

PARECER Nº , DE 2013

Da **Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**, sobre o AVS nº 34, de 2012 (Aviso nº 0590-Seses-TCU-Plenário, de 27 de junho de 2012, na origem), que encaminha “cópia do CD-ROM do Relatório elaborado pelo Senhor Ministro José Múcio Monteiro sobre as Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2011, acompanhado das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo, aprovado pelo Plenário deste Tribunal” na sessão extraordinária de 23/05/2012.

Relator: Senador **JORGE VIANA**

1 RELATÓRIO

1.1 INTRODUÇÃO

Trata-se do AVS nº 34, de 2012 (Aviso no 0590- Seses-TCU-Plenário, de 27 de junho de 2012, na origem), que encaminha “cópia do CD-ROM do Relatório elaborado pelo Senhor Ministro José Múcio Monteiro sobre as Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2011, acompanhado das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo, aprovado pelo Plenário deste Tribunal” na sessão extraordinária de 23/05/2012.

O Referido Acórdão versa sobre as contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2011, encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da



SF/13156.40582-07

Constituição Federal, e no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

1.2 ANÁLISE

Para fundamentar a análise, destaquei pontos do cenário macroeconômico, da avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento, no que se refere à infraestrutura do desenvolvimento, e dos setores sociais de maior impacto. Por fim, abordamos as recomendações do TCU em relação às contas da Presidência da República de 2011.

1.2.1 Aspectos Normativos Aplicáveis

O foro constitucional para o tratamento da matéria encontra-se nos 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 sua prerrogativa constitucional, sem limitar a atuação congressual às informações ali reunidas.

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.



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 2006 – CN. O art. 115 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, art. 116, que determina, 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).

1.2.2 Desempenho da Economia

O Relatório do TCU traz uma análise detalhada do comportamento da economia brasileira em 2011, 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.

1.2.2.1. Atividade Econômica

Ao longo do exercício de 2011, a produção de bens e serviços no Brasil, a preços de mercado, cresceu, em termos reais, 2,7% em relação ao Produto

Interno Bruto (PIB) de 2010. Em termos absolutos, o PIB atingiu o montante de R\$ 4,14 trilhões e em 2010 tal valor foi de R\$ 4,03 trilhões.

Há que se considerar que o crescimento do PIB em 2010, da ordem de 7,5%, foi vigoroso, elevando a base de comparação com 2011. O PIB *per capita* teve avanço ligeiramente inferior, de 1,8%, registrando-se o valor de R\$ 21.252,00, o equivalente a US\$ 12.696,10. As taxas de crescimento do PIB de cada trimestre de 2011, em relação aos mesmos trimestres do ano anterior, apresentam taxas decrescentes, iguais a 4,2%, 3,3%, 2,1% e 1,4%.

Pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) coloca o Brasil, em 2011, no 9º lugar no quesito crescimento econômico do PIB, entre os países membros do G20, grupo que reúne as maiores economias desenvolvidas e emergentes do mundo. A colocação situa-se abaixo da atingida em 2010, quando o país ocupou a 5ª posição. China (9,2%), Índia (7,3%), Arábia Saudita (6,8%), Indonésia (6,5%), México (3,9%), Coreia (3,6%), África do Sul (3,1%) e Alemanha (3,0%) apresentaram crescimento superior ao do Brasil, que ainda ficou abaixo da média registrada entre os países do G20, de 2,8%.

Em relação aos setores e subsetores do PIB, verifica-se que, em 2011, o setor industrial teve desempenho de 1,6% quanto à variação nas quantidades produzidas. Os subsetores que o compõem tiveram comportamentos diferentes, com os de Extrativa Mineral e Construção Civil apresentando variações positivas de 3,2% e 3,6%, respectivamente, e o de Transformação, com aumento de apenas 0,1%.

Observou-se um crescimento de 26,8% nas exportações brasileiras pela média diária, em relação ao ano anterior, com aumento da participação da China de 15,2% para 17,3%. Os Estados Unidos, junto com Porto Rico, elevaram sua participação nas compras brasileiras de 9,6% em 2010 para 10,1% em 2011.

Sob a análise por fator agregado, ainda pela média diária, os produtos básicos elevaram-se 36,1% e os industrializados, 19,1%. A participação dos produtos básicos no total exportado aumentou de 44,6% para 47,8% em 2011 e a dos industrializados caiu de 53,4% para 0,1%.



A dívida líquida total do setor público, como proporção do PIB, foi de 36,5% em 2011. Em valores absolutos, ou seja, descontados os ativos, essa dívida equivale a R\$ 1,5 trilhão. A taxa risco-país apresentou-se abaixo dos 200 pontos até agosto de 2011, patamar que indica que o Brasil pode ser considerado atraente para os investidores internacionais. Entretanto, diante da perspectiva de queda acentuada no PIB e de elevação acima da meta do IPCA, o indicador elevou-se, atingindo 286 pontos em outubro de 2011, e encerrou o ano em 208 pontos.

Entre os grupos de maior variação que compõem o IPCA está o de transportes, que passou de 2,41% em 2010 para 6,05% em 2011, em função da elevação dos preços das passagens aéreas (de 3,17% para 52,91%), do etanol (de 4,36% para 15,75%), e da gasolina (de 1,67% para 6,92%). Também sofreram aumento os itens ônibus interestadual e pedágio, passando de -0,68% para 6,66%, e de -5,84% para 6,41%, entre 2010 e 2011, respectivamente.

Em 2011, houve redução da taxa de desocupação e elevação, na maioria dos meses, do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal. O emprego formal, no exercício de 2011, sofreu redução em relação ao do exercício anterior.

As taxas de desemprego mensal ao longo de 2011, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), elaborada pelo IBGE, foram inferiores às do exercício anterior. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2011, ao final do exercício, foi de 4,7%.

Os rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2007 a 2011, a preços de dezembro do último exercício, demonstram contínua elevação na renda do trabalhador. Entretanto, nos meses de agosto, setembro e outubro de 2011, o rendimento foi semelhante aos mesmos meses de 2010. Em dezembro de 2011, o rendimento recebido (R\$ 2.098,71) voltou a crescer mais do que o verificado no ano anterior (R\$ 1.677,30).

A taxa de poupança nacional bruta (em relação ao PIB) foi de 19,3% em 2011, e de 17,5% no ano anterior. A taxa de investimento (FBCF) registrada



em 2011 foi de 17,2% do PIB, inferior à proporção encontrada em 2010, igual a 19,5%.

