do seu orçamento foi contingenciado pelo Poder Executivo.

O contingenciamento de recursos vem atingindo as agências de forma diferenciada. O caso mais grave foi o da Aneel que, em 2003 e em 2004, teve reduções reais de aproximadamente 40% nos valores da execução orçamentária em relação a 2001 e 2002. Isso indica que parte das atividades antes realizadas pela agência teve que ser cortada nos dois últimos anos. Esse fato assume maior gravidade quando são considerados as reformas institucionais e os problemas enfrentados recentemente pelo setor elétrico.

O aprimoramento da atuação das agências reguladoras exige o estabelecimento de mecanismos que propiciem o controle social de suas atividades. Apesar do arcabouço legal existente, a experiência do TCU ao longo do acompanhamento da atuação dessas entidades demonstra que os arranjos institucionais elaborados visando viabilizar o controle social das agências reguladoras têm-se mostrado de eficácia limitada. Cômico desse problema, o Governo Federal, por meio do Projeto de Lei nº 3.337/2004, procurou aprimorar os mecanismos de controle social. Entretanto, deve-se ressaltar que o desenvolvimento do controle social é um desafio de longo prazo, por envolver questões culturais, sociais e institucionais.

Outra questão relevante para a viabilização de investimentos em infraestrutura, que acarretam a realização de obras de vulto, é o correto tratamento da questão ambiental. O Ministério do Meio Ambiente vem adotando medidas com vistas a compatibilizar seus procedimentos com a rotina de trabalho dos órgãos setoriais responsáveis pela implementação de empreendimentos e atividades que causem significativos impactos ao meio ambiente e a avaliar a efetividade do licenciamento junto a esses setores. Nesse sentido, foram realizados vários seminários com a participação de representantes dos órgãos ambientais das três esferas de governo, da sociedade civil, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Poder Legislativo para discutir o licenciamento ambiental, com destaque para os setores de infraestrutura.

Além dessas conclusões de cunho geral, alguns pontos específicos relacionados a cada um dos setores analisados merecem destaque.

a) Energia Elétrica:

No setor de energia elétrica, deve-se assegurar a efetiva implementação das instituições previstas no novo modelo, no menor prazo possível. A experiência

brasileira já demonstrou que a demora na implementação de um modelo ou a implementação apenas parcial dos arranjos propostos pode inviabilizar a adequada expansão do setor. Ademais, considerando a suspensão ou o cancelamento de obras hidrelétricas no Sistema Interligado, que equivaleu a 65% do total programado para ser realizado no horizonte 2001-2010, especial atenção deve ser dada à expansão do setor elétrico.

Ademais, os encargos do setor elétrico devem ser aperfeiçoados, em especial, no que concerne à Conta Consumo de Combustíveis, que alimenta graves ineficiências no setor. Além disso, outras questões regulatórias merecem destaque, como a necessidade de aprimorar a metodologia aplicada nas revisões tarifárias periódicas das concessões de distribuição de energia elétrica e de implementar revisões tarifárias no caso das concessões de transmissão.

Cumprе destacar a prioridade conferida à universalização do acesso à energia elétrica. Dando concretude à essa prioridade, em 2004, foi instituído o programa “Luz para Todos”, com o objetivo de levar energia elétrica para 12 milhões de pessoas do meio rural até 2008.

No que tange a execução do Orçamento Fiscal e Investimentos das Estatais consignamos:

a.1) Orçamento Fiscal

UO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO	EXECUÇÃO
		2003 (A)	2004 (B)
32101	Ministério das Minas e Energia	927,1	158,5
	Companhia de Pesquisa de		
32202	Recursos Minerais- CPRM	108,6	128,0
	Departamento de Produção		
32263	Mineral- DNPM	60,0	67,3
	Agência Nacional de Petróleo-		
32265	ANP	216,0	179,8
	Agência Nacional de Energia		
32266	Elétrica- ANEEL	102,7	114,3
TOTAL MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA		1.414,4	648,0