Verifica-se, em 2011, crescimento nominal de 16,99% na arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária, em relação ao exercício de 2010, enquanto, no mesmo período o PIB cresceu 9,89%, em termos nominais.

A comparação, no entanto, é mais precisa quando se consideram as flutuações da arrecadação e do PIB em termos reais, obtidas mediante a utilização do deflator implícito das contas nacionais, correspondente à variação média dos preços no período em relação à média dos preços no período anterior. Aplicando-se esse parâmetro, que foi de 6,97% em 2011, segundo dados provisórios do IPEA-Data, obtém-se crescimento real acumulado de 10,16% da arrecadação federal (RFB, “Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, dezembro de 2011) e de 2,7% do PIB, conforme divulgado pelo IBGE, em 6 de março de 2012. Com esses índices, a carga tributária nacional chega a 35,88% em 2011, ante 33,71% em 2010, com aumento de 6,46%.

1.2.2.2 Política Macroeconômica

No âmbito do governo federal, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R\$ 817,9 bilhões, o que equivale a cerca de 19,74% do PIB, contra 20,67% em 2010. Quanto à despesa primária, em valores absolutos, o montante foi substancialmente ampliado, alcançando o total de R\$ 724,4 bilhões. Em percentual do PIB, no entanto, o valor referente ao ano de 2011 (17,48%) é inferior ao apurado para o exercício de 2010 (18,57%), representando uma redução de mais de um ponto percentual.

No tocante às metas fiscais, estabelecidas em valores absolutos, e não mais em percentual do PIB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (LDO 2011) – Lei 12.309/2010 havia estabelecido, inicialmente, meta de resultado primário para a União em R\$ 89,37 bilhões, sendo R\$ 81,76 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 7,61 bilhões para o Programa de Dispêndios Globais (PDG). Posteriormente, a Lei 12.377/2010 reduziu a zero a meta de resultado fiscal a ser alcançada pelas empresas estatais integran-



tes do PGD, fato que alterou para R\$ 81,76 bilhões a meta de resultado primário, a ser obtida pela União no ano de 2011.

Durante o exercício de 2011, a taxa básica de juros Selic elevou-se de 10,75% a.a. em janeiro para 12,5% a.a. no mês de agosto. A partir de setembro, a taxa declinou até encerrar o ano em 11% a.a. Por seu turno, as taxas do IPCA, como visto no item 2.2.1, a partir de julho, voltaram a se elevar, passando de 0,16% a.m. para 0,50% a.m. em dezembro.

As taxas de juros reais mantiveram-se em torno de 5 a 5,5% a.a. durante o primeiro semestre de 2011, reduziram-se progressivamente para 4,36% a.a. em novembro e encerraram o ano em 4,5% a.a.

Durante o ano de 2011, a base monetária aumentou cerca de R\$ 7,4 bilhões, o que representou uma expansão de 3,57% em relação ao saldo de dezembro de 2010, resultado do aumento de R\$ 11,6 bilhões no montante de papel moeda emitido e da redução de R\$ 4,2 bilhões nas reservas bancárias.

Em 2011, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R\$ 2,03 bilhões (49% do PIB), superando o maior patamar da série histórica, que havia sido registrado ao final de 2010. Referida variação representa um aumento de 19% em relação ao mês de dezembro de 2010, com destaque para a expansão de 23% nas operações de crédito realizadas com recursos direcionados (de R\$ 589,8 bilhões, em 2010, para R\$ 731,5 bilhões, em 2011), voltadas para o setor de habitação, cujos valores passaram de R\$ 131,4 bilhões, em 2010, para R\$ 186,6 bilhões, em 2011, e nas operações de crédito obtidas com recursos externos, que cresceram 26% entre 2010 e 2011, principalmente em função dos adiantamentos de contratos de câmbio (ACC). As operações de crédito contratadas com recursos direcionados junto ao BNDES tiveram uma elevação de 20,9% no mesmo período.

1.2.3 Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado a partir da edição do Decreto 6.025, de 22/1/2007, sendo composto por um conjunto de ações de ordem pública e privada com o objetivo explícito de acelerar o crescimento econômico do país. Havia um diagnóstico, no âmbito do governo, de

que a existência de condições adequadas de infraestrutura seria condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento do país e que os investimentos inseridos no programa poderiam auxiliar o Brasil a alavancar a produtividade da economia, reduzir as desigualdades regionais e sociais, logrando ainda reduzir os eventuais gargalos existentes que, na visão de economistas e especialistas em gestão pública, dificultavam o crescimento do país.

De acordo com o documento que balizou o programa, as ações foram divididas em duas partes: a primeira, referente a investimentos em infraestrutura, subdivididos em três eixos de atuação – Logística, Energia, e Social e Urbano – enquanto a segunda parte estaria ligada à adoção de medidas de melhoria institucional, como a desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento e medidas fiscais de longo prazo. Ao longo do período inicialmente considerado, quadriênio 2007/2010, em um primeiro momento, a previsão era de que fossem aplicados recursos no montante de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos.

Em março de 2010, nove meses antes do prazo previsto para o término do PAC, foi lançado um segundo programa, que ficou conhecido como PAC 2. Diferentemente do PAC original, que se articulava ao longo de três grandes eixos, as ações do PAC 2 se articulam ao longo de seis eixos: Energia, Transportes, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã, estes quatro últimos são um desmembramento do Eixo Social Urbano, do PAC 1, com a inclusão de mais tipos de ações, como construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), Unidades Básicas de Saúde (UBS) e construção de quadras esportivas.

Os objetivos do PAC 2 são basicamente os mesmos do programa antecessor, incorporando, no entanto, um maior enfoque em ações de infraestrutura social e urbana, voltadas para o enfrentamento dos problemas das grandes aglomerações urbanas brasileiras, conforme consta no balanço inicial do Programa. Esse caráter de continuidade pode ser corroborado pelo fato de que aproximadamente doze mil projetos que estavam contidos no âmbito do PAC 1 (76% do total) foram transferidos para o novo programa.



O PAC 2 iniciou, portanto, contabilizando pouco mais de quinze mil projetos, segmentados pelos seis eixos citados, contemplando, originalmente, uma previsão de investimentos de R\$ 1,38 trilhão, a serem despendidos até o final de 2019. Uma característica do PAC 2, que já estava presente no PAC 1, é que, embora apresente marco cronológico quadrienal, período de 2011/2014, o prazo para término da consecução das ações não se circunscreve a este período. Assim, existem mais de cem ações no PAC 2 que tem prazo de término posterior a dezembro de 2014. As que possuem prazo mais longo são duas usinas hidrelétricas a serem construídas pela iniciativa privada, Garabi e Panambi, cujas obras ainda não começaram e que tem prazo para conclusão apenas em dezembro de 2019.

Os maiores valores previstos, individualmente, são os relativos aos investimentos na área de Petróleo e Gás, executados pela Petrobras, e ao financiamento imobiliário para imóveis residenciais a valor de mercado, concedido por intermédio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Apenas estes dois conjuntos de ações representam pouco menos de 50% do total de valores associados ao PAC 2 até o final de sua vigência, em 2014. Esta concentração, tanto com relação às ações, como fonte de recursos, pode ser vista no gráfico a seguir, onde quatro ações e suas principais fontes de recursos representam 60% dos valores associados ao PAC até 2014.

Quando se faz a segmentação, por unidade da federação, dos investimentos previstos ao longo de todo o período dos projetos contidos no PAC 2, verifica-se que os estados que apresentam maior concentração de projetos são Rio de Janeiro e São Paulo. A proeminência do Rio de Janeiro está fortemente ligada aos investimentos no setor de petróleo e gás, uma vez que o Estado ainda é o maior produtor de petróleo do país, tendo sido responsável, em 2011, por 67,4% da produção nacional, em barris de óleo equivalente. Todos os dez maiores investimentos do PAC 2 no Estado estão inseridos no eixo energia, oito ligados ao petróleo, um em geração de energia elétrica (Usina Termonuclear de Angra III), e outro em transmissão de energia elétrica. Também em São Paulo, os dez projetos mais substantivos em termos de valor estão vinculados ao setor energético. Por outro lado, os Estados do Acre e de Roraima são as unidades da federação com menor valor associado a projetos do PAC 2.



Em termos de segmentação por eixos, pode-se ver que a Água e Luz para Todos, por exemplo, um programa com ações mais sociais, tem participação maior nas regiões menos afluentes, o que faz bastante sentido. Ele representa 7,4% do total do PAC previsto para a Região Nordeste e 3,5% na Região Norte, percentuais bastante superiores ao que o eixo representa na Região Sudeste, 0,6%. O Eixo Comunidade Cidadã, embora tenha importância social relevante, é muito pouco visível em todas as regiões, dado o reduzido montante de valores envolvidos, representando apenas 0,2% do total de dispêndios previstos no PAC 2.

1.2.3.1 Transportes

No eixo de transportes, continuam as grandes obras de construção e manutenção da infraestrutura rodoviária e ferroviária do País que não foram finalizadas quando do término do PAC 1, como as ferrovias Transnordestina, Norte-Sul e Arco Rodoviário do Rio de Janeiro, além de novos empreendimentos, incluídos no PAC 2.

O total de recursos previstos para dispêndios nesse eixo até dezembro de 2014 é de R\$ 107,56 bilhões, dos quais R\$ 59,85 bilhões (55,7% do total) são provenientes do Orçamento Geral da União. Em termos globais, até 31/12/2011, houve uma execução financeira de R\$ 6,11 bilhões em ações concluídas, correspondendo a 5,68% do valor total previsto até 2014.

No setor de Aeroportos, estão previstas 59 ações, com investimentos totais de R\$ 7,25 bilhões, abarcando os principais aeroportos do país. É relevante observar que, enquanto no PAC 1 todos os investimentos no setor tinham como executor a Infraero, estatal federal, no PAC 2 trabalha-se com a concessão da operação à iniciativa privada, ocorrida em 6 de fevereiro de 2012 para os aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos.

As rodovias no eixo de transportes abrangem o maior número de ações, totalizando R\$ 50,71 bilhões a serem aplicados até dezembro de 2014. Deve-se salientar que a meta de manutenção de rodovias que consta no quadro, 55 mil quilômetros, com 97,9% de realização, é anual e não para todo o período do PAC. A previsão é que, durante os quatro anos de duração do programa, a



malha rodoviária federal seja objeto de manutenção freqüente, evitando desgaste excessivo das vias.

Um novo tipo de investimento incluído no PAC 2 é “Equipamentos – Estradas Vicinais”, com gastos planejados de R\$ 1,8 bilhão, por intermédio do qual o governo federal compra equipamentos (retroescavadeiras e motoniveladoras) e os repassa para municípios, ou celebra contrato de financiamento com os entes subnacionais, para que os mesmos adquiram diretamente essas máquinas. A meta é repassar equipamentos para 3.600 municípios e firmar contratos de financiamento com 600 outras localidades. Até o 3º Balanço do PAC 2, foram selecionados para participar do programa 1.299 municípios, com previsão de dispêndios de R\$ 270 milhões.

Quanto ao setor portuário, o mesmo movimentado, no Brasil, mais de 90% das exportações, sendo composto por 37 portos públicos, marítimos ou fluviais. De acordo com a Secretaria de Portos do Governo Federal, os objetivos das ações do PAC estão ligados à redução de custos logísticos, melhora da eficiência operacional portuária e incentivo ao investimento privado. São setenta ações, totalizando investimentos de R\$ 5,22 bilhões até março de 2016, abrangendo as mais diversas atividades, como dragagem e derrocamento, construção de acessos terrestres, ampliação e recuperação de berços de atracação e ampliação e construção de terminais de passageiros. Dessas 70 ações, 61 têm previsão de término até dezembro de 2014, representando dispêndios de R\$ 4,22 bilhões. Até dezembro de 2011 as ações concluídas no setor de portos somam R\$ 145,67 milhões (3,4% do total previsto até 2014).

1.2.3.2 Energia

O Eixo Energia no PAC 2, continuando uma trajetória já vista no PAC 1, é o que apresenta o maior valor de dispêndios previstos no Programa. De acordo com o 1º Balanço do PAC, existem 634 ações, totalizando investimentos de R\$ 1,15 trilhão, com um horizonte de execução até 2019, muito além do marco cronológico final do PAC 2. Até 2014, a previsão é que sejam finalizados empreendimentos no valor de R\$ 286,66 bilhões.

Dentro desse eixo, despontam as ações ligadas ao setor de petróleo e gás, em número de 125, totalizando R\$ 923,06 bilhões, respondendo por



80,27% do total a ser aplicado em energia até 2019. Parcela importante desses projetos é oriunda ainda do PAC 1, os quais, não tendo sido finalizados à época, se mantiveram na agenda de prioridades da Petrobras. Dentre as ações existentes, destacam-se as ligadas à construção de quatro novas refinarias de petróleo, a saber: Comperj, no Estado do Rio de Janeiro, Abreu e Lima, em Pernambuco, Refinaria Premium I, no Maranhão, e Premium II, no Ceará. A previsão é que a refinaria do Maranhão venha a ser a maior do país, com capacidade de processamento de seiscentos mil barris de petróleo por dia.