a.2) Orçamento de Investimento das Estatais

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ORÇAMENTO 2004
32201 - CENTRO DE PESQUISAS DE ENERGIA ELÉTRICA	13,1
32204 - ELETROBRÁS TERMONUCLEAR S.A.	328,0
32223 - CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A.	60,3
32224 - CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A.	1.080,2
32225 - ELETROSUL CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	308,7
32226 - COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO	858,8
32228 - FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	1.023,5
32264 - LIGHT PARTICIPAÇÕES S.A.	0,1
32267 - COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE	19,9
32268 - COMPANHIA ENERGÉTICA DE ALAGOAS	34,0
32269 - COMPANHIA ENERGÉTICA DO PIAUÍ	34,9
32270 - CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA S.A.	27,1
32272 - BOA VISTA ENERGIA S.A.	13,2
32273 - MANAUS ENERGIA S.A.	163,0
32281 - COMERCIALIZADORA BRASILEIRA DE ENERGIA EMERGENCIAL	0,3

b) Petróleo e Gás

Já no setor de petróleo e de gás, cabe destacar que, após a flexibilização do monopólio, houve expressivo avanço da participação da indústria do petróleo no PIB brasileiro. Segundo a ANP, alguns dos fatores que explicam esse aumento são a evolução do preço do petróleo no mercado internacional; o aumento de produção de petróleo e de gás natural no território nacional; a maior agregação de valor aos produtos do refino e as modificações introduzidas pela Lei do Petróleo, particularmente em relação às atividades de exploração e produção. Nesse segmento, houve expressivo aumento dos investimentos realizados pela Petrobras e por empresas privadas.

Foi importante a evolução do tratamento dado a questões ambientais nas rodadas de licitação de novos blocos de exploração de petróleo e de gás. Desde a quinta rodada de licitações, critérios conservadores na licitação de blocos vêm sendo definidos visando excluir as áreas protegidas e as respectivas zonas de amortecimento. Os avanços tiveram sequência e, na sexta rodada de licitações,

verificou-se uma maior integração entre a ANP e os órgãos ambientais, da qual resultou a anuência dos órgãos ambientais à licitação de todos os blocos selecionados.

Cabe ressaltar, ainda, o início do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a edição da Lei nº 11.097, de 13.1.2005, que contém as diretrizes para o uso de biocombustíveis na política energética nacional.

No que tange a execução do Orçamento Fiscal e Investimentos das Estatais consignamos:

b.1) Orçamento Fiscal

UO	DESCRIÇÃO	em milhões de R\$	
		EXECUÇÃO 2003 (A)	EXECUÇÃO 2004 (B)
32265	Agência Nacional de Petróleo- ANP	216,0	179,8

b.2) Orçamento de Investimento das Estatais

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	em milhões de R\$	
	ORÇAMENTO 2004	
32278 - PETROBRAS INTERNATIONAL FINANCE COMPANY	940,1	
32280 - ALBERTO PASQUALINI - REFAP S.A.	-	
32282 - PETROBRAS NETHERLANDS B.V.	4.196,1	
32285 - 5283 PARTICIPAÇÕES LTDA.	-	
32286 - BRASPETRO OIL COMPANY	69,2	
32287 - PETROBRAS INTERNATIONAL BRASPETRO B.V.	3.906,4	
32289 - PETROBRAS NEGÓCIOS ELETRÔNICOS S.A.	4,5	
32230 - PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.	14.618,8	
32232 - BRASPETRO OIL SERVICES COMPANY	-	
32239 - PETROBRAS DISTRIBUIDORA S.A.	465,5	
32240 - PETROBRAS GÁS S.A.	0,3	
32242 - PETROBRAS QUÍMICA S.A.	3,5	
32271 - TRANSPORTADORA BRASILEIRA GASODUTO BOLÍVIA - BRASIL S.A.	37,1	

c) Transportes

Os desafios relacionados à infra-estrutura de transportes são muito grandes, uma vez que parte dessa infra-estrutura encontra-se em estado precário de

conservação, em especial as rodovias. Dos 74.681km de rodovias vistoriados pela Confederação Nacional dos Transportes em 2004, 74,7% apresentavam algum grau de imperfeição, tendo 36,4% sido considerados deficientes, 23,7% ruins e 14,6% péssimos.