Com relação à entrega de gás natural ao mercado, foi alcançada uma vazão de 37 milhões de metros cúbicos por dia de gás. Essa elevação na oferta de gás natural, segundo a Petrobras, teria sido proporcionada pela entrada em operação de novos campos, como Mexilhão, Uruguá e Tambaú, bem como por investimentos previstos no Plangás, em especial o início das operações da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba e do gasoduto Caraguatatuba-Taubaté, ambos os empreendimentos contidos no PAC. A meta para 2014 é de acrescentar 57 milhões de metros cúbicos à produção nacional diária. Até o final de 2011, houve um acréscimo médio de 15 milhões de metros cúbicos.

Já no que tange à geração de energia elétrica, estão previstos no PAC 2 investimentos voltados para o acréscimo de 28,8 GW de potência instalada ao sistema nacional até dezembro de 2014, tendo sido finalizadas, até dezembro de 2011, obras no valor de R\$ 1,84 bilhão, que são responsáveis pela geração de 2,8 GW. Esse valor é inferior ao previsto quando da elaboração do 1º Balanço do PAC 2, que projetava a inserção, até dezembro de 2011, de 8.080 MW ao sistema de geração nacional.

Os grandes investimentos em geração de energia hidrelétrica, como Santo Antônio (3.150,4MW), Jirau (3.300 MW) e Belo Monte (11.233 MW), estão inseridos no PAC 2, sendo oriundos do PAC 1. A usina hidrelétrica de São Luiz do Tapajós teve os seus estudos de viabilidade técnica e econômica, bem como de impactos ambientais, realizados no âmbito do PAC 1, estando a obra prevista no PAC 2. É um dos maiores empreendimentos em termos de geração de energia hidrelétrica incluídos no PAC 2 e, quando estiver finalizada, o que está planejado para acontecer em dezembro de 2017, deve gerar 7.880 MW.



Apenas com aproveitamentos eólicos, estão incluídos no PAC 2 140 projetos, todos na modalidade de concessão, acarretando perspectivas de fornecimento de 3,7 GW. Até o final de 2011, três dessas unidades já haviam sido concluídas, acrescentando 52 MW ao sistema gerador nacional. Esses 140 projetos totalizam investimentos de R\$ 14,35 bilhões, dos quais 92,5% (R\$ 13,28 bilhões) são de origem privada, sendo o restante (R\$ 1,07 bilhão) de origem estatal. Não há recursos provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social associado a este modal de geração de energia elétrica.

1.2.3.3 Minha Casa Minha Vida

Embora tenha o nome Minha Casa Minha Vida, esse eixo é mais amplo do que o programa de mesmo nome, englobando, além da segunda edição do Programa Minha Casa Minha Vida, os financiamentos concedidos no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a Urbanização de Assentamentos Precários.

A importância deste eixo está lastreada em diagnósticos existentes, acerca de elevado déficit habitacional no país, elaborados por diversos institutos de pesquisa, com base em dados do IBGE, como o censo decenal e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada regularmente. Este déficit habitacional se concentra notadamente nas faixas de renda menos elevadas, conforme pode ser constatado em estudo do Ministério das Cidades (Déficit Habitacional no Brasil – 2008), com a Fundação João Pinheiro, de Belo Horizonte. De acordo com esse trabalho, as famílias com renda de até cinco salários mínimos representam 96,6% do déficit habitacional urbano no país.

De acordo com o 1º Balanço do PAC 2, a segunda edição do Minha Casa Minha Vida tem como meta a construção de dois milhões de unidades habitacionais, envolvendo recursos de R\$ 72,5 bilhões. Até 31/12/2012 foram aplicados aproximadamente R\$ 10 bilhões e assinados 457.005 contratos.

As ações de Urbanização de Assentamentos Precários estão voltadas para a urbanização, prevenção de situações de risco e regularização de assentamentos humanos precários, estando subdivididas em cinco subtipos: Desenvolvimento institucional, Lotes urbanizados, Planos locais de habitação de inte-



resse social, Provisão Habitacional e Urbanização. Embora sejam programas envolvendo majoritariamente recursos federais, eles são executados por entidades sociais sem fins lucrativos, por intermédio de contratos de repasse, e entes subnacionais, estados e municípios, por intermédio de contratos de financiamento e os chamados termos de compromisso.

Este conjunto de ações apresenta previsão de dispêndios de R\$ 7,08 bilhões até 2014. Até dezembro de 2011 foram investidos R\$ 32,28 milhões, 0,46% do total previsto para o quadriênio, beneficiando 24,3 mil famílias.

De acordo com o 1º Balanço do PAC 2, a meta para o quadriênio 2011-2014 era conceder empréstimos no valor de R\$ 176,0 bilhões, dos quais R\$ 44 bilhões em 2011, sem a inclusão de contrapartidas. Essa meta se manteve até o 3º Balanço do PAC 2, tendo sido superada. Ao final do exercício, haviam sido firmados 472.038 contratos, totalizando R\$ 75,1 bilhões, o que representa 70% a mais que o originalmente planejado.

1.2.3.4 Água e Luz para Todos

O eixo Água e Luz para Todos abarca os tipos Luz para Todos, Recursos Hídricos e Água em Áreas Urbanas, com investimentos de R\$ 23,36 bilhões até 2014. Desse valor, R\$ 1,84 bilhão foi despendido em 2011, 7,88% do total previsto para o período 2011/2014. No quadro a seguir são apresentadas as metas até 2014, bem como o alcance das ações concluídas até dezembro de 2011.

O programa Luz para Todos, criado em 2003 e que já constava no PAC 1, no eixo Social e Urbano, tem como objetivo a disponibilização de energia elétrica à população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público. O programa é coordenado pelo Ministério das Minas e Energia e operacionalizado pela Eletrobrás, tendo suas ações executadas pelas empresas concessionárias de energia elétrica, muitas das quais privadas, e cooperativas de eletrificação rural. De acordo com publicação do Ministério das Minas e Energia (Informativo Luz para Todos nº 36, de outubro de 2011), desde seu lançamento até setembro de 2011, 14,2 milhões de pessoas já teriam sido beneficiadas pelo programa, majoritariamente moradores das Regiões Nordeste (7 milhões) e Norte (2,8 milhões).