Assim sendo, são necessários investimentos tanto na recuperação como na expansão dos diferentes modais de transportes, o que deve ser feito sob a perspectiva de corrigir distorções históricas associadas ao predomínio do transporte rodoviário e possibilitar a integração dos modais, com vistas a favorecer a logística de transportes no País.

Em relação aos demais setores do transporte, cabe ressaltar que o desenvolvimento do setor aquaviário passa necessariamente pelo aumento da intermodalidade de transportes. Além disso, é preciso equacionar sérias imperfeições na modelagem do setor ferroviário, que impedem a adequada expansão desse modal de transportes. Vale ressaltar, ainda, a necessidade de fortalecimento institucional das agências reguladoras e do Ministério dos Transportes, em especial do Dnit, particularmente no que toca à formação de quadros técnicos suficientes e bem preparados.

No que tange a execução do Orçamento Fiscal e Investimentos das Estatais consignamos:

c.1) Orçamento de Investimento das Estatais

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	em milhões de R\$
	ORÇAMENTO 2004
39210 - COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ	13,4
39211 - COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO	4,8
39212 - COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA	14,2
39213 - COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	74,4
39214 - COMPANHIA DOCAS DO MARANHÃO	0,3
39215 - COMPANHIA DOCAS DO PARÁ	11,0
39216 - COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO	17,5
39217 - COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE	7,3

c.2) Orçamento Fiscal

UO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO 2003 (A)	EXECUÇÃO 2004 (B)
39101	Ministério dos Transportes	1.533,5	1.801,6
39201	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	-	-
39202	Companhia de Navegação do São Francisco	3,4	6,7
39207	Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias SA	47,9	76,2
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres-ANTT	64,1	85,3
39252	Agência Nacional de Transportes Aquaviários- ANTAQ	21,8	23,7
39252	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT	2.054,0	2.742,1
39901	Fundo da Marinha Mercante	813,0	159,6
TOTAL MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES		4.537,8	4.895,1

em milhões de R\$

d) Telecomunicações

No setor de telecomunicações, as reformas regulatórias e a privatização viabilizaram a ampliação do investimento no setor, que foi o responsável por parcela significativa do investimento em infra-estrutura nos últimos cinco anos. No entanto, três pontos necessitam de especial atenção do Poder Público para que o setor continue a se desenvolver e traga maiores benefícios à sociedade.

A primeira questão diz respeito à ausência de uma política governamental clara para a utilização dos recursos do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust). A inexistência dessa política impede a utilização dos R\$ 3,7 bilhões arrecadados pelo fundo.

Já a segunda refere-se à deficiência no controle das metas de universalização pela Anatel desqualifica tecnicamente suas conclusões sobre o

efetivo cumprimento dessas metas. Dada a importância econômica e os grandes investimentos associados ao tema, é fundamental que os processos da agência relacionados a esta questão sejam inteiramente revistos.

Finalmente, deve-se salientar a incipiente atividade de regulação econômica desenvolvida pela Anatel, cuja relevância fica ainda maior em decorrência dos aumentos de tarifas de serviços locais de telefonia fixa que superaram largamente a inflação nos últimos 5 anos. Essa atuação ineficaz da agência gerou um vácuo institucional e abriu espaço para o surgimento de questionamentos em outras instâncias que não a do regulador econômico. Isso acabou por gerar um clima de incertezas e prejudicou o desenvolvimento do setor

No que tange a execução do Orçamento Fiscal e Investimentos das Estatais consignamos:

d.1) Orçamento Fiscal

		em milhões de R\$
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		ORÇAMENTO
		2004
41201 - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS		738,3

d.2) Orçamento de Investimento das Estatais

		em milhões de R\$	
UO	DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO EM 2003 (A)	EXECUÇÃO EM 2004 (B)
41101	Ministério das Comunicações	634,4	724,8
	Agência Nacional de Telecomunicações-		
41231	ANATEL	230,8	251,9
	Fundo de Universalização dos Serviços de		
41902	Telecomunicações-FUST	-	-
	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico		
41903	das Telecomunicações-FUNTTEL	153,7	100,7
TOTAL MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES		1.019,0	1.077,4

I.6- Dos Limites e Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos Pareceres Preliminares do Tribunal de Contas da União

I.6.1- Dos Limites e Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal

A LC nº 101/00 estabeleceu procedimentos para verificação de metas de arrecadação e execução de despesa (art 9º), limites para despesas com pessoal (inciso I do art 20), procedimentos para controle do endividamento (art 31), regras para preservação do Patrimônio Público (art. 43 a 46). Para tanto são expedidos bimestral e quadrimestralmente os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (arts. 52 e 53) e o Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55), respectivamente, que contemplam informações no sentido de se auferir o cumprimento dos limites e ditames daquela Lei Complementar.

Ao verificarmos os Relatórios do Exercício de 2004, constatamos que nenhum dos Poderes ou Órgãos enumerados na Lei Complementar nº 101/00 extrapolou os limites impostos pela LRF, nem foi necessário adotar os procedimentos de limitação de empenho.

I.6.2- Dos Pareceres Preliminares e Ressalvas Emitidas pelo TCU

O Tribunal de Contas da União, por força do art 71 da Constituição Federal, combinado com os arts 56 e 57 da Lei Complementar nº 101/2000, emite os pareceres prévios sobre as contas dos 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. Nas Contas do Exercício de 2004 esses pareceres foram pela aprovação das contas dos 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 e pela aprovação com ressalvas das contas do Presidente da República.

As ressalvas apresentadas pelo Tribunal de Contas da União, no Relatório Preliminar das Contas do Poder Executivo, foram no seguinte sentido:

I. utilização de metodologia inadequada para o cálculo dos limites mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (*caput* do art. 212 da Constituição Federal), ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (§ 6º do

art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), uma vez que: não foram computados juros e multas dos respectivos impostos; houve dedução indevida de transferências outras que não de impostos e foram computadas gastos que não configuram, nos termos legais, despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino;

II. Não observância da aplicação mínima do equivalente a 30% dos recursos a que se refere o supramencionado art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2004 foi de 25,2%;

III. Falta de registro das receitas advindas da dívida ativa da União, referentes aos créditos parcelados no âmbito do “Programa de Recuperação Fiscal”, nas contas específicas existentes no plano de contas da União, de forma a identificar o principal, os juros e as multas;

IV. Ausência de reclassificação, nas contas próprias do plano de contas da União, dos créditos indevidamente registrados como depósitos na conta “2.1.1.4.9.11.03 - Programa de Recuperação Fiscal”, em 2003 e 2004;

V. fragilidades do controle contábil da dívida ativa da União e da arrecadação dela decorrente, gerando valores informados superiores em 160% àqueles contabilizados;

VI. Concentração da aplicação dos recursos do Programa de Financiamento às Exportações em poucas empresas exportadoras;

VII. Inexistência de avaliação periódica dos resultados das políticas de incentivo fiscal na redução das desigualdades regionais e no desenvolvimento dos setores beneficiados;

VIII. Ausência de sistemática de suspensão de incentivos fiscais a pessoas jurídicas enquadradas no art. 59 da Lei nº 9.069/1995;

IX. Apresentação de informações de entidades contábeis extintas, mas com saldos contábeis em contas diversas, o que dificulta o conhecimento da real situação econômico-financeira dessas entidades, bem assim o tratamento adequado de seu patrimônio pelos órgãos responsáveis (Delinq);