A importância de se prover energia elétrica à população rural vai muito além do conforto material e da cidadania. Em termos de desenvolvimento econômico, é importante que o produtor rural, ou o pequeno comerciante, tenha capacidade de mover seus equipamentos, motores, geladeiras, freezers etc. de forma a potencializar sua produção, plantações, irrigação, equipamentos para transformação, ordenha, armazenamento de leite, e, por conseguinte, sua renda.

As ações constantes no tipo Recursos Hídricos destinam-se à ampliação do abastecimento de água e à revitalização de bacias hidrográficas, envolvendo construção de adutoras, barragens, sistemas de captação e tratamento de água, elaboração de projetos, implantação/ampliação/melhoria de sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, implantação de poços e perímetros de irrigação, dentre outras atividades.

Esse tipo prevê um dispêndio total de R\$ 10,84 bilhões. Deste montante, foram despendidos R\$ 25,15 milhões até 2011, 0,23% do valor previsto no Eixo. Em termos de valor, das cinco obras mais representativas, três estão ligadas à integração do Rio São Francisco com as bacias do nordeste setentrional. Essas obras, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, já faziam parte do PAC 1 e se encontram divididas em dois eixos: leste e norte, subdividido nos trechos I, II, III, IV e VI. O eixo leste tinha previsão de estar concluído em dezembro de 2010, e o eixo norte em dezembro de 2012. Essas datas foram, ao longo do tempo, sendo postergadas e atualmente a previsão é que o eixo leste seja finalizado em outubro de 2014, o trecho IV do eixo norte em dezembro de 2016 e os trechos I e II do mesmo eixo em dezembro de 2015. Quanto ao trecho III do eixo norte, ele ainda se encontra na fase de projeto, cujo término está previsto para outubro de 2014.

1.2.3.5 Cidade Melhor

No âmbito deste eixo, o objetivo explicitado é a consecução de melhorias na infraestrutura urbana, envolvendo ações de saneamento, prevenção de áreas de risco e mobilidade urbana. O valor total a ser despendido até 2014 é de R\$ 20,96 bilhões, dos quais R\$ 109,39 milhões, 0,52% do total, referem-se a ações já concluídas em 2011.

As ações de mobilidade urbana, em número de 10, estão ligadas à melhoria dos sistemas de metrô e trens metropolitanos, beneficiando essencialmente as capitais Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA e Porto Alegre/RS, no valor de R\$ 6,75 bilhões. Em que pese quatro das ações tivessem como data prevista para conclusão o final de 2011, nenhuma delas logrou ser finalizada no prazo, embora estejam próximas disso. Assim, o metrô de Recife, em suas linhas Sul e Centro, se encontrava, ao final do ano, com 92% de suas obras concluídas, o Metrô de Salvador – Acesso Norte, estava com 99% de suas obras concluídas, a linha Oeste do trem metropolitano de Fortaleza estava com 97% das obras concluídas e o trem de subúrbio de Salvador, cujas obras são as mais atrasadas, estava com 77% das obras concluídas.

No tipo Saneamento constam ações de apoio a projetos de coleta e reciclagem de materiais (apoio a catadores), drenagem, esgotamento sanitário, implantação de estações de tratamento de esgoto, melhorias das condições habitacionais em áreas sujeitas à doença de Chagas, aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em comunidades rurais.

Até o final de 2011, do total de R\$ 7,65 bilhões destinados a essa área, foram concluídas ações no valor de R\$ 101,37 milhões, que representa 1,32% do total previsto. Essas ações, de acordo com a Sepac, teriam beneficiado 382,8 mil famílias e 998 comunidades.

1.2.3.6 Comunidade Cidadã

Dos eixos constantes do PAC, o eixo Comunidade Cidadã é o único composto por um conjunto de ações realmente originais, cuja natureza não existia no PAC 1, abarcando a construção de creches e pré-escolas, quadras esportivas em escolas e unidades básicas de saúde. Por se tratar de atividades nitidamente ligadas às comunidades locais, a totalidade das ações será levada a cabo por municípios e Distrito Federal, com aporte integral de recursos pelo Governo Federal, que o transfere por meio de termos de compromisso ou transferências fundo a fundo, no caso de dispêndios ligados à saúde.



Originalmente, os investimentos previstos para esse eixo eram de R\$ 23,95 bilhões, uma vez que incluíam despesas com custeio das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA).

1.2.4 Áreas Setoriais Específicas

1.2.4.1 Função Educação

A execução orçamentária e os gastos tributários da função, nos últimos cinco anos,

apresentam um crescimento sistemático, tanto em termos nominais como na participação no PIB (1,27% em 2007 e 1,42% em 2011). Em 2011, as despesas liquidadas elevaram-se em 16,3% em comparação a 2010, principalmente devido ao aumento das despesas referentes aos programas Transferência de Renda em Condiionalidades – Bolsa Família, Proteção Social Básica e Acesso à Alimentação.

A proporção dos valores liquidados na função Educação em relação ao PIB, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vem aumentando progressivamente nos últimos anos. Em 2007, representava 0,85% do PIB; depois de aumentos progressivos, essa proporção alcançou 1,29% do PIB em 2011, com liquidação de R\$ 53,8 bilhões.

Essa ampliação deve-se principalmente ao aumento dos valores liquidados nas subfunções Ensino Superior (R\$ 10,5 bilhões em 2007 e R\$ 20,0 bilhões em 2011), Transferências para a Educação Básica (R\$ 4,5 bilhões em 2008, quando foi criada, e R\$ 12,7 bilhões em 2011) e Ensino Profissional (R\$ 1,2 bilhão em 2007 e R\$ 4,8 bilhões em 2011), assinalando a ação do governo federal nas modalidades educacionais que lhe competem e na complementação às ações da educação básica.

A explicação dessa expansão deve-se, entre outras razões, à eliminação da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos destinados à educação, e à limitação dos valores da Complementação ao Fundeb que podem ser contabilizados como parcela do mínimo constitucional da receita de impostos da União a ser aplicado na manutenção e no desenvol-



vimento do ensino. Com essa limitação, fixada pela Lei 11.494/2007 em 30%, a União é obrigada a destinar mais recursos à educação, além dos aplicados no Fundeb, para atender ao mandamento constitucional.

Dá-se destaque ao Programa Universidade para Todos – Prouni, instituído pela Lei

11.096/2005. Esse programa fornece bolsas de estudo totais e parciais em estabelecimentos privados de ensino superior, como contrapartida à renúncia fiscal a eles concedida, para estudantes de baixa renda oriundos da rede pública ou para bolsistas integrais da rede privada do ensino médio.