X. não-incorporação de informações do BNDES, Bacen, Emgea, CEF e FADS (entidades integrantes de saldos contábeis), no BGU, por não observarem os prazos estabelecidos na Norma de Encerramento de exercício emitida pela STN;

XI. Inclusão indevida dos fundos especiais nas demonstrações contábeis da administração indireta, à semelhança do que ocorreu no exercício anterior, sem considerar eventual existência de vínculo com a Administração direta;

XII. Classificação inadequada da empresa pública Valec considerada, no BGU, como sociedade de economia mista;

XIII. Ausência de critérios claros e consistentes para a classificação das antigas “gestões” nos atuais “órgãos subordinados”;

XIV. Utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis, em especial no que se refere:

- a) à falta de eliminação das transações governamentais no balanço financeiro geral, especialmente por não apresentarem valores iguais no lado dos ingressos e dispêndios;
- b) à falta de segregação dos saldos de deduções de receitas, entre receita corrente e de capital, nos balanços financeiro e orçamentário e na demonstração das variações patrimoniais, de maneira a permitir a apuração do valor líquido de cada um dos grupos;
- c) à falta de eliminação das gestões remanescentes do órgão Senado Federal;
- d) à falta de eliminação, nos balanços, de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias, acréscimos e decréscimos patrimoniais e direitos e obrigações de saque;
- e) à apresentação de divergências de consolidação do balanço financeiro nas contas “Ajuste Patrimônio/Capital” e “Pessoal a Pagar”;
- f) a divergências de consolidação, no Siafi, do valor total de dispêndios de autarquias pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social com as não-pertencentes a esse orçamento;

XV. Utilização de procedimentos inadequados para apresentação das demonstrações contábeis, especialmente no que diz respeito à:

- a) registro incorreto dos valores de transferências extra-orçamentárias nos grupos de ingressos e dispêndios orçamentários do balanço financeiro;
- b) registro incorreto das informações do grupo “obrigações em circulação”;
- c) registro incorreto dos valores do balanço orçamentário consolidado, devido à segregação de valores de créditos orçamentários e movimentação financeira;
- d) utilização inadequada do termo “reavaliação” nos grupos contábeis relacionados a decréscimos/acrécimos patrimoniais da demonstração das variações patrimoniais;
- e) registro incorreto de valores da previsão adicional de receita oriunda de *superavit* financeiro, por desequilibrar o balanço e não evidenciar corretamente a situação econômico-financeira da entidade;
- f) apresentação inadequada de valores junto a empresas públicas e sociedades de economia mista que, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, apresentam saldos contábeis em contas de receitas e despesas extraorçamentárias na demonstração das variações patrimoniais, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União.

XVI. Omissão, à semelhança do exercício anterior, de nota explicativa sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

XVII. Inconsistência nos valores dos balanços patrimoniais constantes do Siafi (transação “BALANSINT”) e os impressos no BGU referentes à Administração direta, fundos, autarquias e fundações;

XVIII. Impossibilidade de conferência da integridade das operações de alienações de bens móveis, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados;

XIX. Existência de diferenças de conciliação entre os saldos contábeis da conta única e os valores efetivamente depositados no Banco Central;

XX. Adoção de procedimentos diferenciados para elaboração do balanço orçamentário que integra o BGU e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), proveniente dos seguintes problemas observados:

- a) ausência de campo específico, no BGU, para registro, nas colunas de “receita prevista” e “receita realizado”, do saldo de exercício anterior proveniente do *superavit* financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior e utilizado para abertura de créditos adicionais no exercício de referência (inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964), o que dificulta a verificação da observância das disposições contidas nos incisos II e V do art. 167 da Constituição;
- b) ausência de campo específico para de registro do saldo de exercício anterior utilizado para abertura de crédito adicional na coluna “receita prevista” do balanço orçamentário do RREO;
- c) não-previsão, no balanço orçamentário do BGU, de uma coluna destacada para o registro da previsão da receita atualizada, conforme disposto no inciso I do art. 52 da Lei Complementar nº 101/2000, sem prejuízo da coluna para registro da receita prevista na lei orçamentária anual;

XXI. Ausência de apuração de 58% dos índices dos indicadores dos programas no exercício de 2004;

XXII. Inexistência de indicadores em 14% dos programas e informações insuficientes em 37% dos programas;

XXIII. Inexistência de registro, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan), dos dados relativos à execução física em 25% das ações constantes do orçamento da União;

XXIV. Inexistência de produto e unidade de medida em 8% das ações do PPA 2004/2007;

XXV. Existência de ações com mais de um produto em 16% dos programas prioritários;

XXVI. Execução orçamentária de programas do orçamento de investimento das estatais acima da dotação autorizada na LOA 2004;

XXVII. Subestimação ou superestimação de metas físicas, tanto previstas quanto executadas, e inadequação da descrição de produtos de programas;

XXVIII. Divergência, no BGU, entre as informações prestadas pelos ministérios e o anexo do Sigplan;

XXIX. Não-indicação da totalidade dos programas do PPA 2004/2007 no BGU 2004;

XXX. Inexistência de sistema de custos para a avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

I.7 – Conclusões

Com base na análise acima procedida, conclui-se que as contas de governo referentes ao exercício de 2004 atenderam as 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 adotarem 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 ao Congresso Nacional a tarefa de elaborar norma regulamentadora da prestação de contas.

B. Por se tratar de matéria correlata, é forçoso relembrar 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 se tomar o Plano Plurianual como um dos parâmetro de análise das contas do governo, ressalta o fato de que, em 2004, 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 mudanças no PPA, bem como o modo pelo qual tais mudanças se realizaram, pode ser sintoma 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 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. Merecem estudos mais aprofundados, bem como a adoção de medidas administrativas e legislativas, os 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. Ficou patente a necessidade de implementar melhoras do processo de planejamento, dentre as quais destacam-se: correta definição de indicadores de resultados e produtos esperados; desenvolvimento de sistema de custos; manutenção da base de dados atualizada, que contenha as informações pertinentes à análise, como nível de execução física e contingenciamento aplicado especificamente aos programas

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\$ 26,4 bilhões em 2003 para R\$ 31,9 bilhões em 2004, 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 que vão de imprecisões contábeis a questões gerenciais, consignados no item I.6.2 deste relatório;

K. 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 referentes ao exercício financeiro de 2004, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Nos autos da Adin nº. 2238, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil e Partido Socialista Brasileiro, o Supremo Tribunal Federal, na assentada de 08/08/2007, concedeu medida cautelar suspendendo a eficácia do caput do art. 56 e 57 da Lei Complementar nº 101/00 que fundamentava o julgamento das contas dos demais Poderes e Órgãos, que não o Poder Executivo.

Nesse sentido, por ser a decisão em caráter de medida cautelar, propomos o sobrestamento do julgamento das contas dos demais Órgãos e Poderes até a apreciação final da Ação pelo Supremo Tribunal Federal.

Esclarecemos, ainda, que nos termos do § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101/00, as contas do Tribunal de Contas da União estão sendo analisadas em Parecer específico.

Sala da Comissão, em



Senador Gim Argello

Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

**Aprova as Contas do Governo Federal,
relativas ao Exercício de 2004.**

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aprovada as contas do Presidente da República relativa ao exercício de 2004, nos termos do inciso IX do art 49, combinado com, o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal. . . .

Parágrafo único. Ficam ratificadas as ressalvas constantes do Relatório do Tribunal de Contas da União para o Exercício de 2004 e recomenda-se ao Poder Executivo que estude a implementação de medidas tendo em vista sanar as situações enumeradas.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Sobresta a apreciação das contas dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal de primeiro e segundo graus, Conselho da Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, relativos ao Exercício de 2004, em virtude da medida cautelar do Supremo Tribunal Federal concedida na sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2238.