A renúncia fiscal concedida às instituições de ensino superior fornecedoras de bolsas do Prouni baseia-se na isenção de cobrança do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e da Contribuição para o Programa de Integração Social.

Os recursos do Prouni vêm aumentando gradualmente de 2007 a 2011 (de R\$ 348,7 milhões para R\$ 666,2 milhões, respectivamente). Neste último ano, o programa representava 466,1 mil bolsas integrais e parciais ocupadas, e um total de 919,6 mil bolsas iniciais ocupadas cumulativamente desde o início de sua execução.

Os programas educacionais de maior materialidade estão relacionados ao Ensino Superior, à complementação da Educação Básica e à Educação Profissional. Apenas o programa Brasil Universitário, que concentra os esforços do governo federal quanto ao Ensino Superior, abarca 45% dos valores liquidados na função Educação (R\$ 53,8 bilhões). Entre as ações próprias desse programa, destacam-se a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior. Os indicadores relativos ao ensino superior são analisados em tópico específico, adiante.

O programa Brasil Escolarizado também se destaca pelo montante de recursos atribuídos, que corresponderam, em 2011, a 32% dos R\$ 53,8 bilhões liquidados na função Educação. É a esse programa que se vincula a Complementação da União ao Fundeb, bem como as ações Dinheiro Direto na Escola,



Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate) e Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006, que alterou o art 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tendo por objetivo garantir a universalização da Educação Básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação. O prazo de vigência do Fundo é de catorze anos, a partir de 2007.

Os recursos do Fundeb podem ser aplicados na educação básica como um todo, ou seja: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Em 2011 foi realizado, por meio da Portaria/MEC 380, de 6/4/2011, o ajuste da complementação da União ao Fundeb do exercício de 2010, com base nas receitas efetivas apuradas naquele exercício, conforme o previsto no § 2º do art 6º da Lei 11.494/2007. Em decorrência do ajuste, o valor mínimo por aluno para o exercício de 2010 passou de R\$ 1.414,85 para R\$ 1.529,97. Em relação às portarias retromencionadas, foi verificada a conformidade dos cálculos realizados para nortear a distribuição dos recursos do Fundeb.

De acordo com o **caput** do art 212 da Constituição Federal, a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Conforme se observa, a União aplicou o percentual de 19,36% da receita líquida de impostos referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, acima, portanto, do limite mínimo constitucional de 18%, considerando tanto os cálculos do Tribunal, quanto o números evidenciados pelo relatório da STN.

1.2.4.2 Funções Saúde Previdência e Assistência



SF/13156.40582-07

- **Previdência**

A função Previdência Social, prevista na Constituição Federal como um direito social, organiza-se em três regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC), sendo o primeiro e o segundo públicos, e o terceiro, privado.

O RGPS possui caráter contributivo e filiação obrigatória, e deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Os benefícios abrangem cobertura por doença, invalidez, morte e idade avançada, além de proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, garantia de salário-família e auxílio reclusão para os dependentes de baixa renda, e pensão por morte do segurado.

O regime próprio dos servidores civis possui caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. O RPPS também engloba os encargos financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas. Diferentemente dos civis, os militares contribuem apenas para pensão e não há previsão de contribuição patronal ou previdência complementar.

O RPC tem caráter privado e facultativo, e encontra-se dividido em dois segmentos: a) operado por seguradoras e entidades abertas de previdência privada, com acesso individual e supervisionado pela Superintendência de Seguros Privados (Susep – Ministério da Fazenda); e b) operado pelas entidades fechadas de previdência complementar, também conhecidas como fundos de pensão, que são supervisionados pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc – Ministério da Previdência Social).

Em 2011, nas subfunções Previdência Básica e Previdência do Regime Estatutário foram alocados 76,7% e 21,1%, respectivamente, do orçamento destinado à função Previdência Social, as quais respondem juntas por 97,8% da execução orçamentária da função.

Observa-se crescimento anual sistemático dos valores alocados à subfunção Previdência Básica, totalizando 54,7% no período 2007/2011, e o au-



mento na participação dessa subfunção no gasto total de 77,4% para 77,9% no mesmo período, o que reflete o aumento no número de benefícios mantidos pelo RGPS nos últimos anos.

Também houve crescimento, porém de menor magnitude (51,3% no período 2007/2011), dos valores alocados à subfunção Previdência do Regime Estatutário, em decorrência do aumento de despesas com o RPPS.

Em dezembro de 2011, de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), o RGPS alcançou um estoque acumulado de 25.176.323 benefícios, divididos em benefícios previdenciários (96,7%) e acidentários (3,3%). Em 2011, foram concedidos 4,5 milhões de benefícios previdenciários e acidentários, sendo 52,5% referentes a auxílio-doença, 33,8% referentes a aposentadorias e pensões e 13,8% associados a outros tipos de benefícios.

Os principais indicadores adotados para avaliação e acompanhamento do programa foram: (i) a Taxa de Proteção a População acima de 60 anos pela Previdência, que mede a relação percentual entre o número de aposentadorias de beneficiários acima de 60 anos e a população acima de 60 anos, excluídos os recebedores de benefícios de prestação continuada, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, ou de Renda Mensal Vitalícia, criada pela Lei 6.179/1974; e (ii) a Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho, que mede a relação percentual entre o número de segurados que retornaram ao mercado de trabalho no ano corrente e o número de segurados passíveis de reabilitação profissional.

Resultado do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

O quadro a seguir apresenta os resultados apurados para o RGPS no período de 2007 a 2011, no qual se observa que a arrecadação líquida total, em valores nominais, cresceu 16,0% entre 2010 e 2011, atingindo o valor de R\$ 245.891,9 milhões, enquanto as despesas totais cresceram 10,4%, alcançando o valor de R\$ 281,4 bilhões. Dessa forma, a necessidade de financiamento do regime foi reduzida em 17,1%, de R\$ 42,9 bilhões, em 2010, para R\$ 35,5 bilhões, em 2011. Com relação ao PIB, a necessidade de financiamento do RGPS diminuiu quase pela metade, de 1,69% em 2007 para 0,86% em 2011.



Resultado do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS)

Os dados dos resultados do RPPS mostram que em 2011 houve déficit de R\$ 54,5 bilhões, que significou um crescimento de 6,4% em relação ao prejuízo apurado em 2010. O resultado negativo apurado em 2011 equivale a 1,32% do PIB que, apesar de significativo, foi inferior aos percentuais observados nos últimos cinco anos, quando o valor variou entre 1,35% a 1,45%.