Considerando que o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar na sede da ADIN nº. 2238, afastando a aplicação dos arts 56 e 57 da LC nº. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), **O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Fica sobrestada a apreciação das contas, relativas ao exercício de 2004, dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal de primeiro e segundo graus, Conselho da Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, até a apreciação em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal da do mérito da ADIN nº. 2238.

Parágrafo único. Em caso de manutenção da suspensão da vigência dos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº. 101/00 na apreciação definitiva do mérito da Ação citada no *caput* essas contas devem ser remetidas ao arquivo sem apreciação de mérito.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado Mendes Ribeiro Filho
Presidente


Senador Gim Argello
Relator

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, na Sétima Reunião Extraordinária do Congresso Nacional, realizada em 20 de agosto de 2008, **APROVOU**, por unanimidade, o Relatório do Senador GIM ARGELLO, que nos termos dos Projetos de Decreto Legislativo apresentados foi favorável à **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, da Mensagem nº 33/2005-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2004.", relativa à prestação de contas do Presidente da República, exercício de 2004, bem como ao **SOBRESTAMENTO** da apreciação das matérias a seguir relacionadas, referentes às prestações de contas de órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público da União, relativas ao exercício de 2004: **Ofício nº 06/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a prestação de Contas, relativas ao exercício de 2004, do Superior Tribunal de Justiça"; **Ofício nº 07/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Relatório Anual de Contas da Justiça Eleitoral, referente ao exercício financeiro de 2004"; **Ofício nº 08/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a prestação de Contas do Senado Federal, exercício 2004"; **Ofício nº 09/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional em determinação expressa no art. 99 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004, e no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Relatório de Prestação de Contas do Ministério Público da União, referente ao exercício de 2004"; **Ofício nº 10/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Relatório de Gestão Fiscal - 2005, exercício de Referência - 2004, da Justiça Militar da União"; **Ofício nº 011/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional, o Relatório das Contas do Supremo Tribunal Federal, exercício de 2004"; **Ofício nº 12/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional nos termos da Constituição Federal, art. 84, XXIV, a Prestação de Contas da Câmara dos Deputados referente ao exercício financeiro de 2004 "; **Ofício nº 13/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional em cumprimento ao estabelecido no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborado de acordo com as orientações contidas no Aviso TCU nº 09/2004 - Gab Min BZ, de 08 de dezembro de 2004, o Relatório de Prestação de Contas deste Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus - exercício de 2004"; **Ofício nº 14/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso

Nacional para efeitos do art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000, e, em cumprimento ao art. 99 da Lei nº 10.934/2004, de 18/04/2004, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, a prestação de Contas da Justiça do Trabalho, relativa ao exercício de 2004"; **Ofício nº 15/2005-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional em atenção ao disposto no art. 71 inciso I da Constituição Federal, combinado com o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o relatório de prestação das contas da Justiça do Distrito Federal e Territórios - Órgão 16.000". Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, no período de 16 e 17/07 e 01 a 13/08/2008 (15 dias), não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Deputados Mendes Ribeiro Filho, Presidente, Marcos Montes, Segundo Vice-Presidente, André Vargas, Aníbal Gomes, Antônio Carlos Biffi, Átila Lins, Bruno Araújo, Dilceu Sperafico, Edmilson Valentim, Eduardo Amorim, Eliseu Padilha, Gilmar Machado, Guilherme Campos, José Guimarães, José Rocha, Lázaro Botelho, Leonardo Monteiro, Luiz Bittencourt, Luiz Carlos Busato, Marinha Raupp, Miguel Martini, Milton Monti, Natan Donadon, Osvaldo Reis, Rodrigo Rollemberg, Vilson Covatti, Waldir Neves, William Woo e os Senadores Gim Argello, Terceiro Vice-Presidente, César Borges, Delcídio Amaral, Eduardo Suplicy, Gilberto Goellner, Jefferson Praia, José Nery e Marco Antônio Costa.

Sala de Reuniões, em 20 de agosto de 2008.


Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Presidente


Senador GIM ARGELLO
Relator

Publicado no Diário Oficial da União, de 20/02/2009.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:10491/2009