- **Saúde**

De acordo com o art 196 da Constituição Federal de 1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado, o qual deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos. Para que esses princípios sejam atendidos, foi criado o Sistema Único de Saúde – SUS (art 197 da CF/1988), a partir de uma rede de ações e serviços regionalizada, hierarquizada e organizada de acordo com as diretrizes da descentralização, do atendimento integral e da participação da comunidade (art 198 da CF/1988), constituindo-se em um dos sistemas de saúde mais abrangentes do mundo.

Verifica-se que, entre 2007 e 2011, os gastos totais com a função Saúde aumentaram, em valores nominais, de pouco mais de R\$ 57 bilhões em 2007 para aproximadamente R\$ 87 bilhões em 2011, o que significa um crescimento de cerca de 52%. Contudo, a participação dos gastos com a função no PIB aumentou apenas de 1,51% em 2007 para 1,54% em 2011. Destaca-se que a execução do Orçamento de Investimentos das Estatais, em torno de R\$ 67 milhões em 2011, diz respeito à estruturação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) e destina-se ao suprimento de sangue e hemoderivados para o SUS.

Em 2011, a função Saúde foi responsável por 12% do gasto tributário federal. Houve aumento de quase R\$ 2 bilhões entre 2010 e 2011, correspondendo a 16% de acréscimo nesse período. Vale destacar o crescimento dos gastos tributários relacionados a entidades sem fins lucrativos – Assistência Social, cujos valores passaram de R\$ 2,10 bilhões em 2010 para R\$ 2,31 bilhões em 2011, ou seja, 10% a mais nesse período. Já o gasto relativo a medi-



camentos, por sua vez, registrou aumento de 12% entre 2010 e 2011 eo relacionado às despesas médicas do IRPF, por sua vez, foi 10% maior em 2011. No que se refere ao gasto relativo a medicamentos, os valores passaram de R\$ 2,84 bilhões em 2010 para R\$ 3,13 bilhões em 2011. O gasto com despesas médicas passou de R\$ 7,80 bilhões em 2010 para R\$ 9,06 bilhões em 2011.

Do total de R\$ 18,019 bilhões relacionados aos gastos tributários em 2011, 16% referem-se a assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados (IRPJ), 50% referem-se a despesas médicas do IRPF, 11% referem-se a entidades sem fins lucrativos – Assistência Social, 17% referem-se a medicamentos e 0,4% referem-se a produtos químicos e farmacêuticos.

Em relação à subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, os gastos aumentaram cerca de 64% entre 2007 e 2011. A participação dessa subfunção nos gastos totais da função em 2011 foi de 55,29%. Em 2007, tal participação representava 56,03% dos gastos na função Saúde. No que se refere à Atenção Básica, houve crescimento de 54% entre 2007 e 2011, embora sua participação nos gastos totais da função Saúde tenha se mantido em torno de 18%, tanto em 2010 quanto em 2011.

De todo modo, se considerado o período de 2007 a 2011, a participação da Atenção Básica nos gastos totais de saúde diminuiu, tendo em vista que, em 2007, situava-se em torno de 20%. A subfunção Alimentação e Nutrição teve aumento da ordem de 103% entre 2007 e 2011. Em 2007, a sua participação nos gastos totais da função era de apenas 8%, ao passo que, em 2011, passou a ser de 10%.

Em cumprimento ao disposto na CF/88, o Ministério da Saúde empenhou R\$ 61.977 e 72.357 bilhões no custeio da saúde durante o exercício de 2010 e 2011, respectivamente. A diferença dos valores empenhados representou 16,75% de incremento no orçamento da saúde em 2011. Considerando o que dispõe o art 77 do ADCT – CF/88 e a variação nominal do PIB que girou em torno dos 16,38% em relação ao exercício anterior, pode-se concluir que a União cumpriu a determinação constitucional, superando a aplicação do mínimo no setor saúde em 0,37%, ou seja, foram empenhados R\$ 228 milhões a mais que o exigido pela EC 29/2000.



- **Função Assistência Social**

Nos termos da Constituição Federal, a assistência social está inserida no conjunto de ações que compõem a seguridade social, juntamente com os direitos relativos à saúde e à previdência social. Ela é direito de toda a população e responsabilidade do Estado, de forma a garantir serviços, independentemente de contribuições, entre os quais: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Cabe à União papel preponderante no combate à pobreza e à desigualdade social, seja por meio de políticas econômicas ou de mecanismos de transferência de renda a família e indivíduos.

Já as atividades de prestação dos serviços socioeconômicos fica a cargo dos estados e municípios, cabendo à União regular tais atividades e criar instrumentos de incentivo para o bom funcionamento do sistema.

A execução orçamentária e os gastos tributários da função, nos últimos cinco anos, apresentam um crescimento sistemático, tanto em termos nominais como na participação no PIB (1,27% em 2007 e 1,42% em 2011). Em 2011, as despesas liquidadas elevaram-se em 16,3% em comparação a 2010, principalmente devido ao aumento das despesas referentes aos programas Transferência de Renda em Condicionalidades – Bolsa Família, Proteção Social Básica e Acesso à Alimentação.

- **Função Ciência e Tecnologia**

De acordo com a Constituição Federal, compete ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (art 218). Essas ações visam o desenvolvimento cultural, social e econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País (art 219). O alcance desses objetivos, no entanto, passa pela atuação integrada dos setores privado e público (federal, estadual/distrital e municipal). Na esfera federal, as iniciativas públicas são consolidadas no âmbito da Função de Governo Ciência e

Tecnologia, centralizada no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao qual incumbe coordenar a execução dos programas e ações que consolidam a política nacional de C,T&I e a atuação das instituições que realizam e fomentam pesquisas no País.

Em 2011, foi elaborada a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), que pretende dar continuidade ao Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 (PACTI). Refletindo a necessidade de aproximação entre a ciência e o setor produtivo, a ENCTI foi construída de forma articulada com o Plano Brasil Maior (PBM), lançado em 2011 pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Do ponto de vista de sua concepção, a ENCTI foi estruturada em quatro eixos: (i) Promoção da Inovação nas Empresas; (ii) Formação e Capacitação de Recursos Humanos; (iii) Fortalecimento da Pesquisa e da Infraestrutura Científica e Tecnológica; e (iv) Novo Padrão de Financiamento Público para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Esses eixos estão em sintonia com as seguintes diretrizes de governo, definidas pelo PPA 2012- 2015: redução das desigualdades, ampliação da participação social, promoção do crescimento econômico sustentável e valorização da educação da ciência e da tecnologia. Dentre essas diretrizes, a última congrega maior número de objetivos setoriais relacionados à função C&T.

Os investimentos nacionais em atividades de Ciência e Tecnologia constituem um dos principais indicadores adotados pelo MCTI para mensurar a participação do setor de C,T&I no esforço nacional para o desenvolvimento do País. Esses investimentos compreendem tanto os dispêndios públicos, que incluem os realizados pela União e estados/Distrito Federal, bem como dispêndios realizados pelo setor empresarial. No âmbito público, os investimentos ocorrem por meio de recursos orçamentários (aplicação direta, subvenção e empréstimos) e de gastos tributários (renúncia fiscal). De acordo com dados fornecidos pelo MCTI, o dispêndio nacional em C&T, a preços de 2010, passou de R\$ 33,5 bilhões para mais de R\$ 60,9 bilhões, no período de 2000 a 2010, representando um crescimento de 1,30% (2000) para 1,66% (2010) do PIB.



No decorrer de 2011, os investimentos públicos em Ciência e Tecnologia foram viabilizados tanto por recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) como de outras fontes, como as renúncias de receitas tributárias ou gastos tributários. O montante executado, considerando o orçamento do exercício, representa um crescimento de cerca de 60% em relação a 2007

No tocante à participação dos gastos orçamentários em relação ao PIB, observou-se uma diminuição de 0,15% (2010) para 0,13% (2011). Em valores nominais, a redução foi de aproximadamente 4%, caindo de R\$ 5,5 bilhões para R\$ 5,3 bilhões. Porém, quanto à participação dos gastos em relação ao PIB, a comparação entre os dois últimos exercícios deve ser ponderada, em razão do crescimento de 7,5% desse indicador em 2010 contra 2,7% em 2011.

Os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores (RPNP), por sua vez, aumentaram 129% ao final dos cinco exercícios analisados. O maior crescimento percentual foi observado entre 2010 e 2011, período em que o montante inscrito subiu 40%. Em 2011, os RPNP representaram 19% do valor total liquidado na função.

- **Função Segurança**

A segurança pública é dever do Estado, de acordo com o art 144 da Constituição Federal, sendo exercida e organizada pelas polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Para o quadriênio 2008-2011, a alocação de recursos para a função Segurança Pública no Plano Plurianual (PPA) foi da ordem de R\$ 23,92 bilhões, incrementada por créditos adicionais que resultaram no montante de R\$ 43,70 bilhões em valores absolutos. Destes, foi liquidada a importância de R\$ 31,16 bilhões, equivalente a 71,30% do total aprovado, que, adicionada aos valores inscritos em restos a pagar liquidados (R\$ 3,76 bilhões), aproximou-se de 80% da despesa destinada à função em 2011.

Em 2011, diferentemente dos exercícios anteriores, verifica-se queda no montante aprovado para o orçamento e conseqüentemente na cadeia de aplicação dos recursos destinados à função, exceto nas subfunções Administração

Geral, Comunicação Social, Policiamento, Cooperação Internacional e Educação Infantil, que receberam pequenos incrementos orçamentários. Entre 2007 e 2010, a dotação orçamentária da função Segurança Pública saltou de R\$ 5,97 bilhões para R\$ 10,81 bilhões; já no último ano, o orçamento aprovado, em valores absolutos, ficou em R\$ 10,22 bilhões, 5,46% menor que em 2010.

Além disso, constata-se que, da liquidação dos recursos destinados à manutenção da função durante o quadriênio, 64,75% (R\$ 19,99 bilhões) foram destinados à subfunção Administração Geral. Por outro lado, os valores liquidados referentes as três subfunções finalísticas – Defesa Civil, Informação e Inteligência e Policiamento – chegaram à casa de R\$ 7,70 bilhões, equivalentes a 24,79% do montante liquidado. No final do exercício, esses valores foram adicionados aos restos a pagar liquidados nas subfunções assinaladas, passando de R\$ 19,99 bilhões para R\$ 20,35 bilhões e de R\$ 7,70 bilhões para R\$ 10,45 bilhões.

1.3 DOS PARECERES E RESSALVAS

Ao acolher as conclusões apresentadas pelo Ministro Relator, o TCU aprovou, por unanimidade, o seguinte Parecer Prévio às Contas do Governo de 2011:

“É DE PARECER que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional, tendo em vista que:

a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal;

b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as nor-



mas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual”

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

- I. omissão das receitas decorrentes da senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa do Banco Central do Brasil ;
- II. omissão dos valores efetivos das necessidades bruta e líquida de financiamento do Tesouro Nacional no Relatório Anual da Dívida Pública Federal
- III. baixo percentual de execução, verificado em 20% das ações relacionadas como prioritárias no Anexo VII – Anexo de Prioridades e Metas, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011;
- IV. ausência de informação sobre o estoque acumulado dos parcelamentos decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, até o exercício de 2011, referentes aos créditos tributários e previdenciários administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- V. ausência de informação sobre o estoque acumulado da dívida ativa, até o exercício de 2011, referente aos créditos do Banco Central do Brasil;
- VI. ausência de conciliação entre os valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi e dos sistemas de informação da Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil;
- VII. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento das empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Innova S.A., Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Bra-



sileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

VIII. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para as fontes de financiamento “Recursos de Geração Própria”, “Recursos para Aumento de PL – Controladora”, “Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas” e “Outros Recursos de Longo Prazo - Controladora” nas empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasua-pe), Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) e Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG);

IX. desobediência ao princípio contábil da prudência no processo de convergência às normas internacionais de contabilidade;

X. ausência de exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais;

XI. alto número de restrições às demonstrações contábeis dos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social;

XII. ausência de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social;

XIII. ausência de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores públicos federais;



- XIV. ausência de contabilização das alterações na previsão de receitas primárias;
- XV. ausência de contabilização das renúncias de receitas;
- XVI. ausência de contabilização da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber;
- XVII. defasagem de um exercício financeiro no registro de equivalência patrimonial das participações societárias da União;
- XVIII. defasagem das informações de suporte ao registro dos créditos tributários a receber;
- XIX. retificação irregular de R\$ 116,9 bilhões de restos a pagar não processados no passivo não financeiro;
- XX. percentual de depreciação de ativo imobilizado incompatível com entes governamentais de porte semelhante;
- XXI. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Conta Única do Tesouro Nacional, no montante de R\$ 17,8 bilhões;
- XXII. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, no montante de R\$ 14,2 bilhões;
- XXIII. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R\$ 690 milhões;
- XXIV. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa da União, no montante de R\$ 109,8 bilhões;
- XXV. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R\$ 17,7 bilhões.

É o Relatório.



